

Marta Rzepecka*

**US UNDECLARED WARS:
PRESIDENTIAL REQUESTS FOR CONGRESSIONAL
AUTHORIZATION/SUPPORT FOR USE OF FORCE**

**AMERYKAŃSKIE „CICHE” WOJNY:
JAK PREZYDENCI PRZEKONUJĄ KONGRES
DO AUTORYZACJI/POPARCIA UŻYCIA SIŁY**

Abstrakt

Niniejszy artykuł poświęcony jest prezydenckiej retoryce wojny, a w szczególności prezydenckiej retoryce użycia siły. Na przykładzie prezydenckich wniosków do Kongresu o autoryzację/poparcie użycia siły artykuł analizuje elementy, które definiują i kształtują retorykę użycia siły, porównuje jej elementy z elementami retoryki wojny i ocenia znaczenie wyników analizy dla badań nad prezydenckim językiem wojny.

Słowa kluczowe: prezydent, Kongres, retoryka wojny, dyskurs użycia siły, przedłużona misja wojskowa

Introduction

As a 2014 Congressional Research Service report informs, during the course of US history, Congress and the president have used US armed forces in hundreds of instances (Elsea and Weed 2014: 1–23; Torreon 2017: 1). These have differed in scope, purpose, significance, and legal authorization. In eleven instances, Congress and the president have declared wars against foreign nations. Congress and the president have also authorized the use of force. In eight instances, force was used in extended military engagements that might be considered undeclared wars.

* Centrum Języków Obcych Uniwersytetu Rzeszowskiego, ul. Zelwerowicza 4, 35-601 Rzeszów, adres e-mail: marta.rzepecka@ur.edu.pl

A declaration of war differs from an authorization for the use of force in a number of respects. A declaration is based on findings that US territory or its citizens were attacked or US rights or interests were directly threatened, while an authorization is justified on the grounds that the interests of the US in a foreign ongoing conflict or potential conflict or engagement need to be promoted, supported or protected or a friendly state needs to be defended. In contrast to an authorization for the use of force, a declaration of war is a legal requirement for war, creates a state of war, legitimates war actions, and terminates relations and treaties between the belligerents. Under domestic law, it triggers standby statutory authorities, granting the president special powers.

All congressional declarations of war have been preceded by a specific presidential request. By contrast, only half of congressional responses to presidential recommendations to authorize/support the use of force in undeclared wars have been preceded by a presidential request. Primary inclusion criteria for the recommendations were formal submission of the request to the US Congress. Recommendations to both authorize and support the use of force were selected based on the assumption that the central objective in both instances was for the president to demonstrate that the use of force was the result of collective action and that the president and members of Congress stood together on the issue. While presidents who requested congressional support argued that it did not affect their war-making authority, they did take steps to secure it. The selected recommendations include President John Adams' request for congressional authorization for the use of force in 1798 to defend American shipping and citizens against the French, President Thomas Jefferson's request for congressional authority to use force in 1801 to protect US shipping and citizens against the Tripolitans, President Lyndon B. Johnson's request for support for the use of force in 1964 to act in response to the North Vietnamese actions in Southeast Asia, and President George H. W. Bush's request for support for the use of force in 1991 in reaction to Iraq's invasion of Kuwait. Although President James Madison sought authority to take action against the Regency of Algeria in the Second Barbary War (1815), his request was a recommendation for a declaration of war not for an authorization for the use of force. President Harry S. Truman's request for authority to use force in the Korean War (1950-1953) was submitted to the United Nations Security Council rather than the US Congress. In the cases of the War on Terror (2001) and the Iraq War (2003), no formal requests for authority to use force were submitted. Instead, President George W. Bush and his representatives held consultations and discussions with congressional leader-

ship and negotiated the language of a joint resolution, which authorized the president to take military action to deal with the situation confronting the US after the September 11 attacks and with a threat posed to the US by Hussein's regime. The article therefore draws its material from four requests: President Adams' Special Message of 19 March 1798, President Jefferson's First Annual Message of 8 December 1801, President Johnson's Special Message to the Congress on US Policy in Southeast Asia of 5 August 1964, and President Bush's Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Crisis of 8 January 1991.

To date, the subject of presidential war rhetoric during the eighteenth and nineteenth centuries has received little attention. It appears that only one study has analyzed President Adams' war discourse (Farrell 2002) and none has examined the war rhetoric of President Jefferson. While some research focuses on the president's rhetoric in general (Davidson and McClintock 1947), no investigation has targeted the president's language of war in particular.

By contrast, a considerable amount of literature has been published on presidential war rhetoric during the twentieth century. Studies on Johnson's Vietnam war rhetoric concentrate specifically on the formulation of the president's language in relation to the public (Yuravlivker 2006; Windt 1990; Sigelman 1980; Miller and Sigelman 1978; Brock and Scott 1968; Bunge et al. 1968; Phelps and Beck 1965), to the press (Turner 1985, 1978), to the president's public persona (Patton 1978), and to his political policy (Logue and Patton 1982). Considerable attention has been given to Johnson's rationale for war and justification of war policies (Lordan 2010; Hess 2001; Ivie 1989, 1980, 1974; Sigelman 1978; Smith 1972) as well as to the character of the president's response to a foreign crisis (Bostdorff 1994; Cherwitz and Zagacki 1986; Cherwitz 1980, 1978a, 1978b; Pratt 1970). The role of rhetoric in the administration's internal decision-making processes and the impact of presidential language on decision-making groups (Ball 2000, 1992) have also been examined.

Scholarship on the George H. W. Bush Persian Gulf war rhetoric is largely the work of rhetoricians who have studied how the president communicated his war policy to various audiences, and how his rhetorical choices affected the perception of and support for the war at home and abroad. Some authors demonstrate interest in the way the president made the case for war to the American public (Lordan 2010; Hurst 2004; Hall 2002; Ivie 1996; Winkler 1995; Olson 1991). Others have been concerned with how the president presented and promoted the American-led offensive against Iraq to Congress (Hess 2006) and to the international audience (Bates 2004). Scholars have considered the role of

Bush's rhetoric in US foreign policy in general (Cole 1996) and in the Gulf War in particular (Harlow 2006; Brands 2004; Stuckey 1995, 1992). They have analyzed presidential rhetorical choices in the context of a national crisis (Pollock 1994), in the framework of the post-Cold War era (Rangel 2007), and in relation to previous US wars and military engagements (German 1995).

Of the literature pertaining to the presidents' war rhetoric, only one article traces presidential dealing with Congress over authority to use force (Hess 2006) and none critiques their statements requesting congressional authorization/support for the use of force in states of undeclared wars. The present article attempts to fill this gap in the literature by describing and examining the elements that define and shape this rhetorical type. Its central objective is to compare the language used by presidents seeking declarations of war and those asking for authority/support for the use of force to demonstrate that types of messages that constitute the genre differ. Contrasting the characteristics and themes of presidential requests for a congressional declaration of war with the elements that define presidential requests for congressional authorization/support for the use of force is important for our increased understanding of presidential war language. The study of a rhetorical type within the genre, the article suggests, offers an insight in how presidents make a compelling case for use of force. It explains how they carry out their use of force agendas through congressional action as conditions that necessitate them, purposes that motivate them, and interpretations of presidential war powers change. The main questions posed in this article are: How were the messages requesting congressional authorization/support for the use of force in states of undeclared wars constructed? Which elements recurred throughout the messages and which showed only in specific messages? How were the elements similar to or different from the characteristics and themes of war rhetoric? What are the implications of the findings for the generic tradition? In what follows, the article argues that presidential requests for the authorization/support for the use of force in states of undeclared wars employ six elements: (1) defense; (2) use of force as a prerequisite for development of peace; (3) inadequacy of past measures; (4) presidential exercise of military power; (5) countermeasures; (6) and authorization as a form of manifestation. It is suggested that while some of these elements occur in presidential war discourse in general, others are elements typical for this type of presidential discourse, giving it a distinct shape and character. The article considers these elements in three parts. The first part describes and exemplifies the elements typical of presidential messages requesting congressional

authorization/support for the use of force in states of undeclared wars. The second part compares the elements with the typologies of war rhetoric as defined by Karlyn Kohrs Campbell and Kathleen Hall Jamieson (1990) and Edward J. Lordan (2010). It measures the messages against Campbell and Jamieson's characteristics of (1) deliberate and thoughtful consideration; (2) chronicle or narration of events; (3) call to unanimity of purpose and commitment; (4) legitimation of presidential role of the commander in chief; and (5) strategic misrepresentation as well as against Lordan's themes of (1) self-protection; (2) enemy as the aggressor; (3) Just War Theory; (4) moral superiority; (5) the inevitability of conflict; (6) and guaranteed victory. The third part discusses the implications of the findings for the study of presidential war language.

Formation of Rhetoric Intended for Congress

All four presidential requests for congressional authorization/support for the use of force were made in writing. Adams' and Johnson's requests were submitted in a form of a special message to the US Congress, Bush's request took the form of a letter addressed to congressional leaders, and Jefferson's request constituted an inclusion within the president's First Annual Message also addressed to the US Congress. The timing of the requests varied. With the exception of Johnson who asked Congress for support for the use of force a few days after an attack, all presidents waited a few months before they requested congressional action. Adams' and Jefferson's requests were responded to by Congress within a few months and Johnson's and Bush's requests received congressional approval within a few days. With the exception of Bush, all presidents worked with Congress under the control of their party. When seeking congressional action, only Adams explicitly referred to a domestic public opinion and only Bush mentioned an international audience.

Central to all four messages is the element of defense based on the assumption that presidential requests for congressional action regarding the use of force are necessitated by the circumstances of an enemy's attack. President Adams asked Congress to adopt measures "for the protection of [US] seafaring and commercial citizens, for the defense of any exposed portions of [US]territory" when the French attacked US ships. Similarly, President Jefferson called Congress to authorize measures that would "place [US] force on an equal footing with that of its adversaries" when the Tripolitans attacked US shipping. President Johnson requested "action to protect [American] armed forces" and "defend freedom" in

Southeast Asia following North Vietnamese attacks on US vessels. In the same vein, President Bush asked Congress to “protect America’s security” and “safeguard [America’s] vital interests” after Iraq’s invasion of Kuwait. A seemingly similar language of presidential requests illustrates a process at work in this rhetorical type. While the requests continue to link presidential call for action to an enemy’s attack, they shift on the specificity and the scope of their reach. Requests for narrow authority to use force in defense of US citizens and territory expand to include calls for broad authority/support for the use of US forces to defend foreign nations and protect US interests, preserve US values, and continue US policies. The broader the authority, the more extended the rationale. Johnson mentioned US obligation to meet its commitments in Southeast Asia first made in 1954 and further defined in the Manila Pact in 1955 and to fulfill America’s responsibility assumed in agreements signed in Geneva in 1954 and in 1962. Bush warned against Congress failure to support the United Nations position on Iraq and UN Security Council resolutions relating to Iraqi invasion and occupation of Kuwait. Yet, beyond expansive interpretation, all requests position the US as a party to the conflict that avoids war, protects life, and observes law. They impose framing within which the American action is described as reactionary and its measures are explained as countermeasures.

The use of force as a prerequisite for development of peace is intertwined with the element of defense. It runs through all four requests, clarifying US intentions, setting straight its objectives, and justifying its means. In his request, President Adams explained that the US government stood on the side of peace by trying “to avoid by all reasonable concessions any participation in the contentions of Europe.” Similarly, President Jefferson assured that in its actions against Tripoli the US was guided primarily by “sincere desire to remain in peace.” President Johnson repeatedly stated that the US was resolved to protect and preserve peace in Southeast Asia and emphasized that the United States’ “purpose is peace.” In like manner, President Bush stressed that US efforts were made to “enhance the chances” and “strengthen the prospects for peace.” Noteworthy is the presidents’ effort to make US intentions clear and set the record of its commitment to peace straight. To that end, President Adams denied that the failure to accommodate the differences between the two nations could be “attributed to any want of moderation on the part of this Government, or to any indisposition to forego secondary interests for the preservation of peace.” President Jefferson trusted that “The bravery exhibited by our citizens . . . will . . . be a testimony to the world that it is not the want of that virtue . . . but a conscientious desire

to direct the energies of our nation to the multiplication of the human race, and not to its destruction.” President Johnson persuaded that the US “seeks no wider war” in Southeast Asia and has “no military, political or territorial ambitions in the area.” President Bush urged Congress “to go on record supporting the position adopted by the UN Security Council” because “such an action would underline that the United States stands with the international community and on the side of law and decency.” Tying the notion of force to the notion of peace is a tactic in presenting the US as a nation committed to the peace of construction not the peace of devastation, the peace by compromise not the peace by ultimatum, the peace of justice not the peace in breach of law. At the same time, linking the concept of force with the concept of peace dispels any doubt that the US lacks the willingness to act with power. President Johnson’s and President Bush’s requests for support for “all necessary action” and for “the use of all necessary means,” respectively, make it clear that the US is ready act decisively addressing the perceived threat and the need to meet it.

The element of inadequacy of past measures relates to the US will to act with strength and determination. It informs that force is an option to be used because political solutions have failed to bring the desired results, not because there were no attempts to explore them. Commenting on US envoys’ negotiations with France, President Adams declared: “the powers vested in our envoys were commensurate with a liberal and pacific policy and that high confidence which might justly be reposed in the abilities, patriotism, and integrity of the characters to whom the negotiation was committed.” Describing his efforts to avoid the use of force, President Jefferson reported: “Tripoli . . . had come forward with demands unfounded either in right or in compact, and had permitted itself to denounce war on our failure to comply before a given day. The style of the demand admitted but one answer. I sent a small squadron of frigates into the Mediterranean The measure was seasonable and salutary. The Bey had already declared war.” Similarly, President Johnson showed restraint in the use of force when in circumstances of new acts of aggression against the US, he “responded by furnishing escort fighters with instructions to fire when fired upon.” President Bush also expressed his desire for non-military solutions when he referred to the UN Security Council resolutions adopted with an aim to place political pressure upon Iraq to move Iraqi forces out of Kuwait. In two instances, explicit deterioration in the conflict situation constitutes reinforcement for the requests for the authorization/support for the use of force. President Adams observed that “The present state of things is so essentially different from that in which instructions were given to the collectors to

restrain vessels of the United States from sailing in an armed condition that the principle on which those orders were issued has ceased to exist.” Likewise, President Johnson noted that “These latest actions of the North Vietnamese regime have given a new and grave turn to the already serious situation in Southeast Asia.” Admitting failure to settle conflicts peacefully is a strategy that clearly works to the presidents’ advantage. It puts in perspective their rhetoric of war, emphasizing their efforts for conflict management without the use of force, reflecting their adaptation to the emerging needs of the situation, and outlining their planned course of action. Requests for the authorization/support for the use of force are presented as rational reactions to the risk of wider war, as informed decisions supported by solid evidence, and as political moves made with a plan in place.

The element of presidential exercise of military power tends in a similar direction. It focuses on the role of the president in decision-making on the use of force policy, defining the scope of the executive’s war powers against that of the legislature’s. When President Adams wrote that “After a careful review of the whole subject, with the aid of all the information I have received . . . I can not forbear to reiterate the recommendation which have been formerly made, and to exhort [Congress]to adopt with promptitude, decision, and unanimity such measures as the ample resources of the country afford,” he expressed the view that the use of force authority was a cooperative process in which Congress held an advantage over the president in exercising military power. When President Jefferson concluded: “I communicate all material information on this subject, that in the exercise of this important function confided by the Constitution to the Legislature exclusively their judgment may form itself on a knowledge and consideration of every circumstances of weight,” he considered the power to use force to be primarily congressional authority. When President Johnson declared: “After consultation with the leaders of both parties in the Congress, I further announced a decision to ask the Congress for a Resolution,” he revived the view that there was cooperation between the executive and the legislature involved in taking the decision to use force except that the president had an advantage over Congress in exercising military power. President Bush expressed a yet different opinion when he stated: “I can think of no better way than for Congress to express its support for the President at this critical time,” indicating that the executive had the authority to fully use force without congressional authorization. The wording of presidential requests reveals that a change in understanding of presidential use of force authority has taken place. What began as a process in which the president felt bound by the legislature in the exercise of the use of force

power has become a solely executive function independent of the legislature. A pattern of presidential restraint, in which presidents recognized limitations on their exercise of military power and refrained from an unauthorized use of force, has shifted into a mode of presidential activism, prompting presidents to take action to defend the nation or intervene militarily irrespective of congressional stand.

The element of countermeasures describes the action in more details. It specifies why it matters what presidents ask Congress for, when they submit their requests, and how they word them. President Adams urged Congress “to manifest a zeal, vigor, and concert in defense of the national rights proportioned to the danger with which they are threatened.” President Jefferson asked the legislature to “consider whether . . . they will place our force on an equal footing with that of its adversaries.” President Johnson turned to Congress to demonstrate “the resolve and support . . . for action to deal appropriately with attacks against our armed forces and to defend freedom and preserve peace in southeast Asia.” President Bush requested “that Congress supports the use of all necessary means to implement UN Security Council Resolution,” stressing that “Anything less would only encourage Iraqi intransigence; anything else would risk detracting from the international coalition arrayed against Iraq’s aggression.” In contrast to the exercise of military power, expression of the measures to be authorized or supported by Congress to repel attacks, avert wars, or end aggression has stayed relatively the same: formal and broad in scope. Asking for “proportioned,” “equal,” “appropriate,” and “necessary” measures, presidents have revealed the same degree of confidence and trust in congressional decision regarding the allocation of resources adequate to the situation. It should be noted that Presidents Jefferson and Johnson asked for authority and support, respectively, for the use of force having already taken military means against the enemy; moreover, President Johnson assured Congress that “any avenues of political solution” would continue to be explored along military paths. No other president referred to the use or continuation of any appropriate diplomatic ways to attempt to settle conflict peacefully, thus making it clear that, in their understanding, only force provided decisive and ultimate conclusion. President Johnson was alone in proposing the language of the resolution for congressional consideration, playing a part in constructing the legislative act, if not taking the lead on the practical side of the things.

All presidents, however, made suggestions as to the meaning of the resolution. President Adams urged Congress to adopt measures “with promptitude, decision, and unanimity.” President Jefferson conveyed his expectation that the resolution would make it possible for the US to achieve military parity with the enemy and would keep US forces in

strategic equilibrium. For President Johnson, the resolution was to communicate “the unity and determination of the United States in supporting freedom and in protecting peace in Southeast Asia.” It meant to “make it clear to all that the United States is united in its determination to bring about the end of Communist subversion and aggression in the area.” The President hoped that the resolution would “give convincing evidence to the aggressive Communist nations, and to the world as a whole, that our policy in Southeast Asia will be carried forward – and that the peace and security of the area will be preserved.” He argued that “Hostile nations must understand that in such a period the United States will continue to protect its national interests, and that in these matters there is no division among us.” This line of argumentation appeared also in President Bush’s message who persuaded that the resolution should “help dispel any belief that may exist in the minds of Iraq’s leaders that the United States lacks the necessary unity to act decisively in response to Iraq’s continued aggression against Kuwait.” The president persuaded, it should “send the clearest possible message to Saddam Hussein that he must withdraw without condition or delay from Kuwait.” The formulation of the suggestions indicates at least three things. First, it informs that requests openly addressed to Congress seem to have indirectly been written for dual audiences: President Adams’ message appears to have also been directed to the French Republic, President Jefferson’s to the world community, President Johnson’s to the Communist/hostile nations, and President Bush’s to the international community and the president of Iraq. Second, the requests build congressional reactions and interpretations on core American values. Writing explicitly about unity, determination, and strength, the presidents implicitly stirred up the fears of division, resignation, and weakness to reinforce the case for the use of force and generate support for it. Hoping that a US victory was the only conclusion of the conflict situations, they stimulated Congress to have the US regain the initiative and take the offensive. Third, drawing on core American values was a move made with an aim to promote a perception of the presidents’ credibility and integrity. Evoking the feeling of what it meant to be American, they emphasized their personal loyalty, patriotism, and dedication to duty.

Elements of War Discourse vs. Characteristics and Themes of War Rhetoric

Scholars in the field of rhetorical studies have presented several typologies designed to capture the nature of presidential war rhetoric (Ivie 1980; Campbell and Jamieson 1990; Benjamin 1991; Lordan 2010). For

this analysis, two classifications has been used: Karlyn Kohrs Campbell and Kathleen Hall Jamieson's (1990:101-126) characteristics of thoughtful consideration, narration of events, a call to unanimity and dedication, legitimization of the role of the commander in chief, and strategic misrepresentations; and Edward J. Lordan's (2010:10-15) themes of self-protection, the enemy as the aggressor, Just War Theory, moral superiority, the inevitability of conflict, and guaranteed victory. According to Campbell and Jamieson, presidential war rhetoric stresses the seriousness and rationality of the president's decision making. Its narrative form details events that lead to the existence of the threat and its exhortative tone calls the public to unite. Presidential war discourse legitimates the president's assumption of war powers and uses misrepresentation of events to suppress opposition and ensure sustained support from Congress and the public for action. Lordan, in turns, finds that presidential war rhetoric assumes that the US has been provoked to take action, that its system and leadership are morally superior to the enemy's, that its actions are justified and its cause is right, that the circumstances warrant its use of force, and that its side will prevail.

Both typologies constitute the backdrop against which a presidential request for a congressional authorization/support for the use of force can be understood as a type of message distinct within the genre of presidential war discourse, with some of its elements characteristic for presidential war rhetoric in general, while with other elements typical for this type of presidential discourse. Both classifications draw on a wide range of works that constitute presidential war rhetoric, including presidential requests for a congressional declaration of war and presidential requests for congressional authorization/support of military action. Both consider the rhetorical continuity and shifts in presidential war discourse, demonstrating consistency in the elements that make up the genre as well as change in the rhetorical type (Campbell and Jamieson 1990:104-105, 125; Lordan 2010:15).

A comparative analysis of the elements of the requests for the authorization for the use of force and the characteristics and themes of presidential war rhetoric has indicated that some elements, characteristics, and themes connect. More specifically, the analysis has shown that defense (self-protection) relates to enemy as the aggressor, that presidential exercise of military power relates to legitimization of presidential role of the commander in chief, and that authorization as a form of manifestation relates to call to unanimity of purpose and commitment.

For enemy as the aggressor and defense (self-protection), the framing is similar: the United States is put on the defensive and is taking

military action in response to an enemy's attack (Lordan 2010:11). The attack is understood, in broad terms, to include a deliberate military offensive as well as inactivity considered to be a form of hostility. Within the framing, the use of force is a matter of necessity not of choice; the US is forced to get involved as a result of the circumstances that were imposed upon it. It is legitimate and justified. Shared is both the understanding of the reasons for the use of military power or military intervention and the goals which the military action is designed to accomplish. The US plays the role of a guardian of peace, a defender of freedom, and a warrior on the righteous side in the struggle between the forces of good and evil. Its actions are designed to protect nations and territories as well systems of beliefs, areas of influence, and courses of government policy.

Presidential exercise of military power relates to legitimation of presidential role of the commander in chief in terms of a pattern of the executive interaction with the legislature over war powers (Campbell and Jamieson 1990:103, 112-118). The pattern has changed over the years in the direction of presidents keeping the power to repel attacks and assuming the power to initiate attacks independently of congressional opinion. Joint action of the president and Congress has been replaced by unilateral executive action. Appeals for a declaration of war have been dropped in favor of requests for the authorization/support for the use of force. Requests for future action have evolved into requests for legitimation of action that had already been taken. In the pattern of change, the role of Congress has largely been limited to appropriation of funds for continued military engagements, with little room for maneuvering, given that the vote on the funds has often been tied to congressional job approval rating.

Authorization as a form of manifestation and call to unanimity of purpose and commitment are similar in the sense that they operate on the basis of American values (Campbell and Jamieson 1990:111-118). They appeal to the addressee by cultivating common ground and highlighting obvious relationships. Their goal is to unify the nation and help the president establish a bond of commonality with it. Moreover, they strengthen the developed arguments, reinforce the presented evidence and simultaneously silence the opposition and discourage it from challenging the proposed course of action. The implied interpretation is this: to oppose presidential view means opposing the principles and ideals that America stands for; to vote against the executive's proposal is comparable to a deliberate action taken to undermine America's unity and question its readiness to act with strength and resolve.

By contrast, use of force as a prerequisite for development of peace, inadequacy of past measures, and countermeasures do not form part of

the typologies of war rhetoric but are distinct elements of presidential requests for the authorization/support for the use of force. At the same time, the characteristics of thoughtful consideration, narration of events, and strategic misrepresentation (Campbell and Jamieson 1990:105-111, 118-122) as well as the themes of Just War Theory, moral superiority, the inevitability of conflict, and guaranteed victory (Lordan 2010:11) are not consistently manifested in the requests. While some presidents remark that their decisions to ask Congress for the authorization/support for the use of force have been made upon reasoned reflection on the situation, they do not explicitly advise members of Congress to put emotions away and address the issue at hand in a sound manner. While some presidents briefly narrate events leading to a decision, their narratives are not central to the justification for the use of force. The failure of past measures taken to avert the danger of aggression and the threat of war, the intention to make and keep peace, and the understanding of the US action only in terms of a reaction are key elements. While all requests seek to win unified congressional support, only one message hints at the possibility of misrepresenting events to achieve strategic purpose. The wording of President Adams' requests reveal the use of sources and services that are available only to the president and the potential such access to data creates to present the received information in a selective and obscure manner.

Similar observations can be made on the themes. Just War Theory and moral superiority, which use religious references, define conflicts in terms of a struggle between the forces of good and evil, and present the US as morally superior, are not reflected in the language of the requests. Framing of ideas is replaced by context of facts, evidence, and analysis. The inevitability of conflict and guaranteed victory are not stated in the requests for the authorization/support for the use of force either. While presidents use decisive and clear language, explain the steps that their administration had taken to reduce tensions, and stress US defensive posture, they do not conclude that war is unavoidable, that the existing conflict will only escalate, or that it will end with indisputable victory over the enemy. On the contrary, the wording of the requests suggests an interpretation that the use of force will prevent conflict escalation into a full-scale war and that the force applied will deter new attack and prevent offensive action.

Conclusion

This article has offered a critique of presidential statements requesting congressional authorization/support for the use of force in states of undeclared wars. It has examined four presidential messages for ele-

ments that define and shape this type of presidential discourse and has found six elements that recur in the requests, including defense, use of force as a prerequisite for development of peace, inadequacy of past measures, presidential exercise of military power, countermeasures, and authorization as a form of manifestation. A comparative analysis of the elements with the characteristics and themes of presidential war rhetoric has shown that some elements, characteristics, and themes interrelate. Defense, presidential exercise of military power, and authorization as a form of manifestation have been found to be similar to some characteristic and themes of war rhetoric, but use of force as a prerequisite for development of peace, inadequacy of past measures, and countermeasures have been identified to be distinct for presidential requests for the authorization/support for the use of force.

This analysis contributes to existing knowledge of presidential war rhetoric and proves useful in expanding our understanding of how presidential statements that constitute the genre are similar and different at the same time. Similarities have confirmed the findings of Campbell and Jamieson (1990) and Lordan (2010) who have described recurring characteristics and themes of presidential war rhetoric. Differences have indicated that types of messages that constitute the genre – presidential requests for a congressional declaration of war and presidential requests for congressional authorization/support for the use of force – vary. The fact that the discourse designed to convince Congress to grant the president the authorization/support for the use of force differs in many respects from the rhetoric formulated to persuade Congress to declare war points to the complexity and diversity of presidential war language and argues in favor of further detailed investigation into the area. Although much research has been undertaken on the subject, there remains work to be done upon understanding how presidents have communicated with Congress regarding use of force issues.

The most important limitation lies in the scope of the study, which could encompass only half of the cases in which Congress enacted authorizations/lent support for the use of force in extended military engagements that might be considered undeclared wars. In the remaining cases, presidential requests were either recommendations for a declaration of war, or were submitted to the United Nations Security Council rather than the US Congress, or were not submitted at all and authorizations for the use of force were enacted based on presidential and congressional negotiations.

Despite these limitations, the study has gone some way towards enhancing our understanding of presidential war discourse. Further re-

search in this field could usefully explore the language of presidential requests for the authorization/support for the use of force in instances other than extended military engagements that might be considered undeclared wars. These could include brief military engagements, involvement of US forces in multinational operations, covert actions, disaster relief, or alliance stationing and training exercises. Such explorations could produce interesting findings that could shed more light on presidential war rhetoric in general.

References

- Adams, John. Special Message. March 19, 1798, The American Presidency Project <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65650&st=&st1=> (10 February 2018).
- Ball, M. A. (1992), *Vietnam-on-the-Potomac*, New York: Praeger Publisher.
- Ball, M. A. (2000), Political language and the search for an honorable peace: President's Kennedy and Johnson, their advisors, and Vietnam decision making [in:] C. De Landsheer, O. Feldman, *Beyond speech and symbols: Explorations in the rhetoric of politicians and the media*, Westport: Praeger.
- Bates, B. R. (2004), Audiences, metaphors, and the Persian Gulf war, "Communication Studies", no. 55, pp. 447-463.
- Benjamin, J. (1991), Rhetoric and the Performative Act of Declaring War, "Presidential Studies Quarterly", no. 32, pp. 73-84.
- Bostdorff, D. M. (1994), *LBJ Balances Strength and Restraint: The 1964 Gulf of Tonkin Crisis and the Danger of the Middle Ground* [in:] D. M. Bostdorff, *The Presidency and the Rhetoric of Foreign Crisis*, Columbia: University of South Carolina Press.
- Brands, H. W. (2004), George Bush and the Gulf War of 1991, "Presidential Studies Quarterly", no. 34, pp. 113-131.
- Brock, B. L., R. L. Scott. (1968), President Johnson's Vietnam address: Is a masterful political strategy necessarily a good speech?, "Speaker and Gavel", pp. 142-147.
- Bunge, W. R., V. Hudson, C. W. Suh. (1968), Johnson's Information Strategy for Vietnam: An Evaluation, "Journalism Quarterly", no. 45, pp. 419-425.
- Bush, G. H. W. Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Crisis. January 8, 1991, The American Presidency Project <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19196&st=&st1=> (10 February 2018).
- Campbell, K. K., K. H. Jamieson. (1990), *Deeds done in words: Presidential rhetoric and the genres of governance*, Chicago: University of Chicago Press.
- Cherwitz, R. A. (1978a), Lyndon Johnson and the 'Crisis' of Tonkin Gulf: A President's Justification of War, "Western Journal of Speech Communication", no. 42, pp. 93-104.
- Cherwitz, R. A. (1978b), *The Rhetoric of the Gulf of Tonkin: A Study of the Crisis Speaking of President Lyndon B. Johnson*, PhD diss., University of Iowa.
- Cherwitz, R. A. (1980), Making inconsistency: The Tonkin Gulf Crisis, "Communication Quarterly", no. 28, pp. 27-37.
- Cherwitz, R. A., K. S. Zagacki. (1986), Consummatory versus Justificatory Crisis Rhetoric, "Western Journal of Speech Communication", no. 50, pp. 307-324.

- Cole, T. (1996), When Intentions Go Awry: The Bush Administration's Foreign Policy Rhetoric, "Political Communication", no. 13, pp. 93-113.
- Davidson, E., E. C. McClintock. (1947), Thomas Jefferson and Rhetoric, "Quarterly Journal of Speech", no. 33, pp. 1-8.
- Elsea, J. K., M. C. Weed. (2014), *Declarations of War and Authorizations of the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications*, Washington, D. C.: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Farrell, J. M. (2002), Classical virtue and presidential fame: John Adams, leadership, and the Franco-American crisis [in:] L. G. Dorsey, *The presidency and rhetorical leadership*, College Station: Texas A&M University Press.
- German, K. M. (1995), Invoking the Glorious War: Framing the Persian Gulf Conflict through Directive Language, "Southern Communication Journal", no. 60, pp. 292-302.
- Hall, W. C. (2002), 'Reflections of yesterday': George H. W. Bush's instrumental use of public opinion in presidential discourse, "Presidential Studies Quarterly", no. 32, pp. 531-558.
- Harlow, R. M. (2006), Agency and Agent in George Bush's Gulf War Rhetoric [in:] M. J. Medhurst, *The Rhetorical Presidency of George H. W. Bush*, College Station: Texas A&M University Press.
- Hess, G. R. (2001), *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Hess, G. R. (2006), Presidents and the Congressional War Resolution of 1991 and 2002, "Political Science Quarterly", no. 121, pp. 93-118.
- Hurst, S. (2004), The Rhetorical Strategy of George H. W. Bush during the Persian Gulf Crisis 1990-91: How to Help Lose a War You Won, "Political Studies", no. 52, pp. 376-392.
- Ivie, R. L. (1974), Presidential Motives for War, "Quarterly Journal of Speech", no. 60, pp. 337-345.
- Ivie, R. L. (1980), Images of Savagery in American Justifications for War, "Communication Monographs", no. 47, pp. 279-294.
- Ivie, R. L. (1989), Metaphor and Motive in the Johnson Administration's Vietnam War Rhetoric [in:] C. Leff, F. J. Kauffeld, *Texts in Context: Critical Dialogues on Significant Episodes in American Political Rhetoric*, Davis: Hermagoras Press.
- Ivie, R. L. (1996), Tragic Fear and the Rhetorical Presidency: Combating Evil in the Persian Gulf [in:] M. J. Medhurst, *Beyond the Rhetorical Presidency*, College Station: Texas A&M University Press.
- Jefferson, T. First Annual Message. December 8, 1801, The American Presidency Project <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29443&st=&st1=> (10 February 2018).
- Johnson, L. B. Special Message to the Congress on U.S. Policy in Southeast Asia. August 5, 1964, The American Presidency Project <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26422&st=&st1=> (10 February 2018).
- Logue, C. M., J. H. Patton. (1982), From Ambiguity to Dogma: The Rhetorical Symbols of Lyndon B. Johnson on Vietnam, "Southern Speech Communication Journal", no. 47, pp. 310-329.
- Lordan, E. J. (2010), *The case for combat: How presidents persuade Americans to go to war*, Santa Barbara: Praeger.

- Miller, L. W., L. Sigelman. (1978), Is the audience the message? A note on LBJ's Vietnam statements, "Public Opinion Quarterly", no. 42, pp. 71-80.
- Moore, W. E. (1945), James Madison, the Speaker, "Quarterly Journal of Speech", no. 31, pp. 155-162.
- Olson, K. M. (1991), Constraining Open Deliberation in Times of War: Presidential War Justifications for Grenada and the Persian Gulf, "Argumentation and Advocacy", no. 28, pp. 64-79.
- Patton, J. H. (1973), An end and a beginning: Lyndon B. Johnson's decisive speech of March 31, 1968, "Today's Speech", no. 21, pp. 33-41.
- Phelps, W., A. Beck. (1965), Lyndon Johnson's address at the U.C.L.A. Charter Day Ceremony, "Western Speech", no. 29, pp. 162-171.
- Pollock, M. A. (1994), The Battle for the Past: George Bush and the Gulf Crisis [in:] A. Kiewe, *The Modern Presidency and Crisis Rhetoric*, Westpor: Praeger.
- Pratt, J. W. (1970), An Analysis of Three Crisis Speeches, "Western Journal of Speech Communication", no. 34, pp. 194-203.
- Rangel, N., Jr. (2007), Part of something larger than ourselves: George H.W. Bush and the rhetoric of the first U.S. war in the Persian Gulf, PhD diss., Texas A&M University.
- Sigelman, L. (1980), The Commander in Chief and the public: Mass response to Johnson's March 31, 1968 bombing halt speech, "Journal of political and military sociology", no. 8, pp. 1-14.
- Sigelman, L., L. W. Miller. (1978), Understanding Presidential Rhetoric: Vietnam Statements of Lyndon Johnson, "Communication Research", no. 5, pp. 25-56.
- Smith, F. M. (1972), Rhetorical Implications of the 'Aggression' Thesis in the Johnson Administration's Vietnam Argumentation, "Central States Speech Journal", no. 2, pp. 217-224.
- Stuckey, M. (1992), Remembering the Future: Rhetorical Echoes of World War II and Vietnam in George Bush's Speech on the Gulf War, "Communication Studies", no. 43, pp. 250-253.
- Stuckey, M. E. (1995), Competing Foreign Policy Visions: Rhetorical Hybrids after the Cold War, "Western Journal of Communication", no. 59, pp. 214-227.
- Torreon, B. S. (2017), *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2017*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Turner, K. J. (1978), The Effect of Presidential-Press Interaction on Lyndon B. Johnson's Vietnam War Rhetoric, PhD diss., Purdue University.
- Turner, K. J. (1985), *Lyndon Johnson's Dual War*, Chicago: University of Chicago Press.
- Windt, T. O., Jr. (1990), *Presidents and Protesters: Political Rhetoric in the 1960*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Winkler, C. K. (1995), Narrative reframing of public argument: George Bush's handling of the Persian Gulf conflict [in:] E. Schiappa, *Warranting assent: Case studies in argument evaluation*, Albany: State University of New York Press.
- Yuravlivker, D. (2006), 'Peace without Conquest': Lyndon Johnson's Speech of April 7, 1965, "Presidential Studies Quarterly", no. 36, pp. 457-481.

Paweł Bielicki*

UWARUNKOWANIA POLITYCZNO-EKONOMICZNE POLITYKI CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ NA BLISKIM WSCHODZIE

POLITICAL AND ECONOMIC DETERMINANTS OF CHINESE POLICY IN THE MIDDLE EAST

Abstract

The subject of my interest is to characterize the most important political and economic conditions that characterize the policy of the People's Republic of China towards the Middle East region. The main purpose of my work is to present holistic aspects of Chinese diplomacy towards the Muslim world, boiling down mainly to the economic conquest of the Middle East area.

At the outset, I trace the relations of the China with Iraq and Iran, which are currently the most important countries in the Middle East for Beijing, thanks to which Beijing is systematically strengthening its position in the region. In the ensuing section of the article, I would like to discuss Beijing's relations with other political entities in the Middle East, starting with Israel and Palestine, ending with the rich states of the Persian Gulf - Saudi Arabia, Qatar, Bahrain and the United Arab Emirates. An important element of my reflections is also the mention of Beijing's position on political disputes in the Middle East - the Israeli-Palestinian and Syrian conflicts and the growing Islamic State, which in some way relates to the Uighur issue, extremely troublesome for Beijing due to the separatist struggle of the inhabitants of this society.

In summary, I will try to outline whether Beijing's policy towards the Middle East will undergo certain modifications in the near future. I also intend to try to answer the question whether the concerns of the region's countries over China's economic power are justified.

Key words: China, Middle East, Iraq, Iran, Saudi Arabia, Islamic State, Ujgurs, politics, economy, terrorism

Wprowadzenie

Ostatnie wydarzenia międzynarodowe związane z osłabieniem pozycji Stanów Zjednoczonych i rosnącą rolą Chin w światowej dyploma-

* Instytut Historii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, ul. Poniatowskiego 12, 85-671 Bydgoszcz, adres e-mail: bielicki11@gmail.com

cji obligują do sprecyzowania priorytetów polityki zagranicznej Państwa Środka. Jednym z nich jest chęć wzmocnienia swojej pozycji w regionie Bliskiego Wschodu, który dopiero w ostatnich latach stał się obszarem bardziej docenianym w mającej na celu ograniczenie amerykańskiej dominacji w świecie chińskiej grze dyplomatycznej. Zwróćmy uwagę na kilka wzbudzających zainteresowanie aspektów powstałej w tym regionie sytuacji o charakterze geopolitycznych tarć dwóch największych światowych mocarstw. W obliczu dynamicznego rozwoju chińskiej gospodarki oraz problemów Stanów Zjednoczonych Ameryki na płaszczyźnie zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej obszar bliskowschodni staje się dla Pekinu na naszych oczach kolejnym dostrzeżonym terytorium, służącym w zamiarze wzmocnieniu i ugruntowaniu międzynarodowej pozycji Chin jako głównego rozgrywającego globalnej polityki we wszystkich jej wymiarach. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest prześledzenie rozgrywania relacji Chin z poszczególnymi państwami Bliskiego Wschodu, np. z Iranem, Irakiem i krajami Zatoki Perskiej, szczególnie Arabią Saudyjską oraz Katarą, przy jednoczesnym zilustrowaniu uwarunkowań postępującego dzisiaj procesu intensyfikacji chińsko-arabskich współzależności. Zamierzam także scharakteryzować chińskie stanowisko wobec najistotniejszego problemu na Bliskim Wschodzie – konfliktu izraelsko-palestyńskiego, oraz stosunek Chin do zjawiska islamskiego terroryzmu. Chciałbym dodatkowo odpowiedzieć na pytanie, czy Chiny będą w najbliższym czasie intensyfikować kontakty w świecie arabskim w obliczu osłabienia pozycji USA i powrotu Rosji na Bliski Wschód na skutek konfliktu w Syrii. Osiągnięcie wszystkich powyższych zamierzeń pozwoli na zweryfikowanie następującej hipotezy: dyplomacja chińska na Bliskim Wschodzie w wymiarze politycznym dąży do unikania wgłębiania się w tamtejsze spory, natomiast w ekonomicznym odznacza się rosnącą dynamiką. W swoich badaniach przyjąłem metodę analizy systemowej. Opierałem się na literaturze przedmiotu oraz artykułach internetowych opracowywanych przez badaczy współczesnych stosunków międzynarodowych. Wobec powyższego, odwołajmy się do kontaktów Chin w obszarze Bliskiego Wschodu z państwem, które stanowi kluczowy punkt na mapie politycznej regionu dla chińskiej dyplomacji.

Relacje Chin z Irakiem oraz Iranem

Najważniejszym sojusznikiem Chin na Bliskim Wschodzie jest Irak. To właśnie w tym państwie Chiny prowadzą najaktywniejszą politykę rozwijania swoich wpływów. Od wielu lat na terenie Iraku obecny jest

znaczny ilościowo chiński personel budowlany. Ekspansja Chin w tym kraju jest datowana od amerykańskiej inwazji w 2003 r. W przeciwieństwie do Amerykanów, chińscy przedsiębiorcy są traktowani jako wiarygodny i terminowy kontrahent. Cieszą się także poparciem społecznym ze względu na pomoc, jakiej udzielają w zakresie dostaw energii i żywności na tereny ogarnięte wojną. Otwarcie przyznał to iracki minister do spraw ropy naftowej, Abdul Mahdi al-Meedi, sugerując jednocześnie, że w odróżnieniu do zachodnich firm, np. Exxon Mobil czy BP, chińskie przedsiębiorstwa są w większości kontrolowane przez państwo i z tego względu nie mogą sobie pozwolić na samodzielną postawę niezgodną z interesami chińskich władz (Arango, Krauss 2013). Zacieśnieniu wzajemnych więzów służyła również wizyta w Pekinie w grudniu 2015 r. premiera Iraku Haider al-Abadiego. W czasie prowadzonych negocjacji z chińskim kierownictwem partyjnym wykazywano, że między oboma krajami istnieje „strategiczne partnerstwo”. Prezydent Xi Jinping, sprawujący swój urząd od 2013 r., podkreślał, że zapewnia ono „solidną podstawę” w przyszłych relacjach politycznych oraz ekonomicznych. Jednocześnie szef KPCh zaoferował Irakowi, zgodnie z inicjatywą Nowego Jedwabnego Szlaku, pomoc w obszarze energii elektrycznej, komunikacji i infrastruktury. Z kolei premier Li Keqiang wspominał o zwiększeniu zdolności produkcyjnych Iraku w kilku innych, poza wydobywczym, sektorach gospodarczych, co wiąże się głównie z faktem, że Chiny importują prawie połowę całkowitej produkcji naftowej w Iraku (Tiezzi 2015). Analitycy wyrażają pogląd, że chociaż werbalnie Chiny wspierają Irak, to nie podejmują konkretnych zobowiązań na rzecz wzmocnienia pozycji Bagdadu na Bliskim Wschodzie, a jedynie zapewniają niewielkie wsparcie w formie ograniczonego szkolenia personelu i pomocy humanitarnej. Zarzuca się także obu stronom, że nie realizują zaplanowanych w czasie poprzednich wizyt kontraktów ekonomicznych, czego przykładem jest umowa z 2014 r. na podwojenie obrotu ropą naftową za sprawą chińskich inwestycji w kraju. Formalnie zarówno Pekin, jak i Bagdad obiecały „wspierać się nawzajem w wysiłkach na rzecz utrzymania bezpieczeństwa narodowego, stabilności i walki z terroryzmem”. Jednocześnie Abadi w czasie wspomnianej wizyty niedwuznacznie zasugerował Chinom, że: „Możemy zniszczyć ISIS, ale potrzebujemy «właściwej» ochrony powietrznej i wsparcia”, co stoi jednak w sprzeczności z dążeniami do zachowania chińskiej neutralności (Tiezzi 2015). Z drugiej jednak strony coraz częściej pojawiają się pogłoski, że Chińczycy czynnie wspierają Irak w walce z ISIS nalotami z powietrza oraz prawdopodobnie poprzez dozbrajanie dronami stolicy Iraku i Erbilu (Georgetown Security... 2015). Też o chińskim zaangażowaniu

żowaniu po stronie Iraku w walce z ISIS potwierdza także informacja o stosowaniu przez Irakijczyków urządzenia Cai Hong-4 opracowanego przez czołowego producenta sprzętu wojskowego – China Aerospace Science and Technology Corporation (Hambling 2017). Niezależnie od rzeczywistej roli Chin w wspieraniu Iraku, nie ulega wątpliwości, że szyckie mocarstwo stanowi jeden z najważniejszych przyczółków pekińskiej dyplomacji na Bliskim Wschodzie. Nieodległy czas może przynieść obustronną intensyfikację działań.

Istotnym partnerem dla Pekinu na Bliskim Wschodzie jest także Iran. Kooperacja między oboma krajami jest datowana od połowy lat 80. Chiny, przejawiające w czasie wojny iracko-irańskiej tę samą postawę, co kraje Zachodu oraz ZSRR – czyli wspierające zarówno reżim Saddama Husajna, jak i ajatollaha Chomeiniego, z czasem zdecydowały się jednakże ze względów ideologicznych na bliższą współpracę z Teheranem. Służyło jej podpisanie w 1985 r. między oboma krajami umowy w aspekcie pokojowego wykorzystania energii atomowej. Dopiero w 1997 r. współpraca ta, pod naciskiem amerykańskim, została przynajmniej formalnie zerwana, lecz zawarte wcześniej postanowienia traktatowe zostały zrealizowane do końca (Cabestan 2013: 345). W późniejszych latach Chińczycy potajemnie wspierali Iran w budowie bomby atomowej poprzez dostarczenie m.in. reaktorów badawczych dla ośrodka w Isfahanie oraz budowę fabryk służących do przetwarzania rudy uranowej i produkcji zestawów paliwowych. Strona chińska starała się także za wszelką cenę blokować szersze sankcje wobec Iranu. Jeszcze w 2010 r. podnoszono kwestie, że oba kraje postanowiły do końca 2011 r. związać się gospodarczo z krajem ajatollahów i zwiększyć dwukrotnie liczbę wspólnych inwestycji, a oczekiwana liczba chińskich inwestycji miała osiągnąć wartość miliarda dolarów (Grynczel 2017). Głównym elementem wzajemnej współpracy obu krajów stał się jednak handel bronią. Jednocześnie władze irańskie ignorują za prezydentury Hasana Rowhaniego kłopotliwą dla Pekinu kwestię popierania przez Teheran muzułmańskiego odłamu Ujgurów (Scobell, Nader 2016). Obecnie punktem zbieżnym wzajemnych relacji może okazać się realizacja niezwykle rozbudowanej inwestycji Jedwabnego Szlaku, tranzytowego przez Iran. Jednym z jego elementów jest budowana przez Chińczyków szybka kolej mająca połączyć Teheran i Meshhed. Sam Teheran ma być połączony magistralą kolejową długości ponad 3 tys. km z chińskim miastem Urumczy w prowincji Xinjiang. Dodatkowo jeszcze w 2011 r. podpisano porozumienie, na którego mocy Chiny uzyskały wyłączne prawo do eksploatacji pól naftowych i złóż gazu ziemnego w Iranie na okres 13 lat oraz zobowiązywały się do ochrony tych obszarów (Parfie-

niuk 2016). Do wzmocnienia wzajemnych relacji może się również przyczynić, wydaje się, uzasadniona nieufność władz irańskich do Zachodu, motywowana wieloletnimi sankcjami nałożonymi za prowadzenie programu atomowego (Sharafedin 2016). Dowodzi tego zacieśnienie kontaktów w dobie zaostrzenia napięć amerykańsko-irańskich i zerwania przez prezydenta Trumpa porozumienia nuklearnego z tym państwem. Wypada zaznaczyć, że w marcu 2018 r. Iran wyeksportował 726 tys. baryłek ropy naftowej do Chin (Shariatinia 2018), co może stanowić sygnał do dalszego zwiększenia eksportu tego surowca do Państwa Środka.

Nasilenie kontaktów chińsko-irańskich nastąpiło po uchwaleniu sześciostronnego porozumienia z Iranem. Dowodzi tego wizyta Xi w Teheranie w styczniu 2016 r., w czasie której podpisano 17 umów intensyfikujących wzajemną współpracę gospodarczą. Prezydent Rowhani sugerował wówczas wzmocnienie tej wymiany handlowej aż do 600 mld dolarów w 2026 r. Wydaje się uzasadniona teza prof. Góralczyka, który wyraża pogląd, że dla Pekinu współpraca z Teheranem jest niezwykle użyteczna ze względu na stopniowe zwiększanie zainteresowania krajów zachodnich ponownym nawiązaniem kontaktów ekonomicznych z Iranem (Parfieniuk 2016). Przeciwny pogląd przedstawia Agata Kratz, która wskazuje, że „Chiny nie poczyniły jakichś znaczących postępów w stosunkach z Iranem, odkąd ten podpisał porozumienie nuklearne, co nasuwa spostrzeżenie, że inne kraje wcale nie muszą skorzystać na chińskim projekcie mniej niż Iran” (Salacanian 2016). Niezwykle ważna w związku z powyższym jest analiza doktora Forougha, który akcentując przewagę znaczenia strategicznego Iranu – geografii polityczną i posiadanie dostępu do Morza Kaspijskiego, dużą populację obywateli i różnorodność gospodarczą – wskazuje, że Iran spełnia względem Chin warunki zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego przy jednoczesnej stabilności władzy ajatollahów i niewykłania w terroryzm (Salacanian 2016). Jednakże w ostatnim dziesięcioleciu relacje chińsko-irańskie natrafiły na pewne problemy z dwóch powodów. Pierwszym z nich było rosnące międzynarodowe znaczenie Chin, niejako wymuszające poszukiwanie nowych partnerów na Bliskim Wschodzie. Po drugie Chiny stoją po przeciwnej stronie w związku z konfliktem jemeńskim, w którym to Teheran wspiera przeciwników obecnych władz w Sanie. Jak głosi oświadczenie Geng Shuanga, rzecznika MSZ Chin z grudnia 2016 r., „chińska strona popiera legalny rząd Jemenu. Nie akceptujemy jednostronnych ruchów w Jemenie, które mogłyby skomplikować sytuację, a co naszym zdaniem nie pomoże w politycznym rozstrzygnięciu sprawy jemeńskiej. Miejmy nadzieję, że zainteresowane strony w Jemenie będą kontynuować negocjacje w celu zaradzenia różnicom i osiągnięcia zrów-

noważonego porozumienia, które wszystkie strony mogą zaakceptować na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa i inicjatyw Rady Współpracy w Zatoce” (Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang’s... 2016). Trzecim problemem są relacje Chin z Afganistanem. Chińczycy zainwestowali od 2012 r. 3,5 mld dolarów na dostawy ropy z afgańskiego basenu Amu Darya. Ponadto władze w Iranie w dalszym ciągu obawiają się powrotu talibów do władzy (Scobell, Nader 2016: 69). Nie zmienia to jednak faktu, że polityka kontynuacji współpracy gospodarczej z Teheranem będzie przez Pekin kontynuowana.

Chiny a konflikt izraelsko-palestyński

Niezmiernie interesujące jest stanowisko Pekinu wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Relacje Chin z oboma krajami stanowią najbardziej jaskrawy przykład realizowania przez Pekin polityki całkowitej niezależności w sporach politycznych na Bliskim Wschodzie przy jednoczesnym utrzymywaniu dobrych relacji ze stronami sporu.

Zatrzymajmy się na chwilę przy Izraelu. Należy pamiętać, że jeszcze na początku lat 50. XX wieku izraelskie czynniki polityczne dostrzegały znaczenie Chin w procesach międzynarodowych. Poklask wzbudzało uznanie przez Izrael rządu w Pekinie w 1950 r. (Goldstein 1999: 14). Decyzja podjęta przez ówczesny rząd w Tel Awiwie była spowodowana akceptacją lewicowej polityki gospodarczej realizowanej w pierwszych latach panowania chińskich komunistów. Podobnie jak w przypadku innych krajów regionu, pierwsze oficjalne kontakty Chin z Izraelem zostały zapoczątkowane w 1979 r., a relacje na płaszczyźnie dyplomatycznej dopiero w 1991 r. w czasie konferencji pokojowej w Madrycie dotyczącej konfliktu izraelsko-palestyńskiego (Katz, Bobhot 2017).

Wraz z początkiem nowego tysiąclecia prezydent Hu Jintao, głównie ze względów wizerunkowych, podjął decyzję o mianowaniu specjalnego wysłannika do pokojowego rozwiązania izraelsko-palestyńskiego sporu – Wanga Shiję (Cabestan 2013: 347–348). W kolejnych latach ostrożna polityka Chin wobec konfliktu była kontynuowana. Jak trafnie zauważył jeden z chińskich analityków, władze w Pekinie traktują Izrael z jednej strony jako sprzymierzeńca Stanów Zjednoczonych, a z drugiej strony wskazują, że państwo żydowskie może stanowić pomost prowadzący do połączenia Chin ze światem zachodnim w wymiarze gospodarczym. W jego przekonaniu, w części chińskich środowisk politycznych Izrael postrzegany jest jako „jedyne wiarygodny partner dla Chin” oraz wzór do naśladowania pod względem transformacji gospodarczej. Z drugiej strony wykazywano, że Chiny ze względu na konieczność pozyskania

państw arabskich dla projektu Jedwabnego Szlaku oraz z przyczyn pragmatycznych i surowcowych nie mogą sobie pozwolić na jawne poparcie dla Izraela (Jin 2017).

Mimo ostrej werbalnej krytyki działań Tel Awiwu wobec Pekinu w ostatnich latach – za kadencji Xi Jinpinga – należy zauważyć gospodarczy progres we wzajemnych relacjach.

Za pretekst do szerszych kontaktów w stosunkach izraelsko-chińskich może być uznana wizyta szefa rządu Izraela Benjamina Netanjahu w Pekinie w marcu 2017 r. Chociaż izraelski premier otwarcie poinformował w styczniu, że Izrael ograniczy relacje dyplomatyczne z krajami popierającymi izraelskie osadnictwo na terenie Palestyny (w tym z Chinami), to spotkanie z władzami Chin było związane z chęcią nawiązania szerszych kontaktów gospodarczych. Z racji strategicznego znaczenia Jedwabnego Szlaku, forsowanego usilnie przez Chiny, to właśnie Izrael może stać się jednym z głównych beneficjentów chińskiej inicjatywy. W czasie wizyty ustalono potrzebę „innowacyjnego, wszechstronnego partnerstwa”, a sam Netanjahu zaprosił chińskie firmy do szerszego działania na terenie Izraela.

W kwestii relacji z Palestyną strona chińska ustami premiera Li wskazywała wyraźnie, że nie ma żadnego interesu w zaognianiu napięć, ale jednocześnie wyrażała nadzieję, jako „wspólny przyjaciel” obu państw, na pomyślne rozwiązanie sporu w jak najkrótszym czasie i utrzymanie „prawidłowego kierunku” relacji dwupaństwowej (Tiezzi 2017). Wydaje się umotywowane stwierdzenie, że strona chińska będzie kontynuowała balansowanie między obiema stronami konfliktu, gdyż przyjęcie takiego kierunku politycznego jest dla Chin rozwiązaniem najbardziej odpowiednim. Chociaż w licznych przemówieniach przedstawiciele chińskiego kierownictwa partyjnego podkreślają konieczność zapewnienia niepodległości Palestynie, to w rzeczywistości liczne przesłanki przemawiają za postawieniem tezy, że Pekin prowadzi niezwykle ostrożną i zbalansowaną politykę w tym konflikcie.

Mimo formalnie poprawnych relacji z Izraelem Chińczycy oficjalnie od wielu dekad popierają dążenia palestyńskiej elity rządzącej do utworzenia niepodległego państwa. Nieprzypadkowo w izraelskim dzienniku „Haaretz” w 2017 r. ostrej krytyce poddano słowa chińskiego ministra spraw zagranicznych, który stwierdził, że brak niepodległego państwa palestyńskiego to „okropna niesprawiedliwość” (China Says Luck... 2017). Strona chińska uznaje Wschodnią Jerozolimę za stolicę niepodległego państwa palestyńskiego, postulując przywrócenie granic sprzed wojny sześciodniowej (Antonopoulos 2017). Jednocześnie niewąznicznie sugeruje możliwość pogłębienia sojuszu z Palestyną pod warunkiem

podjęcia przez ten kraj reform gospodarczych i politycznych. Powyższe potwierdzają słowa Assafa Oriona, szefa chińskiego programu w Instytucie Bezpieczeństwa Narodowego w Tel Awiwie, który zakomunikował wprost: „Izrael chce wiarygodnego partnera po stronie Palestyny. To obszar, który ma niewykorzystany potencjał”. Sam główny negocjator Autonomii Palestyńskiej w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie, Saeb Erikat, zresztą w wywiadzie dla chińskiej agencji informacyjnej Xinhua, opisał Chiny jako kraj o „niezwykłej wadze politycznej, który zawsze wspierał prawa palestyńskie” (Hoong 2017). Sugerując reformy w Palestynie, Chińczycy chcą zarówno szantażować stronę palestyńską brakiem poparcia w rokowaniach z Izraelem w przypadku braku ich podjęcia, ale także „oferują” pomoc w razie osłabienia relacji amerykańsko-palestyńskich. Dlatego prezydentura Donalda Trumpa, który głosi konieczność bezwarunkowego poparcia Izraela w konflikcie z Palestyną, może z czasem przyczynić się do zmiany orientacji w palestyńskiej polityce zagranicznej na kierunek bardziej sprzyjający stronie chińskiej. Wiele zależy także od sytuacji w samej Autonomii Palestyńskiej, gdzie 82-letni prezydent Mahmud Abbas reprezentuje stanowisko proamerykańskie i bardziej liberalne wobec Izraela niż jego najbliżsi współpracownicy, tacy jak Fatah al-Qudwa czy Saeb Erikat (Kuttab 2016). Nie można wykluczyć, że następcy Abbasa spojrzą z większą przychylnością na Chiny i że będą sugerować, żeby Państwo Środka bardziej aktywnie włączyło się w rozwiązanie bliskowschodniego sporu. W chwili obecnej jednak nie należy się spodziewać znaczących zmian w dotychczasowej polityce Pekinu w konflikcie izraelsko-palestyńskim.

Stosunek Chin do islamskiego terroryzmu – Państwa Islamskiego

Ciekawym zagadnieniem, wymagającym kilku chociaż słów odniesienia, jest kwestia stosunku Chin do islamskiego terroryzmu i Państwa Islamskiego. Nie jest tajemnicą, że jest to problem znany i dobrze rozumiany z uwagi na działalność radykalnych struktur Ujgurów, dążących do uniezależnienia się od zwierzchnictwa Pekinu. Traktując ich jako zbuntowaną grupę społeczną, rząd dąży do pozbawienia tej grupy etnicznej tożsamości kulturowej, przymusowo unifikując tę społeczność z resztą Chin, co w dużym stopniu przypomina politykę prowadzoną przez Chiny w Tybecie. Poprzez poprawę warunków bytowych tej grupy władze chińskie oczekują, że Ujgurzy nie będą skorzy do intensyfikacji swoich żądań niepodległościowych oraz będą respektowali zasady świeckie-

go państwa, nie celebrując publicznie swoich świąt religijnych. Przedstawiciele administracji chińskiej oskarżają ich także o współpracę z Al-Kaidą (Popłyną rzeki krwi... 2017). Ów zarzut nie znajduje pokrycia w stanie faktycznym, gdyż praktycznie jedynym ugrupowaniem terrorystycznym w Chinach jest islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu (ETIM), którego zasadniczym celem jest stworzenie niepodległego państwa w Xinjiangu, zamieszkałym w 45% przez Ujgurów (Parfieniuk 2015). Chińczycy starają się pokazać światu, że międzynarodowe wysiłki podejmowane w ramach „walki z terroryzmem” powinny być także ukierunkowane na rozbięcie ETIM, co podkreślał w 2015 r. prezydent Xi na szczycie G20 w Ankarze (Parfieniuk 2015). W tym samym roku Państwo Środka zawiązało sojusze z Afganistanem, Pakistanem oraz Tadżykistanem – państwami sąsiadującymi z Xinjiangiem. Chińczycy i władze w Duszanbe przeprowadzili w październiku 2016 r. wspólne ćwiczenia wojskowe mające w założeniu służyć wzmocnieniu wzajemnej koordynacji w walce z terroryzmem na granicy tadżycko-afgańskiej. Także w tym okresie odbyły się inne manewry – pierwsze w historii – chińsko-saudyjskie (Wspólne ćwiczenia Chińczyków i Saudyjczyków... 2016). Wszystkie te wydarzenia, mające miejsce w bezpośrednim sąsiedztwie społeczności Ujgurów, dowodzą podejmowania przez Chiny prób zwiększenia kontroli nad tą niepokorną grupą społeczną i mogą zwiastować możliwość siłowego spacyfikowania ewentualnego buntu. Dlatego w najbliższym czasie nie należy się spodziewać zmiany strategii Chin wobec Ujgurów. Tak prowadzona polityka jest akceptowana przez wszystkie środowiska skupione w Biurze Politycznym KPCh niezależnie od istniejących w jego gronie różnorodnych poglądów na wiele kwestii.

Z problemem terroryzmu wiąże się także stanowisko Chin wobec konfliktu w Syrii. W tej sferze władze w Pekinie stosują pochodną interesów globalnych. Zdaniem analityka Ośrodka Studiów Wschodnich Marcina Kaczmareckiego, Pekin stosuje taktykę werbalnego wsparcia reżimu prezydenta Asada i walczących po jego stronie sił rosyjskich, a z drugiej strony uznaje konieczność wypracowania kompromisu politycznego między wszystkimi stronami tego konfliktu (Kaczmarecki 2016). Jednocześnie Chiny popierają wszystkie działania Rosjan ukierunkowane na walkę z szeroko pojętym terroryzmem. Należy jednak zauważyć, że owa walka w przekonaniu zarówno chińskim, jak i rosyjskim ma służyć usprawiedliwieniu na arenie międzynarodowej prześladowań własnych mniejszości narodowych – Czeczenów, Ujgurów i Tybetańczyków, społeczności przeciwnych władzy Kremla oraz Komunistycznej Partii Chin. Zarówno Moskwa, jak i Pekin chcą pokazać światowej opinii publicznej, że ich działania są wewnętrzną sprawą Rosji i Chin. Ponadto oba powyż-

sze podmioty oskarżają Zachód o stosowanie podwójnych standardów w walce z terroryzmem i przyczynienie się do powstania Państwa Islamskiego jako skutek takiego właśnie wtrącania się w wewnętrzne sprawy niezależnych podmiotów państwowych (Kaczmarek 2016). Państwo Środka, stojące formalnie na uboczu wydarzeń w Syrii za sprawą zbliżenia z Rosją i niechęci wobec podejmowania działań militarnych na Bliskim Wschodzie, przedstawia się jako umiarkowany aktor tego sporu realizujący własne interesy geopolityczne na Pacyfiku sprowadzające się do usunięcia z niego Stanów Zjednoczonych i skupienia większej uwagi Amerykanów na działaniach wojennych w Syrii, Iraku i Libii. Dla Pekinu działania rosyjskie są niezwykle użyteczne, gdyż odciągają uwagę amerykańskiej administracji od pogarszających się w ostatnim czasie wzajemnych relacji, w sytuacji stopniowej utraty znaczenia międzynarodowego USA (Bieliński 2017).

Jak trafnie zauważa Kazimierz Woycicki, Chinom zależy na jak najdłuższym przeciąganiu syryjskiej awantury z powodu osłabiania się zarówno Moskwy, jak i Waszyngtonu, co ułatwia chiński podbój Afryki (Woycicki 2016). Jednocześnie Pekin, jak zauważa analityk, mimo sankcji ONZ nałożonych na władze w Damaszku, stopniowo zacieśnia z nim związki wojskowe. Wydaje się wielce prawdopodobne, że owa współpraca dotyczy głównie niwelowania działalności części Ujgurów walczących po stronie ISIS. Nawet ambasador syryjski w Chinach przyznaje, że po stronie ISIS walczy około 4–5 tys. dzihadystów ujęgurskich. W celu ich zwalczania Syria współpracuje z władzami w Pekinie – zaznacza z kolei dyplomata R. Pickrell (Pickrell 2017).

Na płaszczyźnie dyplomatycznej strona chińska odgrywa w procesie pokojowym rolę wspierającą, uczestnicząc w negocjacjach w Genewie, popierając wysiłki mediacyjne ONZ, a także organizując w Pekinie robocze spotkania zarówno przedstawicieli rządu Syrii, jak i grup opozycyjnych. W opinii analityczek J. Staats oraz J. Chang Chiny również nie należały, aby Asad pozostał za wszelką cenę u władzy i prawdopodobnie zaakceptowałyby wynegocjowaną umowę między nim a opozycyjnymi grupami wspieranymi przez społeczność międzynarodową. Z drugiej strony publicystki, krytykując niedostateczną pomoc Pekinu dla syryjskich uchodźców, sugerują, że działania chińskie nie dążą do zakończenia konfliktu, a jedynie służą przygotowaniu gruntu do opanowania ekonomicznego Syrii po wojnie (Staats, Chang 2017).

Jeśli chodzi o Państwo Islamskie, to przez długi czas Chin nie było na jego liście celów ataków terrorystycznych. Dopiero w marcu 2017 r. terroryści zasugerowali możliwość przeprowadzenia zamachów w Chinach, a zaostrzeniu stanowiska ISIS mogła służyć egzekucja dwóch

chińskich nauczycieli porwanych na terenie Pakistanu. Groźby kierowane przez ISIS pod adresem Chin służyły, jak się wydaje, nie tyle uzyskaniu wpływów przez to ugrupowanie w Chinach, ale przede wszystkim osłabieniu poparcia udzielanego Pakistanowi przez Państwo Środka w zakresie wsparcia Pekinu dla Islamabadu w walce z islamistami oraz podobnej polityce wobec Indii. O złożoności problemu może świadczyć fakt, że wspomniana egzekucja nauczycieli nastąpiła w momencie przyznania Pakistanowi kwoty aż 57 mln dolarów na stworzenie planu o nazwie „Pas i droga” (Islamic State... 2017). Państwo Islamskie, które pomimo deprecjacji jego znaczenia na skutek serii porażek w Iraku oraz Syrii, pragnie szerzej zaznaczyć swoją obecność na terenie Pakistanu, chce doprowadzić do destabilizacji tego prozachodniego w polityce zagranicznej państwa, od wielu lat uczestniczącego w działaniach międzynarodowej koalicji przeciwko ISIS. O skali zaangażowania tej organizacji w kwestie pakistańskie niech świadczy fakt, że jest ona mocno osadzona w prowincji Nangarhar w Afganistanie, graniczącej bezpośrednio z terytorium pakistańskim (Hussain 2017). Głównym celem ISIS, prezentowanym w rozmaitych filmach propagandowych, jest wywołanie wojny religijnej nie tylko między chrześcijanami a muzułmanami, ale przede wszystkim między poszczególnymi plemionami i odłamami islamu, a pogranicze afgańsko-pakistańskie stanowi idealny teren do zrealizowania takich zamierzeń. Dlatego wydaje się, że poprzez powyższe działanie ISIS chciało zmusić Pekin do wstrzymania pomocy dla Pakistanu, zaś bezpośredni atak sunnickiej organizacji na Chiny jest bardzo mało prawdopodobny. W przypadku samych Chin szefowie ISIS nie mają żadnego realnego interesu w szerzeniu tam idei kalifatu. Pekin, mimo wieloletnich prób namawiania przez państwa zachodnie na czele z USA, konsekwentnie odmawia nalotów na pozycje Państwa Islamskiego, tłumacząc to niechęcią do ingerowania w sprawy wewnętrzne regionu (Cafiero, Viala 2017). Poza tym już od wielu lat – w tym za czasów Mao Zedonga – nie są one skore do otwartego udziału w kampaniach militarnych na świecie. Ostatnią wojną, w której Chiny brały bezpośrednio udział poza terenem swojej sfery wpływów – był Wietnam (What will China... 2017), kiedy to pod koniec lat 70. XX wieku dążyły do obalenia prokomunistycznego rządu w Hanoi i utrzymania u władzy dyktatora Kambodży Pol Pota. Chińska polityka zagraniczna od lat 80. funkcjonuje zgodnie z ideami Denga – doktryną 24 znaków – „Obserwować spokojnie, zabezpieczyć naszą pozycję, działać ostrożnie, skrywać nasze możliwości zyskując czas, nie afiszować się z naszą potęgą i nie aspirować do przywództwa” (Sokala 33). Ta pobieżnie zdefiniowana ideologia, chociaż w ostatnich latach była nieco nadwątlona w zakre-

sie ekspansji Chin w Azji Południowo-Wschodniej – do dziś w dosłownym znaczeniu jest realizowana na Bliskim Wschodzie przez kolejne generacje chińskich polityków i niewiele wskazuje na zmianę istniejącego stanu rzeczy.

Stosunki polityczno-gospodarcze Chin z państwami Zatoki Perskiej

Kolejnym problemem wartym omówienia jest kwestia stosunków Chin z bogatymi krajami Zatoki Perskiej – Arabią Saudyjską, Katar, Bahrajnem czy Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. Szczególnie to pierwsze państwo jest przedmiotem zainteresowania chińskiej dyplomacji. Już od 2010 r. analizowano intensyfikację kontaktów między Pekinem a Rijadem, datującą się od 2005 r., po objęciu tronu przez Abdullaha. Zdawał on sobie sprawę, że konieczne będzie przestawienie systemu gospodarczego w przypadku, jeśli deprecjacji ulegnie znaczenie ropy naftowej jako czynnika światowego rozwoju wskutek zmniejszenia się jej światowych zasobów. Trafnie sugeruje Katarzyna Kowalewska, że dla Saudów Chiną są wymarzone partnerem ze względu na długoterminowość podpisywanych z nimi umów gospodarczych, dynamiczność chińskiej gospodarki oraz niechęć Pekinu do ingerencji w kwestie praw człowieka obcych krajów. Powyższe wartości, zdaniem autorki, umożliwiają także wywarcie przez Saudów presji na Amerykanów poprzez sugerowanie im, że w przypadku nacisków Waszyngtonu Saudowie mogą zwrócić się w stronę Pekinu (Kowalewska 2010). Nawiązywanie współpracy widoczne jest m.in. w kontekście ropy naftowej oraz sytuacji w Dżibuti, gdzie zarówno Saudyjczykom, jak i Chinom zależy na maksymalnym osłabieniu znaczenia USA w całej Afryce. Dowodzą tego inwestycje wojskowe w postaci baz realizowane na terytorium tego państwa i w podobnym czasie. Dla Chin jest to pierwsza baza wojskowa leżąca poza bezpośrednim obszarem Morza Południowochińskiego. Chociaż Pekin publicznie stwierdził, że powyższy krok ma służyć kwestiom logistycznym, to inne kraje azjatyckie, m.in. Tajwan, wyraziły racjonalne przypuszczenie, że za tą sprawą Chiny będą chciały rywalizować z USA o wpływy w Afryce. W wywiadzie dla narodowej sieci informacyjnej Tajwan Today analityk polityczny Lai Yueqian powiedział: „[Baza] może być wykorzystana do ograniczenia roli Stanów Zjednoczonych i wszystkich organizacji prowadzonych przez USA, a jeśli [USA] chcą działać przeciwko interesom Chin, będą musiały to zrobić ostrożnie, ponieważ Chiny będą wykorzystywać swoje wojska do ochro-

ny swoich obywateli i ich własności”. Sześć tygodni później Arabia Saudyjska oświadczyła, że również utworzy bazę w Dżibuti, prawdopodobnie próbując wzmocnić nacisk na Amerykanów przed planowanym procesem poprawy ich relacji z Iranem. Dla Chin baza w Dżibuti ma kluczowe znaczenie w aspekcie zapewnienia powodzenia realizacji idei Jedwabnego Szlaku, ponieważ większość funduszy do Europy jest niejako „dostarczanych” przez Zatokę Aden i Kanał Sueski (Braude 2017). Najbardziej realnym scenariuszem w kwestii wzajemnych stosunków wydaje się to, że Chiny, Arabia Saudyjska i USA będą dążyły do równoważenia swoich wpływów w regionie Zatoki Perskiej ze względu na łączące je zależności i możliwość „trzymania się w szachu” na wypadek militarnych dążeń którejkolwiek ze stron. Nie zmienia to faktu, że w dalszym ciągu ważniejszą rolę odgrywają w tym regionie Stany Zjednoczone i dlatego tradycyjny sojusz amerykańsko-saudyjski zostanie utrzymany z powodu działalności ISIS, Al-Kaidy na Półwyspie Arabskim, czy wreszcie Hezbollahu w innych państwach Bliskiego Wschodu. Chiny, zdając sobie sprawę ze strategicznych więzi między Waszyngtonem a Rijadem, nie będą przejawiały woli deprecjonowania roli USA w ich wzajemnych stosunkach (Wagner, Cafiero 2017). Dlatego mimo intensyfikacji współpracy Pekinu i sunnickiej monarchii nie należy spodziewać się znaczących zmian w relacjach Waszyngton-Rijad. Z drugiej jednak strony wspólny podbój militarny Afryki mógłby doprowadzić w niedalekiej przyszłości do wzajemnych tarć między Chinami a Arabią Saudyjską. Punktem spornym w stosunkach między oboma krajami jest kwestia pakistańska i rywalizacja obu stron o wpływy w Islamabadzie. Ponadto według wszelkiego prawdopodobieństwa Saudyjczycy od około dziesięciu lat pośredniczą w rekrutacji chińskich dżihadystów, najczęściej Ujgurów (Meysan 2016).

Szczególnym stosunkom obu państw towarzyszy wzrost znaczenia saudyjskiej ropy w polityce Chin. W czerwcu 2016 r. Chiny sprowadziły z Arabii Saudyjskiej 4,57 mln ton ropy, aż o 12% więcej niż w maju, spychając przy tym na drugie miejsce pod tym względem Rosję (Druś 2016). Wartość surowca osiągnęła wtedy aż 70 mld dolarów (Meysan 2016). Bardzo ważnym wydarzeniem we wzajemnych kontaktach okazała się wizyta chińskiego prezydenta w Arabii Saudyjskiej w pierwszych miesiącach 2017 r., podczas której podpisano m.in. dokument o nawiązaniu współpracy pomiędzy Saudi Aramco a China North Industries Group Corp (Norinco) w zakresie budowy instalacji naftowych na terenie Chin. Ponadto szefowie państw otworzyli rafinerię YASREF (Yanbu Aramco Sinopec Refining Company) w Janbu na zachodnim wybrzeżu kraju o wartości 10 mld dolarów. Jest to pierwsza rafineria wybudowana

przez Sinopec poza granicami Chin (Meyssan 2016). Całościowe porozumienie między przywódcami obu krajów zakładało podpisanie umów o wartości 65 mld dolarów (Blanchard 2017). Nie ulega jednak wątpliwości, że mimo poszczególnych napięć we wzajemnych relacjach, współpraca chińsko-saudyjska będzie kontynuowana. Poza tym przypuszczalnie Chińczycy będą mieli dużo większe możliwości wzmocnienia swoich wpływów w regionie, m.in. w Iraku czy w Iranie, które to ze względu na wcześniejsze, łagodnie określając, nieporozumienia z USA będą szukały poza tym mocarstwem partnerów w regionie. Należy też pamiętać, że w przypadku relacji saudyjsko-chińskich stosunki zostały nawiązane dopiero w 1990 r. (Woźniak-Bobińska 2017: 46), a relacje z Irakiem i Iranem mają dłuższą historię.

Osobnym rozdziałem wartym zainteresowania są relacje chińsko-katarskie. Nie jest tajemnicą, że ostatnie zerwanie przez państwa Zatoki Perskiej, w tym przez Arabię Saudyjską, stosunków dyplomatycznych z Katarom postawiło Pekin w niezręcznej sytuacji. Jest to widoczne szczególnie w aspekcie ekonomicznym i w stałym wzroście obrotów handlowych między Chinami a Katarom oraz budowie stadionów piłkarskich na mistrzostwa świata organizowane w 2022 r. O skali współpracy gospodarczej między oboma krajami niech świadczy fakt, że w latach 2008–2013 wymiana handlowa uległa potrojeniu, a w 2016 r. wartość inwestycji chińskich w Katarze wzrosła aż o 77% w porównaniu z 2015 r. (Spór Arabii Saudyjskiej z Katarom... 2017). Co ciekawe, dane statystyczne pokazują 45-procentowy wzrost obrotów handlowych pomiędzy Katarom i Chinami w pierwszym kwartale 2018 r. w porównaniu z poprzednim rokiem. Dodatkowo Państwo Środka stało się największym eksporterem towarów i usług dla sunnickiej monarchii (Iqtait 2018). Katar służy też Pekinowi m.in. do poszukiwania własnych alternatywnych źródeł gazu, m.in. łupkowego. Efekty tego procesu są już w chwili obecnej wymiennie widoczne. Według raportu chińskiego Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Państwowej Służby Geologicznej, za sprawą zainwestowania przez Chińczyków 3,7 mld dolarów na poszukiwanie gazu łupkowego, znaleziono w 2014 r. złoża o potencjale co najmniej 500 mld m sześć., zaś 106 mld m sześć. należy już do chińskiego koncernu Sinopec (Bielicki 2016: 208).

Kontakty ekonomiczne Chiny utrzymują także z Bahrajnem. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych między oboma państwami w 1989 r. nie przyczyniło się wówczas do zacieśnienia więzów między nimi, gdyż sunnickie państwo w dalszym ciągu utrzymywało bliższe relacje z USA i Arabią Saudyjską. W 2010 r. powstało Wspólne Forum Inwestycyjne Bahrajnu i Chin, współorganizowane przez Chińską Radę Promocji

Handlu Międzynarodowego (CCPIT) i Izbę Handlową w Bahrajnie (BCCI), którego zadaniem było ułatwienie wzrostu kontaktów gospodarczych między Chinami a Bahrajnem. Natomiast Bahrajńsko-Chińska Spółka Inwestycyjna (BCJIF) dąży do promowania inicjatyw inwestycyjnych i płynących z nich korzyści, podkreślając możliwość wzmocnienia współpracy w dziedzinie nieruchomości i bankowości, a także otwiera nowe perspektywy wzajemnych korzyści, z których dotychczas największą jest utworzenie w 2014 r. Dragon City – specjalnego centrum promującego Chiny. Wymiana studencka między oboma krajami oraz oferta Chińskiej Rady Stypendialnej dla studentów z Bahrajnu, którzy chcą studiować w Chinach, dopełnia ten obraz (Zulfikar Rakhmat 2014).

Zjednoczone Emiraty Arabskie są także w polu zainteresowania dyplomacji Państwa Środka; również im należy poświęcić uwagę. Według chińskiej ambasady w ZEA jeszcze w 2002 r. wartość handlu wyniosła 3,895 mld dolarów, z czego eksport do Chin wynosił 3,45 mld dolarów, a import 0,445 mld dolarów. Obecnie głównym towarem eksportowym Chin do Zjednoczonych Emiratów Arabskich są wyroby włókiennicze, odzież, produkty przemysłowe lekkie, wyroby z pięciu metali (złoto, srebro, miedź, żelazo i cyna), rzemiosło i maszyny itd. Natomiast chiński import z ZEA obejmuje głównie aluminium, nawozy sztuczne, ropę naftową i polietyl (China and the United Arab Emirates... 2017). „China Daily” stwierdza, że ZEA jest drugim po Indiach partnerem handlowym Chin. Wartość handlu sięgnęła 16 mld dolarów w 2015 r. (Zulfikar Rakhmat 2015). Na szeroką skalę rozwija się także współpraca bankowa między oboma krajami, Narodowy Bank Emiratów rozwinął w Szanghaju sieć swoich filii. Także w dziedzinie energetycznej doszło do zacieśnienia współpracy, czego dowodzi fakt, że Chiny importują stamtąd około 15% ropy naftowej, w porównaniu do 12% z Korei Południowej. Podpisywano także inne umowy, np. w połowie 2015 r. Chińska Agencja Współpracy Paliwowej i Budowlanej (CPEEC) zawarła umowę na 330 mln dolarów z firmą Abu Dhabi na rzecz operacji naftowych na lądzie (ADCO), w ramach której CPEEC będzie odpowiedzialny za budowę rurociągów w ZEA, stacji zbierania olejów, kanalizacji i linii przesyłowych. Umowa miała zwiększyć dzienną produkcję ADCO z 1,4 mln do 1,8 mln baryłek w 2016 r. (Zulfikar Rakhmat 2015).

Podobnie jak w przypadku Saudów, Bahrajn oraz inne bogate kraje Zatoki Perskiej stanowią dla Chin rolę gwaranta stabilności na Bliskim Wschodzie. Jednocześnie ważnym dla nich elementem jest stopniowe odchodzenie od polityki prezydenta Obamy, dążącego do poprawy relacji z Iranem. Wykorzystując swoistą próżnię polityczną powstałą na skutek tego procesu, Chińczycy starają się pogłębić relacje ekonomiczne

z krajami regionu, czego przejawem jest inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku oraz pozyskanie bliskowschodniej ropy naftowej dla strony chińskiej.

Podsumowanie

Rekapitułując niniejsze refleksje, u motywowane będzie stwierdzenie, że w najbliższych latach nie należy spodziewać się zasadniczej zmiany w polityce Chin wobec Bliskiego Wschodu. Dla Państwa Środka, z jednej strony, utrzymywanie dotychczasowej polityki neutralności przy jednoczesnym zawieraniu transakcji gospodarczych ze wszystkimi podmiotami w regionie stanowi bardzo wygodną sytuację, gdyż nie jest ono uwikłane w żadne poważniejsze konflikty natury politycznej i religijnej. Z drugiej strony, trudno stwierdzić, czy władze chińskie nie będą zmuszone do większej aktywności stricte dyplomatycznej wraz z upływem czasu. Osłabienie Stanów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie oraz wzrost znaczenia Rosji może spowodować konieczność wejścia Chin do politycznej gry. Wydaje się jednak uprawniona teza, że Pekin za wszelką cenę będzie unikał kwestii politycznych, skupiając się na handlu. Wyraźnie widać, że w długoterminowej strategii politycznej Państwa Środka Bliski Wschód stanowi drugi po Afryce teren, który w przypadku kontynuacji nieudolnej polityki Stanów Zjednoczonych może być w krótkim czasie zdominowany ekonomicznie przez Pekin. Chińczycy są świadomi, że poprzez kolejne inwestycje na Bliskim Wschodzie pozyskują dla siebie sympatię nie tylko władz danych krajów, ale także społeczeństw, które mają często uzasadnione pretensje do państw zachodnich i USA za wieloletnią grabież bogactw naturalnych. Dlatego w przypadku niepodjęcia żadnych zmian w zachodniej polityce względem tych obszarów należy spodziewać się wzrostu znaczenia na Bliskim Wschodzie Pekinu, który przedstawia się jako bezstronny aktor sporu i dąży do poprawy warunków życia ludności zamieszkującej państwa regionu. Chińskie kierownictwo partyjne może natknąć się jednakże na jeden poważny problem – niezrozumienie azjatyckiej specyfiki przez kraje bliskowschodnie. Uważają one bowiem – nie bez pewnych podstaw – że dominacja Chin może spowodować niejaką powtórkę z czasów kolonializmu, kiedy to Zachód nie pozwalał na rozwój Bliskiego Wschodu. Dlatego Chiny są odbierane na Bliskim Wschodzie z pewnym zaciekawieniem, ale i niepokojem. Wydaje się jednak, że chińskie intencje są dość szczerze i generalnie Pekin wywiązuje się z umów satysfakcjonujących zawierające je strony. Trzymając się na uboczu, Chińczycy pogarszają zarazem wizerunek m.in. Rosji, która ze względu na inwazję

na Afganistan w 1979 r. oraz kampanię wojenną w Syrii jest w dalszym ciągu utożsamiana przez zachodnią opinię publiczną jako agresor. Ponadto nie ulega najmniejszych wątpliwości, że w kolejnych latach współpraca między państwami Bliskiego Wschodu a Chinami będzie nieunikniona. Z perspektywy chińskiej Bliski Wschód jest regionem w niewielkiej odległości geograficznej od Chin. Poza tym, co jest bardzo ważne – większość krajów Bliskiego Wschodu ma napięte relacje ze Stanami Zjednoczonymi. Poprzez kontakty z Chinami m.in. Turcja oraz częściowo Arabia Saudyjska chcą się uniezależnić od amerykańskiego protektoratu i zbudować oparte na większej samodzielności relacje z Pekinem, który jest przez nie postrzegany jako wzór do naśladowania w kwestii rozwoju ekonomicznego, ale także w utrzymaniu w ryzach własnego systemu politycznego. Część państw położonych na omawianym obszarze, rozczarowanych nieskutecznością przemian politycznych, a szczególnie ekonomicznych po Arabskiej Wiośnie, z zacięciem patrzy na fenomen rozwoju Chin. W nadchodzącym czasie należy się spodziewać kontynuacji wypracowanej od dziesiątek lat polityki Chin polegającej na unikaniu bezpośredniego udziału w kwestiach politycznych oraz dalszym rozwijaniu kontaktów ekonomicznych. Nasileniu może ulec współpraca w jej militarnym aspekcie, szczególnie z Iranem oraz Arabią Saudyjską. Wszystkie opisane powyżej zjawiska są niezwykle interesujące w geopolitycznej rozgrywce pomiędzy wszystkimi ważniejszymi aktorami stosunków międzynarodowych. Dlatego należy w dalszym ciągu obserwować politykę chińską na Bliskim Wschodzie.

Bibliografia

- Antonopoulos P. 2017, *China calls for East Jerusalem to be capital of Palestinian State*, (2017-01-23), <https://www.almasdarnews.com/article/china-calls-east-jerusalem-capital-palestinian-state/> (6.07.2017).
- Bielicki P. 2016, *Instrumenty polityki rosyjskiej w konflikcie syryjskim*, część I, „Sensus Historiae”, nr 3.
- Blanchard B. 2017, *China, Saudi Arabia eye \$65 billion in deals as king visits*, (2017-03-16), <https://www.reuters.com/article/us-saudi-asia-china-idUSKBN16N0G9> (2.07.2018).
- Cabestan J.P. 2013, *Polityka zagraniczna Chin*, Wydawnictwo Dialog, Warszawa.
- Cafiero G., Viala B. 2017, *China-Turkey Relations Grow Despite Differences over Uighurs*, (2017-03-15), <http://www.mei.edu/content/article/china-turkey-relations-grow-despite-differences-over-uighurs-> (15.06.2017).
- China and the United Arab Emirates*, <http://ae.china-embassy.org/eng/sbgx/t150466.htm>, (20.06.2017).
- China Says Lack of Palestinian State 'A Terrible Injustice'*, (2017-04-13), <http://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/1.783300> (14.07.2017).

- Druś M. 2016, *Arabia Saudyjska znów wyprzedza Rosję w Chinach*, (2016-07-22), <https://www.pb.pl/arabia-saudyjska-znow-wyprzedza-rosje-w-chinach-837578> (11.06.2017).
- Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Remarks on Yemen's Houthi Group and General People's Congress Party Declaring Formation of „National Salvation Government”, (2016-12-02), http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1421131.shtml (14.06.2017).
- Georgetown Security Studies Review – Conference Proceedings: China in the Middle East June 2015, <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/wp-content/uploads/2015/07/GSSR-Asia-Conference.pdf> (16.06.2017).
- Goldstein J. 1999, *Preface* [w:] *China and Israel, 1948–1998: A Fifty Year Retrospective*, Goldstein J. (red), Greenwood Publishing Group, Washington.
- Grynczel P. 2011, *Chiński Bliski Wschód*, (2011-08-19), <http://www.mojeopinie.pl/chinski-bliski-wschod,3,1313439995> (27.06.2017).
- Hambling D., *The Iraqi Army Is Flying Chinese-Made Killer Drones. Can China's unmanned aircraft match the U.S.-made Predator and Reaper?* (2016-06-06), <http://www.popularmechanics.com/military/a21197/the-iraqi-army-is-flying-chinese-made-killer-drones/> (17.06.2017).
- Hoong N.W. 2017, *China – the wild card in the Israel-Palestine peace process*, (2017-03-04), <http://www.atimes.com/china-wild-card-israel-palestine-peace-process/> (5.07.2017).
- Hussain I. 2017, *How strong is Islamic State in Pakistan*, (2017-03-09), <https://tribune.com.pk/story/1350564/strong-islamic-state-pakistan/> (15.06.2017).
- Iqtait A. 2018, *Commentary: Isolated Qatar pivots towards China, as its ties with Gulf states wane*, (2018-07-03), <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/qatar-gulf-states-growing-ties-china-10450188> (3.07.2018).
- Islamic State says it killed two Chinese teachers kidnapped in Pakistan* (2017-06-08), <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-china-islamic-state-idUSKBN18Z200> (11.06.2017).
- Jin W. 2017, *China's Middle East dilemma: Israel or Palestine?*, (2017-01-10), <http://the-diplomat.com/2017/01/chinas-middle-east-dilemma-israel-or-palestine/> (7.06.2017).
- Kaczmarek M. 2016, *Chiny wobec rosyjskiej interwencji w Syrii*, (2016-01-19), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-01-19/chiny-wobec-rosyjskiej-interwencji-w-syrii> (1.07.2017).
- Katz Y., Bohbot A. 2017, *How Israel used weapons and technology to become an ally of China*, (2017-11-05), <http://www.newsweek.com/china-israel-military-technology-beijing-jerusalem-saul-eisenberg-weapons-607117> (7.06.2017).
- Kowalewska K. 2010, *Chiny i Arabia Saudyjska – nowa przyjaźń?*, (2010-12-22), <http://www.politykaglobalna.pl/2010/12/arabia-saudyjska-i-chiny-%E2%80%93-nowa-przyjazn/> (12.06.2017).
- Kuttab D. 2016, *Will next Palestinian president be handpicked by Abbas?*, (2016-06-27), <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/palestine-president-abbas-successor-scenarios.html> (11.07.2017).
- Meysan T. 2016, *Chiny angażują się na Bliskim Wschodzie*, (2016-01-26), <http://www.voltairenet.org/article190079.html> (2.07.2017).
- Parfieniuk A. 2015, *Islamski terroryzm w Chinach. Cenę za fundamentalistów płaci cała prowincja*, (2015-11-19), <https://wiadomosci.wp.pl/islamski-terroryzm-w-chinach-cene-za-fundamentalistow-placi-cala-prowincja-6027717820973697a> (19.06.2017).
- Parfieniuk A. 2016, *Nowe „przystanki” na Jedwabnym Szlaku Chin? Xi Jinping pojechał na Bliski Wschód i chce robić interesy z każdym bez wyjątku. Czy Pekin jest w stanie pogodzić skonfliktowany region?*, (2016-01-27), <https://wiadomosci.wp.pl/> no-

- we-przystanki-na-jedwabnym-szlaku-chin-xi-jinping-pojechal-na-bliski-wschod-i-chce-robic-interesy-z-kazdym-bez-wyjatku-czy-pekini-jest-w-stanie-pogodzic-skonfliktowany-region-6027678062572161a (8.07.2017).
- Pickrell R. 2017, *Why are 5,000 Chinese Fighting in Syria's Civil War?*, (2017-05-08), <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-are-5000-chinese-fighting-syrias-civil-war-20562> (18.06.2017).
- „Popłyną rzeki krwi”. Państwo Islamskie grozi Chinom, (2017-03-06), <https://pl.sputniknews.com/swiat/201703064968954-terrorysci-groza-chinom/> (14.06.2017).
- Salacanian S. 2016, *Bliski Wschód i Nowy Jedwabny Szlak*, (2016-09-26), <http://3droga.pl/polityka/stasa-salacanian-bliski-wschod-i-nowy-jedwabny-szlak/> (4.07.2017).
- Scobell A. Nader A. 2016, *China in the Middle East: The Wary Dragon*, RAND Corporation, Santa Monica
- Sharafedin B. 2016, *Iran's leader says never trusted the West, seeks closer ties with China*, (2016-01-23), <http://www.reuters.com/article/us-iran-china-idUSKCN0V109V> (5.07.2017).
- Shariatinia M. 2018, *The JCPOA in Crisis: Implications for Sino-Iranian Relations*, (2018-05-29), <http://www.sharqforum.org/2018/05/29/the-jcpoa-in-crisis-implications-for-sino-iranian-relations/> (3.07.2018).
- Sokala P. 2008, *Strategia regionalna Chińskiej Republiki Ludowej*, „Forum Politologiczne”, t. 8.
- Spór Arabii Saudyjskiej z Katarom niezręczny dla Chin*, <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/swiat/spor-arabii-saudyjskiej-z-katarom-niezreczny-dla-chin/605mwv> (13.06.2017).
- Staats J., Chang J. 2017, *As U.S. Steps Up Syria Action, Where is China?*, (2017-04-07), <https://www.usip.org/blog/2017/04/us-steps-syria-action-where-china> (25.06.2017).
- Tiezzi S., 2015, *China and Iraq Announce Strategic Partnership*, (2015-12-23), <http://thediplomat.com/2015/12/china-and-iraq-announce-strategic-partnership/> (11.07.2017).
- Tiezzi S., 2017, *Israel and China a "marrage made in heaven" – says Netanyahu*, (2017-03-22), <http://thediplomat.com/2017/03/israel-and-china-a-marriage-made-in-heaven-says-netanyahu/> (7.06.2017).
- What will China do if the Islamic State expands into Xinjiang?*, <https://www.quora.com/What-will-China-do-if-the-Islamic-State-expands-into-Xinjiang> (10.06.2017).
- Woycicki K. 2016, *Syria, Moskwa, Chiny*, <http://studioopinii.pl/kazimierz-woycicki-syria-moskwa-chiny/> (13.06.2017).
- Woźniak-Bobińska M. 2017, *Ukryty smok. Chińska polityka wobec Arabii Saudyjskiej*, „Historia i Polityka”, nr 19.
- Wspólne ćwiczenia Chińczyków i Saudyjczyków*, (2016-10-27), <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/cwiczenia-antyterrorystyczne-chin-i-arabii-saudyjskiej,687247.html> (11.07.2017).
- Zulfikar Rakhmat M. 2014, *China and Bahrain: Undocumented Growing Relations*, (2014-05-22), https://www.fairobserver.com/region/middle_east_north_africa/china-and-bahrain-undocumented-growing-relations-66107/ (11.07.2017).
- Zulfikar Rakhmat M. 2015, *The UAE and China's Thriving Partnership*, http://www.huffingtonpost.com/muhammad-zulfikar-rakhmat/the-uae-and-chinas-thrivi_b_7821640.html (25.06.2017).

Arkadiusz Machniak*

MISJA RESOLUTE SUPPORT W AFGANISTANIE – CELE I SPOSÓB REALIZACJI

THE RESOLUTE SUPPORT MISSION IN AFGHANISTAN – AIMS AND IMPLEMENTATION

Abstract

Mission “Resolute Support” began on 1 January 2015 after the 13 years of the ISAF operation. Resolute Support is intended to support the Afghan army and the preparation of the local headquarters of the security forces and institutions subordinate to the Ministry of National Defense and the Ministry of the Interior for independent action. It is now probably the last stage of preparing Afghanistan for autonomous action. International consultants play a key role on achieving the mission. Resolute Support is for Afghanistan forces responsible for efforts to launch independent efforts and the fight against the Taliban. Support for the Afghan security forces must be carried out with the help of the international coalition.

Key words: Resolute Support, coalition, terrorism

Wstęp

W dniu 31 grudnia 2014 r. międzynarodowa koalicja powstała do walki z ruchem talibskim zakończyła swoją działalność w ramach misji ISAF (International Security Assistance Forces). Wydaje się przedwczesne, aby obecnie dokonać jednoznacznej oceny skutków operacji realizowanej w Afganistanie w ramach tej misji. Pobieźna ocena przebiegu misji ISAF może doprowadzić do skonstruowania pewnych uogólnionych tez o jej małej skuteczności i ostatecznym fiasku.

Należy zaznaczyć jednak, iż obecna sytuacja polityczno-militarna w Afganistanie nie jest tylko wynikiem operacji zbrojnych realizowanych na jego terytorium po 2001 r., czyli po upadku reżimu talibów, ale jest efektem skomplikowanych, wieloaspektowych problemów cechujących ten region Azji od wielu pokoleń.

* Pracownik Wojska Polskiego, adres e-mail: amur5@tlen.pl

O ile dyskusyjna pozostaje ocena misji ISAF jako operacji typu Counterinsurgency (COIN), to bezdyskusyjna wydaje się teza, iż bezpieczeństwo tego regionu świata przestaje być problemem w skali mikro, ale urasta obecnie do rangi bezpieczeństwa globalnego.

W szeroko rozumianym interesie bezpieczeństwa międzynarodowego leży bowiem doprowadzenie do stabilizacji sytuacji w Afganistanie i do zneutralizowania wpływu ugrupowań terrorystycznych w tej części Azji. Stanowi to obecnie ogromne wyzwanie dla społeczności międzynarodowej borykającej się aktualnie z problemem agresywnej polityki zagranicznej Rosji (również na terenie Azji) oraz zagrożeniem ze strony tzw. Państwa Islamskiego (ISIS). W przypadku ISIS jako przykładu parapaństwa jest to istotne, gdyż jego emisariusze aktywnie działają na terenie Afganistanu od 2015 r., stanowiąc zagrożenie jednocześnie dla władz i sił bezpieczeństwa tego państwa, jak również dla sił koalicji pozostających w jego obrębie po 31 grudnia 2014 r.

Dla koalicji międzynarodowej w Afganistanie priorytetem stało się wypracowanie dalszej formuły swojej obecności na jego terytorium i zakresu pomocy dla rządu w Kabulu. Przyjęte założenia dalszej pomocy w stabilizacji sytuacji w Afganistanie ukierunkowane zostały na skuteczny proces szkolenia afgańskich sił odpowiedzialnych za jego obronę i bezpieczeństwo w takim zakresie, aby w perspektywie czasu mogły przejąć pełną kontrolę nad sytuacją w macierzystym kraju. Działania te mają zostać zrealizowane w ramach nowej misji o nazwie „Resolute Support”.

Czy jednak nie jest to próba uniku w sytuacji impasu i jednocześnie próba dyplomatycznego wyjścia z tego kraju w realiach nieprzypominających wycofania się sił międzynarodowych z Iraku? Celem, jaki autor zamierza przedstawić w ramach przedmiotowego tekstu, jest ukazanie zasadniczej różnicy pomiędzy misją „Resolute Support” a wcześniejszymi formami pomocy dla tego kraju organizowanymi przez społeczność międzynarodową.

Afganistan w okresie działalności międzynarodowych sił sojusznich

Współczesny terroryzm jest czynnikiem zakłócającym funkcjonowanie systemu międzynarodowego, jak również pozostaje istotną kategorią zagrożenia bezpieczeństwa współczesnych państw. Jako zagrożenie o charakterze asymetrycznym terroryzm jest zjawiskiem generowanym w ramach konfliktów między stronami, z których jedna na skutek dysproporcji potencjału militarnego i innych zasobów oraz odmienności kultu-

rowych decyduje się na wybór metod asymetrycznych. W tym przypadku metody asymetryczne w działaniach terrorystycznych powinno się pojmować jako strategię niekonwencjonalne z punktu widzenia przeciwnika, przy czym pojęcie „asymetryczność” odnosi się do aktywności słabszej strony konfliktu (Liedel 2010: 17).

Pozornie jest to zaskakujące, ale współczesny świat zwalcza islamski fundamentalizm od wielu dekad. W tym czasie pojawiały się i rozwijały kolejne generacje islamskiego dżihadu, stawiające sobie za cel powrót do pierwotnych społeczno-politycznych i duchowych źródeł islamu. Minione 25 lat to okres, kiedy obserwowano najbardziej dynamiczny wzrost liczby wyznawców dżihadu. Ostatnie lata walki z islamskim terroryzmem nie przybliżyły sił sprzymierzonych do zwycięskiego końca. Również wiele niefortunnych decyzji podjętych przez USA przyczyniło się do faktycznego pogorszenia w tej batalii szeroko rozumianego Zachodu („Polska Zbrojna” 2016: 88).

Należy zatem podkreślić, że dopóki dżihadysty będą pojmowali dżihad jako instrument służący muzułmanom do narzucenia całemu światu panowania szariatu, dopóty drugorzędne znaczenie będzie miał podział na mały i wielki dżihad oraz wszelkie próby wykazania tego, która interpretacja jest poprawna. Równie mało przekonująco będą brzmieć głosy tych wszystkich, którzy starają się bagatelizować problem, twierdząc, iż radykalni muzułmanie to tylko niewielki odsetek wyznawców tej religii. Milczące przyzwolenie większości nie pozwala na stoicyzm, trzeba bowiem zaznaczyć, że świadomie walczące mniejszości, dla których życie jest największą wartością, często pociągały za sobą niezdecydowanych (Sadowski 2013: 45–46).

Historia nauczyła Afgańczyków nie ufać cudzoziemcom i zagranicznym nowinkom. Afgańczycy są lojalni przede wszystkim wobec swego rodu, klanu czy plemienia, nie zaś wobec kraju, władzy centralnej lub społeczeństwa. Większość z nich utożsamia swe interesy raczej z interesami grup niż narodu i państwa. Kochają swobodę, są dumni, hardzi i zapalcywi. Te elementy afgańskiego krajobrazu społeczno-politycznego wyróżniają Afgańczyków pośród państw Azji (Piekarowicz 1984: 10–11).

Amerykańska interwencja przeciwko reżimowi talibów w Afganistanie, będąca bezpośrednią reakcją na ataki z 11 września 2001 r., przekształciła się w najważniejszy konflikt asymetryczny na początku XXI wieku (Lakomy 2013: 185). Dane wywiadowcze wskazywały, że za atakami w Nowym Yorku stała Al-Kaida wspierana przez afgańskich talibów, co potwierdziły raporty wywiadowcze, jakie otrzymał w ciągu

pierwszych siedmiu dni po zamachu prezydent USA Georg W. Bush (Regina-Zacharski 2010: 276).

Dnia 7 października 2001 r. rozpoczęła się operacja o kryptonimie „Enduring Freedom”, kiedy to władze USA negatywnie zareagowały na afgańską propozycję postawienia Osamy bin Ladena przed sądem islamskim. W jej efekcie samoloty amerykańskie i brytyjskie dokonały pierwszych bombardowań terytorium kontrolowanego przez talibów, głównie obiektów w Kabulu oraz obszarów dozorowanych przez Al-Kaidę (Lakomy 2013: 185).

W listopadzie 2001 r. rozpoczął się drugi etap działań, który polegał na ofensywie wojsk lądowych koalicji. Połączone siły zdobywały sukcesywnie ważniejsze miasta, kolejno: Mazar-e-Sharif, Kandahar i Kabul. Opanowano również lotnisko w Bagram. Natomiast w grudniu 2001 r. rozpoczęły się walki w Tora-Bora, ostatniej twierdzy Al-Kaidy wykorzystującej sieć tuneli powstałych w czasie wojny z Rosją Radziecką, które opanowane zostały po kilku tygodniach ciężkich walk (Czarniejska 2008: 17).

Pierwsza część operacji „Ednuring Freedom” zakończyła się umiarkowanym sukcesem. Udało się zrealizować większość sformułowanych przez rząd USA celów militarnych. Likwidacji uległy wszystkie ośrodki szkolenia terrorystów w Afganistanie, obalono reżim talibów i stworzono podstawy do normalizacji sytuacji w tym kraju. Wojna z talibami doprowadziła do przejścia władzy przez polityków związanych z NATO, co rodziło nadzieję na szybką demokratyzację tego kraju i podniesienie warunków życia. Niestety, sytuacja na terenie Afganistanu w kolejnych latach nie uległa znaczącej poprawie. USA, usatysfakcjonowane osiągnięciem krótkoterminowych celów, skupiły się na działaniach w Iraku, pozostawiając teatr afgański głównie siłom NATO, które rozpoczęły przedsięwzięcia w ramach operacji ISAF (Lakomy 2013: 199).

Operacja ISAF nie była operacją o charakterze stabilizacyjnym (gdyż jest to termin z doktryny USA i jest to cały zbiór wszelkiego rodzaju działań Sił Zbrojnych USA wspierających dyplomację amerykańską), nie była również operacją pokojową (gdyż są to działania komponentów wojskowych dowodzonych bezpośrednio przez struktury ONZ), nie była też wojną (gdyż NATO nie zerwało z nikim stosunków pokojowych i nie było w konflikcie). Natomiast na podstawie porozumienia zawartego w grudniu 2001 r. w Bonn pomiędzy rządem Afganistanu (reprezentowanym przez większość przedstawicieli ugrupowań działających w Afganistanie) i NATO oraz na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1386, powołującej operację pokojową, oraz na podstawie rozdziału VI Karty Narodów Zjednoczonych była jedną z klasycznych

operacji reagowania kryzysowego (operacją wojskową AJP 3.-4), konkretnie operacją wspierania pokoju (AJP 3.-4.1), a dokładnie ze względu na cele i podstawy prawne – operacją wymuszenia pokoju (ang. *Peace enforcement operation*) (Trembecki 2010: 67).

Koncepcja zaangażowania sił NATO w Afganistanie wymagała określenia czasu poszczególnych jej faz. Siły koalicyjne nie przewidziały jednak pogorszenia sytuacji po 2006 r. Szczegółowe propozycje dalszych działań podjęto dopiero podczas szczytu NATO w Strasburgu w 2009 r., wskazując na konieczność szkolenia afgańskich sił bezpieczeństwa i armii oraz określając kroki niezbędne do realizacji tych celów (Belica 2014: 30).

Na poziomie strategicznym działania NATO w Afganistanie cechowały się częstymi zmianami koncepcji realizacji oraz brakiem ciągłości prowadzonych przedsięwzięć. Do 2004 r. w ramach dotychczasowych operacji nie prowadzono działań przeciwpartyzanckich, a jedynie przeciwterrorystyczne. Główny nacisk położono na zwalczanie Al-Kaidy, przez co zaniedbano działania sprzyjające poprawie funkcjonowania władz centralnych oraz polepszenia sytuacji bytowej miejscowej ludności. Po 2004 r. doszło do modyfikacji strategii w Afganistanie. Wpłynęło na to zaangażowanie sił USA w kampanię w Iraku i nieskuteczność dotychczasowych działań. Wówczas strategię uzupełniono o pozyskiwanie kontroli nad ludnością afgańską poprzez obecność wojsk na tych terenach i współpracę ze społecznością lokalną. W połowie 2005 r. ponownie zmodyfikowano strategię, głównie z powodu wzrostu liczby ataków ze strony rebeliantów. By wesprzeć wojska USA, zdecydowano się na rozszerzenie odpowiedzialności wojsk ISAF na prowincje południowe i wschodnie (Belica 2014: 34–35).

NATO wpadło w strategiczną pułapkę wynikającą z braku realnego planu stabilizacji sytuacji społeczno-politycznej w Afganistanie. Odwołując się do demokratycznych procedur wyborczych, liczone na przyjęcie zasad liberalnej demokracji realizującej idee społeczeństwa obywatelskiego. W kontekście wieloetnicznego, muzułmańskiego, zacofanego i przesiąkniętego polityczną kulturą przemocy społeczeństwa Afganistanu instytucje demokratycznej partycypacji oraz reprezentacji politycznej petryfikują tradycyjne podziały społeczno-religijno-regionalne i umacniają konfliktogenną naturę plemiennie-klanowych struktur politycznych tego kraju (Gruszczak 2010: 40).

Po zakończeniu misji ISAF i wycofaniu większości sił międzynarodowych doszło do pogorszenia stanu bezpieczeństwa w Afganistanie. Talibowie umocnili nie tylko militarną i administracyjną kontrolę na obszarach swojej tradycyjnej aktywności, ale przejęli też nowe tereny.

Obecnie kontrolują całkowicie lub w znacznym stopniu około 60 z 400 afgańskich dystryktów wchodzących w skład 34 prowincji. Oficjalnie głównymi celami ruchu talibów, który liczy od 35 do 40 tys. członków, pozostaje zmuszenie do wycofania się sił międzynarodowych, obalenie władz w Kabulu i przywrócenie Islamskiego Emiratu Afganistanu („Biuletyn PISM” nr 5 (1355), 2016: 1).

Analiza determinantów skuteczności misji obcych wojsk może iść w parze z analizą powodów destabilizacji sytuacji na terytorium ich stacjonowania. Afgańska rebelia ma podstawy w rozczarowaniu Afgańczyków, głównie tych z prowincji, nieudolnością sił międzynarodowych i nowych władz w zapewnieniu im bezpieczeństwa i poprawy bytu (Jureńczyk 2013: 248).

Afgańskie służby bezpieczeństwa przyjęły wyraźnie postawę defensywną, koncentrując się na obronie baz i punktów kontrolnych oraz zmniejszając liczbę działań ograniczających pole manewru przeciwnika. Utrzymują jednak kontrolę nad głównymi ośrodkami miejskimi, większością stolic dystryktów i kluczowymi szlakami komunikacyjnymi („Biuletyn PISM” nr 5 (1355), 2016: 2).

Zdaniem badaczy konfliktu afgańskiego społeczność międzynarodowa w tym kraju znalazła się w „pułapce strategicznej”. Doszło do takiej sytuacji ze względu na brak wizji w działaniach. Państwa europejskie nie chcą generalnie większego zaangażowania w Afganistanie. Zakładano kryzysowy charakter interwencji (stabilizacja, wsparcie bezpieczeństwa), a tymczasem przyjęła ona formę wojny przeciwpartyzanckiej. Doszło do zaognienia, a nie wyciszenia konfliktu (Iłciów 2011: 90).

Afganistan jest republiką islamską i nadal stanowi arenę, na której pozostaje u władzy umiarkowany islam – otwarty na pokojową koegzystencję i współpracę z Zachodem i państwami sąsiednimi. W kontekście aktualnej sytuacji na świecie jest to kwestia najwyższej wagi. Zagrożenie ze strony wojującego islamu, od którego zaczęła się wojna USA i sojuszników z terroryzmem, pozostaje w Afganistanie bardzo duże. Dlatego właśnie jest niezwykle ważne rozwijanie współpracy i przekazywanie dalszego wsparcia dla państw muzułmańskich, takich jak Afganistan, który ze wszystkimi swoimi defektami pozostaje muzułmańską formą demokracji, otwartą na świat zewnętrzny i zwalczającą fundamentalizm („FAE Policy Paper” 2015: 3).

Obecnie istnieją niewielkie szanse na to, aby misja w Afganistanie zakończyła się pełnym sukcesem, to jest zapewnieniem bezpieczeństwa w kraju. Głównym powodem są sukcesywnie odradzające się siły talibów, które intensyfikują działania zbrojne w tym kraju (Jureńczyk 2011: 235).

Siły międzynarodowe pozostają w Afganistanie jedyną alternatywą dla powrotu rządów talibów lub ogarnięcia kraju przez wojnę wszystkich

ze wszystkimi, aż do ostatecznego rozpadu struktur państwa. Zadania, jakie stoją przed międzynarodowymi siłami zaangażowanymi w stabilizację sytuacji, są niezmiernie trudne do zrealizowania (Regina-Zacharski 2010: 291).

Kiedy podjęta została decyzja o wycofaniu sił NATO z operacji ISAF w Afganistanie z dniem 31 grudnia 2014 r., istniała jeszcze nadzieja, że uda się ustabilizować sytuację w tym państwie, przynajmniej na tyle, aby przyszłym pokoleniom data ta nie kojarzyła się jednoznacznie jako symbol porażki NATO oraz jego sojuszników i w tym kontekście całego Zachodu. Jednak data zakończenia misji ISAF – bez względu na zmieniającą się sytuację w Afganistanie – sprawiła, że poziom bezpieczeństwa w tym państwie uległ pogorszeniu. Wkrótce stało się jasne, że Afganistan i jego mieszkańcy nie są jeszcze gotowi do samodzielnego funkcjonowania bez wsparcia ze strony społeczności międzynarodowej, asysty odnoszącej się do kwestii „twardego”, militarnego bezpieczeństwa („Polska Zbrojna” 2014: 90).

Nowa misja, jaką zaplanowano w Afganistanie, musiała obejmować nie tylko szkolenie, ale także wsparcie wywiadowcze, finansowe i logistyczne, aby mieć wpływ na bezpieczeństwo w kraju. Propozycje USA w sprawie dalszego finansowania i wsparcia sił bezpieczeństwa Afganistanu na dotychczasowym poziomie wydawały się istotne dla przyszłej stabilizacji sytuacji w Afganistanie. Pochopne zmniejszenie sił bezpieczeństwa Afganistanu mogło doprowadzić do przechodzenia części wyszkolonych żołnierzy i policjantów na stronę rebeliantów. Ze względu na ograniczenia finansowe i polityczne ze strony sił koalicji międzynarodowej konieczne stały się skoncentrowane wysiłki w celu zbudowania kompetentnych władz i administracji centralnej Afganistanu („Biuletyn PISM” nr 42 (1018), 2013: 13).

Misja „Stanowcze Wsparcie” – ostateczna szansa na stabilizację w Afganistanie czy próba dyplomatycznego wyjścia z impasu

Rozwój wypadków w Iraku w 2014 r. wskazuje, jakie konsekwencje może mieć całkowite wycofanie się sił międzynarodowych z kraju, który nie odzyskał jeszcze w pełni wewnętrznej stabilizacji. W krótkim czasie cały wysiłek finansowy i ludzki włożony w stabilizację sytuacji w Iraku może zostać zmarnowany. Nie chcąc dopuścić do zwycięstwa radykalnych islamistów, USA oraz ich sojusznicy muszą się militarnie angażować na terenie Bliskiego Wschodu. NATO uznało również, że nie może

wycofać się z Afganistanu bez obawy destabilizacji sytuacji w tym kraju, a nawet kolejnej wojny domowej na jego terytorium. Dlatego w 2013 r. rozpoczęto przygotowania do kolejnej misji sojuszu o charakterze niebojowym o kryptonimie „Resolute Support”. Jak dotąd udział w tej misji zadeklarowało 40 państw, w tym Polska („Polska Zbrojna” 2014: 30).

„Resolute Support” rozpoczęła się 1 stycznia 2015 r., zaraz po zakończeniu trwającej 13 lat operacji ISAF. Na potrzeby misji, mającej charakter szkoleniowo-doradczy, Afganistan został podzielony na pięć dowództw doradczo-szkoleniowych (Train, Advise, Assist Command-TAAC). Celem misji „Resolute Support” jest wsparcie afgańskiego wojska, policji oraz przygotowanie dowództw tamtejszych sił bezpieczeństwa i instytucji podległych ministerstwu obrony narodowej i spraw wewnętrznych do samodzielnego działania (wiadomości.wp.pl/kat,1356,title,Polacy-na-misji-Resolute-Support-w-Afganistanie-nowa-operacja-może-być-bardziej-nibe-zpieczna-dla-zolnierzy-niż-wczesniej, 13.07.2016).

Od 1 stycznia 2015 r. siły bezpieczeństwa Afganistanu (ANSF) mają w pełni odpowiadać za bezpieczeństwo w tym kraju. Zapewnione zostało wsparcie finansowe oraz obecność niewielkiej misji szkoleniowej NATO i misji antyterrorystycznej USA. NATO ma zapewnić utrzymanie dotychczasowych osiągnięć w Afganistanie, doprowadzić do osłabienia talibów i ustabilizować sytuację w kraju w ciągu dekady. W interesie społeczności międzynarodowej leży bowiem uniknięcie w dalszej perspektywie destabilizacji Afganistanu, jak to się stało w Iraku. Kontynuacja zadań szkoleniowych i antyterrorystycznych w Afganistanie jest konieczna, ponieważ brak doradców wojskowych uniemożliwiłby wpływ koalicji międzynarodowej na finansowanie afgańskich sił bezpieczeństwa oraz inne formy pomocy rozwoju dla tego kraju po 2014 r. Bez obecności USA trudno będzie oczekiwać wsparcia dla Afganistanu ze strony NATO i krajów Azji. Nie ulega wątpliwości, że dla przyszłej stabilności Afganistanu kluczowe jest rzeczywiste partnerstwo władz w Kabulu z USA i NATO („Biuletyn PISM” nr 5 (1117), 2014: 1–2).

Jeszcze przed formalnym rozpoczęciem misji „Resolute Support”, 30 września 2014 r., rząd Afganistanu podpisał z USA umowę o współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony (*Security and Defense Cooperation Agreement*). Dokument ten, znany wcześniej jako dwustronna umowa w sprawie bezpieczeństwa (*Bilateral Security Agreement*), był podstawowym wymogiem, aby amerykańskie wojska mogły pozostać w Afganistanie po 2014 r. Równocześnie podpisana została druga umowa – między NATO a Afganistanem, regulująca kwestię obecności personelu całej koalicji (*The status of NATO forces and NATO personel conducting mutually agreed NATO-led activities in Afghanistan*). Na podstawie tych

umów siły koalicji międzynarodowej mogą korzystać, oprócz Kabulu i Bagram, z regionalnych baz w Heracie (zachód), Mazar-e-Sharif (północ), Kandaharze (południe) i Dżalalabadzie (wschód). Ponadto koalicja może wykorzystywać lotniska w Bagram, Kabulu, Heracie, Mazar-e-Sharif, Szindad, Shorab i Kandaharze. Koalicjanci uzyskali prawo korzystania z przejść granicznych w Hajratanie w prowincji Balch, Torcham w prowincji Nangarhar, Spin Boldak zlokalizowanej na terenie południowej prowincji Kandahar, Torghondi w prowincji Herat czy też w Szerkham Bandar w prowincji Kunduz („Polska Zbrojna” 2014: 30–31).

Pierwszym dowódcą operacji „Resolute Support” był amerykański generał John F. Campbell, który dowodził siłami koalicji liczącymi około 12 tys. żołnierzy. Do udziału w doradztwie i szkoleniu sił bezpieczeństwa Afganistanu zaplanowano od 1200 do 1400 spośród nich. Podobnie jak w przypadku misji ISAF trzon tej koalicji to siły zbrojne USA. Rząd USA podjął decyzję, iż w latach 2015–2016 w Afganistanie będzie stacjonować 9800 żołnierzy US Army. W misji „Resolute Support” uczestniczą m.in. żołnierze z takich państw, jak Niemcy, Turcja, Włochy, Hiszpania, Anglia, Rumunia, Holandia, Australia, Gruzja, Litwa, Czechy, Estonia czy Polska („Polska Zbrojna” 2014: 31).

Aktualna sytuacja w Afganistanie oraz wokół niego coraz bardziej jest związana nie tylko z najnowszą kampanią militarną przeciwko ISIS, podjętą przez USA wraz z koalicją międzynarodową, lecz również z rosnącym globalnym zagrożeniem ze strony radykalnych islamistów. Afganistan w 2014 r. był areną kilku spektakularnych akcji militarnych przeprowadzonych przez talibów. Pomimo że nie zakończyły się one większymi sukcesami rebeliantów, to jednak poważnie nadszarpaneły wizerunek afgańskich sił bezpieczeństwa („Polska Zbrojna” 2014: 91).

Ponadto dalszą destabilizacją sytuacji w Afganistanie zainteresowani są nie tylko talibowie i ich islamistyczni sojusznicy, ale również państwa ościenne, które w tej części świata realizują swoje strategiczne interesy. Taka sytuacja międzynarodowa i regionalna rywalizacja mogą być czynnikami negatywnie wpływającymi na stabilizację sytuacji w Afganistanie („Polska Zbrojna” 2014: 92).

Aktualna sytuacja w Afganistanie nie jest bardziej stabilna niż w Iraku w 2011 r. Niekoniecznie musi to jednak oznaczać powtórkę z wariantu irackiego. Przyszłość Afganistanu jest kwestią otwartą. Kluczowe wydaje się obecnie bliższe współdziałanie tego państwa z USA. Podzieleni wewnętrznie Afgańczycy nie są bowiem w stanie przeciwstawić się siłom prowokowanym z zewnątrz, a walki etniczne mogą ponownie przygotować grunt pod powrót do władzy talibów („FAE Policy Paper” 2015: 95).

Pogląd ten podzielił były dowódca sił ISAF w Afganistanie gen. J. F. Dunford Jr., twierdząc, iż rząd USA będzie kontynuować dobre relacje przy współpracy z władzami Afganistanu, ulepszając jednocześnie militarny potencjał ANSF poprzez działalność amerykańskich doradców. Personel nowej koalicji może wykorzystać doświadczenia misji ISAF i stworzyć nowe rozwiązania dla systemu bezpieczeństwa Afganistanu (Resolute Support Security Force Assistance Guide 3.12, 2014: 1).

Misja „Resolute Support” ma kwaterę główną w Kabulu oraz pięć tzw. Train Advise Assist Command (TAAC) sformowanych przy sztabach korpusów oraz 111. dywizji armii afgańskiej w Kabulu. Na przykład polscy żołnierze jako zagraniczni doradcy pełnią służbę na zasadzie wkładu narodowego w bazie Gamberii przy TAAC-East zlokalizowanym obok 201. Korpusu ANA. Specyfikę pracy doradców międzynarodowych trudno porównać do zgrupowań bojowych działających poprzednio. Każdy oficer wykonuje zadania w innej komórce sztabowej. Wszyscy doradcy pracują na rzecz podniesienia zdolności afgańskich sił bezpieczeństwa. Rozmowy doradców ze stroną afgańską na poziomie ministerstwa obrony (Ministry of Defence – MoD) oraz ministerstwa spraw wewnętrznych (Ministry of Interim – MoI) i innych instytucji centralnych, takich jak sztab generalny, komenda główna afgańskiej policji, prowadzone są codziennie z wyjątkiem piątku. Misja ta realizuje więc zadania wyłącznie na szczeblu centralnym i korpusu. Jest obecnie prawdopodobnie ostatnim etapem przygotowania Afganistanu do samodzielnych działań. Doradcy międzynarodowi pełnią zasadniczą rolę w realizacji celu misji. To oni są źródłem profesjonalnej wiedzy i doświadczenia przekazywanego dowódcom, szefom i kierownikom urzędów centralnych, a także na poziomie korpusu. W misji tej obowiązki doradców pełnią oficerowie, pracownicy wojska (DoD Civilians – pracownicy Departamentu Obrony USA) oraz pracownicy kontraktowi. Łączący ich wspólny mianownik to posiadane doświadczenie w służbie i pracy na podobnym stanowisku, na jakim pracują afgańscy oficerowie i urzędnicy. Większość cywilnych doradców to również emerytowani oficerowie i urzędnicy państwowi (www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/16618?t=Misja-Resolute-Support-inna-od-wszystkich, 21.08.2016).

Opracowane założenia świadczą, że do misji „Resolute Support” przyjęto personel w pełni kompetentny i zdeterminowany do kreowania długoterminowych działań. Pełny sukces tych działań musi skutkować podtrzymaniem dotychczasowych osiągnięć i zneutralizować zaplecze dla terroryzmu w tym kraju (ISAF Security Force Assistance Guide 2.0, 2014: 1).

W Afganistanie żołnierze koalicji nie biorą już bezpośredniego udziału w operacjach zbrojnych, ale zagrożenie nie uległo zmniejszeniu i należy liczyć się z niebezpieczeństwem, kiedy doradcy opuszczają określoną bazę („Polska Zbrojna” 2015: 50).

Siły bezpieczeństwa Afganistanu osiągnęły ważny etap w swojej działalności. Widoczny jest postęp w ich działaniu, ale nie jest to potencjał stały i równomierny. Jest jeszcze wiele spraw do uregulowania w procesach zarządzania i funkcjonowania instytucji Afganistanu. W ocenie doradców koalicyjnych wiele sektorów strategicznych, np. logistyka i wywiad sił bezpieczeństwa tego państwa, wymagają dalszej przebudowy (ISAF Security Force Assistance Guide 2.0, 2014: 3).

Misja „Resolute Support” w Afganistanie miała zostać zakończona w 2016 r., jednak trwa nadal. Szkolenia koalicjantów pomagają siłom bezpieczeństwa Afganistanu, które wykazują się odwagą i determinacją. Obecnie brak jest danych co do terminu zakończenia tej misji. Część krajów członkowskich złożyła kolejne obietnice wpłat finansowych do międzynarodowego funduszu, z którego utrzymywane są siły bezpieczeństwa Afganistanu. Fundusz ten dysponuje obecnie kwotą 1,5 mld dolarów USA (wiadomości.com/misja-resolute-support-afganistanie-prze-dluzona, 21.08.2016).

Jest to istotne, gdyż ze strony części koalicjantów, np. USA, padają zarzuty, iż wysiłek militarny tego kraju nie był wsparty należyтым międzynarodowym poparciem finansowym („Stars and Stripes” 2015: 32).

Według ekspertów poprzedzająca misję Resolute Support operacja ISAF doprowadziła pomimo trudności do zbudowania afgańskich sił bezpieczeństwa w liczbie około 350 tys. żołnierzy oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej. W ramach nowej misji wojska koalicyjne nie są tak widoczne jak przed 2014 r. Zadania misji związane z doradzaniem i szkoleniem realizowane są tylko w bazach wyższych dowództw i ministerstwach. Liczba żołnierzy uczestniczących w misji Resolute Support musi być wystarczająca, gdyż to siły bezpieczeństwa Afganistanu mają prowadzić akcje bojowe w sposób samodzielny. W misji Resolute Support około 20% stanowisk jest zarezerwowanych dla instruktorów i doradców. Reszta personelu skupia się na zadaniach wspomagających, takich jak ochrona, wsparcie teleinformatyczne czy też zarządzanie procedurami („Polska Zbrojna” 2014: 32).

Opracowana wcześniej strategia zakładała zmniejszenie sił stacjonujących w Afganistanie. W tym przypadku istnieje jednak ryzyko większych zagrożeń dla stanu bezpieczeństwa w tym państwie, co może zostać zrównoważone przez zakładane ponowne podniesienie liczby żołnierzy amerykańskich stacjonujących w tym kraju. Ze względu na

relacje z rządem Afganistanu, jak również oceniając lokalne rozgrywki, polityczne siły międzynarodowe stacjonujące w Afganistanie powinny skupić się na szkoleniu sił bezpieczeństwa tego kraju tak, aby płynnie przejść do kolejnej misji sił koalicyjnych (Górka-Winter 2015: 2).

Zakończenie

Sytuacja polityczna i gospodarcza Azji powinna być postrzegana z uwzględnieniem czynników militarnych w zdecydowanie większym stopniu. Dzisiaj jest bowiem istotne, aby dostrzegać różnice wynikające z różnych strategii politycznych i militarnych, potencjałów obronnych czy też uwarunkowań regionalnych (Marszałek-Kawa, Gawłowski, red. 2012: 7).

Doświadczenia z Afganistanu pokazują, że NATO, biorąc pod uwagę brak wspólnej strategii, jest niezdolne do prowadzenia tak ambitnych projektów, jak budowa nowego państwa czy choćby zdolność użycia siły tam, gdzie jest to potrzebne. NATO nie jest w stanie sprostać szerokiemu wachlarzowi wyzwań, jakie należało zrealizować przy wkroczeniu do Afganistanu. Misja ISAF wywołała dyskusję, czy NATO stać na takie wyzwanie („Biuletyn Międzynarodowy INP i SM UJ” nr 10, 2018: 5).

W ocenach ekspertów bieżąca sytuacja w Afganistanie wydaje się pogarszać, co zapoczątkowało wycofanie się wojsk ISAF. Niekorzystny kierunek rozwoju sytuacji w tym kraju jest efektem współistnienia kilku czynników, z których najważniejsze to słabość afgańskich sił bezpieczeństwa i umacnianie się struktur talibów. Jeszcze przed końcem misji ostrzegano, że ANSF mogą być niezdolne do samodzielnych działań. Opinie te nie były uwzględniane przez zachodnich polityków, którzy podkreślali krótkoterminowe cele i aspekty ideologiczne, tj. szybkie wyjście z tego kraju, co miało być przedstawione międzynarodowej opinii publicznej jako sukces. Nie uwzględniono realiów istniejących w Afganistanie, jak również zabrakło długoterminowej strategii wobec tego kraju („Polska Zbrojna” 2016: 98).

Powyższe pośrednio potwierdził sekretarz generalny NATO w trakcie jednej ze swoich konferencji prasowych, twierdząc, że wojsko afgańskie czyni pewne postępy, ale wsparcie tych działań wymaga dalszego międzynarodowego wysiłku („Stars and Stripes” 2015: 3).

Czy istnieją jednak realne powody, dla których społeczność międzynarodowa może pozostawić Afganistan w rękach rodzimych polityków przedkładających archaiczne zasady etniczno-plemienne nad standardy współczesnych zasad demokracji i polityki? Czy sytuacja w Afganistanie

upoważnia do zmniejszania zaangażowania sił międzynarodowych w przebudowę tego państwa i walkę z terroryzmem? Z popełnionych błędów należy wyciągać wnioski i kreować konstruktywne rozwiązania. Przedwczesne wyjście sił koalicyjnych z Afganistanu może przynieść negatywne skutki nie tylko dla tego regionu Azji, ale też całego świata. Dojdzie tym samym do powtórzenia wariantu z Iraku.

Faktem jest, iż afgańska armia i pozostałe siły bezpieczeństwa dalekie są od poziomu wojsk NATO. Niemniej jednak wydaje się, że kurs przyjęty po zakończeniu misji ISAF jest z wielu względów słuszny. Koniec misji ISAF wymusił bowiem na strukturach afgańskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa podjęcie działań zmierzających do samodzielnych wysiłków i walki z talibami. Przebudowa jednak musi być realizowana przy wsparciu sił międzynarodowych, które to w stosunku do partnerów afgańskich dzieli przepaść technologiczna, szkoleniowa i mentalnościowa.

Koalicja międzynarodowa nie może pozostać wobec Afganistanu bierna, gdyż konflikt w tym państwie dawno przestał mieć aspekt istotny tylko dla regionu, ale ma znaczenie dla bezpieczeństwa globalnego. Stabilizacja sytuacji leży w interesie społeczności międzynarodowej bez względu na koszty finansowe realizowanych w Afganistanie operacji militarnych.

Zasady i strategia misji Resolute Support wydają się logiczne. Nie można jednak przebudować sił bezpieczeństwa Afganistanu w ciągu dwóch czy też trzech lat. Po pierwsze więc, misja ta musi trwać dłużej niż operacja ISAF. Po drugie, należy podjąć trud przebudowy etosu zawodowego żołnierzy i funkcjonariuszy afgańskich sił bezpieczeństwa np. poprzez ich edukację w krajach państw NATO, a w dalszej kolejności służbę w rodzinnym kraju. Pomimo że powyższe wydaje się naiwne, należy wziąć pod uwagę różnice w wykształceniu i mentalności młodych afgańskich oficerów kształconych w krajach europejskich czy też USA, w porównaniu do ich starszych kolegów (w dużej części bez wykształcenia wojskowego) wywodzących się ze struktur np. mudżahedinów. Trud włożony w kształcenie młodych kadr sił bezpieczeństwa i ich dobre relacje z siłami międzynarodowymi przyniosą w perspektywie pozytywne efekty w postaci przejmowania pełnej odpowiedzialności za sytuację w tym kraju. Doradztwo przedstawicieli koalicji międzynarodowej musi być ponadto ukierunkowane na szkolnictwo wojskowe i policyjne w Afganistanie w takim stopniu, aby przemodelować te formacje do poziomu zbliżonego do NATO.

Społeczność międzynarodowa zmuszona jest do większego wysiłku finansowego, aby solidarnie wspomagać Afganistan w stopniu umożliwiającym neutralizowanie jeszcze jednego zagrożenia bezpośrednio związanego

z ekspansją islamskiego terroryzmu do Europy, to jest z wielką falą muzułmańskiej imigracji. Jest to problem, z którym przywódcy państw Zachodu nie potrafią sobie poradzić i wobec którego nie mówią jednym głosem.

Bibliografia

- Belica B. 2014, *NATO wobec konfliktów w Afganistanie: wyzwanie na miarę XXI wieku*, „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” nr 1(3), Ostrowiec Świętokrzyski.
- „Biuletyn Międzynarodowy Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2008, nr 10.
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2013, nr 42 (1018).
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2014, nr 5 (1117).
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2015, nr 87 (1324).
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2016, nr 5 (1355).
- Czarniejewska M. 2008, *Sytuacja w Afganistanie po obaleniu reżimu talibów*, „Studia Bliskowschodnie UJ” nr 2 (2) (wydanie internetowe).
- „FAE Policy Paper” 2015, nr 6.
- Gruszczak A. 2010, *Czy NATO jest jeszcze potrzebne? Nieortodoksyjne spojrzenie na strategię Sojuszu Północnoatlantyckiego na przykładzie konfliktu afgańskiego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010, vol. 4, Wrocław.
- Ileciów A. 2011, *NATO w impasie. Perspektywy rozwoju*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2011, nr 8, Siedlce.
- ISAF Security Force Assistance Guide 2.0, 2014, HQ Kabul.
- Jureńczyk Ł. 2011, *Użycie Polskiego Kontyngentu Wojskowego w misjach pokojowych i stabilizacyjnych w południowo-zachodniej Azji w pierwszej dekadzie XXI wieku. Od zaangażowania do wycofania*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, vol. 5, Wrocław.
- Jureńczyk Ł. 2013, *Jaka strategia w Afganistanie?*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” vol. 7, Wrocław.
- Lakomy M. 2013, *Misja International Security Assistance jako wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Studia Politicae Universitatis Silesiense”, t. II, Katowice.
- Liedel K. 2010, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Marszałek-Kawa J., Gawłowski R., red. 2012, *Ewolucja azjatyckiej polityki bezpieczeństwa*, Toruń.
- Piekarczyk R., 1984, *Cień Amanullaha*, Warszawa.
- „Polska Zbrojna” 2014, nr 12.
- „Polska Zbrojna” 2015, nr 12.
- „Polska Zbrojna” 2016, nr 6.
- „Polska Zbrojna” 2016, nr 9.
- Regina-Zacharski J. 2010, *Wojna w Afganistanie [w:] Współczesne konflikty zbrojne*, red. R. Łoś, J. Regina-Zacharski, Warszawa.
- Resolute Support Security Force Assistance Guide 3.12, 2014 (B), HQ Kabul.
- Sadowski M. 2013, *Diżhad – święta wojna w islamie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 8, Emów.

“Stars and Stripes” 2.12.2015.

“Stars and Stripes” 17.10.2015.

Trembecki J. 2010, *Sztuka operacyjna a strategia w Afganistanie*, „Bellona”, nr 1, Warszawa.

wiadomości.com/misja-resolute-support-afganistanie-przedluzona.

wiadomości.wp.pl/kat,1356,title,Polacy-na-misji-Resolute-Support-w-Afganistanie-nowa-operacja-moze-byc-bardziej-niebezpieczna-dla-zolnierzy-niz-wczesniej.

www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/16618?t=Misja-Resolute-Support-inna-od-wszystkich.

Tadeusz Olkusi*

ŚWIATOWE ZUŻYCIE ENERGII PIERWOTNEJ ORAZ ZAPOTRZEBOWANIE NA NIĄ W PRZYSZŁOŚCI

GLOBAL PRIMARY ENERGY CONSUMPTION AND FUTURE DEMAND FOR IT

Abstract

In the developing world, the demand for energy is constantly growing. Most scenarios of economic development in the world predict an increase in demand for fuels and energy. For example, in the New Policy Scenario developed by the International Energy Agency, an increase in the share of natural gas and renewable energy in primary energy demand is assumed. Not only highly developed countries expect an increased demand in this area, also developing countries, mainly from Asia, will need more fuels and energy in the future. The main development engines will be China and India. It is these countries that will need the most raw materials and energy. Poland is also planning further economic development, but the continued lack of energy policy does not allow for the accurate assessment of future needs in this area.

Key words: primary energy, demand, consumption, coal, oil, natural gas, renewable energy sources

Wprowadzenie

Wzrastająca liczba mieszkańców Ziemi, jak też ogólny trend do bogacenia się i podnoszenia poziomu życia wymuszają coraz większe zapotrzebowanie na surowce i energię. Z danych United Nations (UN 2018) wynika, że liczba ludności w 2030 r. wzrośnie o miliard, z obecnych 7,6 mld do 8,6 mld. W 2050 r. na świecie będzie żyło już 9,8 mld ludzi, a w 2100 aż 11,2 mld. Taki wzrost populacji spowoduje zwiększenie zapotrzebowania na paliwa i energię. Będzie to dotyczyło zwłaszcza Azji, gdzie wzrost popytu będzie największy. Dla przykładu w Indiach

* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Energetyki i Paliw, ul. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków, adres e-mail: olkusi@agh.edu.pl

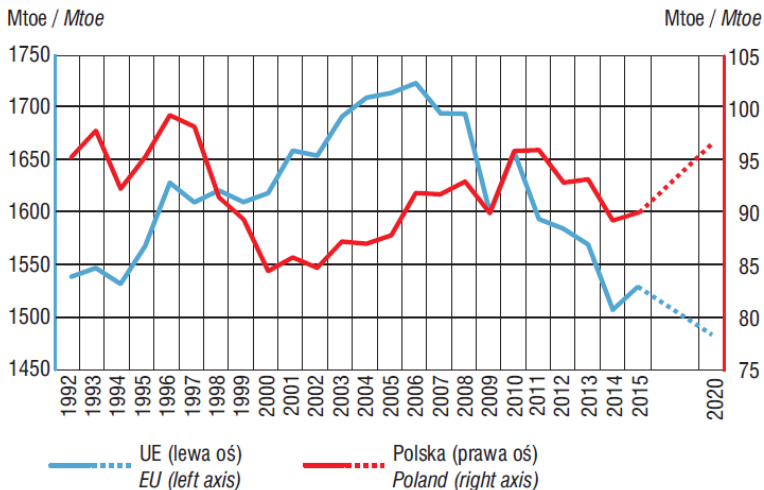
popyt na energię do 2040 r. wzrośnie o 30%, a ich udział w globalnym zużyciu energii osiągnie w 2040 r. 11% (Outlook 2017). Rozwijające się kraje Azji stanowią dwie trzecie globalnego wzrostu popytu na energię, a pozostały popyt obejmuje głównie Bliski Wschód, Afrykę i Amerykę Łacińską.

Jeśli chodzi o Polskę, to trend jest nieco inny. W następnych latach przewidywany jest spadek populacji. W 2050 r. liczba ludności rezydującej w Polsce, czyli osób przebywających na terenie naszego kraju co najmniej 12 miesięcy, wyniesie 34 mln 856 tys. W porównaniu do stanu w roku 2014, czyli w roku bazowym, dla którego wykonano prognozę GUS, oznacza to zmniejszenie liczby ludności o 3,15 mln, tj. o 8,3% (Prognoza 2015). Zgodnie z wynikami prognozy – w perspektywie do 2050 r. – liczba ludności rezydującej w Polsce będzie się systematycznie zmniejszała; znaczące zmiany rozpoczną się po 2020 r. W ciągu następnych 5 lat – do 2025 r. – liczba ludności zmniejszy się o 247 tys., zaś w kolejnych latach nastąpi znaczne przyspieszenie tempa zmian. Po 2030 r. każde pięcioletnie prognozowanego okresu zaznaczy się spadkiem liczebności populacji o ponad 500 tys. Najwyższe ubytki są spodziewane w latach 2035–2045. W okresie tych 10 lat populacja Polski zmniejszy się o 1,24 mln. Zmniejszenie populacji może oznaczać obniżenie zapotrzebowania na surowce energetyczne i energię, z drugiej jednak strony, zużycie energii w Polsce jest zdecydowanie niższe niż w krajach tzw. starej Unii, a chcąc osiągnąć poziom życia podobny do tego, jaki istnieje w Niemczech, Francji lub Wielkiej Brytanii, na pewno będzie to wymagało większego zużycia energii niż obecnie.

Na rys. 1 przedstawiono zużycie energii pierwotnej w Unii Europejskiej i w Polsce wraz z prognozą do 2020 r. Należy zwrócić uwagę na różne skale zużycia. Zużycie w UE zostało przedstawione na lewej osi, a Polski na prawej. Są to zupełnie różne ilości. Jeden wykres pozwala na pokazanie mechanizmów zachodzących na rynku zużycia. W Unii Europejskiej praktycznie od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku aż do roku 2007 następował wzrost zużycia energii pierwotnej. W późniejszych latach zaczął gwałtownie spadać z jednym wyjątkiem występującym w latach 2009–2010. Drugi raz wzrost zużycia energii pierwotnej można było zaobserwować w latach 2014–2015. Pomimo tego wzrostu do 2020 r. prognozowany jest spadek zużycia energii pierwotnej ze względu na wdrażane programy oszczędności energii oraz przenoszenia się przemysłu energochłonnego poza granice Unii Europejskiej.

W Polsce do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku zużycie energii pierwotnej było stosunkowo duże (jak na nasze warunki), ale w późniejszych latach zmniejszało się aż do 2000 r. Ponownie poziom

przekraczający 95 mln ton oleju ekwiwalentnego (toe) osiągnęło w latach 2010–2011 i w kolejnych latach zużycie spadało. Oczywiście zużycie energii pierwotnej powiązane jest ściśle z kondycją gospodarki, rozwojem lub recesją, a także importem i eksportem. Prognozowany wzrost zużycia energii pierwotnej w Polsce związany jest z planowanym rozwojem kraju i dążeniem do osiągnięcia poziomu życia takiego jak w krajach najbogatszych. Można mieć jednak wątpliwości, czy rozwój musi koniecznie oznaczać wzrost zużycia surowców i energii. W ostatnich latach w wielu krajach rozwiniętych obserwuje się zjawisko dalszego rozwoju przy jednoczesnym utrzymywaniu się zużycia energii na stałym poziomie lub nawet jego spadku. Związane to jest ze wzrostem efektywności wykorzystania energii i taki kierunek rozwoju jest najbardziej prawdopodobny.



Rys. 1. Zużycie energii pierwotnej w Unii Europejskiej i w Polsce wraz z prognozą do 2020 r.

Fig. 1. Primary energy consumption in European Union and in Poland together with the forecast by 2020

Źródło: Energia 2017.

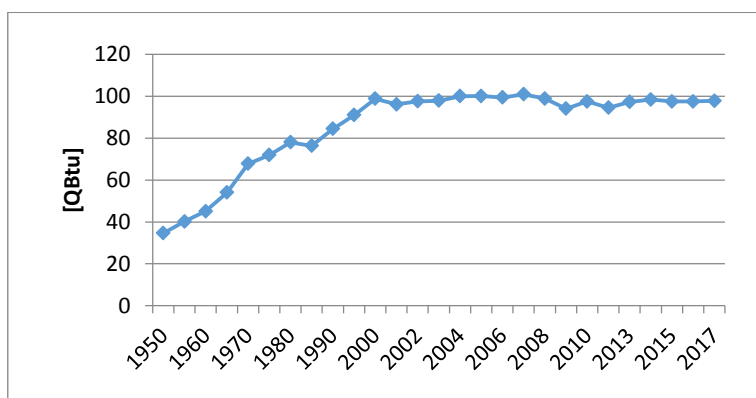
Wzrost zapotrzebowania na energię pierwotną byłby jeszcze większy, ale wdrażane są w całym świecie programy poprawy efektywności energetycznej, które pozwalają na lepsze, oszczędniejsze gospodarowanie paliwami i energią.

W przyszłości zmieni się też struktura zapotrzebowania na paliwa. Coraz mniejsze znaczenie będzie miał węgiel, wzrośnie natomiast znaczenie odnawialnych źródeł energii (OZE). OZE pokryją 40% przyrostu

zapotrzebowania na energię pierwotną. Do 2040 r. OZE będzie stanowić w Unii Europejskiej 80% nowych mocy, a produkcja energii elektrycznej po 2030 r. w UE będzie pochodzić głównie z wiatru. W innych regionach świata będzie rozwijana raczej generacja rozproszona oparta na systemach fotowoltaicznych instalowanych w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach.

Zużycie energii pierwotnej

Na rys. 2 przedstawiono globalne zużycie energii pierwotnej w świecie w latach 1950–2017. Wzrost zużycia energii pierwotnej po II wojnie światowej spowodowany był gwałtownym rozwojem wielu państw. Odbudowa globalnej gospodarki po wojnie wymagała wykorzystywania dużej ilości surowców i energii. Wiele państw Europy Zachodniej, dzięki wsparciu Stanów Zjednoczonych w postaci planu Marschala, mogło rozwijać się w sposób dynamiczny. Również państwa bloku wschodniego rozwijały się intensywnie, choć wolniej, ale wykorzystywały duże ilości surowców energetycznych i energii. W tamtych latach nie zwracano większej uwagi na oszczędzanie energii, ponieważ węgla było pod dostatkiem, a ropa, aż do kryzysu lat siedemdziesiątych, była tania. Pod koniec XX wieku zaczęto bardziej dbać o ochronę środowiska i zasobów. Podjęto wiele inicjatyw mających na celu ograniczenie wykorzystywania paliw kopalnych i zaczęto rozwijać energetykę odnawialną. Te działania doprowadziły do zahamowania wzrostu zużycia energii pierwotnej i od 2000 r. utrzymuje się ona na poziomie nieco poniżej 100 kwadrylionów Btu.

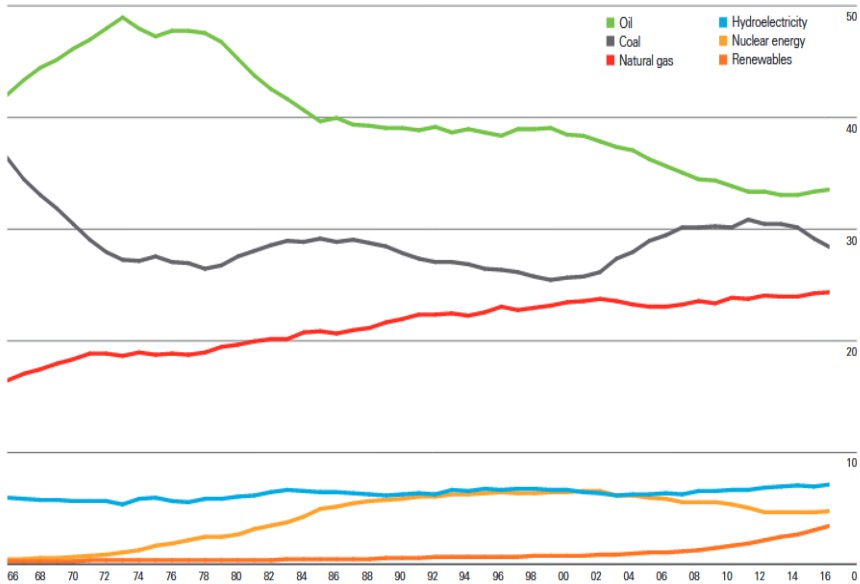


Rys. 2. Globalne zużycie energii pierwotnej na świecie w latach 1950–2017

Fig. 2. Global primary energy consumption in the world in the years 1950–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie Primary 2018.

Jak wygląda udział poszczególnych nośników energii w globalnym zużyciu na świecie, pokazuje rys. 3.



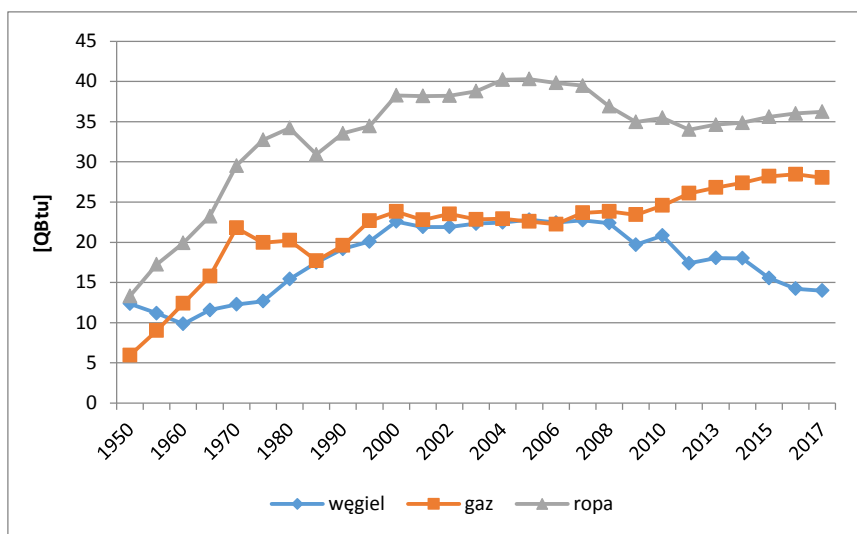
Rys. 3. Udział nośników energii w globalnym zużyciu [%]

Fig. 3. Shares of global primary energy consumption [%]

Źródło: BP 2017.

Z rysunku wynika, że ropa naftowa pozostaje nadal paliwem dominującym, stanowiąc około jednej trzeciej całej zużywanej energii. Po 15 latach spadków w latach 1999–2014 w 2016 r. udział ropy naftowej w rynku zwiększał się, i to drugi rok z rzędu. Udział węgla w rynku spadł do 28,1%, najniższego poziomu od 2004 r. Źródła odnawialne w produkcji energii ustanowiły rekordowy poziom wynoszący 3,2% globalnego zużycia energii pierwotnej (BP 2017).

Najważniejszym źródłem energii pierwotnej są paliwa kopalne. Dlatego na rys. 4 przedstawiono globalne zużycie paliw kopalnych w świecie w latach 1950–2017. Wyraźnie widać, że od kilku lat spada zużycie węgla, co spowodowane jest wspomnianą wcześniej troską o ochronę środowiska, rośnie natomiast znaczenie gazu ziemnego jako paliwa zdecydowanie mniej szkodliwego dla otoczenia. Ropa naftowa od lat jest głównym paliwem kopalnym, a jego udział w zużyciu energii pierwotnej jest największy. Prognozuje się jednak, że silny rozwój elektromobilności spowoduje w przyszłości spadek zapotrzebowania na ropę naftową.



Rys. 4. Globalne zużycie paliw kopalnych na świecie w latach 1950–2017

Fig. 4. Global consumption of fossil fuels in the world in the years 1950–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Primary 2018.

Zapotrzebowanie na węgiel

Zapotrzebowanie na węgiel będzie w dużej mierze zależało od dynamiki restrukturyzacji przemysłu węglowego w Chinach. Kraj ten od wielu lat jest największym producentem i konsumentem tego surowca i na przykład zmiana wielkości produkcji, zwiększenie lub zmniejszenie, ma ogromny wpływ na ceny u eksporterów. Dla Chin może to być stosunkowo niewielka zmiana, ale dla pozostałych odbiorców może być dotkliwie odczuwalna w postaci braków surowca na rynku lub jego nadmiaru, a to oczywiście przekłada się na ceny. Obecnie w Chinach prowadzone są różnorakie działania polityczne mające na celu utrzymanie cen węgla energetycznego na poziomie 80–90 USD/tonę. Działania te polegają na ogólnym zarządzaniu poziomem produkcji. Taki poziom cen jest wystarczająco akceptowalny przez wytwórców energii elektrycznej oraz odbiorców przemysłowych, a jednocześnie zapewnia wystarczająco wysoką marżę większości przedsiębiorstw węglowych.

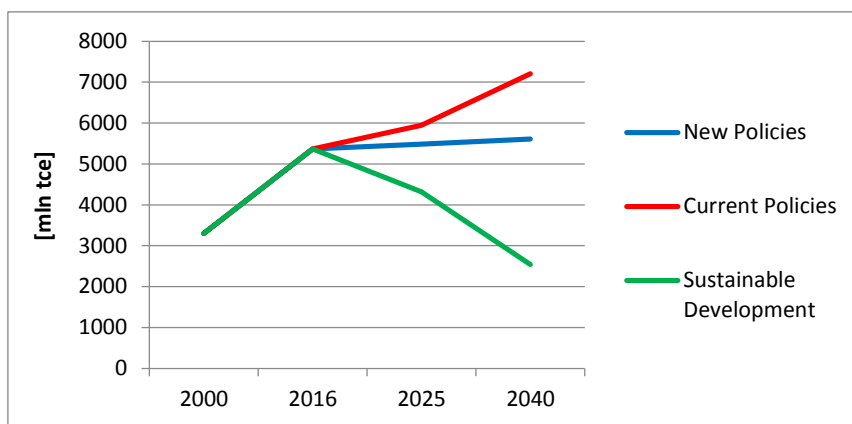
Wzrost popytu na węgiel w najbliższych dziesięciu latach będzie się zwiększał bardzo nieznacznie. W 2025 r. globalne zużycie węgla osiągnie wielkość 5490 mln tone of coal equivalent (tce), czyli minimalnie więcej niż w 2016 r., gdy wyniosło 5365 mln tce. Popyt na węgiel w Chi-

nach będzie nieznacznie malał z obecnego poziomu 2800 mln tce do 2725 mln tce w 2025 r. (Outlook 2017).

Jeśli chodzi o rynek krajowy, to budowane obecnie nowe bloki energetyczne w elektrowni Opole, w elektrowni Jaworzno, planowanej elektrowni Ostrołęka C, a także w oddanej do eksploatacji w grudniu 2017 r. elektrowni Kozienice, będą wykorzystywały węgiel kamienny. Trudno spodziewać się, aby wyłączono z eksploatacji dopiero co wybudowane bloki z powodu kosztów, które ze względów środowiskowych mogą być znaczne.

Dalsze korzystanie z węgla zależeć będzie w dużej mierze od kosztów związanych z jego wydobyciem, ale także, i to w coraz większym stopniu, od kosztów środowiskowych, które powstają między innymi podczas jego spalania. Jest to związane z emisją takich związków, jak: SO_2 , NO_x , CO, CO_2 , a także pyłów. Największy udział w kosztach gospodarczego korzystania ze środowiska mają opłaty związane z zawartością siarki (koszty emisji SO_2 i odsiarczania), następnie koszty dotyczące zawartości popiołu (emisja pyłów i składowanie odpadów), a kolejno koszty wynikające z emisji NO_x , CO i CO_2 . W przeliczeniu na jednostkę wytworzonej energii (1 MWh) koszt emisji związany ze spalaniem węgla o parametrach średnich będzie generował koszty w wysokości co najmniej 8,7 zł/MWh, a przy spalaniu węgla o bardzo złych parametrach, np. zawartości popiołu około 30% i zawartości siarki 1,4%, koszt ten może przekroczyć 16 zł/MWh (Grudziński 2013). Są to istotne koszty powodujące dodatkowo postrzeganie węgla jako paliwa „brudnego”. Zapotrzebowanie na węgiel kształtują też odbiorcy indywidualni. Nie mają oni zbyt dużego wpływu na globalne zużycie, niemniej jednak nadal wiele gospodarstw domowych ogrzewanych jest węglem. Istotnym czynnikiem wpływającym na decyzję o zakupie węgla jest stan zamożności gospodarstw domowych. Niektórych odbiorców po prostu nie stać na zakup drogiego węgla, a węgiel dla gospodarstw domowych, ze względu na lepsze parametry jakościowe oraz sortyment, jest droższy. Z badań przeprowadzonych przez K. Stalę-Szlugaj (2016) wynika, że w niektórych regionach Polski zużycie węgla będzie nieznacznie wzrastać, ale zważywszy na wprowadzane w różnych częściach kraju uchwały antysmogowe oraz wzrost wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, wzrost ten może być krótkotrwały.

Na rys. 5 przedstawiono zapotrzebowanie na węgiel w zależności od scenariusza rozpatrywanego przez International Energy Agency.



Rys. 5. Zapotrzebowanie na węgiel w zależności od scenariusza

Fig. 5. Demand for coal depending on the scenario

Źródło: opracowanie własne na podstawie Outlook 2017.

Jeśli kontynuowana będzie dotychczasowa polityka pozyskiwania i wykorzystywania paliw i energii (scenariusz Current Policies), to zapotrzebowanie na węgiel będzie nadal wzrastało i w 2040 r. przekroczy 7000 mln tce. W przypadku realizacji scenariusza nowych polityk (New Policies) zapotrzebowanie na węgiel będzie tylko nieznacznie rosło w porównaniu do roku 2016, który dla opracowywanych scenariuszy był rokiem bazowym. Jedynie w przypadku realizacji scenariusza zrównoważonego rozwoju, czyli promującego odnawialne źródła energii i wzrost efektywności energetycznej, zapotrzebowanie na węgiel będzie gwałtownie spadać aż do poziomu około 2500 mln tce w 2040 r., co oznacza spadek zużycia prawie o połowę.

Jak wynika z opracowania *Węgiel dla polskiej energetyki...* (Gawlik red. 2013), udział węgla w strukturze zużycia pierwotnych nośników energii zależeć będzie przede wszystkim od kształtowania się cen uprawnień do emisji CO₂, zdolności podaźowych węgla oraz rozwoju krajowego sektora gazowego. Zwłaszcza wysokie ceny uprawnień bezpośrednio wpływają na koszty wytwarzania energii elektrycznej i mogą wyprzeć węgiel ze struktury paliwowej.

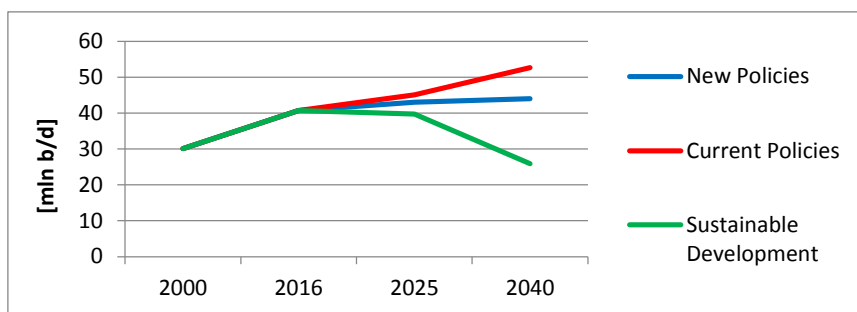
Zapotrzebowanie na ropę naftową

Rynek ropy naftowej w scenariuszu nowych polityk podzielony został na dwa okresy, do 2025 r. i po 2025 r. Do 2025 r. wpływ na popyt na ropę będzie miała wdrażana obecnie polityka efektywności wykorzysta-

nia paliw w pojazdach, która obejmuje 80% sprzedawanych samochodów osobowych i 50% samochodów ciężarowych. Popyt będzie również uzależniony od dynamicznie rozwijającego się rynku samochodów elektrycznych. Wzrost produkcji będzie następował głównie w Stanach Zjednoczonych, gdzie do 2025 r. nastąpi 80% wzrost podaży netto. Prognozuje się, że po 2025 r. popyt na ropę naftową znacznie spadnie. Wzrastać natomiast będzie popyt na wysokiej jakości chemikalia, nawet o 60% w latach 2016–2040 (Outlook 2017). W związku z pojawieniem się na rynku 280 mln samochodów elektrycznych w 2040 r. spadnie zapotrzebowanie na ropę naftową wykorzystywaną do napędu samochodów. Spadek ten zostanie jednak częściowo zrekomensowany wzrostem zapotrzebowania na ropę w lotnictwie i żegludze oraz w transporcie samochodami ciężarowymi. Po 2025 r. rynek ropy znowu stanie się bardziej uzależniony od surowca pochodzącego z krajów OPEC. Produkcja ropy naftowej będzie się utrzymywała na względnie stałym poziomie.

Scenariusz nowych polityk charakteryzuje się stałą tendencją wzrostową cen ropy naftowej, która do 2025 r. osiągnie poziom 83 USD/baryłkę (Outlook 2017). Amerykańskie badania dotyczące wielkości zasobów ropy zaciśniętej pokazują coraz większe jej zasoby, co pozwala optymistycznie patrzeć w przyszłość i nie obawiać się o braki surowca na rynku. Ze względu na coraz większą ilość odkrywanych zasobów w Stanach Zjednoczonych, ulepszenia technologiczne oraz rozwój samochodów elektrycznych spodziewany jest spadek cen ropy naftowej w 2040 r. do poziomu 70 USD/baryłkę. Spadek cen ropy naftowej w 2014 r. wymusił obniżkę kosztów wydobycia, jak również kosztów projektów przygotowywanych do realizacji. Tak niskich kosztów nie będzie można jednak utrzymać. Złoża, do których dostęp był najłatwiejszy, zostały już wyczerpane. Obecnie eksploatowane zasoby, a zwłaszcza te, po które będziemy sięgać w przyszłości, wymagają dużo większych nakładów inwestycyjnych, bardziej zaawansowanych technologii, jak również większych nakładów na ochronę środowiska, aby nie powtórzyły się takie katastrofy, jak na przykład katastrofa 20 kwietnia 2010 r. w Zatoce Meksykańskiej na platformie wiertniczej Deepwater Horizon należącej do British Petroleum, lub późniejszy wyciek ropy, również w Zatoce Meksykańskiej, z platformy wiertniczej koncernu Shell 13 maja 2016 r.

Na rys. 6 przedstawiono zapotrzebowanie na ropę naftową w zależności od scenariusza.



Rys. 6. Zapotrzebowanie na ropę naftową w zależności od scenariusza

Fig. 6. Demand for oil depending on the scenario

Źródło: opracowanie własne na podstawie Outlook 2017 r.

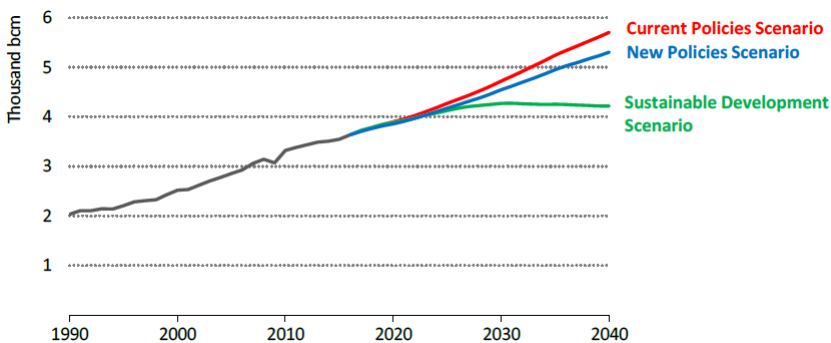
W przypadku realizacji scenariusza Current Policies zapotrzebowanie na ropę naftową będzie wzrastać od 40,7 mln b/d do 45,1 mln b/d w 2025 r. i 52,7 mln b/d w roku 2040. Również scenariusz nowych polityk (New Policies) przewiduje wzrost zużycia ropy naftowej, ale wzrost ten będzie wolniejszy i w 2025 r. osiągnie wielkość 43,0 mln b/d, a w 2040 r. – 44,0 mln b/d. Scenariusz zrównoważonego rozwoju przewiduje utrzymywanie się zapotrzebowania na ropę naftową na prawie identycznym poziomie jak obecnie (spadek zaledwie o 1,0 mln b/d), za to po roku 2025 spadek zużycia będzie gwałtowny, podobnie jak dla węgla, i w 2040 r. zapotrzebowanie wyniesie 25,9 mln b/d, co oznacza spadek o 36,4%.

Zapotrzebowanie na gaz ziemny

W ciągu najbliższych 25 lat wzrośnie, według scenariusza nowych polityk, zapotrzebowanie na gaz o 45%. Bardzo duży udział w tym wzroście będzie miał przemysł, jego udział wyniesie jedną trzecią wzrostu, więcej niż wzrost udziału gazu w sektorze energetycznym. Jeśli chodzi o regiony największego wzrostu, będą to przede wszystkim Azja, Afryka, Ameryka Łacińska i Bliski Wschód. Zapotrzebowanie na gaz zwiększy się tam o 80% (Outlook 2017). Za kilkanaście lat udział gazu w energetyce będzie wzrastał również ze względu na zmniejszanie się znaczenia węgla w tym sektorze. Gaz oraz odnawialne źródła energii będą mogły zająć jego miejsce. W scenariuszu nowych polityk prognozowany jest wzrost zużycia gazu o 1,6% rocznie i choć jest to wyraźny wzrost, nie jest on tak znaczący jak w poprzednich 25 latach, gdy wynosił 2,3% rocznie. Obecnie powrót do takiego wzrostu jest raczej mało realny. Obawy dotyczące wzrostu zużycia gazu wynikają z trudnego do

przewidzenia tempa rozwoju odnawialnych źródeł energii mogących wypierać gaz z rynku oraz z bariery cenowej wynikającej z niższej ceny węgla w stosunku do gazu, zwłaszcza na rynku azjatyckim. Aby zastąpić węgiel gazem, potrzebne jest wsparcie rządów poszczególnych państw. W najbliższych 25 latach Stany Zjednoczone zwiększą wydobycie o 300 mld m³, Chiny o 200 mld m³, a Rosja i Iran po 145 mld m³. Połowę przyrostu produkcji do 2040 r. będzie stanowił gaz łupkowy. Liderem w zakresie wydobycia gazu niekonwencjonalnego nadal będą Stany Zjednoczone, ale swój udział zaznaczą również takie państwa, jak: Chiny, Argentyna i Australia. Wzrośnie też znaczenie handlu gazem w formie LNG z 16% w 2016 r. do 60% w roku 2040 i ta forma handlu będzie wypierała tradycyjny przesył rurociągami. Niemniej jednak planowane są nowe gazociągi z Rosji i Turkmenistanu do Chin. Obecne instalacje do skraplania i regazyfikacji są wystarczające, aby zaspokoić potrzeby konsumentów. Do połowy lat dwudziestych XXI wieku nadwyżka zdolności produkcyjnych będzie zagospodarowywana przez wzrost importu, ale po roku 2020 potrzebne będą nowe moce. Duża część podaży będzie pochodziła z tanich źródeł gazu w Stanach Zjednoczonych, Rosji i Katarze. W następnych latach zmieni się struktura geograficzna odbiorców gazu. Największego importera gazu, czyli Unię Europejską, zastąpią państwa z Azji Południowej i Południowo-Wschodniej, a handel gazem przeniesie się z regionu Atlantyku do regionu Pacyfiku. W regionie Pacyfiku nastąpi 85% wzrost importu netto. Taka sytuacja ma już miejsce od dawna na rynku węgla, ponieważ rejon Pacyfiku jest obszarem największej wymiany pomiędzy eksporterami i importerami.

Na rys. 7 przedstawiono zapotrzebowanie na gaz ziemny do roku 2040 z podziałem na trzy scenariusze.



Rys. 7. Zapotrzebowanie na gaz ziemny do roku 2040 z podziałem na trzy scenariusze
Fig. 7. The demand for natural gas up to 2040, divided into three scenarios

Źródło: Outlook 2017.

Zapotrzebowanie na gaz ziemny zarówno w scenariuszu Current Policies, jak i New Policies będzie wzrastać. Jedynie scenariusz Sustainable Development przewiduje spadek zużycia gazu, ale jest to spadek bardzo powolny, gdyż gaz jako czystsze źródło energii będzie zastępował wycofywany z energetyki węgiel.

Jeśli chodzi o zużycie gazu w Polsce, to w 2016 r. wyniosło ono 14,77 mld m³ i było o prawie miliard wyższe niż w roku 2015 (Gospodarka 2017). Prognozowane zapotrzebowanie na gaz ziemny w Polsce według obowiązującej nadal polityki energetycznej Polski do 2030 r. przewiduje systematyczny wzrost zużycia do roku 2030. W 2020 r. ma ono wynieść 17,1 mld m³, w 2025 – 19,0 mld m³, a w 2030 – 20,2 mld m³ (Polityka 2009). Analizując zużycie gazu ziemnego w ostatnich latach, wydaje się, że rzeczywiste zużycie będzie wyższe od prognozy przedstawionej w dokumencie rządowym. Wpływ na to będzie mieć przede wszystkim rozwój energetyki gazowej (Szurlej i in. 2014).

Zapotrzebowanie na OZE

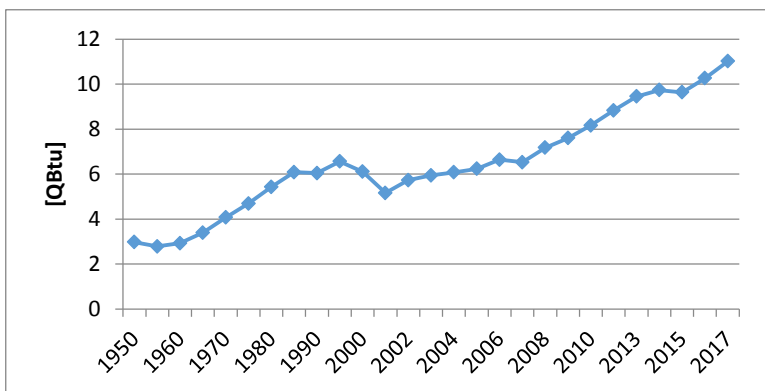
Począwszy od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, gdy zaczęto dostrzegać potrzebę ochrony klimatu, odnawialne źródła energii rozwijają się coraz gwałtowniej. Obecnie udział OZE w pozyskaniu energii pierwotnej wynosi 9% (stan na koniec 2016 r. z wyłączeniem tradycyjnego wykorzystywania biomasy stałej w piecach kuchennych gospodarstw domowych), a w 2040 r. według założeń scenariusza nowych polityk będzie odpowiadał za ponad 40%. Wytwarzanie energii elektrycznej z OZE już w 2020 r. prześcignie wielkość energii elektrycznej wytwarzanej z węgla, a w roku 2040 osiągnie poziom 40% (Outlook 2017). Wzrost udziału OZE będzie obserwowany nie tylko w elektroenergetyce, ale również w sektorze ciepłowniczym i w transporcie, gdzie jego udział się podwoi. Liderem w rozwoju odnawialnych źródeł energii będą Chiny, a w następnej kolejności Stany Zjednoczone, Unia Europejska i Indie.

W scenariuszu zrównoważonego rozwoju prognozowane jest skoordynowane wdrażanie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Jest to podstawa do szybkiego osiągnięcia szczytu emisji CO₂ związanego z energią i jego późniejszego spadku. Zarówno wdrażanie efektywności energetycznej, jak i odnawialnych źródeł energii jest konieczne do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Szacuje się, że zarówno jedno, jak i drugie działanie odpowiadać będzie za redukcję o 40%. Do 2030 r. energia elektryczna wytwarzana z wiatru i ze słońca będzie miała łącznie największy udział w produkcji energii elektrycznej na świecie. Ich integracja z systemami energetycznymi jest wspierana przez politykę efektywności ukie-

runkowaną na nieelastyczne zapotrzebowanie na energię elektryczną (takie jak niektóre procesy przemysłowe) i przejście na bardziej wydajne i elastyczne urządzenia końcowe, takie jak pojazdy elektryczne i pompy ciepła.

Wsparcie przez międzynarodowe organizacje o zasięgu światowym, a także pomoc rządów większości krajów świata dla polityki energetycznej wykorzystującej odnawialne źródła energii, ulepszanie technologii i obniżka kosztów wytwarzania sprawiły, że odnawialne źródła energii, zwłaszcza energetyka wiatrowa i fotowoltaiczna, stały się bardzo modnym i dynamicznym przemysłem światowym. Rozwija się on bardzo pręźnie i nadal będzie się rozwijał kosztem paliw kopalnych. Dotyczy to w szczególności sektora elektroenergetycznego, w którym w 2016 r. inwestycje w odnawialne źródła energii stanowiły dwie trzecie inwestycji w nowe moce produkcyjne w tym sektorze. Energia ze źródeł odnawialnych w ciepłownictwie i transporcie jest słabiej rozwinięta. W 2016 r. OZE zaspokajało 9% potrzeb w zakresie ciepłownictwa w budynkach i przemyśle i 3% w transporcie.

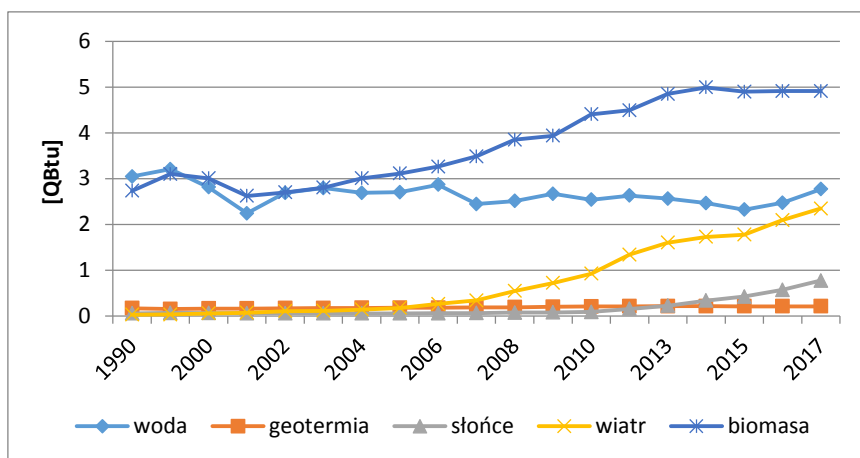
Na rys. 8 przedstawiono globalne zużycie energii odnawialnej w świecie w latach 1950–2017, a na rys. 9 globalne zużycie energii odnawialnej w podziale na rodzaje w latach 1990–2017. Przed 1990 r. w statystykach dotyczących OZE wykazywano tylko energetykę wodną i biomasę. Po prostu inne rodzaje OZE jeszcze nie istniały lub dopiero były na etapie wdrażania. Biomasa nadal stanowi i stanowić będzie główne odnawialne źródło energii wykorzystywane przez człowieka. Począwszy od 2005 r. wzrasta gwałtownie znaczenie energetyki wiatrowej, co wyraźnie widać w postaci wzrostowego trendu na wykresie. Wzrasta również, choć wolniej, znaczenie energetyki słonecznej. Na stałym poziomie pozostaje geotermia, a energetyka wodna utrzymuje w miarę stabilny poziom zużycia.



Rys. 8. Globalne zużycie energii odnawialnej na świecie w latach 1950–2017

Fig. 8. Global consumption of renewable energy sources in the world in the years 1950–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Primary 2018.



Rys. 9. Globalne zużycie odnawialnych źródeł energii na świecie z podziałem na rodzaje
Fig. 9. Global consumption of renewable energy sources in the world divided into types

Źródło: opracowanie własne na podstawie Primary 2018.

Podsumowanie

Analizując dotychczasowe zużycie energii pierwotnej, jak również systematyczny wzrost populacji na świecie, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że w następnych latach zapotrzebowanie na energię pierwotną będzie nadal rosło. Rozwój cywilizacyjny oraz dążenie do ciągłego podnoszenia poziomu życia wymusza potrzebę coraz większego pozyskiwania oraz zużywania paliw i energii. Obserwując zmiany, jakie zachodzą w ostatnich latach, zapoczątkowane jeszcze pod koniec ubiegłego wieku na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro, znanej jako Szczyt Ziemi w Rio w 1992 r., poprzez coroczne Konferencje Stron – COP (*Conferences of the Parties*), czyli spotkania sygnatariuszy Konwencji Klimatycznej, można dostrzec, że coraz większy nacisk kładziony jest na ochronę klimatu. W związku z tym podejmowane są działania zmierzające do ograniczania zużycia paliw kopalnych i rozwoju energetyki odnawialnej przyjaznej środowisku naturalnemu. Zmienia się więc struktura zarówno pozyskania, jak i zużycia energii pierwotnej, choć zapotrzebowanie na nią stale rośnie. Zmniejszać się będzie w następnych latach udział węgla w zużyciu energii pierwotnej w świecie, wzrastać natomiast będzie udział gazu. Choć to też paliwo kopalne, ale jego spalanie nie powoduje tak szkodliwych skutków środowiskowych jak węgiel. Nadal w najbliższych latach ropa naftowa będzie dominującym surowcem energetycz-

nym, ale rozwijający się rynek samochodów elektrycznych spowoduje stopniowe odchodzenie od używania silników spalinowych i tym samym zmniejszy się zapotrzebowanie na ropę.

Globalne zużycie energii odnawialnej stale rośnie i ten trend nie tylko będzie się utrzymywał, ale nabierze tempa. Nawet Chiny zużywające najwięcej paliw kopalnych intensywnie rozwijają energetykę odnawialną i na pewno w najbliższym czasie staną się liderem światowym w tej dziedzinie.

Finansowane z 11.11.210.375

Bibliografia

- BP 2017 – BP Statistical Review of World Energy, June 2017.
- Energia 2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Eurostat 2017 i 2018; <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (23.03.2018).
- Gawlik L., red. 2013, *Węgiel dla polskiej energetyki w perspektywie 2050 roku – analizy scenariuszowe*, Katowice.
- Gospodarka paliwowo-energetyczna 2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Grudziński Z. 2013, *Koszty środowiskowe wynikające z użytkowania węgla kamiennego*, „Rocznik Ochrona Środowiska”, t. 15, s. 2249–2266, ISSN 1506-218X.
- Key World Energy Statistics. International Energy Agency 2017.
- Outlook 2017 – World Energy Outlook 2017. International Energy Agency 2017.
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku.
- Primary 2018 – *Primary Energy Consumption by Source* https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/pdf/sec1_7.pdf (29.03.2018).
- Prognoza 2015 – *Prognoza ludności rezydującej dla Polski w latach 2015–2050*, Główny Urząd Statystyczny. Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy.
- Stala-Szlugaj K. 2016, *Perspektywy zapotrzebowania na węgiel kamienny przez sektor drobnych odbiorców z regionu N-E*, „Polityka Energetyczna”, t. 19, z. 4, s. 21–36, ISSN 1429-6675.
- Szurlej A., Kamiński J., Janusz J., Iwicki K., Mirowski T. 2014, *Rozwój energetyki gazowej a bezpieczeństwo energetyczne*, „Rynek Energii” nr 6, s. 33–38.
- UN 2018 – United Nations. Department of Economic and Social Affairs, <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2017.html> (22.03.2018).

Aleksander Głogowski*

**ENERGETYKA WODNA
W PAKISTANIE.
SZANSE I ZAGROŻENIA**

**WATER POWER IN PAKISTAN.
CHANCES AND CHALLENGES**

Abstract

Hydro energy is not the main source of energy for the rapidly developing Pakistani economy, but it is an important element of her energy mix. From the Islamabad's economic interests point of view of, the priority is to limit the scale of black-outs, which slow down the development of economics and make life of Pakistan's population tougher. Hydro power plants, however, are considered more expensive when it comes to the cost of construction than conventional ones. They have a significant advantage: they do not require fuel, and therefore for a country relatively lacking natural resources it is an interesting alternative. The Indus river basin area is suitable to the construction of this type of infrastructure. However, demographic factors are a serious limitation for the development of this type of infrastructure – the growing population means an increase in the demand for potable water (both for people as well as for the food sector). In addition, environmental risks associated with global warming may also have a negative impact on water supply. International environment is disadvantageous to the development of hydro plants. The Indus Water Treaty, signed with India in 1960, does not match the new challenges posed by both the growing population and the development of hydropower. Therefore, competition in the management of shrinking water resources may lead to an escalation of the conflict between India and Pakistan, lasting over 70 years. An important role for the dynamics of international relations in South Asia, also in the energy and water dimension, has and will have a policy of the People's Republic of China, which is focused on close cooperation with Pakistan, which is considered by India as a thread.

Key words: water power, hydro energy, Pakistan, India, Jammu and Kashmir, China

* Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Strategii Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ul. Wenecja 2/9, 31-117 Kraków, adres e-mail: a.glogowski@uj.edu.pl

Wprowadzenie

Islamska Republika Pakistanu od 2010 r. znajduje się na ścieżce systematycznego wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto per capita tego państwa wzrósł w ciągu ostatnich pięciu lat z 1607 USD do 4712 USD w roku 2015 (dane Banku Światowego). Wskaźnik wzrostu za rok 2016 to 4,71, a prognozy 2018 r. to 5,1 (dane portalu Trading Economics). Według opublikowanej w 2007 r. przez analityków banku Goldman Sachs analizy „BEYOND THE BRICS: A LOOK AT THE NEXT 11”, Pakistan znajduje się w grupie 11 najbardziej perspektywicznych gospodarek spośród tzw. państw wyłaniających się (ang. *Emerging countries*) (Goldman Sachs). Powyższe wskaźniki pozwalają na pozytywną ocenę perspektyw rozwoju gospodarki pakistańskiej w najbliższej przyszłości. Jednakże szybki rozwój gospodarczy powiązany z przestawieniem się ekonomii z modelu opartego głównie na rolnictwie na nowoczesny model oparty na usługach i przemyśle, wywołuje poważne trudności. Jedną z nich jest zapaść na wewnętrznym rynku energetycznym. Jest ona spowodowana wzrostem popytu na energię przede wszystkim ze strony sektora przedsiębiorstw, ale także odbiorców indywidualnych. Ma to związek z rosnącym poziomem życia liczącej już ponad 200 mln obywateli populacji. Posiadanie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych staje się standardem. Podobnie nawet członkowie niższej klasy średniej wyposażają swoje domy w klimatyzację (która poprawia znacząco jakość życia w państwie, w którym w sezonie letnim wilgotność powietrza zbliża się do 100% a temperatura przekracza 40 stopni) (Wasif). Te udogodnienia przyczyniają się jednak znacząco do wzrostu konsumpcji energii elektrycznej przez odbiorców indywidualnych. Podobnie ma się rzecz, jeśli chodzi o liczbę pojazdów mechanicznych na pakistańskich ulicach: stopniowo przestają być dobrem luksusowym, to zaś generuje rosnący popyt na paliwa płynne i/lub gaz. Jeśli dotychczasowe tendencje będą się utrzymywać, popyt na energię będzie rosł.

Blackouty

Rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną oraz nienadążająca za nim podaż, a także zły stan techniczny sieci przesyłowych stał się przyczyną blackoutów. Przykładem może być tu największe miasto Pakistanu Karaczi, będące jednocześnie portem morskim i centrum biznesowym (w tym siedzibą giełdy papierów wartościowych). Znajduje się tam również największy port lotniczy. Do pierwsze takiego wydarzenia

doszło tam w czerwcu 2009. Przyczyną była awaria 500 KV sieci przesyłowej administrowanej przez firmę Karachi Electric Supply Company (Saeed). Do kolejnego incydentu doszło w styczniu 2012 r., co dowodzi, że problemy z infrastrukturą są tylko pośrednio związane z klimatem (Aziz). W 2015 r. do kolejnego blackoutu doszło w połowie lipca. Awaria bloków energetycznych elektrowni Bin Qasim przypadła na okres największych w tamtym roku upałów, a jednocześnie na miesiąc muzułmańskiego postu Ramadan, kiedy większość mieszkańców Pakistanu nie spożywa w ciągu dnia płynów. Brak możliwości korzystania z wentylacji czy klimatyzacji był zatem szczególnie dotkliwy dla odbiorców indywidualnych. Na skutek upałów zmarło blisko 1000 mieszkańców Karaczi (Perkins). Trzy poważne przerwy dostaw energii elektrycznej w styczniu 2016 r. dostawca energii firma K-Electric tłumaczyła wysoką wilgotnością powietrza (the Express Tribune). 28 maja 2017 r. w Karaczi doszło również do awarii sieci przesyłowej 500 KV. Była to już czwarta poważna awaria dostaw energii elektrycznej w tym roku, a był to dopiero początek sezonu letniego, który i tym razem nakładał się na miesiąc postu Ramadan (AFP). Podobne sytuacje kryzysowe są na porządku dziennym także w innych miastach, nie wyłączając stołecznego Islamabadu. Politycy podczas debaty publicznej zwracali uwagę na to, że przyczyną nie jest jedynie stan techniczny sieci przesyłowych (jak twierdziły władze), ale także niewystarczająca moc produkcyjna istniejących elektrowni w stosunku do rosnącego popytu (Samaa TV). Inną z podawanych przez pakistańskie media przyczyn masowych wyłączeń prądu były ataki terrorystyczne na infrastrukturę przesyłową w Beludżystanie (Haq). Bez zapewnienia stałych dostaw prądu trudno mówić o zachęceniu inwestorów do inwestowania w Pakistanie. Warunki życia w sezonie letnim stają się bardzo trudne. Braki prądu wywołują opóźnienia w wywiązywaniu się z terminów dostaw określonych w umowach. W tej sytuacji zarządzenie kryzysowi staje się kwestią wiarygodności Pakistanu i jego przedsiębiorców na arenie międzynarodowej, a nie wyłącznie dotyczy podnoszenia poziomu życia jego mieszkańców.

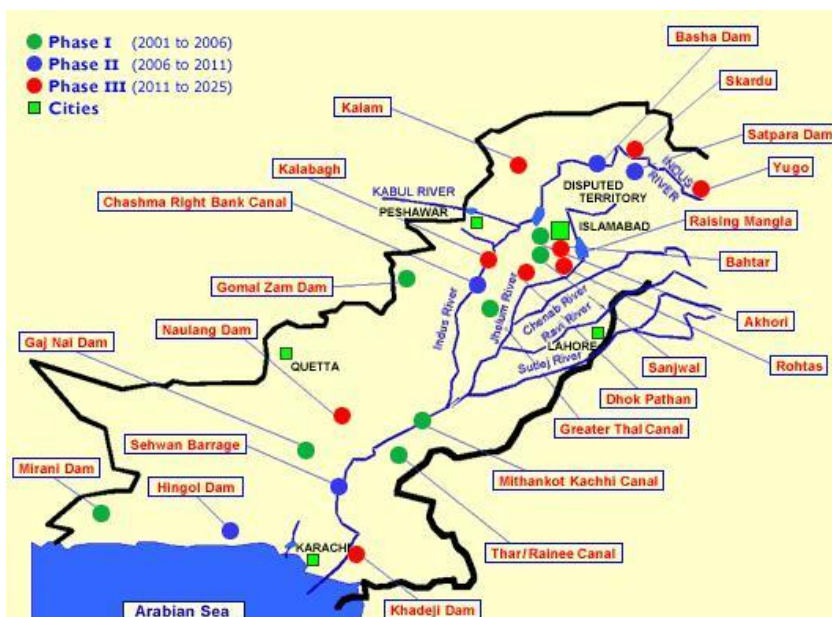
Mix energetyczny Pakistanu

Zasoby energetyczne Pakistanu były w 2013 r. szacowane na 54,20 mln ton oleju ekwiwalentnego (toe), a ich prognozowany poziom w roku 2022 to 43 mln toe, co oznacza znaczący spadek. Popyt na energię ma natomiast stałą tendencję wzrostową od 116 mln toe w roku 2014 do 147 mln toe prognozowanych na rok 2022. Oznacza to stały wzrost deficytu pomiędzy popytem na energię a jej podażą.

Jeśli chodzi o udział poszczególnych surowców i zasobów w produkcji energii, to w 2007 r. ropa naftowa miała 30% udziału w miksie energetycznym, a do roku 2022 ma on spaść do 24%. Udział gazu ziemnego ma w tym samym okresie utrzymać się na stałym poziomie 49%. Według prognoz rodzime zasoby gazu ziemnego mają wyczerpać się do 2030 r., o ile nie zostaną odkryte nowe złoża. Udział węgla ma wzrosnąć w tym samym okresie z 7 do 11%. Udział energii wodnej ma wzrosnąć z 13 do 14%, energii atomowej zaś ma się utrzymać na stałym poziomie 1%. Udział źródeł odnawialnych (głównie energii słonecznej) ma do 2022 r. znaleźć się na poziomie 1%. Symbolem inwestycji w energetykę słoneczną jest nie tylko największa na świecie elektrownia tego typu Quaid-e-Azam Solar Park (o której będzie mowa w dalszej części artykułu), ale także zbudowane przez prywatnego przedsiębiorcę Mushtaq Khana solarne oświetlenie Parku Fatimy Jinnah w stołecznym Islamabadzie (Samaa TV).

Deficyt energetyczny planowany na 2022 rok to 40%. 4000 MW deficytu energetycznego dziennie oznacza, że blisko 80% populacji pozostawać będzie bez dostępu do energii elektrycznej.

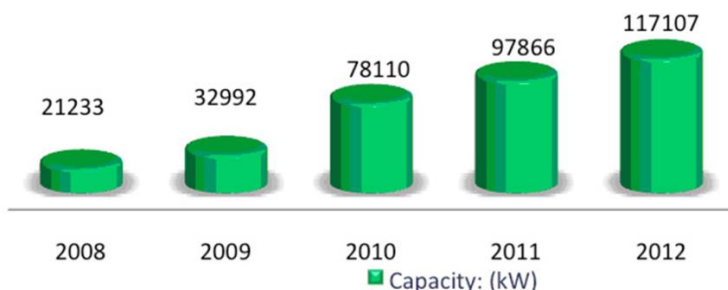
Energetyka wodna w Pakistanie. Szanse



Źródło: http://3.bp.blogspot.com/-tDgvmtUQk8Q/Tx7Yb0UjhgI/AAAAAAAACR8/onpFF_cZK4/s1600/dams.jpg

Islamska Republika Pakistanu położona jest w dorzeczu Indusu – 18. największej rzeki na świecie. Jej długość wynosi 3180 km, a dorzecze ma powierzchnię 1165 km². Rocznie przepływa tą rzeką 243 km³ wody (dane WAPDA). Lewymi dopływami Indusu są Sutlej, Beas, Chenab, Ravi i Jhelum. Ich źródła znajdują się na terytorium Indii, co rodzi problemy natury polityczno-prawnej, które zostaną omówione w dalszej części artykułu. Prawymi dopływami są Shyok, Gilgit i Kabul. Główne źródła Indusu położone są na wysokości blisko 4000 m.

Różnica poziomów pomiędzy nimi a ujściem do Morza Arabskiego oraz ilość transportowanej wody świadczą o znaczących możliwościach wykorzystania tej rzeki, jak i jej dopływów w celu produkcji energii elektrycznej. Pierwszą elektrownię wodną wybudowali w 1936 r. Brytyjczycy w Jabban w dystrykcie Malakand (wówczas North Western Frontier Province, obecna nazwa prowincji Khyber Pakhtunkhwa). Początkowo elektrownia miała niewielką moc 9,6 MW. Po zakończonej w 2013 r. przebudowie produkuje 22 MW prądu (dane WAPDA). Największą elektrownię wzniesiono w 1974 r. w Tarbela (Khyber Pakhtunkhwa) i po ukończeniu w lutym 2018 r. kolejnej modernizacji ma ona moc maksymalną 6,298 MW (Tribune Pakistan).



Source: RE Database

Obok tych wielkich projektów Pakistan rozwija także technologie mikroelektrowni wodnych. Ich powstanie ma zwiększyć dostęp do elektryczności dla gospodarstw domowych i niewielkich przedsiębiorstw funkcjonujących poza największymi ośrodkami przemysłowymi. W 2016 r. powstało 37 takich zakładów wytwarzających 350 MW energii elektrycznej, a docelowo planowanych jest 350 w prowincji Khyber-Pakhtunkhwa, której ukształtowanie terenu sprzyja powstawaniu tego rodzaju inwestycji (Po-indexter).

Duże znaczenie dla rozwoju terenów wiejskich w Pakistanie dostrzega Unia Europejska, dofinansowując budowę mikroelektrowni w ramach projektu Programme for Economic Advancement and Community Empowe-

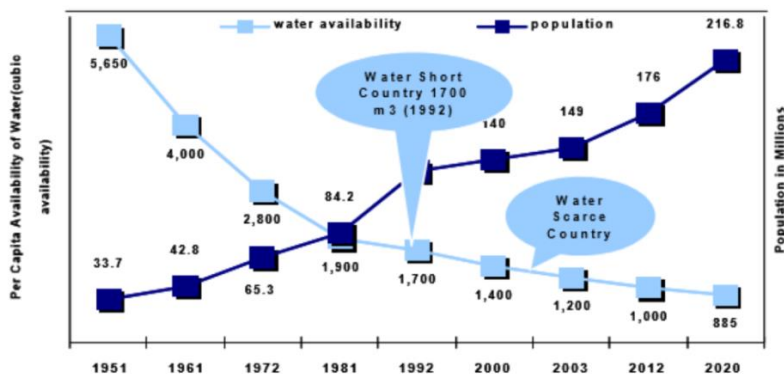
ment (PEACE) (Bayar). Silnie zaangażowane w ich budowę są także organizacje pozarządowe, takie jak Agha Khan Rural Support Program oraz władze samorządowe prowincji Khyber Pakhtunkhwa (Shah). Pomoc rozwojowa jest jednym z warunków koniecznych dla stabilizacji sytuacji politycznej w północno-zachodniej prowincji Pakistanu. Zubożałe i pozbawione dostępu do nowoczesnej infrastruktury regiony tego państwa są bowiem „matecznikiem” lokalnych talibów i innych organizacji terrorystycznych. Budowa niewielkich elektrowni w pobliżu miejsc, do których ma docierać energia elektryczna, powoduje potanień kosztów przesyłu, a także nie wymaga zbyt wielkich nakładów na budowę i utrzymanie sieci energetycznych w trudno dostępnych (zwłaszcza zimą) terenach górskich (Abbas). Są zatem drugim obok energii słonecznej źródłem brany pod uwagę przy tworzeniu lokalnych projektów rozwojowych wspieranych zarówno przez UE, jak i Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych.

Zaangażowanie Chin

Pierwsza koncepcja budowy połączeń infrastruktury między Xinjiang i Portem Gwadar została oficjalnie ogłoszona w 2013 r., w ramach szerszej polityki chińskiej, zwanej Silk Road Economic Belt. Jednak oficjalny początek wdrożenia tej koncepcji nastąpił podczas wizyty Xi Jinpinga w Islamabadzie w dniach 20–21 kwietnia 2015 r. Już w przeddzień lider ChRL powiedział: „Czuję się tak, jakbym odwiedził dom mojego brata” (Panda). Prezydent Xi spotkał się z przedstawicielami najwyższych władz państwowych i sił zbrojnych. Otrzymał także najwyższe odznaczenie państwowe Nishan-e-Pakistan. Zarówno on, jak i premier Nawaz Sharif określili wzajemne relacje jako „partnerstwo strategiczne w każdych warunkach pogodowych”. Szef rządu pakistańskiego powiedział, że przyjaźń z Chinami jest kamieniem węgielnym polityki zagranicznej jego kraju. Jednak kluczowym wynikiem dwudniowej wizyty przywódcy ChRL w Islamabadzie było zawarcie 51 umów dwustronnych otwierających drogę do dużych inwestycji infrastrukturalnych. Mają one pomóc Pakistanowi w zmniejszeniu dystansu z sąsiadującymi Indiami. Wśród ambitnych projektów infrastrukturalnych istotną rolę odgrywają projekty związane z energią wodną. Planowana jest kolejna zaporę wodną w rejonie Islamabadu, która będzie mogła wytworzyć 720 MW za 1,4 mld USD, a elektrownia w Suki Kinari w prowincji Khyber Pakhtunkhwa będzie mieć moc 870 MW i wartość 1,8 mld USD. Duża tama na rzece Indus: Diamir Bhasha Dam w prowincji Gilgit – Baltistan jest planowana w ramach China-

Pakistan Economic Corridor. Jej budowa rozpoczęła się w 2011 r. Ma ona wyprodukować 4500 MW energii, a całkowity koszt projektu to 14 mld dolarów (Yousufzai).

Energetyka wodna w Pakistanie – zagrożenia



Kryzys energetyczny w Pakistanie i rosnący popyt na energię w Indiach mogą się przyczynić do eskalacji konfliktu między tymi państwami. Może być on tym razem związany z czynnikiem ekologicznym. Casus belli może stać się kwestia ponownego podziału wód Indusu w przypadku dalszego topnienia lodowców himalajskich. 19 września 1960 r. podpisano (formalnie do dziś obowiązujący) traktat o podziale wód Indusu (ang. *Indus Waters Treaty*). Dotyczy on nie tylko jednej z największych rzek subkontynentu, ale także jej dopływów. Na jego mocy określono, jaką ilość wody mogą pobierać Indie, a także gdzie i ile zapór wodnych może powstać. Podzielono wody dopływów Indusu w ten sposób, że Indie mogą pobierać ją z rzek Beas, Ravi i Sutlej, a Pakistan z samego Indusu, Chenab i Sutlej. Dla Pakistanu rozwiązanie przyjęte przed prawie 60 laty staje się coraz bardziej niewystarczające w związku ze wzrostem zapotrzebowania na wodę pitną, a to jest związane z kolei ze zmieniającą się sytuacją demograficzną. W 1947 r. liczba ludności Pakistanu (wraz z obecnym Bangladeszem) wynosiła 34 mln mieszkańców. Dziś jest to ponad 190 mln. Wskaźnik wzrostu przyrostu w 2018 r. osiągnął 2,62% (Worldmeters). W 2050 r. liczba ludności ma wynieść 263 mln. W 2017 r. Pakistan zużywał 93% swoich zasobów wody pitnej. Widać zatem wyraźnie, że utrzymanie tej tendencji grozi w najbliższej przyszłości pojawieniem się klęski głodu – zjawiska w tym państwie jak dotąd niewystępującego (dane WITS). Według prognoz Banku Światowego w 2035 r. Pakistan osiągnie poziom 1000 m³ wody na głowę

mieszkańca rocznie, co oznacza, że będzie ubogi w wodę. W 2018 r. ta ilość jest prognozowana na zaledwie 865 m³¹. Przewidywany na rok 2025 popyt na wodę osiągnie w Pakistanie 337 974 023,49 litrów rocznie. Deficyt będzie wynosić zatem 99 912 028,84 litrów. Zapasy wody pitnej mają wówczas wynosić 149 251 302,34 litrów, co wystarczy na zaspokojenie podstawowych potrzeb przez zaledwie 30 dni. Jest to średnia roczna. Kolejną obok rosnącego popytu na wodę przyczyną rosnącego kryzysu jest spadek podaży. Zarówno Indus, jak i jego dopływy są zasilane w wodę z lodowców himalajskich. Ich topnienie ma związek z efektem cieplarnianym. Masyw Mt. Everestu stracił od lat 50. ubiegłego wieku 13% swojej powierzchni (Countercurrents.org). Retencja wody pitnej związana z budową nowych zapór wodnych raczej nie przyczyni się w znaczący sposób do zaspokojenia potrzeb ludności. Odwrotnie: rosnący popyt na wodę ze strony konsumentów (zarówno ludności, jak i sektora rolno-spożywczego wytwarzającego blisko 19,8% pakistańskiego PKB i dającego zatrudnienie ponad 42% ludności oraz związanego z uprawą bawełny sektora tekstylnego) może mieć negatywny wpływ na ilość wody, która w okresie suchym może zostać wykorzystana do produkcji energii elektrycznej (Unnikrishnan). W pewnym stopniu próbą pogodzenia tych dwóch sprzecznych interesów mogłaby być budowa korzystających z energii elektrycznej zakładów odsalania wody morskiej, choć biorąc pod uwagę ubóstwo Pakistanu, jakość pozyskanej w ten sposób wody pitnej, jak również walory smakowe, zapewne pozostawiałyby wiele do życzenia. Ograniczenie dostępu do wody pitnej oraz upadek przemysłu tekstylnego z pewnością będą mieć negatywny wpływ na nastroje społeczne w Pakistanie, a zwłaszcza na poparcie dla dotychczas rządzących partii politycznych. Głównymi beneficjentami kryzysu byłyby wówczas zapewne ugrupowania fundamentalistyczne nawołujące do zbrojnej konfrontacji z Indiami.

Ekologia staje się również czynnikiem konfliktogennym w relacjach między Islamabadem a New Delhi. Pakistan oskarża Indie o budowanie nowych zapór wodnych, co miałyby naruszać traktat z 1960 r. Te działania New Delhi nakładają się na spadek poziomu wód Indusu i jego dopływów, co ma bezpośredni związek z mniejszymi niż do tej pory opadami śniegu w Himalajach oraz zmniejszaniem się powierzchni lodowców w tych najwyższych górach świata (Ali). Coraz bardziej realne pojawienie się głodu z pewnością skłoni władze pakistańskie do nacisków na wschodniego sąsiada celem renegotjacji traktatu o podziale wód Indusu, jednak ich rezultat trudno przewidzieć, uwzględniając stopień wzajemnej wrogości. To zaś może w konsekwencji prowadzić do eskalacji już istniejącego konfliktu (the National).

¹ <https://fp.brecorder.com/2018/03/20180328355230/> [dostęp: 7.12.2018].

Kolejnym przedmiotem sporu jest budowa elektrowni i zapór wodnych w kontrolowanej przez Pakistan części dawnego księstwa Dżammu i Kaszmiru. Prowincja ta jest przedmiotem sporu między obydwojoma państwami od dnia ich powstania w sierpniu 1947 r. Trzykrotnie przerażzał się on w konflikt zbrojny (w 1947, 1965 i 1999 r.). Indie uważają się za jedyne suwerena na całym terytorium dawnego księstwa, Pakistan natomiast uważa je za obszar sporny (ang. *Disputed Area*), którym jednak ma prawo administrować na podstawie rezolucji ONZ do czasu przeprowadzenia tam plebiscytu, w którym ludność miałaby zdecydować o swej przynależności państwowej. Budowa potężnych inwestycji infrastrukturalnych, z których energia elektryczna miałaby służyć Pakistanowi, jest sprzeczna z oficjalnym stanowiskiem Indii. Równie istotny jak samo powstawanie dużych elektrowni wodnych na spornym terytorium, jest udział (zarówno finansowy, jak i w postaci fachowców) Chińskiej Republiki Ludowej w ich budowie (the National). Oznacza on de facto (choć nie de iure) uznanie praw strony pakistańskiej do spornego terytorium, skoro Islamabad (czy to formalnie jako rząd, czy to poprzez firmy uczestniczące w realizacji inwestycji) występuje jako jego jedyny suweren. Mimo stanowczych sprzeciwów ze strony New Delhi Pekin zaangażował się w budowę i finansowanie inwestycji w ramach projektu CPEC (NDTV). Indie realizują w górze rzeki Jelum własną elektrownię wodną, której powstanie spowoduje, że na pakistańską stronę linii demarkacyjnej dzielącej Kaszmir będzie wpływać o 10% mniej wody, a to doprowadzi do spadku produkcji prądu elektrycznego w elektrowni pakistańskiej (Bhat). Można zatem obserwować swego rodzaju „wojnę energetyczną” pomiędzy Indiami a Pakistanem, która wpisuje się w szerszy kontekst bilateralnego konfliktu, dodając kolejny powód do jego przyszłej eskalacji. Groźba wypowiedzenia „Traktatu o podziale wód Indusu” jest obecnie jednym z narzędzi polityki, jaką Indie prowadzą w reakcji na wspieranie kaszmirskich separatystów przez Pakistan (Singh Khadka).

Innego rodzaju problem pojawił się przy okazji budowy elektrowni wodnej Diamer-Bhasha o mocy 4500 MW. Strona chińska zażądała przekazania własności infrastruktury w ręce jej przedsiębiorstwa Three Gorges Corporation, będącego jednocześnie wykonawcą inwestycji, w zamian za fundusze na jej realizację. Pakistan nie wyraził na to zgody, deklarując, że pokryje koszt budowy nowej elektrowni z własnych środków. W ten sposób wykonawcą i operatorem tej elektrowni wodnej stała się pakistańska instytucja rządowa Water and Power Development Authority (WAPDA) (Zhen). Oznacza to wyłączenie projektu elektrowni Diamer-Basha z programu One Belt-One Road. Jest też ważnym sygnałem dla innych państw uczestniczących w nim (lub zainteresowanych udziałem

lem), że strona chińska zaczyna zmieniać spojrzenie na kwestie własnościowe finansowanych przez siebie inwestycji, a być może traktuje je już nie tylko w kategoriach biznesowych, ale i politycznych (Outlook India).

Podsumowanie

Energetyka wodna nie stanowi co prawda głównego źródła energii dla szybko rozwijającej się gospodarki pakistańskiej, jest jednak ważnym elementem miksu energetycznego. Z punktu widzenia interesów gospodarczych Islamabadu priorytetem jest ograniczenie skali blackoutów, które spowalniają rozwój ekonomii i utrudniają życie mieszkańcom. Elektrownie wodne, jakkolwiek uważane są za droższe, jeśli chodzi o koszt budowy, od konwencjonalnych, to mają istotną zaletę: nie wymagają paliwa, a więc dla państwa stosunkowo uboższego w surowce naturalne nadające się do produkcji energii jest to interesująca alternatywa. Do tego budowie infrastruktury tego rodzaju sprzyja ukształtowanie terenu oraz sieć wodna dorzecza Indusu. Jednakże poważnym ograniczeniem dla możliwości rozwoju tego rodzaju energetyki są czynniki demograficzne – rosnąca liczba ludności oznacza wzrost popytu na wodę pitną (zarówno dla ludzi, jak i dla sektora rolno-spożywczego). Ponadto również zagrożenia ekologiczne związane z globalnym ociepleniem mogą mieć negatywny wpływ na podaż wody. Także uwarunkowania międzynarodowe nie są sprzyjające dla rozwoju energetyki wodnej. „Traktat o podziale wód Indusu” podpisany z Indiami w 1960 r. nie przystaje do nowych wyzwań, jakie niesie zarówno rosnąca liczba ludności, jak i rozwój energetyki wodnej. Zatem konkurencja w gospodarowaniu kurczącymi się zasobami wodnymi może doprowadzić do eskalacji trwającego ponad 70 lat konfliktu między Indiami a Pakistanem. Istotną rolę dla dynamiki stosunków międzynarodowych w Azji Południowej także w wymiarze energetycznym i wodnym ma i mieć będzie polityka Chińskiej Republiki Ludowej, która nastawiona jest na ścisłą współpracę z Pakistanem, co jest postrzegane przez Indie jako zagrożenie.

Bibliografia

- Abbas H., Qazi S. H., *Rebellion, Development and Security in Pakistan's Tribal Areas*, <https://ctc.usma.edu/rebellion-development-and-security-in-pakistans-tribal-areas/>
AFP (brak nazwiska autora), *For Pakistan, every day is a blackout with no end in sight* <https://www.dawn.com/news/740705>

- Ali A., *Water Crisis in Pakistan*, <http://www.pakistankakhudahafiz.com/water-crisis-pakistan/>
- Arynews (brak nazwiska autora), *K-Electric slammed as Karachi suffers blackout on first day of Ramazan*, <https://arynews.tv/en/k-electric-slammed-major-power-break-down-hits-karachi-first-ramazan/>
- Bayar T., *Pakistani micro-hydro project to bring power to rural communities*, <http://www.decentralized-energy.com/articles/2017/07/pakistani-micro-hydro-project-to-bring-power-to-rural-communities.html> vide: <https://europeanunion.pk/?p=513>
- Bhat A., *330 MW Kishanganga Power Project to be commissioned by Nov next NHPC generation to touch 2339 MWs in J&K by 2016*, <http://www.dailyexcelsior.com/330-mw-kishanganga-power-project-to-be-commissioned-by-nov-next/>
- Centre For Water Informatics and Technology (WITS) *Pakistan's Water Challenges*, <https://wit.lums.edu.pk/pakistans-water-challenges>
- Countercurrents.org *Glaciers Feeding Ganga And Indus Will Decrease As Himalaya Glacial Melt Set To Peak By 2070*, <https://www.countercurrents.org/cc120813B.htm>
- GDP growth (annual %) *World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files*, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PK>
- Goldman Sachs, www.goldmansachs.com/our-thinking/.../brics-chap-13.pdf
- Haq S., *Power breakdown: Nationwide blackout*, <https://tribune.com.pk/story/827222/power-breakdown-nationwide-blackout/>
- <https://fp.brecorder.com/2018/03/20180328355230/>
- K. Aziz, *Massive blackout in Karachi as KESC grid went down*, <http://www.chowrangi.pk/massive-blackout-in-karachi-as-kesc-grid-went-down.html>
- NDTV (brak nazwiska autora), *China Speeds Up Work On \$2 Billion Project That India Has Objected To The Karot Hydropower Project will be owned by a Chinese firm for 30 years, after which it will be handed over to the Pakistan government*, <https://www.ndtv.com/india-news/in-move-that-will-annoy-india-china-speeds-up-2-billion-project-in-pok-1764108>
- Outlook India (brak nazwiska autora), *Pakistan Turns Down China's Aid For Diamer-Bhasha Dam In PoK, Says Conditions Not Acceptable*, <https://www.outlookindia.com/website/story/pakistan-turns-down-chinas-aid-for-diamer-bhasha-dam-in-pok-says-conditions-not-/304400>
- Panda A., *Xi Jinping on Pakistan: 'I Feel As If I Am Going to Visit the Home of My Own Brother'*. <http://thediplomat.com/2015/04/xi-jinping-on-pakistan-i-feel-as-if-i-am-going-to-visit-the-home-of-my-own-brother/>
- Perkins B., *Karachi Blackouts Evidence of Pakistan's Energy Crisis. The country's largest city is in dire need of reforms*, <http://thediplomat.com/2015/07/karachi-blackouts-evidence-of-pakistans-energy-crisis/>
- Poindexter G.B., *Pakistan moves forward developing 409-MW Torcamp-Guddubar hydro project*, <https://www.hydroworld.com/articles/2018/02/pakistan-moves-forward-developing-409-mw-torcamp-guddubar-hydro-project.html>
- Saeed S., *Blackout in Karachi*, <http://nation.com.pk/politics/18-Jun-2009/Blackout-in-Karachi>
- Samaa TV (brak nazwiska autora), *Faced with blackouts, Islamabad's huge park goes solar*, <https://www.samaa.tv/pakistan/2017/02/faced-with-blackouts-islamabads-huge-park-goes-solar/>
- Shah S.S., *Potential Of Small Hydro Power Stations In Pakistan*, <https://www.linkedin.com/pulse/20141003215435-190310188-potential-of-small-hydro-power-stations-in-pakistan/>

- Singh Khadka N., *China and India water 'dispute' after border stand-off*, <http://www.bbc.com/news/world-asia-41303082>
- The Express Tribune (brak nazwiska autora), *Power supply partially restored in Karachi after major breakdown*, <https://tribune.com.pk/story/1036177/major-power-breakdown-in-karachi-as-backup-line-trips-near-jamshoro/>
- The National (brak nazwiska autora), *Battle of the power plants hots up in Kashmir. Tensions rise between India and Pakistan over hydroelectric rivalry*, <https://www.thenational.ae/business/energy/battle-of-the-power-plants-hots-up-in-kashmir-1.685016>
- Trading Economics Pakistan GDP Growth Rate – Forecast, <http://www.tradingeconomics.com/pakistan/gdp-growth/forecast>
- Tribune Pakistan (brak nazwiska autora), *Tarbela 4th extension project starts power production*, <https://tribune.com.pk/story/1645651/2/>
- Unnikrishnan D., *Indus Waters Treaty: Pakistan must fear Modi's water war more than Indian military*, <https://www.firstpost.com/world/indus-waters-treaty-pakistan-must-fear-narendra-modis-water-war-more-than-indian-military-3020234.html>
- WAPDA (Pakistan Water and Power Development Authority), <http://www.wapda.gov.pk/index.php/river-flow-in-pakistan>
- WAPDA (Pakistan Water and Power Development Authority), <http://www.wapda.gov.pk/htmls/ongoing-index.html>
- Wasif S., *Pakistan's hottest day recorded in Turbat*, <https://tribune.com.pk/story/1421639/pakistans-hottest-day-recorded-turbat/>
- Worldmeters Pakistan Population, <http://www.worldometers.info/world-population/pakistan-population/>
- Yousufzai F., *Govt seeks Bhasha Dam inclusion in CPEC*, <http://nation.com.pk/business/11-Dec-2015/govt-seeks-bhasha-dam-inclusion-in-cpec>
- Zhen L., *Pakistan pulls plug on dam deal over China's 'too strict' conditions in latest blow to Belt and Road plans Islamabad rejects terms as being 'against our interests' days after Nepal cancelled another major infrastructure project*, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2120261/pakistan-pulls-plug-dam-deal-over-chinas-too-strict>

Katarzyna Szwed*

**POZYCJA USTROJOWA RZĄDU
REPUBLIKI ESTONII ORAZ JEGO ROLA
W TWORZENIU NOWOCZESNEGO PAŃSTWA**

**CONSTITUTIONAL POSITION OF THE GOVERNMENT
OF THE REPUBLIC OF ESTONIA AND ITS ROLE
IN SHAPING A MODERN STATE**

Abstract

The aim of the article is to analyze the constitutional position of the government in the Estonian political system. The parliamentary system determines the shape of the relation between the chief state authorities. A peculiar feature of Estonian governments is that they are usually formed as a coalition and are easily changed. Nonetheless, the whole political system should be regarded as stable. Currently Estonia is an example of a state that successfully applied information and communication technology to public administration. In particular the individual governments are actively working to mainstream the digitalization issue.

Key words: Estonia, executive power, government, digitalization, modern state.

1. Wstęp

Cel niniejszego opracowania stanowi określenie pozycji ustrojowej, struktury i zasad funkcjonowania rządu w systemie organów naczelnych państwa estońskiego, a także wskazanie osiągnięć tego organu w zakresie efektywnego wprowadzania e-administracji. Przedmiotem badań są przepisy o randze konstytucyjnej i ustawowej odnoszące się do pozycji ustrojowej rządu oraz konkretne działania polityczne podejmowane przez estoński rząd na rzecz modernizacji i digitalizacji państwa.

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, pl. Ofiar Getta 4-5, p. 11, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: kmszwed@gmail.com

Weryfikacji zostanie poddana hipoteza o skorelowaniu działalności rządu z urzędującym parlamentem i prezydentem, przy jednoczesnym czytelnym i asymetrycznym podziale uprawnień pomiędzy członami egzekutywy. Pozwoli to na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o mechanizmy stabilizacji systemu, zwłaszcza w kontekście tworzenia się po wyborach zazwyczaj koalicyjnych i krótkotrwałych gabinetów. W artykule zostanie podjęta próba wyjaśnienia roli rządu w przekształceniu Estonii w nowoczesne, silnie z informatyzowane państwo. Publikacja ta próbuje odpowiedzieć na pytanie, jakie czynniki przesądziły o sukcesie efektywnego wprowadzenia rozwiązań e-administracji przez ten bałtycki kraj oraz o znaczeniu polityki legislacyjnej rządu i współpracy naczelnych organów państwa w tym zakresie.

Wydaje się, że w polskiej literaturze przedmiotu wiele uwagi poświęca się stosowaniu przez Estonię alternatywnej metody głosowania, tzw. e-votingu. Natomiast analiza wkładu poszczególnych organów państwa w budowanie spójnego systemu elektronicznych usług cyfrowych nie stanowi szerszego przedmiotu zainteresowania. Opracowanie to ma wypełnić tę lukę poprzez przedstawienie stopniowego tworzenia struktur administracji publicznej opartej na nowoczesnych technologiach. Ten inicjowany przez rząd proces miał bowiem realny wpływ na przekształcenie stosunków z obywatelami oraz innymi podmiotami pozostającymi z tym organem egzekutywy w określonych relacjach.

Przy prowadzeniu rozważań posłużono się przede wszystkim metodami dogmatyczną i komparatystyczną. Ta pierwsza pozwoliła na dokonanie systematyzacji, rozpatrzenia i ustalenia znaczenia postanowień aktów prawnych odnoszących się do statusu rządu w konstytucyjnym systemie organów państwowych. Metoda prawnoporównawcza okazała się pomocna przy ocenie przyjętych rozwiązań kształtujących relacje organów naczelnych państwa estońskiego oraz działań gabinetów estońskich na rzecz modernizacji i cyfryzacji administracji publicznej.

2. Konstytucyjne podstawy ustroju Republiki Estonii

Podstawy prawnoustrojowe Republiki Estonii zostały ujęte w ustawie zasadniczej z 28 czerwca 1992 r., która już w preambule sygnalizuje ciągłość istnienia niepodległego państwa estońskiego (Konstytucja Estonii). Podkreślenie idei suwerenności, a także kwestii związanych z obywatelstwem i językiem stanowią o specyfice tego aktu. Nade wszystko jest to jednak dokument odwołujący się do doktryny liberalnej, czerpiący z bogatej europejskiej tradycji konstytucjonalizmu i respektujący standardy praw człowieka typowe dla europejskiego kręgu kultury prawnej.

Odrodzenie bytu państwowego implikowało przeobrażenie dotychczasowego systemu politycznego i wyboru optymalnego modelu rządów. Tym samym konieczne stało się zdefiniowanie na nowo relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz struktury tych władz (Zieliński 2005: 130). Generalny charakter państwa został określony już w art. 1 konstytucji. Użyte w nim sformułowanie „Estonia jest niepodległą i suwerenną republiką demokratyczną, w której najwyższa władza należy do narodu” pozwala wyodrębnić republikańską formę rządu oraz zasadę suwerenności narodu. Sąd Państwowy w orzeczeniu 3-2-1-20-04 potwierdził, iż określenie „demokratyczna” wskazuje na wykonywanie władzy przy udziale narodu, który może ją sprawować za pośrednictwem parlamentu lub korzystając z formy referendum (Põld, Aavikao, Laffranque 2011).

Z zasady państwa demokratycznego wynika ponadto pluralizm polityczny i ideologiczny, demokratyczne procedury tworzenia prawa, podejmowanie ważkich decyzji państwowych większością głosów oraz bogaty katalog praw i wolności politycznych (Põld, Aavikao, Laffranque 2011: 239–240). Do fundamentalnych zasad zalicza się także unitarną strukturę państwa (art. 2), legalizm (art. 3) oraz uznanie norm i reguł prawa międzynarodowego za immanentną część systemu prawnego Estonii (art. 3) (Herm i in. 2017: 44–45; Jagusiak 2013: 94).

Ustrój naczelnych organów państwa został ukształtowany na podstawie zasady trójpodziału władzy (Ernits 2014: 445 i n.). Relacje pomiędzy legislatywą a egzekutywą wskazują na parlamentarny system rządów. Zdaniem Przemysława Osóbki przesądzają o tym takie cechy, jak: dualizm egzekutywy, instytucja kontrasygnaty i polityczna nieodpowiedzialność prezydenta, parlamentarna inwestytura rządu i jego odpowiedzialność polityczna przed parlamentem oraz zinstytucjonalizowana opozycja (Osóbka 2017: 65).

Ustrojodawca estoński wzmocnił pozycję parlamentu, a tym samym nawiązał do wzorców ustrojowych obecnych w konstytucji Estonii z 1920 r. (Schneider 1997). Natomiast władza wykonawcza została ukształtowana z uwzględnieniem modelu dualistycznego. Znajduje to odzwierciedlenie już w samej systematyce obowiązującej konstytucji. Wystarczy wspomnieć, iż prezydentowi i rządowi poświęcono odrębne rozdziały (Zieliński 2005: 146). Równocześnie trzeba zauważyć, iż pozycja obu członów egzekutywy nie jest symetryczna. Rząd jest tu strukturą wiodącą. Konstytucja jednoznacznie przesądza, iż „władza wykonawcza należy do Rządu Republiki” (Konstytucja Estonii art. 86). W myśl przepisów ustawy zasadniczej prezydent jest określany mianem „głowy państwa estońskiego” oraz „naczelnego zwierzchnika sił zbroj-

nych”. Do sprawowania władzy sądowniczej powołane są: sądy powiatowe, miejskie i administracyjne, sądy okręgowe oraz Sąd Państwowy (Konstytucja Estonii art. 148).

3. Podstawy prawne funkcjonowania i kompetencje rządu

Niewątpliwie podstawowe znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej, struktury i zasad działania rządu ma Konstytucja Estonii z 1992 r., a w szczególności rozdział VI zatytułowany „Rząd Republiki”. W zawartych tu przepisach ujęto kwestie związane z rolą, kompetencjami, inwestyturą, przesłankami ustanienia pełnomocnictw rządu, obowiązkami premiera i ministrów, strukturą i trybem pracy rządu oraz formami odpowiedzialności członków rządu i przestrzegania zasady *incompatibilitas* (Konstytucja Estonii art. 86–101).

Kolejnymi istotnymi aktami normatywnymi są wielokrotnie nowelizowana ustawa Republiki Estońskiej o rządzie Republiki z 13 grudnia 1995 r. oraz regulamin rządu. Ostatni wspomniany akt uściśla przede wszystkim kwestie organizacji, działania oraz pracy i nadzoru nad administracją rządową.

Konstytucja wymienia dziewięć podstawowych sfer kompetencyjnych rządu (art. 87). Zdaniem Jacka Zielińskiego nie tworzą one zamkniętego katalogu (Zieliński 2005: 146). Wśród kompetencji rządu na pierwszy plan wysuwa się realizacja wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa. Do kolejnych zadań gabinetu należy organizacja stosunków z innymi państwami. Warto zauważyć, że po stronie prezydenta konstytucja przewiduje uprawnienia do reprezentacji Estonii w relacjach z innymi państwami. Niemniej głowa państwa nie działa tu w pełni autonomicznie. Przy wykonywaniu kompetencji w zakresie polityki międzynarodowej jest zmuszona do uzgadniania z rządem swojego stanowiska i podejmowanych działań (Wapińska 2018: 58). Podobnie wyznaczanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych odbywa się na wniosek rządu.

Ważne zadanie stanowi też kierowanie i koordynacja działalności instytucji rządowych. Gabinet na czele z premierem nadaje kierunek działania całej administracji rządowej i sprawuje nadzór nad realizacją założonych celów politycznych. Należy zwłaszcza docenić aktywną politykę rządu w przygotowaniu kraju do członkostwa w Unii Europejskiej, które można uznać za wzorcowe (Jagusiak 2013: 160). Znaczące postępy osiągnięto w harmonizacji prawa krajowego z unijnym, a także

uzyskano wysoki wskaźnik wcielania dyrektyw i norm unijnych (Jagusiak 2013: 150 i 169).

Jako osobną grupę uprawnień należy traktować kompetencje rządu w sferze polityki legislacyjnej państwa. Rząd opracowuje projekt budżetu państwa i przedkłada go parlamentowi (*Riigikogu*) w terminie minimum trzech miesięcy przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Czuwa nad jego realizacją i prezentuje *Riigikogu* sprawozdanie z jego wykonania. Rządowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (Konstytucja Estonii art. 3 p. 4). Na podstawie stosownej uchwały parlamentu podjętej większością głosów rząd jest zobowiązany do wniesienia określonego projektu ustawy (Osóbka 2017: 60). Gabinet przedkłada parlamentowi umowy z innymi państwami dla ich ratyfikacji bądź wypowiedzenia. Propozycje rządowych projektów ustaw i resortowych umów są wnoszone do parlamentu po właściwej debacie na posiedzeniach rządu. Z tą sferą uprawnień wiąże się prawo do wydawania uchwał i rozporządzeń na podstawie ustaw, jak również organizacja wykonania ustaw, rezolucji parlamentu i aktów prezydenta (Karbowska 2013: 366).

Parlament sprawuje w stosunku do rządu głównie funkcję kontrolną. Przyjmuje ona dość typowe formy, takie jak wotum nieufności wobec rządu, ministra lub premiera, interpelacje i pytania kierowane do premiera i ministrów, przeprowadzaną w procesie ustawodawczym debatę nad ustawą budżetową oraz przyjęcie sprawozdania z jej realizacji (Ciechanowska 2018: 42–43). Parlament współdecyduje wraz z rządem o udzielanych i zaciąganych przez państwo pożyczkach (Żebrowski 2004: 47–50), a także udziela kandydatowi na premiera pełnomocnictw do utworzenia gabinetu.

Warto nadmienić, że estońska konstytucja upoważnia rząd do wprowadzania stanu wyjątkowego w państwie lub na części terytorium w przypadku klęski żywiołowej, katastrofy lub w celu uniknięcia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Organ ten może wykonywać także inne obowiązki, które zostaną przekazane do jego kompetencji na mocy przepisów konstytucyjnych lub ustawowych.

Na tle wymienionych uprawnień rządu pozycja prezydenta wydaje się stosunkowo słaba. Został on wyposażony jedynie w cztery podstawowe prerogatywy. I tak, głowa państwa wskazuje kandydata na stanowisko premiera, wnosi projekty zmian do konstytucji, ma także prawo stosowania weta oraz składania wniosku o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu (Zieliński 2000: 39). Prerogatywy te zdają się najpełniej definiować realną rolę głowy państwa w estońskim systemie naczelných organów państwa.

4. Struktura rządu i pozycja premiera

Rząd Estonii jest organem kolegialnym złożonym z premiera oraz ministrów (Konstytucja Estonii art. 88). Struktura rządu została przedstawiona w ustawie o rządzie Republiki z 13 grudnia 1995 r. W art. 3 wymieniono następujące działy administracji rządowej: edukacji i badań, sprawiedliwości, obrony, środowiska naturalnego, kultury, gospodarki i komunikacji, rolnictwa, finansów, spraw regionalnych, spraw wewnętrznych, spraw socjalnych, spraw zagranicznych, którymi kierują ministrowie resortowi (*Government of the Republic Act* art. 3). Możliwe jest jednak uzupełnienie składu gabinetu o ministrów bez teki, którzy są powoływani przez prezydenta na wniosek premiera. Liczba członków rządu nie może jednakże przekroczyć 15 osób. Ustawa zasadnicza nie przewiduje możliwości powołania innych członków rządu w osobach wicepremierów czy przewodniczących komitetów. Ta sama osoba może jednak kierować kilkoma ministerstwami. Wyjątkiem jest tu urząd premiera, którego nie można łączyć z kierowaniem resortem (Zieliński 2000: 62). Podobnie konstytucja zakazuje łączenia stanowiska ministra z mandatem poselskim (art. 64). Zabrania się także członkostwa ministrów w zarządach i radach nadzorczych przedsiębiorstw oraz pełnienia funkcji w urzędach państwowych (art. 99) z wyłączeniem działalności naukowej i pedagogicznej.

Członkom rządu przysługuje immunitet. Do odpowiedzialności karnej można ich pociągnąć jedynie na wniosek Kanclerza Sprawiedliwości i za zgodą większości parlamentu. Uprawomocnienie się wyroku skazującego jest jedną z przesłanek utraty pełnomocnictwa. Do pozostałych należą: rezygnacja, śmierć, decyzja prezydenta podjęta na wniosek premiera, wyrażenie wotum nieufności oraz ustąpienie całego gabinetu (*Government of the Republic Act* art. 12).

Członkowie rządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach parlamentu i jego komisji z możliwością zabierania głosu. Zgodnie z konstytucją do zadań ministrów resortowych należy kierowanie ministerstwem, podejmowanie decyzji w sprawach, które stanowią zakres właściwości danego działu administracji rządowej, wydawanie rozporządzeń i zarządzeń oraz wykonywanie innych obowiązków przekazanych im na podstawie i w trybie ustawowym (Konstytucja Estonii art. 94 ust. 2).

Niewątpliwy wpływ na politykę i kształt rządu wywiera premier, który kieruje pracami i reprezentuje rząd na zewnątrz, a także decyduje o jego składzie personalnym (Konstytucja Estonii art. 93). Jest on odpowiedzialny za wypracowanie estońskiego stanowiska na szczycie Unii Europejskiej i reprezentuje kraj przed Radą Europejską. Bierze udział

w spotkaniach Rady Unii Europejskiej na poziomie głów państw i szefów rządów. Premier wydaje rozporządzenia i kontrasygnuje decyzje prezydenta (Ciechanowska, Szwed 2015). Zmiany w składzie rządu są dokonywane przez prezydenta na wniosek premiera. Szef gabinetu rozstrzyga kwestię zastępstw ministrów, jeśli ich absencja jest spowodowana chorobą lub innymi przyczynami, a także wyznacza dwóch ministrów, którzy są uprawnieni do zastąpienia go w okresie nieobecności, oraz określa tryb sprawowania tego zastępstwa.

Misję formowania rządu powierza się zazwyczaj liderowi partii politycznej, który ma doświadczenie w aparacie rządzenia. W procesie tworzenia i działania rządu znaczenie partii politycznych jest bezsporne (Kowalska i in. 2005: 313). Dotychczas w sprawowaniu władzy uczestniczyły Estońska Partia Centrowa, Estońska Partia Reform, Estońska Partia Ludowa oraz Unia „Res Publica”. Dwa pierwsze gabinety po odzyskaniu niepodległości miały charakter większościowy. Kierowali nimi Edgar Savisaar oraz Tiit Vähi. Praktyka udowadnia, że żadnej z partii nie udało się osiągnąć pozycji dominującej (Jagusiak 2013: 106–108). Skład partyjny parlamentu estońskiego charakteryzuje się silnym sfragmentaryzowaniem (Antoszewski 2007: 277). W konsekwencji prowadzi to do formowania się gabinetów koalicyjnych oraz do częstych zmian rządu. Średni okres pozostawania koalicji rządowej przy władzy wynosi około dwu lat. Zmiana na stanowisku premiera jest w estońskim systemie parlamentarnym praktyką powszechną. Sprawowanie urzędu jest skorelowane ze zmianami zachodzącymi wewnątrz koalicji rządowej. Najdłużej w historii politycznej Estonii stanowisko to piastował Konstantin Päts. Obecny premier Jüri Ratas pełni swoją funkcję od 23 listopada 2016 r. Po upadku rządu Taaviego Rõivasa stanął na czele koalicji utworzonej z Partii Centrum, Partii Socjaldemokratycznej i Związku Ojczyzny i Res Publiki.

Rząd obraduje na posiedzeniach, którym przewodniczy premier lub zastępujący go minister. Mają one charakter niejawnny, chyba że rząd zdecyduje inaczej (Konstytucja Estonii art. 96). Porządek posiedzenia opracowuje sekretarz stanu w porozumieniu z ministrami. Zatwierdza go premier, który może uzupełnić go o nieujęte wcześniej punkty obrad.

Decyzje zapadają większością głosów przy zachowaniu *quorum*, które wynosi co najmniej połowę składu rządu. Istotnym warunkiem ważności podejmowanych rozstrzygnięć jest obecność premiera lub jego zastępcy. Stanowisko szefa rządu jest rozstrzygające w przypadku równoważnego rozłożenia głosów. Na wniosek premiera lub właściwego ministra podjęcie decyzji może zostać przełożone. W posiedzeniach gabinetu mogą wziąć udział osoby spoza składu rządu. Uprawnienie to

z mocy prawa przysługuje Kanclerzowi Sprawiedliwości, Kontrolerowi Państwowemu oraz sekretarzowi stanu, ale premier może zaprosić lub wezwać także inne osoby. Obsługą organizacyjną i administracyjną rządu zajmuje się Kancelaria Stanu, na której czele stoi wspomniany sekretarz stanu. Do jej zadań należy m.in. utrzymanie bieżącej współpracy z parlamentem i innymi organami konstytucyjnymi (Zieliński 2005: 150).

5. Tryb formowania i odpowiedzialność polityczna rządu

Tryb formowania rządu, jak również jego trwałość są zależne od zaufania parlamentu. Ustawa zasadnicza przewiduje trzy etapy tworzenia rządu w procedurze podstawowej – desygnowanie premiera przez prezydenta, wyrażenie przez parlament wotum zaufania wobec premiera oraz powołanie przez głowę państwa na wniosek premiera całego składu gabinetu.

Koncentrując się na pierwszym z tych etapów, należy zaznaczyć, że rząd jest tworzony przez kandydata na premiera, którego wskazuje prezydent, wykonując w ten sposób jedną ze swoich nielicznych prerogatyw. Ponieważ głowa państwa powierza mu równocześnie misję formowania rządu, to kandydatura samego premiera stanowi przedmiot konsultacji z partiami politycznymi. Jak słusznie zauważa Jacek Zieliński: „gabinet tworzony jest przez osobę, co do której nie ma pewności, że zostanie premierem. Wymaga to od partii (ale i od polityków) składania deklaracji politycznych, bez pewności że kiedykolwiek zostaną zrealizowane” (Zieliński 2005: 147). W praktyce bowiem personalia przyszłych ministrów mogą być już znane członkom parlamentu w trakcie głosowania nad osobą premiera.

Następnie kandydat na premiera w ciągu kolejnych 14 dni przedstawia w parlamencie założenia programowe przyszłego rządu. Nie przeprowadza się nad nimi debaty. Parlament jedynie wyraża lub odmawia udzielenia poparcia dla przyszłego rządu. Decyzja zapada zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Kandydatowi na premiera, który uzyskał stosowne pełnomocnictwo ze strony parlamentu, przysługuje siedmiodniowy termin na przedstawienie składu nowego rządu. Prezydent jest wówczas zobligowany do powołania gabinetu w ciągu trzech dni.

W sytuacji, gdy w pierwszej procedurze proponowany kandydat na szefa rządu nie otrzyma stosownego pełnomocnictwa ze strony parlamentu, prezydent w ciągu siedmiu dni przedstawia innego kandydata. Jest to pierwsza z dwóch procedur awaryjnych przewidzianych dla po-

wołania rządu. Jeśli kandydat prezydencki nie uzyska większości w parlamencie, *Riigikogu* może samodzielnie wyłonić szefa rządu. W drugiej dodatkowej procedurze parlamentowi przysługuje na to czternaście dni. Niedotrzymanie tego konstytucyjnego terminu skutkuje zarządzeniem przez głowę państwa przedterminowych wyborów parlamentarnych (Konstytucja Estonii art. 89 ust. 6).

W procesie formowania się gabinetu uczestniczą więc zarówno prezydent, premier, jak i parlament. Może rodzić to pytanie o potrzebę angażowania w proces tworzenia rządu głowy państwa. Przyjęty mechanizm sprawia, iż prezydent, wyłaniając kandydata, musi się liczyć z preferencjami politycznymi parlamentu. Prezydencka kandydatura wymaga każdorazowo zgody większości parlamentarnej. *Riigikogu* może odrzucić proponowanego kandydata w dwóch procedurach i na koniec wyłonić go samodzielnie. Krytycznie o takim rozwiązaniu pisze Marek Jarentowski, który uważa, iż „gdyby zrezygnować np. z prezydenckich etapów tworzenia rządu (desygnacji lub wniosku o powołanie premiera), wyszłoby na to samo – powstałby rząd będący emanacją większości parlamentarnej – a byłoby prościej. Dodatkowo publiczności oszczędzono by obserwacji tańc i prężenia mięśni, które mają miejsce niekiedy między aktorami politycznymi w takich sytuacjach” (Jarentowski 2015: 170).

Niemniej jednak za istotną gwarancję ciągłości i stabilności władzy należy uznać sukcesję desygnowania kandydata na premiera, a także przedterminowe wybory parlamentarne oraz zasadę, iż ustępujący rząd wypełnia swoje obowiązki do wyboru nowego składu parlamentu. W tym ostatnim przypadku zastrzeżono, iż ustępujący gabinet powinien powstrzymać się od podejmowania decyzji o kluczowym znaczeniu oraz prowadzących do wzrostu wydatków budżetowych, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to niezbędne dla funkcjonowania państwa (Zieliński 2005: 149). Należy zaznaczyć, iż rząd podaje się do dymisji nie tylko po wyborach parlamentarnych, ale również z powodu odwołania lub śmierci premiera oraz uchwalenia wotum nieufności dla rządu bądź premiera.

Odpowiedzialność polityczna może mieć charakter nie tylko solidarny, ale także indywidualny. Inicjatywa złożenia wniosku o wotum nieufności przysługuje grupie składającej się co najmniej z 1/5 ogólnej liczby parlamentarzystów. Dodatkowe wymogi formalne stanowią forma pisemna oraz wniesienie wniosku na posiedzeniu plenarnym. Co do zasady głosowanie może odbyć się dopiero po upływie trzech dni od złożenia wniosku, chyba że rząd domaga się przeprowadzenia go we wcześniejszym terminie. Wotum nieufności zostaje wyrażone uchwałą przyjętą bezwzględną większością głosów.

Wyrażenie wotum nieufności w stosunku do premiera lub całego rządu może być połączone z zarządzeniem w ciągu trzech dni przez prezydenta przedterminowych wyborów. Z odpowiednim wnioskiem występuje rząd. Nie jest on jednak wiążący dla głowy państwa. Odrzucenie propozycji rządu skutkuje dymisją gabinetu.

Wyrażenie wotum nieufności wobec konkretnego ministra przebiega w analogicznym trybie. Parlament dokonuje negatywnej oceny działalności ministra bezwzględną większością głosów w formie uchwały. Przewodniczący parlamentu zawiadamia o tej decyzji prezydenta, który powinien niezwłocznie odwołać członka rządu. W tym miejscu warto odnotować, że choć prezydent ma istotne uprawnienia w kwestii powoływania rządu i ministrów, to nie ma samodzielnie możliwości ich zdymisjonowania.

Wniosek o wotum nieufności na podstawie tych samych przesłanek może zostać ponownie złożony nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od głosowania nad poprzednim wotum nieufności (Osóbka 2017: 72). Rząd może też zdecydować o połączeniu uchwalenia ustawy z kwestią zaufania. Głosowanie może być wówczas przeprowadzone nie wcześniej niż na trzeci dzień od złożenia stosownego wniosku. Nieudzielenie wotum zaufania jest równoznaczne z podaniem się rządu do dymisji.

6. Rola rządu w tworzeniu e-państwa

Rząd estoński jest mocno zaangażowany w przekształcenie kraju w nowoczesne, cyfrowe państwo z rozbudowaną e-administracją. Poszczególne gabinety wraz z stojącymi na ich czele premierami inicjowały śmiałe posunięcia w zakresie digitalizacji państwa. Tytułem przykładu należy zaznaczyć, że inicjatywę wprowadzenia formy elektronicznego głosowania przedstawił na początku 2001 r. ówczesny minister sprawiedliwości – Märt Rask. Wkrótce w promowanie wykorzystania nowoczesnych technologii w procesie głosowania aktywnie włączył się także osobiście premier – Mart Laar (Rzucidło 2015: 146).

Warta podkreślenia jest wola i przychylność rządzących dla procesów unowocześniania państwa poprzez zastosowanie na szeroką skalę technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zazwyczaj za wprowadzeniem e-demokracji przemawia przeświadczenie rządzących, że jest to właściwe remedium na brak zaufania do rządzących, znikome zainteresowanie polityką oraz nikłą partycypację obywateli (Rachwał 2013: 49). Kolejne estońskie gabinety podjęły wysiłki na rzecz implementacji rozwiązań z zakresu e-demokracji, począwszy od upowszechniania e-usług, wprowadzenia e-rezydencji, aż po zastosowanie na szeroką skalę

e-votingu w procesie wyborczym. Działania te były na tyle skuteczne, że w powszechnej opinii wykorzystanie Internetu w administracji publicznej stanowi cechę wyróżniającą ten niewielki bałtycki kraj (Rzucidło 2015: 144).

Co więcej, Estonię należy uznać za prekursora w zapewnieniu prawnej gwarancji dostępu do Internetu. Znaczące zasługi na tym polu ma omawiany organ władzy wykonawczej. W 2000 r. prawo dostępu do Internetu zostało wpisane do konstytucji, a tym samym usankcjonowane jako jedno z fundamentalnych praw obywatelskich (Kulikowska, Epa 2015: 77). Kamieniem milowym na drodze do budowania nowoczesnego e-państwa okazało się wprowadzenie obowiązkowych elektronicznych dowodów osobistych. Ich posiadanie przesądza bowiem o dostępie do szerokiego pakietu e-usług. Rząd przyjął plan wprowadzenia elektronicznych dowodów osobistych wyposażonych w chip już w maju 2000 r. Obecnie w ich posiadaniu jest ok. 90% obywateli (Małek, Kudaj 2017: 239). Kolejnym ważnym krokiem na drodze do cyfryzacji państwa jest program e-rezydencji, który pozwoli na korzystanie z szerokiej gamy e-usług również osobom niemającym obywatelstwa estońskiego (Särav, Kerikmäe 2016: 63–64).

Poszczególne gabinety świadomie budowały obraz zaawansowanego technologicznie kraju – zarówno wśród obywateli estońskich, jak również za granicą. Za przykład takich działań należy uznać wdrożenie w 2000 r. innowacyjnego elektronicznego systemu, tzw. e-rządu. Pozwolił on nie tylko na rezygnację z papierowych wersji dokumentów, ale przede wszystkim przyczynił się do skrócenia czasu trwania posiedzeń z czterech godzin do średnio 30 min. System ten usprawnił proces cyrkulacji oraz zapoznawania się z treścią dokumentów i porządkiem obrad, a także umożliwił uczestniczenie członków rządu w posiedzeniach za pośrednictwem środków elektronicznych. Obecnie rządowe akty prawne są podpisywane przede wszystkim przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego (Szwed 2018: 62).

Warto odnotować utworzenie dwóch stanowisk w estońskim rządzie, których kompetencje są zaprojektowane pod kątem wzmocnienia procesów cyfryzacji w tym kraju. Pierwszym z nich jest doradca premiera ds. technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Do jego zadań należy zapewnienie harmonizacji priorytetów rządu i szerzej – państwa, w zakresie digitalizacji – ze standardami i tendencjami o charakterze ponadnarodowym. Działania służące upowszechnieniu e-administracji podejmuje także zastępca sekretarza generalnego w Ministerstwie Spraw Gospodarczych i Komunikacji. Jego podstawowe zadania koncentrują się wokół planowania i koordynowania działań w zakresie cyfryzacji

oraz rozwoju usług elektronicznych w strukturze administracji rządowej, zarządzania finansowaniem rządowych projektów dotyczących ICT oraz rozwoju wspólnej ramowej struktury świadczenia usług cyfrowych.

Począwszy od 2011 r., funkcjonuje podległy Ministerstwu Spraw Gospodarczych i Komunikacji Urząd ds. Systemu Informatycznego (*Riigi Infosüsteemi Amet*, RIA), który odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Monitoruje i zgłasza incydenty związane z naruszeniem bezpieczeństwa zarówno w sektorze publicznym, jak i w prywatnym, w tym ostatnim przypadku przede wszystkim względem pierwszoplanowych dostawców usług elektronicznych. Podmiot ten jest odpowiedzialny za rozwój i administrowanie państwowym systemem informatycznym, równocześnie sprawuje kontrolę nad spełnieniem stosownych wymogów prawnych. Do jego głównych zadań zalicza się dbanie o rozwijanie i prawidłowe działanie estońskiej infrastruktury cyfrowej. Odpowiada w tym zakresie za funkcjonowanie państwowego portalu eesti.ee, rządowych sieci szkieletowych, krajowego centrum wymiany dokumentów elektronicznych oraz katalogu krajowych systemów informatycznych (*Riigi infosüsteemi haldussüsteem*, RIHA). Kluczowe jest zapewnienie prawidłowego działania rządowej platformy wymiany danych między usługami i bazami danych, tzw. X-Road. To dzięki temu narzędziu opracowanemu przez Urząd ds. Systemu Informatycznego obywatele mogą większość spraw urzędowych załatwić zdalnie (Małek, Kudaj 2017: 238).

Nad rozwojem cyfrowego społeczeństwa i e-administracji w Estonii czuwa Rada E-Estonii. Pod względem strukturalnym wchodzi ona w skład Jednostki Strategicznej przy Kancelarii Rady Ministrów. W 2014 r. zastąpiła ona dotychczasową rządową komisję ekspercką, tzw. Radę Społeczeństwa Informatycznego, która była organem doradczym Ministra Spraw Gospodarczych i Komunikacji.

Radzie E-Estonii przewodniczy premier, a jej członkami są ponadto trzech ministrowie oraz pięciu ekspertów i przedstawicieli sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zajmuje się ona przede wszystkim wprowadzaniem narodowej agendy cyfrowej. Formułuje i przedstawia opinie w sprawach odnoszących się do rozwoju cyfrowego społeczeństwa, przedkłada propozycje przygotowania dokumentów, które przyczynią się do poprawy stanu cyfryzacji, a także dokonuje przeglądu i opiniuje relewantne projekty prawne.

W strukturze administracji rządowej wyraźnie rozdzielono więc kompetencje pomiędzy poszczególne organy i wprowadzono klarowność ról w zakresie wprowadzania rozwiązań służących dalszej cyfryzacji. Za istotny element sukcesu przekształcania Estonii w e-państwo należy

uznać politykę legislacyjną poszczególnych rządów. Zrównoważony rozwój technologiczny wymaga bowiem odpowiedniego środowiska prawnego. Podejmowane działania z pewnością ułatwiały niewielki rozmiar kraju, a przez to skala reform, oraz fakt, iż po odzyskaniu niepodległości w latach 90. XX wieku rząd jako instytucja cieszył się znaczącym zaufaniem społecznym (*Filozofia nowoczesnego państwa...*). Korzystny wpływ na wprowadzenie w życie śmiałych inicjatyw technologicznych miało także indywidualne zaangażowanie prominentnych polityków. Estońscy politycy chętnie odwoływali się do idei wykorzystania zaawansowanych rozwiązań technologicznych na rzecz rozwoju państwa, a przez to uczynili z nich siłę napędową przeprowadzania dalszych reform. Należy tu także dostrzec zaangażowanie i wkład ministrów, którzy zaufali rozwiązaniom oferowanym przez e-demokrację (*How did Estonia*) oraz przygotowanie odpowiednich struktur administracji rządowej.

Stosowanie nowoczesnych technologii na szeroką skalę urzeczywistnia się nie tylko w wymiarze krajowym, ale stanowi także impuls dla pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Estonia skutecznie wykorzystała okazję do promowania e-demokracji w czasie swojej prezydentury w Radzie Unii Europejskiej od lipca do grudnia 2017 r. Zdaniem premiera Jüriego Ratasu prezydenturę Estonii przyjęto określać mianem „cyfrowej” (Szeratics 2017). Również w ocenie opiniotwórczego międzynarodowego portalu „Politico” na pochwałę zasługuje umieszczenie kwestii związanych z digitalizacją wysoko w agendzie unijnej (*Estonia’s presidency*).

7. Podsumowanie

Truizmem jest stwierdzenie, iż relacje pomiędzy naczelnymi organami państwa determinują system polityczny i konstytucyjny Estonii. Warto jednak odnotować, iż przyjęty tu parlamentarny system rządów odwołuje się do dorobku ustrojowego okresu międzywojennego. Nawiązanie do tradycji prawnych tego okresu stanowi źródło dominacji władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Parlament ma bowiem przewagę nad dualną egzekutywą. Ustrojodawcy udało się jednak uniknąć zarówno hegemonii, jak i fasadowości parlamentu.

Z kolei relacje pomiędzy prezydentem a rządem charakteryzuje zróżnicowanie ich pozycji. Prezydentowi brak jest legitymacji pochodzącej bezpośrednio od narodu, a jego realną pozycję wyznacza wąski zakres przysługujących mu prerogatyw. To rząd kształtuje główne kierunki polityki państwa i został wyposażony w ważniejsze kompetencje

decyzyjne. Konstytucja wymienia podstawowe uprawnienia rządu. Katalog ten ma jednak otwartą formułę.

Analiza pozycji ustrojowej rządu względem głowy państwa pozwala na skonstatowanie, iż przy nierównorzędności obu członów egzekutywy ich uprawnienia są w istocie czytelne i wyraźnie rozgraniczone. I tak, głowa państwa pełni przede wszystkim rolę strażnika przestrzegania konstytucyjnych zasad i mechanizmów ustrojowych. Pozostaje arbitrem, a sprawowana przez niego funkcja ma wymiar symboliczny i jednoczący społeczeństwo. Natomiast w przypadku rządu dość wspomnieć, że jest odpowiedzialny za realizację wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, w tym również wyznaczanie wzajemnych relacji w kontaktach z innymi państwami, kierownictwo i koordynację działalności instytucji rządowych oraz przygotowanie projektu budżetu czy wprowadzanie stanu wyjątkowego. Oba organy egzekutywy podejmują współpracę zwłaszcza w zakresie stosunków międzynarodowych, przy czym prezydent jest zobowiązany do uzgadniania z gabinetem swojego stanowiska i podejmowanych działań w zakresie prowadzonej polityki zagranicznej państwa. Prezydent ma uprawnienia odnoszące się do kształtowania składu personalnego rządu, nie realizuje ich jednak w pełni samodzielnie, lecz na wniosek premiera.

Rząd, który pozostaje katalizatorem zmian w sferze cyfryzacji i wdrażania nowoczesnych technologii, swoje istnienie uzależnia od woli parlamentu. Jest to oczywiście pochodną parlamentarnego systemu rządów. Okres sprawowania urzędu przez poszczególnych premierów wynosi średnio około dwu lat. Niemniej nieuzasadnione byłoby w przypadku Estonii mówienie o braku stabilności systemu politycznego. Rolę harmonizującą i równoważącą nietrwale koalicje rządowe spełniają bowiem parlament oraz prezydent, a także zasada, iż ustępujący gabinet wypełnia swoje obowiązki do wyboru nowego składu *Riigikogu*. Ważkie znaczenie należy także przypisać następującym po sobie procedurom desygnowania kandydata na premiera oraz możliwości zwołania przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Niezwykle istotne są osiągnięcia poszczególnych gabinetów w dziedzinie cyfryzacji państwa. Są one silnie zaangażowane w stopniowe przekształcanie Estonii w nowoczesne, oparte na technologiach informatycznych państwo. Działania te charakteryzowała spójna koncepcja oraz współpraca naczelnych organów państwa. Z pewnością są to czynniki, które znacząco przyczyniły się do budowania struktur e-państwa. Nie bez znaczenia jest aktywność rządu w sferze legislacyjnej. Rząd prowadził aktywną politykę, która miała na celu eliminację cyfrowego wykluczenia, chociażby poprzez podniesienie prawa do dostępu do Internetu do rangi konstytucyjnej czy też powszechne wprowadzenie elektronicz-

nych dowodów osobistych. Należy zwrócić uwagę na zaufanie, jakim obywatele estońscy obdarzyli poszczególne gabinety, a także szczególnie mocno podkreślić wysiłek na rzecz tworzenia odpowiedniego aparatu rządowego odpowiedzialnego za koordynację sektora publicznego i prywatnego. Obecnie Estonia stanowi przykład dla wielu państw, które chętnie czerpią z jej doświadczeń.

Konkludując, należy stwierdzić, że stworzenie struktur e-administracji w Estonii nie byłoby możliwe bez poparcia poszczególnych gabinetów dla koncepcji digitalizacji państwa, a także konkretnych działań podejmowanych przede wszystkim w sferze prawnej i organizacyjnej. Istotne było budowanie spójnej struktury organów rządowych odpowiedzialnych za koordynację reformy państwa w kierunku wykorzystania nowych technologii w administracji publicznej.

Bibliografia

- Antoszewski A. 2007, *Władza wykonawcza* [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa.
- Ciechanowska J. 2018, *Władza ustawodawcza* [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów.
- Ciechanowska J., Szwed K. 2015, *Instytucja kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta w państwach bałtyckich* [w:] *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989–2014*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin.
- Ernits M. 2014, *The Principle of Equality in the Estonian Constitution. A Systematic Perspective*, "European Constitutional Law Review", No. 10.
- Estonia's presidency: How it went*, <https://www.politico.eu/article/estonias-presidency-how-it-went/> (12.02.2018).
- Filozofia nowoczesnego państwa. Rozmowa Kazimierza Popławskiego z Siimem Sikkutem* z 21 kwietnia 2015 r., <http://przegladbaltycki.pl/1175.filozofia-nowoczesnego-panstwa-rozmowa-z-siimem-sikkutem.html> (10.02.2018).
- Government of the Republic Act* z 13.12. 1995 r., RT I 1995, 94, poz. 1628. www.rigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/510082015003/consolidate#.
- How did Estonia become a leader in technology? By ditching legacy technology and betting on education*, "The Economist", 31.06.2013, <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/07/economist-explains-21> (20.02.2018).
- Jagusiak B. 2013, *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa.
- Jarentowski M. 2015, *Powoływanie rządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej: analiza porównawcza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5 (27).
- Karbowska K. 2013, *Republika Estońska* [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, t. 1, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Pobożny, Warszawa.
- Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łosowski, Warszawa.
- Kowalska M., Michalczuk M., Szełke W. 2005, *Systemy polityczne Estonii* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin.

- Kulikowska M., Epa E. 2015, *Perspektywy uregulowania powszechnego dostępu do Internetu i elektronicznego głosowania w Polsce*, „Studia z Zakresu Nauk Prawno-ustrojowych. Miscellanea”, nr 5.
- Małek D., Kudaj P. 2017, *Dobre praktyki estońskiej e-administracji. Rekomendacje dla Polski*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 3.
- Osóbka P. 2017, *Riigikogu. Parlament Estonii*, Warszawa.
- Põld J., Aaviksoo B., Laffranque R. 2011, *The Government System of Estonia* [w:] *Government Systems of Central and Eastern European States*, red. N. Chronowski, T. Drinóczy, T. Takács, Warszawa.
- Rachwał M. 2013, *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin.
- Rzucidło J. 2015, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa.
- Särav S., Kerikmäe T. 2016, *E-Residency: A Cyberdream Embodied in a Digital Identity Card?* [w:] *The Future of Law and eTechnologies*, red. T. Kerikmäe A. Rull, Heidelberg – New York – Dordrecht – London.
- Schneider H. 1997, *The Principle of Separate and Balanced Powers in Estonian Constitutions*, „Juridica International”, No. II.
- Szeratics E. 2017, *Podsumowanie estońskiej rezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Bałtycki”, 31.12.2017 r., <http://przegladbaltycki.pl/6717,podsumowanie-estonskiej-prezydencji-radzie-unii-europejskiej.html> (15.02.2018).
- Szwed K. 2018, *Rząd* [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów.
- Wapińska D. 2018, *Kompetencje Prezydenta* [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów.
- Zieliński J. 2000, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa.
- Zieliński J. 2005, *Estonia* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice.
- Żebrowski W. 2004, *Współczesne systemy polityczne Litwy, Łotwy i Estonii. Podobieństwa i różnice*, Olsztyn.

Justyna Ciechanowska*, Katarzyna Szwed*

RELACJE PAŃSTWO – KOŚCIÓŁ W REPUBLICIE ESTONII

RELATION BETWEEN THE STATE AND THE CHURCH IN THE REPUBLIC OF ESTONIA

Abstract

The aim of the publication is to present those constitutional principles in the Republic of Estonia which concern the relation between the state and church. The freedom of religion and conscience was established based on the European civilization as one of the fundamental indications of the freedom of the individual. It is guaranteed by the Constitution of the Republic of Estonia. The Constitution of the Republic of Estonia ensures the freedom of confession as well as a formal separation between a state and a church. It emphasizes the secular nature of the state, presented in the doctrine of the religious law as a state which indicates a separation of the religious associations characterized mainly by organizational and functional independence.

Key words: separation of the state and church, secular state, religious neutrality, freedom of conscience and confession.

I. Wprowadzenie

Estonia stanowi kraj silnie zlaicyzowany, w którym prawie 70% społeczeństwa deklaruje ateizm lub nie jest związana z żadną religią. W przeciwieństwie do pozostałych państw bałtyckich – Litwy historycznie związanej z religią katolicką, oraz Łotwy – podzielonej na katolickie południe i protestancką północ, Estonia, począwszy od XVII wieku, stanowiła kraj z przeważającą rolą religii luteranckiej. Obecnie jedynie około 14% całej populacji deklaruje przynależność do Estońskiego

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, pl. Ofiar Getta 4-5 p. 11, 35-959 Rzeszów, adres email: justyna.mokrzycka@gmail.com

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, pl. Ofiar Getta 4-5 p. 11, 35-959 Rzeszów, adres email: kmszwed@gmail.com

Ewangelickiego Kościoła Luterskiego (*Eesti Evangeelne Luterlik Kirik*). Pozostałe 15% społeczeństwa to wyznawcy jednego z dwóch Kościołów prawosławnych. Tylko 1,4% stanowią wierzący skupieni w pozostałych chrześcijańskich wspólnotach wyznaniowych, w tym również katolicy. Niewielka część społeczeństwa wyznaje inne religie. Relacje pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi mają przyjazny charakter, co sprzyja stabilizacji relacji państwo – kościół w Estonii.

Problem wolności wyznania i sumienia determinuje kształt relacji pomiędzy państwem a kościołem, jako że obejmuje on zarówno płaszczyznę kulturową, polityczną, jak i prawnoustrojową. Sfera polityczna przejawia się w gwarancjach wolności sumienia i religii. Natomiast obszar prawnoustrojowy odnosi się do stosunku państwa do instytucji religijnych. Określenie zasad relacji państwo – kościół podyktowane jest faktem istnienia pluralizmu światopoglądowego we współczesnych społeczeństwach, ale ich przestrzeganie stanowi także wyraz poszanowania dla idei demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc pod uwagę zasady ustrojowe zawarte w konstytucjach państw współczesnych, właściwe jest wskazanie różnych typologii odnoszących się do relacji państwo – kościół. Adekwatne wydaje się tu wyróżnienie modelu państwa ateistycznego, państwa wyznaniowego, państwa laickiego czy też państwa neutralnego (Safjan 2003: 60–63).

Estonia stanowi przykład państwa świeckiego, w którym władza publiczna nie jest związana z żadną wspólnotą czy instytucją religijną. Jednak na różnych płaszczyznach zauważalna jest między nimi współpraca i szacunek dla wartości religijnych. Rozwiązania prawne dotyczące instytucjonalizacji tych relacji, stosunku do wiary i przekonań należy uznać za zgodne z międzynarodowymi standardami.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie konstytucyjnych zasad, na których podstawie Republika Estonii ustosunkowuje się do kościołów i związków wyznaniowych jako społeczności religijnych działających na jej terytorium. Przedmiotem analizy są przepisy krajowe – zwłaszcza obowiązująca ustawa zasadnicza oraz stosowne akty prawne niższego rzędu. Konieczne jest także uwzględnienie dorobku wypracowanego przez uniwersalny i regionalny system ochrony praw człowieka. W polskiej literaturze przedmiotu publikacje poświęcone relacjom państwo – kościół w Estonii mają charakter przyczynkowski. Wciąż brakuje holiptycznej publikacji odnoszącej się do omawianego zagadnienia. Niniejszy artykuł stawia sobie za cel uporządkowanie dotychczasowej wiedzy we wspomnianym obszarze badawczym, a zwłaszcza przybliżenie specyficznych estońskich rozwiązań ustrojowych i zestawienie ich z regulacjami międzynarodowymi odnoszącymi się do respektowania wolności sumienia i religii w przestrzeni publicznej.

Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu podzielono na dwie części. Pierwszą poświęcono omówieniu wpływów międzynarodowego dorobku prawnego w dziedzinie ochrony wolności sumienia i wyznania na ustawodawstwo estońskie oraz krajowym regulacjom prawnym – konstytucyjnym i ustawowym – kształtującym relacje między państwem a kościołem. Natomiast druga część odnosi się do formalnego statusu instytucji religijnych w Estonii. Szczególną uwagę poświęcono nauczaniu religii w szkołach publicznych i prywatnych oraz finansowaniu kościołów i związków religijnych. Korzystając z metody historycznej, dogmatycznej i komparatystycznej, podjęto próbę ustalenia uwarunkowań przyjęcia w Estonii świeckiego modelu państwa oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu neutralna polityka państwa wobec kościołów i związków jest rezultatem zlaicyzowania społeczeństwa estońskiego. Kluczowe znaczenie dla prowadzonych badań miało ustalenie, czy obowiązujące regulacje prawne nie prowadzą do faktycznej nierówności pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi.

II. Wolność sumienia i religii – regulacje prawne o charakterze uniwersalnym i regionalnym

Istotną z punktu widzenia relacji państwo – kościół w społeczeństwie demokratycznym jest kwestia wolności religijnej. Wartość ta ma zasadnicze znaczenie dla zdefiniowania stosunku danego kraju do idei pluralizmu, praworządności i demokratycznego państwa prawnego. Występowanie gwarancji wolności wyznania i sumienia w wymiarze indywidualnym stanowi wspólny element większości konstytucji współczesnych państw europejskich. Nieuniknione jest jednak kształtowanie się różnic na tle uzewnętrzniania przekonań religijnych w życiu publicznym.

Po odzyskaniu niepodległości Estonia podjęła wysiłki na rzecz stworzenia nowego systemu politycznego i wyboru optymalnego modelu rządów. Konstytucja przyjęta w 1992 r. w formie referendum nawiązuje do najlepszych europejskich tradycji konstytucjonalizmu i respektuje standardy praw człowieka typowe dla zachodniej kultury prawnej, w tym również wolność wyznania i sumienia (Sagan 2018: 34–35). Trzeba jasno podkreślić, że okres okupacji sowieckiej nie osłabił potrzeby zabezpieczenia wolności religii i sumienia w estońskim społeczeństwie. Trzon regulacji w tym zakresie stanowi konstytucja i ustawy. Estonia jest ponadto członkiem wielu organizacji międzynarodowych, takich jak choćby Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, a od 1 maja 2004 r. także Unii Europejskiej. Ratyfikowała szereg konwencji chroniących wolność sumienia i wyznania. Podstawowe elementy charakteryzu-

jące stanowisko demokratycznego państwa wobec religii zostały zawarte właśnie w dokumentach międzynarodowych. Wśród nich szczególne miejsce zajmują Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej EKPC), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Natomiast w regionalnym systemie ochrony praw człowieka fundamentalne znaczenie mają akty prawne wydane przez Radę Europy oraz Unię Europejską.

I tak, art. 9 ust 1 EKPC stoi na straży prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania. Warto przypomnieć, iż treść przepisu obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej wiary lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i obrzędy. Prawo to przysługuje każdej osobie, która znajduje się pod jurysdykcją państwa będącego stroną konwencji. Europejska Komisja Praw Człowieka dokonała wykładni rozszerzającej tego przepisu, włączając w tę ochronę także osoby prawne (Gołda-Sobczak, Sobczak 2009: 137). Jest to o tyle istotne, iż po okresie negocjowania w orzecznictwie prawa kościoła do bycia podmiotem i realizowania praw zawartych w art. 9 ust. Konwencji, dopuszczono go do możliwości składania skargi. Początkowo argumentowano, iż jako osoba prawna nie może on być ofiarą naruszenia wspomnianych postanowień konwencji. Ostatecznie jednakże uznano, iż funkcjonowanie kościoła jest w istocie skorelowane z prawem do wolności wyznania. Obecnie znaczna ilość skarg dotyczących naruszenia art. 9 EKPC kierowanych jest do instytucji strasburskich właśnie przez kościoły i związki wyznaniowe (Wiśniewski 2012: 246).

Warte odnotowania jest podobieństwo pomiędzy treścią regulacji zawartych w art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. W pierwszym z dokumentów czytamy, że każda osoba ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność zmiany swej religii lub przekonań, jak również wolność ich manifestowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, poprzez nauczanie, praktyki religijne, sprawowanie kultu i rytuałów. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty 16 grudnia 1966 r. rozszerza postanowienia deklaracji o prawo posiadania, zmiany oraz swobodnego uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań, szczególnie poprzez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Pakt przewiduje możliwość ograniczenia sposobu manifestacji przekonań religijnych lub wyznania. Jednakże ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze ustawy i pod warunkiem, że są konieczne dla

ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób. Pakt gwarantuje rodzicom (opiekunom prawnym) wolność co do zapewnienia dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniemami (Rogowska 2015: 27–32).

Estonia stała się członkiem Rady Europy w 1993 r. W tym systemie ochrony praw człowieka szczególną rangę ma *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 4 listopada 1950 r. Art. 9 konwencji zabezpiecza wolność myśli, sumienia i wyznania obywateli państw należących do Rady Europy. Ponadto przepis ten stanowi, iż każdy ma prawo do zmiany religii lub przekonań oraz do ich uzewnętrznienia. Ewentualne ograniczenia w manifestowaniu przekonań mogą być wprowadzone jedynie na mocy przepisów prawnych i tylko wówczas, gdy są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, zdrowie, moralność albo dla ochrony praw i wolności innych (*Konwencja...* art. 9 ust. 2). Na mocy Protokołu 1 z 20 marca 1952 r. dodano postanowienia o prawie rodziców do wychowania i nauczania dzieci w zgodzie z przekonaniemami religijnym i filozoficznymi (art. 2).

Z perspektywy Estonii jako członka Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie ma ustawodawstwo unijne. Gwoli ścisłości należy zaznaczyć, iż pierwotnie prawo stanowione w ramach Wspólnot Europejskich nie zawierało przepisów odnoszących się do praw i statusu jednostki. Za przełomowe w tym względzie należy uznać postanowienia „Traktatu o Unii Europejskiej” oraz traktatu amsterdamskiego. Tzw. klauzula o kościołach dodana do tego ostatniego dokumentu, choć nie miała charakteru prawnie wiążącego, to stanowiła istotne potwierdzenie instytucjonalnego wymiaru kościołów i wspólnot religijnych. Uznawała potrzebę poszanowania statusu przyznanego im w poszczególnych państwach członkowskich na podstawie przepisów prawa krajowego (Rogowska 2015: 35–36). W art. 17 traktatu z Lizbony określono trzy fundamentalne zasady odnoszące się do relacji między Unią Europejską a kościołami i organizacjami filozoficznymi i bezwyznaniowymi. Po pierwsze uznano autonomię państw członkowskich w zakresie regulacji statusu prawnego kościołów, a po wtóre zasadę równego statusu kościołów oraz organizacji opartych na przekonaniach filozoficznych i światopoglądowych areligijnych oraz uczestnictwa kościołów w społeczeństwie obywatelskim państw członkowskich.

Niezwykle istotnym dokumentem jest Karta Praw Podstawowych UE. W art. 10 wprowadza ona gwarancje ochrony wolności sumienia i wyznania. Na podstawie ust. 2 tego artykułu dopuszcza się możliwość odmowy wykonywania działań sprzecznych z własnym sumieniem. Klau-

zula sumienia powinna być jednak stosowana zgodnie z przepisami krajowymi, które zezwalają i regulują sposób korzystania z tego uprawnienia. Na gruncie estońskiego prawa odmowę działań sprzecznych z sumieniem przewiduje ustawa o służbie wojskowej (*Military Service Act* art. 4). Zezwala ona na służbę zastępczą w przypadku osób, które ze względów moralnych czy religijnych wyrażają sprzeciw wobec odbywania służby wojskowej. Art. 89 tej samej ustawy zastrzega, że wykonywanie służby zastępczej nie może pozostawać w konflikcie z wartościami moralnymi i religijnymi. Ponadto osoby ją odbywające nie mogą być zmuszone do używania broni czy innych przedmiotów przeznaczonych do zabijania ludzi.

Wymienione akty prawa międzynarodowego określają wolność sumienia i wyznania jako wolność osobistą, która przyjmuje postać podmiotową bezwzględną, czyli skuteczną *erga omnes*. We wszystkich omówionych dokumentach prawo to jest publicznym prawem podmiotowym. Powszechnie uznane w Europie idee praw człowieka, w tym odnoszące się do wolności wyznania, choć tworzą uniwersalne środowisko prawne, to równocześnie pozwalają na powstanie różnic w stosunku poszczególnych państw do religii oraz kościołów i związków wyznaniowych. Powodem tego stanu rzeczy są w opinii M. Gołdy-Sobczak doświadczenia historyczne, odmienne rozumienie roli państwa w ochronie praw człowieka. Wynika to także z różnych form regulacji statusu kościołów i innych związków wyznaniowych na gruncie ustawodawstwa poszczególnych krajów (Gołda-Sobczak 2008: 101).

III. Konstytucyjne podstawy wolności religijnej w Republice Estonii

Konwencje i deklaracje międzynarodowe odnoszące się do praw człowieka stanowią swoiste uzupełnienie i rozszerzenie konstytucyjnych uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania (Pietrzak 2012: 279). Tym samym przepisy prawa międzynarodowego, w tym obu systemów prawa europejskiego – Unii Europejskiej i Rady Europy, odnoszące się do kwestii religii i wyznania, wytyczają ogólne ramy, przez których pryzmat określane jest ustawodawstwo krajowe. Powszechnie uznane normy i zasady prawa międzynarodowego są nierozłączną częścią estońskiego systemu prawnego. Stanowisko to wyraźnie potwierdza art. 3 Konstytucji Republiki Estonii.

Na marginesie głównych rozważań należy wspomnieć, iż w sytuacji, gdy przepisy ustawy bądź innych aktów prawnych są sprzeczne z umo-

wami ratyfikowanymi przez parlament (*Riigikogu*), to należy wówczas stosować normy wynikające z umowy międzynarodowej (Konstytucja Estonii art. 123 ust. 2). Oznacza to, że normy i zasady prawa międzynarodowego mają charakter nadrzędny w stosunku do krajowych organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Mimo że konstytucja w żadnym przepisie nie wypowiada się *expressis verbis* na temat hierarchii umów międzynarodowych zawartych przez estoński rząd, ale nieratyfikowanych przez parlament, to jednak stanowisko wyrażone w doktrynie i stosowane w praktyce wskazuje, że tego typu umowy mają taką samą pozycję jak umowy ratyfikowane przez parlament (Kiviorg 2007: 100).

Jak już zaznaczono, pierwszorzędnym źródłem prawa w Estonii w odniesieniu do wolności religii pozostają postanowienia zawarte w Konstytucji Estonii z 28 czerwca 1992 r. Fundamentalne znaczenie ma zwłaszcza art. 40 konstytucji, który stwierdza, iż każdy ma prawo do wolności sumienia, wiary i myśli. Gwarantuje on swobodę odprawiania obrzędów religijnych zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej. Ograniczenia w tym względzie przewidziano jedynie w przypadku pojawienia się zagrożenia dla porządku publicznego, zdrowia bądź moralności. Przepis ten stanowi, iż przynależność do kościołów i wspólnot religijnych jest dobrowolna. Zapewnia obywatelom nie tylko wolność religijną oraz sumienia, ale także stoi na ich straży. Trzeba też zaznaczyć, że wartości wymienione w art. 40 są mocno chronione, gdyż nie mogą być ograniczone nawet podczas stanu wyjątkowego i wojennego (Konstytucja Estonii art. 130).

Gwarancje wolności religijnej wyznaczone przez omawiany przepis powinny być interpretowane także w świetle innych przepisów konstytucji. I tak, istotna jest tu zasada równości zawarta w art. 12 ustawy zasadniczej – „Wszyscy są równi wobec prawa”. Dalej w tym samym przepisie czytamy, że „nikogo nie można dyskryminować ze względu na narodowość, rasę, kolor skóry, płeć, język, pochodzenie, wiarę, polityczne i inne przekonania, a także ze względu na stan majątkowy i pozycję społeczną lub z innych powodów”. Wyrażona tu konstytucyjna zasada niedyskryminacji, *inter alia* ze względu na wyznawaną religię czy wierzzenia, obejmuje ochroną zarówno wolność sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym. Tym samym powinna być stosowana też w odniesieniu do instytucji religijnych.

Na uwagę zasługuje wyrażona w art. 40 zasada instytucjonalnej separacji państwa i związków wyznaniowych. Wskazuje na to użyte w nim sformułowanie: „kościół państwowy nie istnieje”. Konstytucyjny model rozdziału rodzi określone konsekwencje nie tylko dla organizacji i finan-

sowania państwa, ale także statusu prawnego i realizacji uprawnień związków wyznaniowych wynikających z wolności sumienia i wyznania (Pietrzak 2012: 291). W przypadku Estonii przesądza o równym formalnym statusie instytucji kościelnych. Żaden kościół ani związek wyznaniowy nie ma uprzywilejowanej pozycji względem państwa przewidzianej przepisami prawa.

Zgodnie z art. 41 konstytucji „każdy ma prawo pozostać wiernym swoim poglądom i przekonaniom. Nikogo nie wolno zmuszać do ich zmiany. Przekonania człowieka nie mogą usprawiedliwiać naruszania prawa. Nikogo nie można pociągnąć do odpowiedzialności prawnej z powodu jego przekonań”. Istotne znaczenie mają także zasady wyrażone w art. 42 i 45 konstytucji. Pierwszy z przepisów zabrania gromadzenia, przechowywania oraz przekazywania informacji dotyczących przekonań religijnych Estończyków wbrew ich woli. Zakaz ten odnosi się do urzędów państwowych, samorządów lokalnych i osób urzędowych. Tym samym zapewnia on ochronę prywatności i przeciwdziała dyskryminacji ze względów religijnych, zwłaszcza przeciwko mniejszości rosyjskojęzycznej. Natomiast art. 45 konstytucji uzupełnia podstawową wolność wyznania o wolność słowa (Waszczuk-Napiórkowska 2012: 240). Z kolei art. 13 konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony przez państwo i prawo. Państwo estońskie chroni także swoich obywateli w państwach obcych. Prawo zabezpiecza każdego przed samowolą władzy państwowej. Odnosząc ten przepis do organizacji religijnych i ich wyznawców, można zauważyć, że są oni chronieni przed bezprawnym wkraczaniem w obszar ich wolności.

Przepisy konstytucji dość ogólnie zapewniają organizacjom religijnym niezależność i autonomię. Tego typu gwarancja wynika z art. 19 konstytucji, który stanowi, iż „każdy ma prawo do swobodnej samorealizacji”. Trzeba też zaznaczyć, że prawo to nie ma charakteru absolutnego. W ust. 2 art. 19 konstytucji przewidziano ograniczenia, jako że „każdy korzystając z przysługujących mu praw i wolności oraz wypełniając swe obowiązki, musi szanować i uwzględniać prawa i wolności innych i przestrzegać ustaw”. Z kolei zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 11 konstytucji prawa i wolności mogą być ograniczone jedynie w zgodzie z konstytucją. Ograniczenia tego typu muszą być konieczne w demokratycznym społeczeństwie, a ich nałożenie nie może zakłócić natury praw i wolności.

Trafne okazują się uwagi Marii Gołdy-Sobczak, iż „zasadnicze znaczenie dla określenia stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych ma kwestia postrzegania przez państwo swojej roli w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz miejsce wartości religijnych w państwie” (Gołda-Sobczak 2008: 101). Należy skonstatować, iż Konstytucja Republiki Estonii zapewnia wolność wyznania oraz formalny

rozdział kościoła od państwa. Ustawa zasadnicza podkreśla świeckość państwa. W doktrynie prawa wyznaniowego państwo świeckie przedstawia się jako stosujące separację wobec związków wyznaniowych. Odrębność ta ma wymiar funkcjonalny i organizacyjny. Jest to typ państwa, które z jednej strony charakteryzuje się niekompetencją w kwestiach religii, a z drugiej brakiem zaangażowania związków wyznaniowych w sprawowanie władzy publicznej. To powoduje, że związki wyznaniowe mają niezależność odzwierciedlającą się w ich autonomii prawnej i wewnętrznej samorządności. W końcu państwo świeckie to takie, w którym nie ma jednego oficjalnego, państwowego wyznania. Ponadto obowiązuje w nim neutralny stosunek do spraw religijnych czy światopoglądowych obywateli (Pietrzak 1999: 123–153; Małajny 2014: 271–290). W państwie laickim każdy człowiek ma prawnie zagwarantowaną, w wymiarze indywidualnym i kolektywnym, wolność sumienia i wyznania. Za jego immanentną cechę należy uznać fakultatywny charakter nauczania religii w szkolnictwie publicznym lub zupełną rezygnację z wykładania tego przedmiotu.

Krzysztof Orzeszyna zalicza Estonię do państw świeckich z przyjaznym rozdziałem stosunków pomiędzy państwem a kościołem bez wyraźnego uznania pozycji prawnej jednego z kościołów (Orzeszyna 2007: 171–176). Typizacja ta opiera się na przesłankach normatywnych. Jednak sam fakt, iż w Estonii nie istnieje kościół państwowy, nie oznacza, że władza państwowa w sposób rygorystyczny nie identyfikuje się z żadną religią.

Po odzyskaniu przez Estonię niepodległości w roku 1991 Kościół Ewangelicko-Luterański (*Eesti Evangeelne Luterlik Kirik*) podjął działania zmierzające do uzyskania uprzywilejowanej pozycji w społeczeństwie oraz w stosunkach z władzą państwową. Dążenia te wynikały z uwarunkowań historycznych. Od XVII stulecia Kościół Ewangelicko-Luterański był największą instytucją religijną w Estonii. Podobnie w okresie dwudziestolecia międzywojennego kraj ten był relatywnie homogeniczny pod względem struktury wyznania i prawie 76% społeczeństwa stanowili jego wyznawcy. W czasach okupacji sowieckiej w zasadzie nie istniała wolność religijna. Chwilowe przebudzenie religijne było widoczne na początku lat 90. XX wieku. Stanowiło wyraz sprzeciwu wobec dotychczasowej sowieckiej polityki wymierzonej w indywidualne prawo do manifestowania przekonań religijnych.

Regulacje tego okresu nie wprowadziły jednak rozróżnienia w pozycji instytucji kościelnych. W przeciwieństwie do decyzji pozostałych państw regionu czynniki takie, jak długoletnia tradycja czy liczba członków, nie przesądziły o przyszłym statusie prawnym wybranych związków wyznaniowych (Sarkissian 2010: 485). Przyjęta w 1993 r. ustawa

o kościołach i związkach wyznaniowych (*Churches and Congregations Act*) utrzymana była w liberalnym duchu. Powodów permissywnego stosunku władz estońskich do religii należy doszukiwać się w implikacjach natury społecznej. Stanowią także konsekwencje reform gospodarczych tamtego okresu. Nie bez znaczenia była spuścizna sowieckiej polityki sekularyzacji państwa. Poza tym, w przeciwieństwie do innych państw regionu, religia i tożsamość religijna nie były w Estonii skorelowane z tożsamością narodową (Ringvee 2008: 186).

IV. Regulacje ustawowe

Omawiając stosunki pomiędzy państwem a kościołem w Republice Estonii, trzeba zwrócić uwagę na to, że oprócz przepisów ustawy zasadniczej i prawa międzynarodowego, problematyka ta uregulowana jest również w licznych ustawach i rozporządzeniach, które negocjowane są bezpośrednio przez rząd i konkretne stowarzyszenie religijne. Niektóre mają formę umów międzynarodowych, tak jak traktat pomiędzy Stolicą Apostolską a Republiką Estonii w kwestii stosunków z Kościołem rzymskokatolickim, a inne umów administracyjnych czy też umów w rozumieniu prawa cywilnego. Celem tych umów jest współdziałanie w sprawach ogólnych i uregulowanie kwestii szczegółowych dotyczących konkretnej wspólnoty religijnej. Tego typu dokumenty są ważnym źródłem regulacji stosunków państwo a kościół (Kiviorg 2007: 101).

Jak już sygnalizowano, pierwsza ustawa dotycząca statusu kościołów i związków wyznaniowych po odzyskaniu niepodległości została przyjęta w 1993 r. (*Churches and Congregations Act*). W 1996 r. parlament uchwalił ustawę o organizacjach non-profit (*Non-profit Associations Act*). W świetle nowych regulacji konieczna była nowelizacja ustawy o kościołach i związkach wyznaniowych. 12 lutego 2002 r. prezydent podpisał nową ustawę i zaczęła ona obowiązywać od 1 lipca 2002 r. (Mudrov 2017: 664–665).

Wart odnotowania jest fakt, iż nowe przepisy dokonały zmiany sposobu rejestracji związków wyznaniowych. Obowiązek wpisu do „Rejestru kościołów, związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń związków wyznaniowych” (*Kirikute, koguduste ja koguduste liitude register*) prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych został zastąpiony przez rejestrację dokonywaną przez sądy okręgowe w „Rejestrze organizacji religijnych” (*Usuliste ühenduste register*).

Wymienione akty prawne określają status prawny związków wyznaniowych w Republice Estonii i pozostają w stosunku do siebie jako *lex generalis* i *lex specialis*. W treści ustawy o kościołach i związkach wy-

znaniowych wyróżniono pięć rodzajów instytucji religijnych – kościoły (*kirik*), związki wyznaniowe (*kogudus*), stowarzyszenia związków wyznaniowych (*koguduste liit*), zakony (*klooster*) i towarzystwa religijne (*usuühing*) wraz z podaniem ich definicji legalnych (Kiviorg 2007: 102; Kiviorg 2011: 51–57). Na ich tle wyjątek stanowią towarzystwa religijne. Ich rejestrację i działalność normuje bowiem ustawa o organizacjach non-profit. Natomiast w przypadku wszystkich podkreśla się ich dobrowolny charakter.

W myśl art. 2 ust 2 ustawy kościół to dobrowolne stowarzyszenie, które składa się co najmniej z trzech kongregacji i ma strukturę episkopalną. Pod względem doktrynalnym powinien być związany z trzema ekumenicznymi wyznaniem lub podzielony na trzy kongregacje. Funkcjonuje na podstawie statutów i jest zarządzany przez wybrany lub powołany zarząd. Podlega on rejestracji zgodnie z przepisami prawa.

Związek wyznaniowy jest dobrowolnym zrzeszeniem się osób fizycznych, którzy wyznają tę samą wiarę. Z kolei stowarzyszenie związków wyznaniowych składa się co najmniej z trzech związków wyznaniowych dzielających tę samą wiarę. Zarówno związek, jak i stowarzyszenie związków działają na podstawie statutu, są zarządzane przez wybrany lub powołany zarząd i podlegają wpisowi do rejestru (*Churches and Congregations Act* art. 2 ust. 3 i 4). Zakon jest stowarzyszeniem osób fizycznych wyznających tę samą religię. Funkcjonuje na podstawie statutu i jest zarządzany przez wybranego lub powołanego przełożonego. Podobnie jak wcześniej wskazane organizacje religijne podlega rejestracji (*Churches and Congregations Act* art. 2 ust. 5).

Za towarzystwo religijne uznaje się dobrowolne stowarzyszenie osób fizycznych lub prawnych, których działalność obejmuje przede wszystkim czynności religijne i ekumeniczne. Funkcjonowanie takiej instytucji powinno dotyczyć sfery moralności, etyki, edukacji, kultury, działalności socjalnej, ekumenicznej lub rehabilitacyjnej. Natomiast nie musi być związane z konkretnym kościołem czy stowarzyszeniem związków wyznaniowych. Towarzystwa religijne, o czym już wspomniano, podlegają rejestracji zgodnie z przepisami ustawy o organizacjach non-profit (*Churches and Congregations Act* art. 4). W estońskiej doktrynie ujęcie wspomnianych definicji w ustawie poddano krytyce. Podnoszono, iż są one zbędne i problematyczne (Ringvee 2008: 187).

Wszystkie wyżej wymienione organizacje religijne nabywają osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru. Przepisy prawa nie zakazują działalności organizacji, które nie zostały zarejestrowane. Trzeba zaznaczyć, że nie podlegają one wówczas ochronie prawnej. Instytucje religijne mają różny stopień autonomii dotyczący ich spraw wewnętrznych.

Ogólną gwarancję autonomii organizacji religijnych zapewnia wspomniany już art. 19 konstytucji. Prawo do samostanowienia kościołów należy traktować jako element zbiorowej wolności religijnej, która jest zagwarantowana w art. 40 konstytucji.

Istotne dla funkcjonowania stowarzyszeń religijnych jest to, że ich autonomia oznacza również prawo do samozarządzania, które musi być zgodne z ich wewnętrznymi przepisami. Stowarzyszenia religijne mają dużą swobodę w zakresie organizacji, struktury oraz nauczania. Ich regulacje w zakresie członkostwa i zarządu mogą różnić się w stosunku do przepisów zawartych w ustawie o organizacjach non-profit, o ile jest to wynik historycznych uwarunkowań strukturalnych stowarzyszenia. Takiego uprawnienia i zarazem wolności nie mają towarzystwa religijne i stowarzyszenia zarejestrowane zgodnie z procedurą przyjętą w ustawie o organizacjach non profit, która przewiduje statut oraz sposób demokratycznego zarządzania organizacją. Tym samym towarzystwa religijne nie mają aż tak dużej autonomii w kwestiach ich wewnętrznej działalności i organizacji. Jednak rozróżnienie pomiędzy stowarzyszeniem a towarzystwem w praktyce nie jest łatwe i pozostaje problematyczne (Kiviorg 2007: 103).

V. Finansowanie instytucji kościelnych w Republice Estonii

Niewątpliwie integralną częścią problematyki określającej kształt modelu relacji państwo – kościół pozostaje dotowanie instytucji kościelnych. Sposób finansowania stanowi przedmiot zainteresowania zarówno państwa, jak i wspólnot kościelnych. Za uzasadniony należy uznać pogląd, iż jest on także skorelowany z rolą i pozycją określonego kościoła czy związku wyznaniowego w danym kraju.

Biorąc pod uwagę główne źródła dochodów, należy wyróżnić następujące modele materialnego wspierania kościołów: finansowanie przez państwo, finansowanie z własnych majątków, system składek kościelnych, darowizn oraz system dochodów pochodzących w przeważającej części z podatku dochodowego (Schanda 2000: 84–85). Oznacza to, że wspólnoty wyznaniowe w Europie w zależności od przyjętego modelu są finansowane zarówno z własnych środków, jak i z funduszy państwowych. Środki własne wspólnoty to m.in. darowizny wiernych, przychody z posiadanych nieruchomości oraz ze świadczonych usług. Należy podkreślić, że jest to rozwiązanie najczęściej stosowane przez kościoły i związki wyznaniowe.

Formy finansowania instytucji wyznaniowych ze środków państwowych mogą przyjąć trzy podstawowe formy. Pierwsza kategoria obejmuje przypadki bezpośredniego przekazywania środków z budżetu państwa na rzecz instytucji kościelnych. Tym samym mogą mieć one charakter ogólny, być wypłacane w ramach finansowania konkretnej działalności religijnej czy też przyznawane na mocy szczególnych praw przysługujących wspólnocie wyznaniowej. Drugą formę stanowi finansowanie negatywne, przez które rozumie się powstrzymanie się przez państwo od pobierania należnych danin publicznych lub ich części. W tej grupie mieszczą się przywileje podatkowe przysługujące podmiotom kościelnym. Przyjmują one zazwyczaj postać ulg i zwolnień. Natomiast finansowanie pośrednie zakłada swoistą gratyfikację ze strony państwa dla osób fizycznych i prawnych, które wpierają działania związków wyznaniowych (Krukowski 2000: 22–30).

W przypadku materialnego wspierania kościołów w Estonii warto jeszcze raz podkreślić świecki charakter państwa i brak kościoła państwowego. Z tej racji nie istnieje podatek kościelny i co do zasady wszystkie związki wyznaniowe powinny finansować się z własnych środków. Zauważyć trzeba, że istnieją jednakże bezpośrednie i pośrednie formy finansowego wsparcia ze strony rządu. Ze względu na postępującą laicyzację estońskiego społeczeństwa świadczenia z budżetu państwa mają coraz większe znaczenie dla instytucji kościelnych.

Po pierwsze, państwo wspiera finansowo kościoły i związki wyznaniowe przyznając dotacje ogólne. W praktyce roczne subwencje przysługują jedynie Radzie Estońskich Kościołów (*Eesti Kirikute Nõukogu*), która dzieli je na kościoły członkowskie (Pietrzak 2012: 290; Ringvee 2008: 184). Począwszy od powstania w 1989 r., Rada Estońskich Kościołów pozostaje głównym partnerem państwa na wielu płaszczyznach współpracy. Współdziała z przedstawicielami władzy w kwestiach określania zasad, treści i gwarancji wolności religijnej w Estonii. Efektem tej współpracy jest porozumienie zawarte pomiędzy rządem a Estońską Radą Kościołów podpisane 17 października 2002 r. Chociaż zasadą jest, że wszystkie związki wyznaniowe mają takie same prawa, to w praktyce nikt oprócz kościołów chrześcijańskich nie osiągnął tego typu kooperacji (Orzeszyna 2007: 178–180; Kiviorg 2011: 42).

Kolejną formą wsparcia ze strony państwa jest przekazywanie środków publicznych na budynki sakralne. W tym przypadku istotna jest ich wartość historyczna i kulturalna oraz możliwości finansowe (Ringvee 2008: 184). Do innej formy pośredniego wsparcia należą zwolnienia o charakterze podatkowym. Instytucje religijne nie płacą podatku docho-

dowego (*Income Tax Act* art. 11) oraz korzystają z obniżonej stawki podatku VAT w przypadku nabywania niektórych towarów i usług. Ponadto stowarzyszenia są zwolnione z podatku od nieruchomości, o ile grunt jest przeznaczony na miejsce kultu (*Land Tax Act* art. 4).

Wynagrodzenia osób duchownych i świeckich pracowników religijnych opłacają ich kościoły i stowarzyszenia. Państwo z kolei utrzymuje kapelanów w wojsku, w służbie więziennej i w szpitalach (Mudrov 2017: 679).

VI. Edukacja religijna – szkolnictwo publiczne i prywatne

Na estoński system szkolnictwa składają się szkoły podstawowe, średnie, zawodowe oraz uczelnie wyższe. Obowiązek szkolny rozpoczyna się w wieku 7 lat i ustaje wraz z ukończeniem szkoły podstawowej lub trwa do 17. roku życia (Jagusiak 2013: 114). Szkolnictwo jest finansowane ze środków publicznych. Instytucje kościelne mają prawo tworzyć prywatne jednostki edukacyjne na wszystkich szczeblach szkolnictwa. Ich ukończenie potwierdzają świadectwa i dyplomy uznane przez świeckie państwo. Dla prowadzenia szkoły prywatnej wymagane jest jednak uzyskanie odpowiedniego zezwolenia Ministerstwa Edukacji i Badań. Zgodnie bowiem z art. 37 konstytucji nadzór nad organizacją nauczania spoczywa w gestii państwa. Od 2010 r. we wszystkich szkołach prywatnych, niekoniecznie wyłącznie o profilu wyznaniowym, możliwe jest wprowadzenie konfesyjnej edukacji religijnej (*Private Schools Act* art. 11).

Nie ma jednego aktu prawnego odnoszącego się w całości do edukacji religijnej. Art. 2 ustawy o szkolnictwie wyznacza ogólne zasady w tej materii, *inter alia* stanowiąc, iż fundamentalne zasady nauki są oparte na uznaniu uniwersalnych i narodowych wartości, indywidualności oraz wolności wyznania i sumienia (*Education Act* art. 2). Dotychczasowe przepisy art. 4 ustawy o szkolnictwie stanowiące, iż edukacja religijna jest bezkonfesyjna i dobrowolna (Soom 2000: 374), zostały zmodyfikowane w 2010 r. Obecnie edukacja religijna stanowi przedmiot dodatkowy i nieobowiązkowy, nauczany z wykorzystaniem sylabusu przygotowanego przez państwo, przez co dokonano ujednoczenia nauczania tego przedmiotu.

Rozwiązanie to zachowuje model fakultatywnej edukacji religijnej w szkołach publicznych, co uzasadnione jest ochroną wolności wyznania uczniów i ich rodziców.

VII. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w Republice Estonii charakter państwa ze względu na religię i światopogląd w pierwszej kolejności określa konstytucja. Przepisy te mają charakter lapidarny, wręcz ogólnikowy. Nadano im formę kilku norm prawnych zawierających klauzule generalne. Dlatego istotne jest ich uzupełnienie o unormowania dotyczące związków wyznaniowych o charakterze międzynarodowym i ustawowym.

Nie ulega wątpliwości, że Estonia jest państwem świeckim, w którym rozwiązania prawne odnoszące się do kwestii wyznawania i sposobu manifestowania przekonań religijnych pozostają w zgodzie ze standardami wyznaczonymi przez przepisy prawa międzynarodowego. Świeckość państwa jest przede wszystkim konsekwencją zadeklarowania w ustawie zasadniczej braku istnienia kościoła państwowego. To z kolei rodzi kolejny skutek w postaci przyjęcia zasady rozdziału państwa i związków wyznaniowych, głównie w sferze organizacyjnej. Zasada świeckości państwa oznacza również brak wpływu religii na sprawowanie władzy państwowej.

Analizując status kościołów i związków wyznaniowych w Estonii, zwłaszcza pod kątem ewentualnej nierówności między nimi w relacjach z państwem, należy zaznaczyć, iż praktyka w tym zakresie odbiega nieco od założeń teoretycznych. Pod pewnymi względami bowiem historycznie dominujący Kościół Ewangelicko-Luterański oraz pozostałe kościoły zrzeszone w Estońskiej Radzie Kościołów zostały wyposażone w określone przywileje, przede wszystkim w zakresie finansowania. Nie prowadzi to jednakże do zaburzenia zasady równouprawnienia. Co więcej, w przypadku Estonii trudno mówić o identyfikacji państwa z określoną religią czy światopoglądem. Wyraz temu daje neutralność szkolnictwa publicznego i odrzucenie modelu publicznej szkoły wyznaniowej. Kwestię wyboru nauczania religii pozostawiono bowiem w gestii rodziców i uczniów. Równocześnie jednak zapewniono możliwość działania prywatnych szkół konfesyjnych.

Należy podkreślić, że ten bałtycki kraj pozostaje silnie zlaicyzowany. Wpływ na niski odsetek wierzących miała dynamika procesów sekularyzacji w okresie sowieckiej dominacji. Społeczeństwo estońskie po odzyskaniu niepodległości było zainteresowane zapewnieniem prawnych i instytucjonalnych gwarancji wolności sumienia i wyznania. Równocześnie jednak nie wykazywało silnego przywiązania do religii i instytucji kościelnych. Znalazło to odbicie w neutralnej polityce legislacyjnej państwa.

Bibliografia

- Churches and Congregations Act* z 12.02.2002, RT I 2002, 24, 135.
- Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 4 listopada 1950, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.
- Gołda-Sobczak M. 2008, *Systemy relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Income Tax Act* z 15.12.1999, RT I 1999, 101, 903.
- Jagusiak B. 2013, *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa.
- Kiviorg M. 2007, *Państwo i Kościół w Estonii* [w:] *Państwo i Kościół w Krajach Unii Europejskiej*, red. G. Robbers, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław.
- Kiviorg M. 2011, *Religion and Law in Estonia*, Alphen aan den Rijn.
- Konstytucja Estonii 2000*, tł. z jęz. estońskiego A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa.
- Krukowski J. 2000, *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie* [w:] *Systemy finansowania instytucji kościelnych*, red. J. Krukowski, Lublin.
- Land Tax Act* z 6.05.1993, RT I 1993, 24, 428.
- Małajny R. 2014, *Państwo świeckie (rozdział kościoła od państwa)* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 19 grudnia 1966 roku, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.
- Military Service Act* z 13.06.2012, RT I, 10.07.2012, 1.
- Mudrov S.A. 2017, *Church-State Relations in the Post-Communist World: The Cases of Belarus and Estonia*, „Journal of Church and State” No 4 (59), s. 649–671.
- Non-profit Associations Act* z 6.0.1996, RT I 1996, 42, 811.
- Orzeszyna K. 2007, *Podstawy relacji między państwem a kościołami w konstytucjach państw członkowskich i traktatach Unii Europejskiej. Studium prawnoporównawcze*, Lublin.
- Pietrzak M. 1999, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa.
- Pietrzak M. 2012, *Prawo wyznaniowe państw postsocjalistycznych kandydujących do Unii Europejskiej wobec standardów prawa unijnego* [w:] M. Pietrzak, *Państwo prawne państwo świeckie*, Warszawa.
- Private Schools Act* z 03.06.1998, RT I 1998, 57, 859.
- Republic of Estonia Education Act* z 23.03.1992, RT 1992, 12, 192.
- Ringvee R. 2008, *State, religion and the legal framework in Estonia*, „Religion, State and Society”, 36: 2, 181–196.
- Rogowska A. 2015, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.
- Safjan M. 2003, *Wolność religijna w konstytucjach państw europejskich* [w:] *Kultura i prawo. Materiały III Międzynarodowej Konferencji na temat „Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej”*, Warszawa 2–4 września 2002, red. J. Krukowski, O. Theisen, Lublin.
- Sagan S. 2018, *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów.
- Sarkissian A. 2010, *Religious Reestablishment in Post-Communist Polities*, „Journal of Church and State”, Vol. 51, No 3, s. 472–501.
- Schanda B. 2000, *System finansowania Kościoła na Węgrzech* [w:] *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, red. J. Krukowski, Lublin.

-
- Soom K. 2000, *Religious Education* [w:] *History of Estonian Ecumenism*, red. Riho Altnurme, Tartu–Tallinn.
- Waszczuk-Napiórkowska J. 2012, *Opinia prawna dotycząca wolności sumienia w konstytucjach krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 3(35), s. 231–253.
- Wiśniewski A. 2012, *Wolność zrzeszania się a granice wolności sumienia i wyznania* [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa.

Adam Jakobsze*, Józef Ober*

**POLITYKA KADROWA
WOBEC OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
NA PODSTAWIE BADAŃ
WYBRANYCH PRACODAWCÓW I PRACOWNIKÓW**

**PERSONNEL POLICY TOWARDS PEOPLE WITH DISABILITIES
BASED ON SURVEYS OF SELECTED EMPLOYERS
AND EMPLOYEES**

Abstarct

The aim of the article is to identify the reasons for low employment rates of people with disabilities in Poland, and to examine whether employers, disabled employees and other staff want to talk about the rational use of the rights of a disabled employee and what views, opinions or other circumstances can make it difficult. Four hypotheses were formulated in the work, which were verified on the basis of surveys and interviews conducted in the period from March to September 2017 in the Voivodship of Silesia. The considerations were rounded off with conclusions and comments.

Key words: personnel policy, disabled people, disability, job market.

Wprowadzenie

Zagadnienia polityki kadrowej są złożone i ulegają ciągłej ewolucji. Aby właściwie zrozumieć ich sens i znaczenie, niezbędne jest usystematyzowanie pojęć. Wraz z zachodzącymi zmianami przeobraża się zakres i znaczenie występujących w literaturze przedmiotu pojęć. Polityka jest terminem wieloznacznym i wywodzi się z języka greckiego (*poly* – mnogość, różnorodność; *polis* – miasto-państwo). „W filozofii i myśli

* Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Katedra Stosowanych Nauk Społecznych, ul. Roosevelta 26, 41-800 Zabrze, adres e-mail: jakobszeadam@gmail.com

* Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Katedra Stosowanych Nauk Społecznych, ul. Roosevelta 26, 41-800 Zabrze, adres e-mail: Jozef.Ober@polsl.pl

politycznej polityka była rozumiana jako dążenie do: realizacji idei Dobra (Platon), osiągnięcia szczęścia pojmowanego jako eudajmonia (Arystoteles), zdobycia, zachowania i umocnienia władzy, wprowadzenia i utrzymania stanu pokoju społecznego (XVI-wieczni francuscy *les politiques*), realizacji dobra wspólnego (nowożytna tradycja republikańska), jako działanie podmiotu zbiorowego w sytuacji zagrożenia ze strony wroga (C. Schmitt), umiejętność osiągania kompromisu przez grupy kreujące sytuację społeczną¹. Obecnie w znaczeniu potocznym polityka najczęściej jest rozumiana jako sztuka rządzenia, zespół zabiegów umożliwiających sprawowanie władzy lub wpływanie na rządzących. Może się ona odnosić do działań na forum państwa, ale także innych organizacji. Tworzy pewne ramy, w których obrębie wykonywane są obecne działania i nakreśla wizję przyszłych zdarzeń. Jest przewodnikiem i wskazówką, wsparciem w podejmowanym działaniu. Wymusza ukierunkowaną działalność jednostek i większych grup ludzi. Powoduje ukierunkowaną ciągłość działania, ułatwia planowanie przyszłych zdarzeń i podejmowanie codziennych decyzji. Każdy rodzaj polityki zawiera zasady, którymi się kieruje, oraz normy postępowania wskazujące sposób, w jaki zasady będą stosowane w procesach kierowania, zarządzania i sprawowania władzy. Cele, zasady i działania polityki określają wartości, ideały, przekonania, preferencje oraz konkretni ludzie, którzy w sposób rzeczywisty lub wyobrażony realizują potrzeby zbiorowości i jednostek (Woźniak 2008: 11–13).

Polityka kadrowa obejmuje jedynie działania wobec pracowników pełniących funkcje kierownicze i kontrolne. Jednak większość autorów publikacji używa pojęć polityka personalna i polityka kadrowa jako synonimów. Tak więc przez politykę personalną/kadrową rozumie się zespół celów, zasad, środków wynikających ze strategii personalnej/kadrowej, mającej służyć jej realizacji dzięki odpowiednim wskaźnikom w stosunku do operacyjnego zarządzania ludźmi w organizacji (Król, Ludwiczynski 2006: 71). Do instrumentów polityki kadrowej jako systemów oddziaływania na pracowników przedsiębiorstwa zalicza się: politykę zatrudnienia, kierowanie, systemy motywacyjne, rozwój i doskonalenie kadr, organizację pracy (Wyrwicka 2010: 13). Polityka kadrowa realizuje dwa podstawowe cele: ekonomiczny – związany z zapewnieniem organizacji zysków przez zwerbowanie i utrzymanie odpowiednich kadr oraz sprawne kierowanie nimi; socjalny – związany

¹ Cytat za encyklopedią PWN (<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka;3959606.html>, 17.02.2018).

z człowiekiem i jego dobrostanem (Matura 2009: 9). Zdecydowana większość firm uważa pierwszy cel za ważniejszy i podejmuje się realizacji celu socjalnego w zakresie niekolidującym z celem ekonomicznym (Matura 2009: 11).

W ostatnich latach dokonuje się szereg zmian w obszarze funkcji personalnej przedsiębiorstw, m.in. przechodzenie przedsiębiorstw na tzw. nową gospodarkę, gdzie dominujący wpływ na ich rozwój mają globalizacja, informatyzacja i wykorzystywanie wiedzy. Stan przejścia od ograniczonego administrowania kadrami do strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi jest bardzo różny w poszczególnych firmach. W tej dziedzinie występują ciągle nierozwiązane problemy i napięcia (Pocztowski 2003: 23). Nowe modele organizacji (na przykład: ucząca, inteligentna, wirtualna, oparta na wiedzy) stawiają człowieka w centralnym miejscu. Wzrasta znaczenie ich kwalifikacji i zdolności działania w warunkach dużej niepewności. Pozyskanie takich pracowników czy współpracowników jest trudne, co wynika z faktu, że:

- nie wszyscy chcą trwale wiązać się z pracodawcą i pracować na podstawie długotrwałych umów;
- zasadniczym bodźcem do współpracy bywa zrobienie czegoś wyjątkowego, wykorzystanie i zdobycie wiedzy, uczucie samorealizacji, a w mniejszym stopniu korzyści finansowe;
- wymagają dużej niezależności oraz braku ograniczeń w zakresie czasu, miejsca pracy i innych uwarunkowań związanych z dyscypliną pracy;
- żądają szacunku i szczególnie sprzyjających warunków pracy zespołowej (Mikuła 2006: 43).

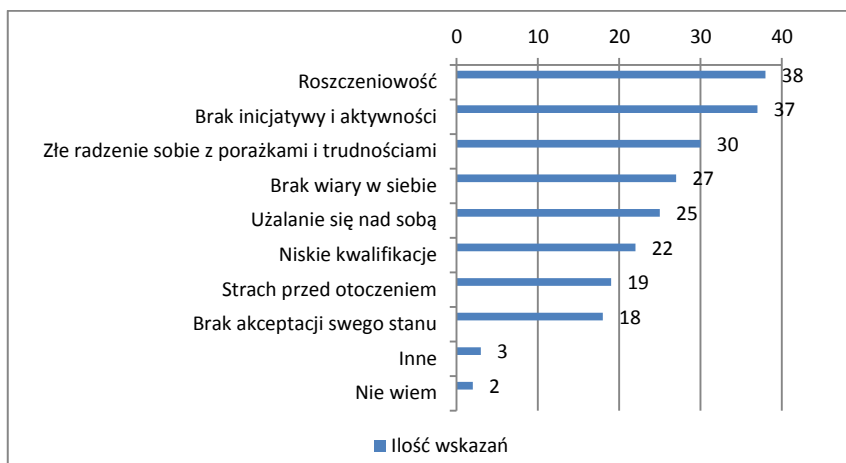
Pracownik niepełnosprawny wymaga większego zaangażowania służb pracowniczych. Podstawowym warunkiem zatrudnienia takiej osoby jest zapewnienie odpowiednich warunków na stanowisku pracy. Osoby o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mogą pracować w warunkach pracy chronionej², jednak sprostanie tym wymaganiom jest możliwe też przez pracodawcę nieposiadającego statusu zakładu pracy chronionej. Należy również pamiętać o innych czynnikach związanych z sytuacją osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Elżbieta Kryńska zwraca uwagę na bariery funkcjonalne, które mogą pojawić się w miejscu zatrudnienia – przede wszystkim architektoniczne, transportowe, techniczne i komunikacyjne; mogą one utrudnić dostęp do otwartego rynku pracy oraz szkół i innych placówek edukacyjnych (Kryńska 2013: 4).

² Art. 4 ust. 1-2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776.

1. Charakterystyka i metody badań

1.1. Cel prowadzenia badań

Głównym celem artykułu jest znalezienie przyczyn niskiego zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce. Poruszony temat jest dość rozległy i niezbędne jest zawężenie problematyki. Wiąże się to z prowadzoną przez pracodawców polityką personalną. Bardzo często podawaną przyczyną niechęci zatrudniania niepełnosprawnych jest ich roszczeniowość. Pokazuje to raport z prac prowadzonych przez Instytut Badań i Analiz Smart Research przedstawiony na wykresie 1. W badaniu uczestniczyło 50 pracodawców z powiatu poznańskiego.



Wykres 1. Cechy osób niepełnosprawnych jako pracowników, które powodują u pracodawców niechęć do ich zatrudnienia

Źródło: Ogonowski 2013: 36.

Nie można mówić o roszczeniach związanych z wysokością płac, bo te według opracowania na podstawie GUS *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 roku* (Sedlak & Sedlak) są przeważnie niższe dla pracowników niepełnosprawnych. Chodzi tu zapewne o korzystanie z dodatkowych praw przyznanych pracownikom niepełnosprawnym w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Pomimo różnego rodzaju nakładów finansowych mających na celu aktywizację osób niepełnosprawnych ich efekty nie są zadowalające. W latach 2009–2014 stopa bezrobocia wśród tych osób kształtowała się w przedziale od 12,1% do 16,9%, natomiast w tym samym czasie bezrobocie wśród osób

pełnosprawnych było od 4 do 7 punktów procentowych mniejsze (Koza 2016: 33). Najnowsze dane z I kwartału 2018 r. dotyczące aktywności ekonomicznej osób niepełnosprawnych na obszarze całej Polski w wieku 16 lat i więcej wskazują, że na 3 mln 86 tys. osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo jest zaledwie 503 tys. (w tym pracujących 470 tys.) – co daje współczynnik aktywności zawodowej 16,3% i wskaźnik zatrudnienia 15,2% (BAEL GUS 2018). Na badanym na potrzeby artykułu obszarze województwa śląskiego (w tym samym okresie) na 284 tys. osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo było 50 tys. (w tym 45 tys. pracujących) – co daje współczynnik aktywności zawodowej 17,6% i wskaźnik zatrudnienia 15,8% (BAEL GUS 2018).

Wobec trudności z utrzymaniem się na rynku pracy osoby niepełnosprawne w szczególnych przypadkach zawieszają lub okresowo rezygnują z części swoich praw pracowniczych, mając na względzie ważny interes pracodawcy. Przeważnie jest to zauważane przez pracodawców, uzgadniane z nimi i rekompensowane w zadowalający dla pracownika sposób. Pracownicy niepełnosprawni mogą też wykazywać taką elastyczność i dla utrzymania czy otrzymania odpowiedniego stanowiska pracy zrezygnować okresowo, a nawet na stałe z części uprawnień. Wymaga to jednak bardziej szczegółowego uzgodnienia i dostosowania do dodatkowych przepisów i indywidualnych możliwości. Wszystkie osoby niepełnosprawne nie mogą pracować w porze nocnej i nadgodzinach. Długość dozwolonego czasu pracy zależy od stopnia niepełnosprawności. Ograniczenia te można zmniejszyć lub zupełnie zlikwidować, jeżeli osoba niepełnosprawna będzie zatrudniona przy pilnowaniu lub na własny wniosek otrzyma od właściwego lekarza pozwolenie na zaniechanie stosowania ich w całości lub części. W licznych broszurach osoby niepełnosprawne powszechnie są informowane o swoich prawach, brakuje jednak informacji, jak zrezygnować z części z nich lub jak wynegocjować z pracodawcą lepsze warunki pracy. Właśnie tym negocjacom poświęcona jest część badawcza.

1.2. Hipotezy

Zgodnie z metodologią przedstawioną przez Wojciecha Czakona źródłem hipotez badawczych „powinny być wszystkie dostępne sposoby myślenia: od metod dedukcyjnych poprzez klasyczną indukcję, myślenie analogiczne aż po intuicję” (Czakon, red. 2016: 18). Zgodnie z powyższym w pracy przyjęto cztery hipotezy badawcze:

- Pracodawcy i osoby niepełnosprawne z obszaru województwa śląskiego są gotowi do negocjacji o ewentualnym zrezygnowaniu z części praw niepełnosprawnego pracownika, w zamian za odpowiednie warunki pracy.

- Podstawową przyczyną niezatrudniania niepełnosprawnych pracowników na terenie województwa śląskiego jest ich roszczeniowość.
- Aby utrzymać i uzyskać właściwe warunki pracy, osoby niepełnosprawne z obszaru województwa śląskiego są gotowe w miarę możliwości ukrywać niepełnosprawność.
- Niepełnosprawni pracownicy z obszaru województwa śląskiego często ukrywają niepełnosprawność przed współpracownikami.

1.3. Populacja, metody i techniki prowadzenia badań oraz narzędzie badawcze

Jako metodę badawczą wykorzystano technikę ankietową ze względu na możliwość zastosowania wysokiego współczynnika standaryzacji pytań. Zgodnie z metodologią przedstawioną przez Wojciecha Czakona badania ankietowe to takie, „w których staramy się, opierając się na częstości wypowiedzi, zweryfikować postawioną hipotezę. Na tej podstawie formułuje się wnioski mające postać albo prawa deterministycznego, albo prawa stochastycznego” (Czakon, red. 2016: 24). Zaprojektowane narzędzie badawcze stanowił kwestionariusz ankiety. Dodatkowo podczas ankietowania przedstawiciele pracodawców przeprowadzono wywiady pogłębione w celu „połączenia różnorodnych metod w jednym badaniu” (Czakon, red. 2016: 244).

Ankieta została przeprowadzona w okresie od marca do września 2017 r. na terenie województwa śląskiego na 177 respondentach podzielonych celowo na zbliżone liczebnie trzy grupy:

– Największą wartość dla tego badania ma grupa prezentująca opinie osób tworzących politykę personalną poszczególnych pracodawców i ona też jest najliczniejsza. Ankietowani byli właściciele przedsiębiorstw, osoby na kierowniczych stanowiskach i pracownicy działów personalnych. Grupa ta obejmuje 62 respondentów z obszaru województwa śląskiego. Na potrzeby niniejszego opracowania używane będzie dla niej określenie **Pracodawcy**.

– Drugą grupą są osoby niepełnosprawne, które pracują lub przynajmniej pracowały. Uznano, że takie osoby są kompetentne do konfrontacji obrazu przedstawianego przez pracodawców. Ankietowanych było 57 osób z obszaru województwa śląskiego. Na potrzeby niniejszego opracowania dla tej grupy używane będzie określenie **Niepełnosprawni**.

– Dla pełnego obrazu zbadane zostały opinie 58 osób pracujących i niemających niepełnosprawności z obszaru województwa śląskiego. Na potrzeby niniejszego opracowania dla tej grupy używane będzie określenie **Pozostali**.

Najciekawsza byłaby możliwość konfrontacji opinii osób należących do tych dwu grup i jednocześnie pracujących u tych samych pracodawców. Jednak ze względu na drażliwość poruszanego tematu nie wyrażono zgody na takie badania. W takiej konwencji występowała wyraźna niechęć przedstawicieli pracodawców do badań, jak i obawy pracowników przed konsekwencjami uczestnictwa w nich. Dlatego respondenci poszczególnych grup byli ankietowani zupełnie niezależnie. Dopuszczalne było, aby wypełnić tylko część pytań z ankiety, omijając te, które dla respondenta są niewygodne lub drażliwe. Ankietowanie odbywało się w większości za pomocą kwestionariuszy w formie papierowej przy bezpośrednim spotkaniu z ankietowanym lub przy pośrednictwie znajomych oraz przez ankiety w formie elektronicznej i wywiadu telefonicznego. Podczas ankietowania przedstawicieli pracodawców przeprowadzano dodatkowo wywiady pogłębione, jednak większość respondentów nie pozwalała na pełen zapis rozmów, mimo zapewnienia o anonimowości badań. Większość pracodawców przedstawiała siebie jako organizacje doceniające niepełnosprawnych i nawet niekiedy przesadnie dbające o przestrzeganie przepisów prawa pracy.

Na 62 przedstawicieli pracodawców z województwa śląskiego 13 (21%) nie zatrudniało osób niepełnosprawnych. Tak więc większość (79%) zatrudnia niepełnosprawnych. Nie odzwierciedla to statystycznych proporcji na polskim rynku pracy, jednak większy udział pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych pozwoli trafniej przeanalizować ich nastawienie do pracownika niepełnosprawnego. Pracodawcy, którzy prowadzą politykę personalną wobec niepełnosprawnych, na jej temat udzielają rzetelnych odpowiedzi. Konwencja badań, w której pomija się zupełnie pracodawców niezatrudniających niepełnosprawnych, spowodowałaby pominięcie przyczyn takiego stanu. Wybrano zatem opcję pośrednią, która z punktu widzenia osoby niepełnosprawnej przedstawi właściwszy obraz.

W Polsce przyznano najwięcej orzeczeń o niepełnosprawności w stopniu lekkim. Takich osób też najwięcej pracuje. W badaniu dominuje jednak grupa z orzeczeniem o stopniu umiarkowanym (44%). Wynika to z tego, że aby dotrzeć do respondentów, korzystano z pomocy organizacji zajmujących się osobami niepełnosprawnymi, a takie osoby częściej do nich należą. Osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu lekkim (24% badanych) częściej są też w stanie ukrywać swoją niepełnosprawność i przez to mają mniejsze skłonności do uczestniczenia w takich badaniach.

Wraz z wiekiem zwiększa się odsetek osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie jest trudniej osobom w starszym wieku znaleźć pracę. Największa liczba respondentów znajdowała się w przedziale wiekowym 41–50 lat. Było ich aż 19, co stanowiło 1/3 wszystkich badanych.

Mimo że uzyskanie wykształcenia dla osób niepełnosprawnych jest przeważnie związane z potrzebą pokonywania dodatkowych przeciwności, to wśród badanych przeważa grupa posiadająca średnie wykształcenie. Aż 47% legitymuje się takim świadectwem. Drugą co do liczności jest grupa posiadająca dyplom studiów wyższych (35%).

2. Analiza wyników i dyskusja

2.1. Hipoteza 1. Pracodawcy i osoby niepełnosprawne z obszaru województwa śląskiego są gotowi do negocjacji o ewentualnym zrezygnowaniu z części praw niepełnosprawnego pracownika w zamian za odpowiednie warunki pracy.

Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:

- „czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo” (Art. 15.1: 28);
- „czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo” (Art. 15.2: 28);
- „osoba niepełnosprawna nie może być zatrudniona w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych” (Art. 15.3: 28);
- „osoba niepełnosprawna ma prawo do dodatkowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek. Czas przerwy wynosi 15 minut i jest wliczany do czasu pracy” (Art. 17: 29);
- „osobie zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego osoba ta nabywa po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia jej do jednego z tych stopni niepełnosprawności” (Art. 19.1: 29).

W celu zweryfikowania pierwszej hipotezy zadano respondentom pytanie: „Jakie prawa niepełnosprawnych najbardziej zniechęcają pracodawców do ich zatrudnienia?”

Największa grupa respondentów (26%) wskazała na ograniczającą długość czasu pracy, a 20% na większą liczbę dni urlopowych i wolnych. 18% respondentów wskazało zabranianie pracy w nadgodzinach, 12% zabranianie pracy w godzinach nocnych, 6% dodatkowe przerwy, 4% inne. Jedynie 14% ankietowanych deklaruje, że prawa niepełnosprawnych nie zniechęcają pracodawców. Oznacza to dużą chęć zmiany takiego stanu. Najbardziej uciążliwe dla nich jest zakłócające rytm pracy skrócenie długości czasu pracy.

Kolejne pytanie dotyczyło praw pracowników niepełnosprawnych, które można negocjować z zainteresowanymi. Odpowiedzi respondentów wskazują na bardzo duże opory w podejmowaniu dyskusji ze strony pracodawców. Aż 54% nie widzi możliwości jej podjęcia. Może to wynikać z nieznamomości prawa, ale też z obawy przed posądzeniem o wymuszanie na niepełnosprawnych pracownikach rozwiązań dla nich niekorzystnych.

Następne pytanie skierowane do pracodawców brzmiało: „Czy chcecie zatrudnić pracownika niepełnosprawnego korzystającego w maksymalny sposób ze swoich przywilejów?” Odpowiedź respondentów wskazuje na potrzebę rozmów o rezygnacji z części praw przez osoby niepełnosprawne. Jedynie 9% kategorycznie nie chce zatrudniać żadnych niepełnosprawnych, którzy wymagają korzystania z pełnego zestawu przywilejów. Aż 81% pracodawców warunkuje zatrudnienie osoby niepełnosprawnej posiadającej duże uprawnienia od proporcjonalnie dużych kwalifikacji.

Kolejne pytanie skierowane do osób niepełnosprawnych dotyczyło znajomości prawa pracownika mającego niepełnosprawność. Większość (70%) z 57 badanych zna wszystkie prawa pracowników niepełnosprawnych. Najmniej znane jest prawo pracownika niepełnosprawnego do dodatkowych 15 minut przerwy. O większości przepisów ma pojęcie ponad 85% badanych. Wydaje się to wystarczającą podstawą, aby osoby niepełnosprawne mogły uczestniczyć w negocjacjach z pracodawcą.

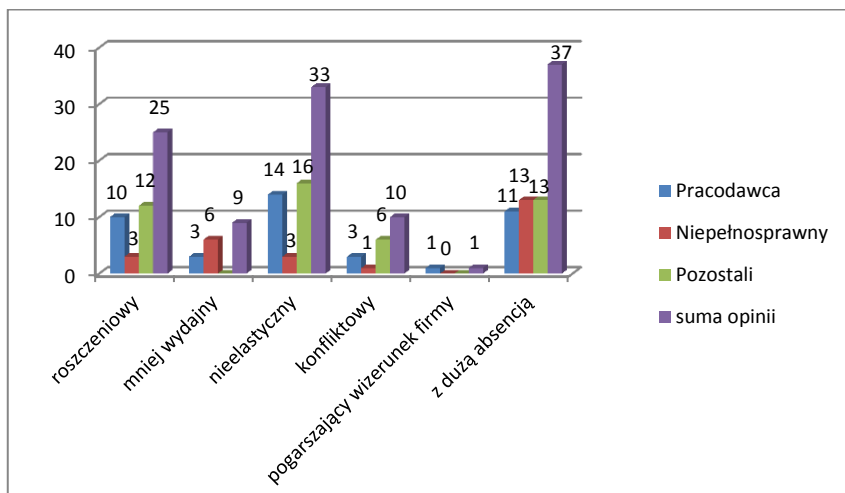
W dalszej części zapytano respondentów: „Czy aby uzyskać lepszą pracę, jesteś gotowy/gotowa zrezygnować z części praw przysługujących osobie niepełnosprawnej?” Ponad połowa (55%) jest gotowa do ustępstw związanych z przysługującymi prawami, aby uzyskać satysfakcjonującą pracę. 14% rozważa nawet możliwość rezygnacji ze wszystkich przywilejów niepełnosprawnego pracownika. Do tego dochodzi 4% wahających się.

Następnie zapytano: „Czy aby uzyskać lepszą pracę, jesteś gotowy/gotowa rozmawiać o rezygnacji z praw pracownika niepełnosprawnego z pracodawcą?” Połowa niepełnosprawnych jest gotowa na rozmowę o rezygnacji z części przywilejów. Wydaje się, że jest to znaczny odsetek. Niepokoi, że aż 20% uznaje taką rozmowę za dyskryminującą; są to osoby potencjalnie stwarzające pracodawcom trudności. Biorąc pod uwagę aż 26% osób oczekujących na instrukcje ze strony pracodawcy, nie stwarza to obiecujących prognoz, że takich rozmów odbędzie się dużo.

Podsumowując, zarówno wśród pracodawców, jak i osób niepełnosprawnych z obszaru województwa śląskiego jest wiele osób, które widzą ewentualne korzyści dla siebie z negocjacji dotyczących warunkowej rezygnacji z części przywilejów niepełnosprawnego pracownika. Istnieją jednak wzajemne obawy i uprzedzenia uniemożliwiające racjonalne i satysfakcjonujące rozwiązania.

2.2. Hipoteza 2. Podstawową przyczyną niezatrudniania niepełnosprawnych pracowników na terenie województwa śląskiego jest ich roszczeniowość.

W celu zweryfikowania powyższej hipotezy zadano pytania dotyczące konfliktów i roszczeniowości niepełnosprawnych pracowników. Pytania te skierowano zarówno do pracodawców, niepełnosprawnych, jak i pozostałych respondentów z obszaru województwa śląskiego. Zbiorcze zestawienie przedstawia wykres 2.



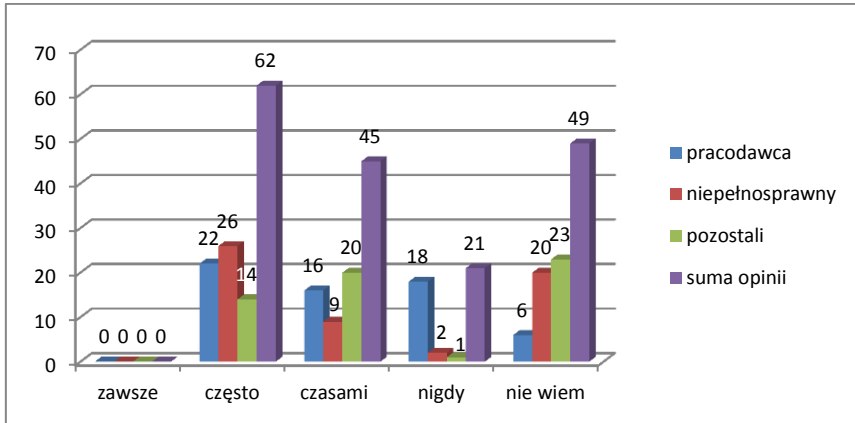
Wykres 2. Roszczeniowość i konfliktowość niepełnosprawnych pracowników

Źródło: opracowanie własne.

Postawiona hipoteza nie sprawdziła się. Większe znaczenie dla respondentów z obszaru województwa śląskiego miała zwiększona absencja w pracy i mniejsze możliwości adaptacyjne do okoliczności. Dla pracodawców z obszaru województwa śląskiego zdolność adaptacyjna pracowników jest najważniejszą przesłanką niezatrudniania niepełnosprawnych.

2.3. Hipoteza 3. Aby utrzymać i uzyskać właściwe warunki pracy, osoby niepełnosprawne z obszaru województwa śląskiego są gotowe w miarę możliwości ukrywać niepełnosprawność.

W celu zweryfikowania powyższej hipotezy zapytano respondentów: „Czy i jak często waszym zdaniem osoby niepełnosprawne ukrywają swoją niepełnosprawność przed pracodawcą?”



Wykres 3. Ukrywanie niepełnosprawności przed pracodawcą

Źródło: opracowanie własne.

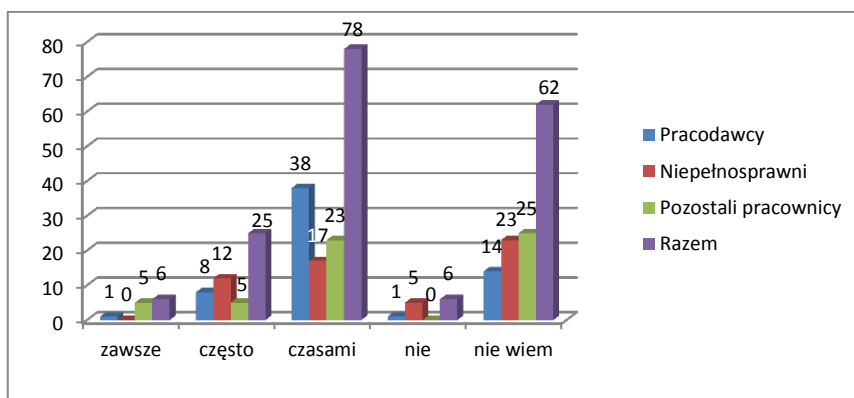
Istnieje powszechne przekonanie, że niepełnosprawności nie zawsze da się ukryć. Stwierdzili to wszyscy badani. Jednak w opinii respondentów z obszaru województwa śląskiego zjawisko ukrywania tego przed pracodawcą jest dość powszechne. Na 177 badanych aż 107 (60%) stwierdziło, że to zjawisko występuje, a tylko 21 (12%), że nie występuje. O jego znacznym nasileniu jest przekonanych 62 (35%) respondentów.

Ważne dla właściwej analizy tego zjawiska jest porównanie przedstawionych opinii respondentów z deklaracjami niepełnosprawnych pracowników wyrażonymi w odpowiedziach na pytanie: „Czy ukrywasz swoją niepełnosprawność przed pracodawcą?” Na to pytanie odpowiedziało 55 niepełnosprawnych osób. Ponad połowa z nich (32, czyli 58%) przyznaje się, że była w sytuacji, gdy ukrywała przed pracodawcą niepełnosprawność. 11 respondentów, czyli 20%, czyniło tak dość często.

Należy uznać, że zjawisko ukrywania niepełnosprawności na terenie województwa śląskiego przed pracodawcami jest powszechne. Na tej podstawie można sądzić, że istnieją obiektywne przyczyny obaw przed dyskryminacją niepełnosprawnych pracowników.

2.4. Hipoteza 4. Niepełnosprawni pracownicy z obszaru województwa śląskiego często ukrywają niepełnosprawność przed współpracownikami.

W celu zweryfikowania powyższej hipotezy zapytano respondentów z obszaru województwa śląskiego: „Czy niepełnosprawni ukrywają swoją niepełnosprawność przed współpracownikami?” Odpowiedzi na to pytanie przedstawia wykres 4.



Wykres 4. Ukrywanie niepełnosprawności przed współpracownikami

Źródło: opracowanie własne.

Niektórych niepełnosprawności nie da się ukryć. Dobrze o tym wiedzą sami niepełnosprawni. Czasami pracownicy niezaznajomieni z tym problemem nie mają takiej świadomości (5 osób na 58). Porównując te wyniki z odpowiedziami na pytanie o ukrywanie niepełnosprawności przed pracodawcą, można zauważyć, że panuje opinia o częstszym ukrywaniu niepełnosprawności przed pracodawcą niż współpracownikami. O częstym ukrywaniu przed pracodawcą są przeświadczone 62 osoby, a jedynie 25 osób uważa, że występuje to często wobec współpracowników. Deklaracje samych niepełnosprawnych pracowników z obszaru województwa śląskiego świadczą o podobnych skłonnościach do ukrywania swojej niepełnosprawności zarówno przed pracodawcą, jak i współpracownikami.

Wnioski

Pierwsza hipoteza: Pracodawcy i osoby niepełnosprawne z obszaru województwa śląskiego są gotowi do negocjacji o ewentualnym zrezygnowaniu z części praw niepełnosprawnego pracownika w zamian za odpowiednie warunki pracy – została częściowo potwierdzona. U większości respondentów występuje świadomość, że przy prowadzonej szczerze rozmowie jest możliwe wypracowanie rozwiązania korzystniejszego dla obu stron. Jedynie 10% pracodawców dopuszcza możliwość korzystania z praw niepełnosprawnego pracownika w maksymalny sposób dla wszystkich niepełnosprawnych, a warunkuje to od kwalifikacji aż 81%. Możliwości podjęcia szczerzej rozmowy są jednak ograniczane przez wzajemną nieufność i brak chęci jej zainicjowania.

Pracodawca z obszaru województwa śląskiego obawia się powstania własnego wizerunku jako bezwzględnie wykorzystującego słabsze osoby, a niepełnosprawny pracownik nie chce na wstępie obniżyć swojej pozycji negocjacyjnej z osobą, która powinna mieć lepsze rozeznanie w przepisach prawa i sytuacji rynkowej. W większości przypadków każda ze stron liczy na inicjatywę strony przeciwnej. Istnieją jednak pracodawcy skutecznie przeprowadzający takie rozmowy z kandydatami i pracownikami z niepełnosprawnością.

Druga hipoteza: Podstawową przyczyną niezatrudniania niepełnosprawnych pracowników na terenie województwa śląskiego jest ich roszczeniowość – nie została potwierdzona mimo istnienia podobnych badań potwierdzających ją i mimo że grupa respondentów była badana dwiema metodami (ankiety i wywiady). Badania określające, jakie panują sądy na ten temat wśród ogółu respondentów, wskazywały, że największe znaczenie ma zwiększona absencja w pracy, a w następnej kolejności mniejsze możliwości adaptacyjne do zmiennych warunków. Badanie określające sądy ogółu respondentów i bezpośrednie opinie przedstawicieli pracodawców uplasowały zwiększoną roszczeniowość na trzecim miejscu przyczyn niechęci do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Sami reprezentanci pracodawców z obszaru województwa śląskiego dwie główne wady niepełnosprawnych pracowników podali w odwrotnej kolejności niż ogół. Największe znaczenie dla nich mają zmniejszone możliwości adaptacyjne do zmiennych warunków, a w drugiej kolejności podwyższona absencja w pracy.

Trzecia hipoteza: Aby utrzymać i uzyskać właściwe warunki pracy, osoby niepełnosprawne z obszaru województwa śląskiego są gotowe w miarę możliwości ukrywać niepełnosprawność – została potwierdzona. Prawdziwość tego stwierdzenia poświadczono dwiema metodami (ankiety i wywiady) w sposób znaczący. 60% ogółu respondentów jest przekonanych o występowaniu tego zjawiska, a 12% twierdzi, że występuje często. Także przy bezpośrednim pytaniu niepełnosprawnych pracowników większość (58%) z nich przyznawała się do takiego czynu. Aż 20% podawało, że robiło to często.

Czwarta hipoteza: Niepełnosprawni pracownicy z obszaru województwa śląskiego często ukrywają niepełnosprawność przed współpracownikami – została potwierdzona częściowo. Zarówno badanie opinii na ten temat wszystkich respondentów, jak i deklaracja niepełnosprawnych pracowników potwierdza, że zjawisko występuje, przy czym badanie obydwoma metodami (ankiety i wywiady) wykazało, że jest mniejsza skłonność do ukrywania niepełnosprawności przed współpracownikami niż pracodawcą. Przy badaniu opinii wszystkich respondentów 62 osoby

były przeświadczone o częstym ukrywaniu tego faktu przed pracodawcą, a tylko 25 o częstym ukrywaniu przed współpracownikami. Podobnie deklarowały same osoby niepełnosprawne. Często ukrywało to przed pracodawcą 11 osób, a przed współpracownikami 6. Należy zwrócić uwagę, że w badanej grupie osób niepełnosprawnych z obszaru województwa śląskiego jest mniejszy udział osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu lekkim niż w polskiej populacji niepełnosprawnych pracowników. Ułomności u takich osób z pewnością częściej mogą pozostać niezauważone.

Bibliografia

- BAEL GUS, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael> (24.06.2018).
- Czakon W., red. 2016, *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Piaseczno.
- Koza A. 2016, *Niepełnosprawni i ich konkurencyjność na rynku pracy*, „Studia Ekonomiczne”, nr 293.
- Król H., Ludwicyński A. 2006, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa.
- Kryńska E., red. 2013, *Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Matura A. 2009, *Motywacyjne aspekty polityki personalnej*, Będzin.
- Mikuła B. 2006, *Dostosowanie systemu zarządzania zasobami ludzkimi do wymagań zarządzania wiedzą*, „E-mentor”, nr 4 (16).
- Ogonowski G. 2013, *Sytuacja osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy*, Instytut Badań Smart Research, Poznań.
- Pocztowski A. 2003, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej gospodarce*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1.
- Sedlak & Sedlak, *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 roku*, <https://wynagrodzenia.pl/artukul/dochody-niepelnosprawnych> (24.06.2018).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
- Woźniak Z. 2008, *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej*, Warszawa.
- Wyrywica M. 2010, *Polityka kadrowa przedsiębiorstwa*, Poznań.

Piotr Jacek Krzyżanowski*

REALIZACJA RZĄDOWEGO PROGRAMU INTEGRACJI SPOŁECZNOŚCI ROMSKIEJ W POLSCE NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

THE REALIZATION OF THE GOVERNMENTAL PROGRAM OF THE INTEGRATION OF THE ROMA PEOPLE IN POLAND. THE CASE OF THE LUBUSKIE VOIVODSHIP

Abstract

The realization of the governmental program of the integration of the Roma people in the Lubuskie voivodeship is characterized by the understanding of and respect for the Gypsy identity. The assistance that Gypsies receive makes their situation better, especially in the sphere of education. What is more, in the local environment there has been fewer conflicts and troubles between the Roma people and their neighbors. The positive effects of the governmental program result from the dialogue between governmental institutions and the recipients of the program.

Keywords: Gypsies in the Lubuskie region, integration, ethnic minorities

Zagadnienia wstępne

Województwo lubuskie zostało powołane w wyniku reformy administracyjnej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. z rozdziałem siedziby wojewody w Gorzowie Wielkopolskim i siedziby sejmiku wojewódzkiego w Zielonej Górze. Obszar geograficzny odpowiadający województwu lubuskiemu jest współcześnie określany ziemią lubuską. Jako jednostka administracyjna województwo lubuskie obejmuje takie regiony, jak historyczna ziemia lubuska, północna część Dolnego Śląska, wschodnie Łużyce, zachodnia Wielkopolska i dawna Nowa Marchia.

Charakterystyczną cechą ziemi lubuskiej jest wielokulturowość będąca następstwem przesiedleń po II wojnie światowej i osadnictwa na

* Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, ul. Teatralna 25, 66-400 Gorzów Wielkopolski, adres e-mail: krzyzanowskiptotr2@gmail.com

tym terenie ludności o różnej kulturze (Kunicki 2008: 141–150). Miejsce przesiedlonej za Odrę ludności niemieckiej zajęli głównie Polacy z Kresów Wschodnich. Wśród licznej grupy przesiedleńców znaleźli się także Romowie (Krzyżanowski 2013: 39–57). W sposób szczególny zaznaczyli oni swoją obecność w Gorzowie Wielkopolskim, gdzie na początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku osiedlił się tabor cygańskiej poetki Bronisławy Wajs Papuszy¹ i jej krewnego Edwarda Dębickiego². Z danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. wynika, że na terenie województwa lubuskiego przynależność do mniejszości romskiej zadeklarowały 502 osoby (Strona internetowa MSWiA).

Zgodnie z ustawą z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym zadaniem administracji publicznej jest podejmowanie działań w celu integracji mniejszości narodowych i etnicznych. Podstawowym narzędziem wdrażania zapisu ustawy wobec mniejszości romskiej stał się realizowany aktualnie w perspektywie do 2020 r. rządowy program na rzecz integracji społeczności romskiej w Polsce³. Celem artykułu jest przedstawienie przebiegu oraz rezultatów realizacji wymienionego programu na terenie województwa lubuskiego. Omawiając tytułowe zagadnienie, nie można pominąć historycznego kontekstu obecności Romów na ziemi lubuskiej.

¹ Bronisława Wajs Papusza (1908–1987) – najwybitniejsza cygańska poetka. Należała do Związku Literatów Polskich. Jest jedyną Cyganką, o której znajduje się informacja w encyklopediach, a także, której wystawiono pomnik (w Parku Wiosny Ludów w Gorzowie Wielkopolskim).

² Edward Dębicki urodził się w 1935 r. w Kałuszu na Wołyniu. Dzieciństwo i młodość spędził w taborze. Wychowywał się w otoczeniu taborowej orkiestry, w której tradycje muzykowania przechodziły z pokolenia na pokolenie. Rodowym instrumentem w orkiestrze była harfa. Z taboru Edwarda Dębickiego wywodziła się cygańska poetka Bronisława Wajs Papusza. W 1952 r. tabor ostatecznie zatrzymał się w Gorzowie Wielkopolskim, a Edward Dębicki zaczął uczęszczać do gorzowskiej Państwowej Szkoły Muzycznej, którą ukończył z wyróżnieniem. W 1955 r. założył cygański zespół artystyczny „Kham”, którego nazwę po roku zmieniono na „Terno”. Edward Dębicki jest wirtuozem akordeonu, kompozytorem, a także poetą i pisarzem. Z jego inicjatywy od 1989 r. odbywają się w Gorzowie Wielkopolskim Międzynarodowe Spotkania Zespołów Cygańskich „Romane Dyvesa”. W 2012 r. Edward Dębicki został odznaczony Złotym Medalem Zasłużony Kulturze Gloria Artis, w 2016 r. otrzymał Honorową Nagrodę Świadka Historii przyznaną przez prezesa IPN.

³ W dokumencie zatytułowanym „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020” przez termin „integracja” rozumie się proces wspólnie wypracowanych i uzgodnionych niezbędnych zmian zmierzających do nabycia umiejętności korzystania przez społeczność romską z dostępu do istniejących praw, usług i możliwości sprawnego funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie.

Zastosowana metoda badawcza opiera się na analizie instytucjonalno-prawnej.

Tekst został napisany na podstawie sprawozdań sporządzonych przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego dotyczących realizacji rządowego programu na rzecz społeczności romskiej na terenie województwa lubuskiego. Sprawozdania pochodzą z lat 2005–2017.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że Romowie niechętnie przyjmują pomoc zewnętrzną od państwa i na ogół utożsamiają ją z indoktrynacją. W związku z tym nasuwa się pytanie o to, co łączy, czy możliwe jest dojście do porozumienia między Romami a państwem. Przykład województwa lubuskiego pokazuje, że jednym z obszarów porozumienia może być udział Romów w zinstytucjonalizowanym systemie nauczania. Temu zagadnieniu poświęcono w tekście najwięcej miejsca.

Romowie na ziemi lubuskiej

Po II wojnie światowej na ziemi lubuskiej dominowały dwie grupy Romów. Najliczniejszą byli Romowie zachowujący tradycję wędrowania, którzy przybyli z Wołynia. Dołączyli oni do fali osób przemierzających ziemię lubuską w poszukiwaniu przystani po dramacie wojny.

Drugą grupę stanowili Romowie prowadzący osiadły tryb życia, którzy zostali przesiedleni na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku z województwa krakowskiego na ziemię lubuską w celu zatrudnienia w Państwowych Gospodarstwach Rolnych (Krzyżanowski 2013: 45–55). Należy także wspomnieć o Romach, którzy w czasie wojny zostali wywiezieni na przymusowe roboty do III Rzeszy i po zakończeniu okupacji pozostali na ziemi lubuskiej. Warto nadmienić, że osoby te w ramach polityki rasowej padły ofiarą hitlerowskiej medycyny i zostały poddane przymusowej sterylizacji (Krzyżanowski 2017: 15–16). Można przypuszczać, że na ziemi lubuskiej znaleźli się także Romowie pochodzący z terenów górskich, którzy w 1947 r. w ramach akcji „Wisła” byli wraz z Ukraińcami i Łemkami włączani do transportów kierowanych na tzw. Ziemię Odzyskaną. Takie przypadki są znane na przykład z ówczesnego województwa wrocławskiego (Archiwum Państwowe we Wrocławiu, 1962).

Przez ziemię lubuską wiodły główne szlaki wędrowek cygańskich taborów na Ziemach Zachodnich i wytyczały je najczęściej następujące miejscowości: Żary, Zielona Góra, Żagań, Nowa Sól, Sulechów, Gorzów Wielkopolski, Witnica. Wymienione wyżej miejscowości stały się też głównymi miejscami zamieszkania Romów na ziemi lubuskiej w związ-

ku z podjętą przez władze państwowe na początku lat pięćdziesiątych zeszłego stulecia akcją osiedlenia wędrujących Romów oraz ich stałego zatrudnienia w zakładach przemysłowych bądź Państwowych Gospodarstwach Rolnych. Kulminacją przymusowego osiedlenia nastąpiła w powojennej Polsce w 1964 r., kiedy to władze państwowe zabroniły Romom wędrować taborami (Krzyżanowski 2017).

Romowie musieli dostosować się do nowych realiów, połączyć tradycję z wymogami życia osiadłego. Doszła jednak do tego niechęć do państwa rozpoznanego jako krzywdziciela (Rotengruber 2015: 66).

Podobnie jak w innych częściach kraju, także na ziemi lubuskiej opór Romów przed przymusowym osiedleniem był brutalnie łamany przez organy porządkowe państwa.

Zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. przemiany polityczne położyły kres przemocy politycznej państwa wobec społeczności romskiej (Krzyżanowski 2012: 13–21). Na ziemi lubuskiej pojawił się zorganizowany społeczny ruch stowarzyszeniowy Romów, który zaczął odgrywać ważną rolę w podtrzymywaniu ich tożsamości kulturowej. Szczególnie prężnie działa założone w 1995 r. gorzowskie Stowarzyszenie Twórców i Przyjaciół Kultury Cygańskiej im. Papuszy.

Próbą zniwelowania różnic dzielących Romów od reszty społeczeństwa stał się rządowy program integracji społeczności romskiej w Polsce, którym od 2004 r. zostało objęte także województwo lubuskie.

Realizacja rządowego programu integracji społeczności romskiej na terenie województwa lubuskiego w latach 2004–2017

Działania administracji publicznej wobec Romów w poszczególnych regionach kraju są pochodną systemowej polityki państwa wobec tej mniejszości w Polsce. Głównym założeniem wymienionej polityki jest zniwelowanie różnic dzielących Romów od reszty społeczeństwa. Celowi temu zostały podporządkowane założenia rządowego programu integracji społeczności romskiej. Uczestnikami tego programu są jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz organizacje pozarządowe, w tym romskie. Podstawowym instrumentem finansowym programu są dotacje.

Geneza rządowego programu na rzecz Romów sięga pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003.

Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 sierpnia 2003 r. została przyjęta uchwała nr 2009/2003 w sprawie ustanowienia wieloletniego

Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Celem programu było doprowadzenie do pełnego uczestnictwa Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego oraz zmniejszenie dysproporcji pomiędzy społecznością romską a resztą ludności. Realizacja programu została zapoczątkowana w 2004 r. i objęła także województwo lubuskie. Koordynację realizacji programu powierzono Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Nie można pominąć faktu, że początek realizacji rządowego programu pomocowego dla Romów zbiegł się z wejściem w życie ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005 r., nr 17, poz. 141). Na mocy wymienionej ustawy Romowie uzyskali status mniejszości etnicznej oraz ochronę prawną ze strony państwa. Ustawa jednocześnie określiła, na jakich zasadach ochrona ta powinna być realizowana przez instytucje państwowe (Krzyżanowski, Popieliński 2016: 255–272).

Przystępując do realizacji rządowego programu na rzecz społeczności romskiej, zarówno władze województwa lubuskiego, jak i samorządy lokalne nawiązały dialog z organizacjami romskimi działającymi na ziemi lubuskiej, a więc ze Stowarzyszeniem Romów z Nowej Soli, Niezależnym Stowarzyszeniem Romów w Polsce działającym także w Nowej Soli, Stowarzyszeniem Twórców i Przyjaciół Kultury Cygańskiej im. Papuszy z Gorzowa Wielkopolskiego oraz z gorzowskim Oddziałem Związku Romów w Polsce.

W założeniu program objął następujące obszary: edukację, przeciwdziałanie bezrobociu, ochronę zdrowia oraz warunki bytowe rodzin romskich. W takim też układzie tematycznym Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim sporządzał w latach 2005–2015 roczne sprawozdania z realizacji programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce.

Z analizy sprawozdań wynika, że priorytetowo na terenie województwa lubuskiego został potraktowany obszar edukacji. Nadrzędnym zadaniem podejmowanych działań w wymienionym obszarze był wzrost uczestnictwa dzieci romskich w realizacji obowiązku szkolnego. Działania takie były sukcesywnie podejmowane w latach 2005–2015 w Gorzowie Wielkopolskim, Nowej Soli oraz Sulechowie. Dla przykładu w 2005 r. Szkoła Podstawowa nr 1 w Gorzowie Wielkopolskim opracowała „Program wspierający rozwój dziecka pochodzenia romskiego”, który miał na celu kształtowanie umiejętności czytania, korzystania z różnych źródeł informacji oraz wykorzystania zdobytej wiedzy w praktyce.

W nauczaniu zintegrowanym, a więc w klasach I–III, zajęcia obejmowały w pierwszej kolejności naukę pisania, czytania i liczenia. Służyły one wyrównaniu braków związanych z nieuczęszczaniem dzieci romskich do przedszkoli i szkoły zerowej. Należy dodać, że dzieci romskie

zostały wyposażone w podręczniki i ćwiczenia (*Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2005 r. zadań...*: 4). Dodatkowo w Szkole Podstawowej nr 1 w Gorzowie został zatrudniony asystent romski, który stał się łącznikiem między środowiskiem romskim a szkołą. Zaznajamiał on także rodziców dzieci romskich z systemem szkolnym. Asystent romski prowadził też zajęcia dotyczące historii Romów oraz zajmował się edukacją kulturową wśród uczniów pochodzenia romskiego. Dzięki wymienionym przedsięwzięciom wszyscy uczniowie romscy w Szkole Podstawowej nr 1 w Gorzowie otrzymali w roku szkolnym 2004/2005 promocję do klasy programowo wyższej oraz zmniejszyła się absencja. Podobnie w 2005 r. asystenci romscy zostali zatrudnieni w placówkach oświatowych w Nowej Soli i w Sulechowie. Dzięki ich pracy łatwiejszy stał się kontakt z rodzinami romskimi. Należy podkreślić, że wprowadzenie do szkół funkcji asystenta romskiego zostało pozytywnie odebrane przez samych Romów (Krzyżanowski, Łuczak 2016: 369). Rozwiązanie takie wzmocniło proces nauczania dzieci romskich oraz poprawiło ich frekwencję uczęszczania na zajęcia szkolne. O ile w roku szkolnym 2003–2004 wynosiła ona ogólnie na terenie województwa lubuskiego około 65,1%, to w roku szkolnym 2004–2005 obejmowała już około 70,7% (*Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2005 r. zadań...*: 7). Na uwagę zasługuje zorganizowanie przez władze samorządowe Nowej Soli świetlicy środowiskowej dla dzieci romskich, gdzie codziennie prowadzone były zajęcia wyrównawcze. Podobna świetlica środowiskowa została urządzona w Sulechowie, a także w 2007 r. uruchomiono świetlicę środowiskową dla dzieci romskich w Gorzowie Wielkopolskim. Działalność świetlicy była rozwijana w następnych latach. Prowadzone w niej zajęcia polegają głównie na pomocy dzieciom w odrabianiu lekcji oraz nadrabianiu zaległości w nauce. W celu zapewnienia dzieciom i młodzieży romskiej pomocy w realizacji obowiązku szkolnego został zatrudniony w gorzowskim oddziale Związku Romów Polskich asystent romski. Jego zadaniem jest codzienna opieka nad dziećmi i młodzieżą uczęszczającą do świetlicy. Co ważne, asystent romski prowadzi konsultacje dla rodzin romskich, włącza rodziców w proces edukacji własnych dzieci i wspiera w realizacji obowiązku szkolnego.

Działania edukacyjne adresowane do dzieci romskich były sukcesywnie realizowane na terenie województwa lubuskiego w kolejnych latach wdrażania rządowego programu. Warto podkreślić, że w okresie wakacyjnym władze miejskie Nowej Soli oraz Sulechowa włączyły się w organizowanie dla dzieci romskich letniego wypoczynku w formie półkolonii oraz obozów.

Należy zaznaczyć, że edukacja dzieci romskich jest trudnym i złożonym zagadnieniem, ponieważ dotyczy grupy etnicznej, która w swoich założeniach nie przywiązywała wagi do nauki (Orłowska 2015: 177).

Trudności napotykanych w procesie edukacji dzieci romskich dotyczy fragment sprawozdania sporządzonego w 2016 r. przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim:

W trakcie realizacji zadań edukacyjnych adresowanych do romskiej mniejszości etnicznej, podmioty realizujące powyższe zadania borykały się z trudnościami. Istniejącym problemem jest nadal trwające negatywne nastawienie Romów do obowiązków edukacyjnych oraz trudne warunki materialne, brak pracy, które zniechęcają ich do nauki. Rodzice romscy nie przykładają należytej uwagi w celu edukacji swoich dzieci. Zaniedbują obowiązki szkolne, niekiedy przerzucając odpowiedzialność na asystentów edukacji romskiej.

Problemem wskazanym przez Niezależne Stowarzyszenie Romów w Polsce z siedzibą w Nowej Soli jest zbyt rzadkie używanie przez dzieci romskie języka polskiego, a co za tym idzie, ich zasób słownictwa jest bardzo ubogi (*Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2015 r. zadań...: 3*).

Ponadto w sprawozdaniu zaznaczono, że przeszkodą w edukacji dzieci romskich była emigracja zarobkowa Romów, na przykład do Anglii. Rodzice romscy zabierali z sobą dzieci, które w ten sposób traciły kontakt z polską szkołą. Przebieg realizacji na terenie województwa lubuskiego w latach 2004–2014 programu na rzecz społeczności romskiej w sferze edukacji przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 1. Sprawozdanie z realizacji „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Edukacja”

| Rok szkolny | Liczba dzieci romskich objętych obowiązkiem szkolnym | Liczba dzieci romskich realizujących obowiązki szkolny | Frekwencja wśród dzieci romskich realizujących obowiązki szkolny [%] | Średnia ocen uczniów romskich |
|-------------|--|--|--|-------------------------------|
| 2004–2005 | 64 | 61 | 70,7 | 3,00 |
| 2005–2006 | 75 | 58 | 83,3 | 3,20 |
| 2006–2007 | 66 | 52 | 81,1 | 3,65 |
| 2007–2008 | 63 | 51 | 81,2 | 3,60 |
| 2008–2009 | 50 | 41 | 84,6 | 3,89 |
| 2009–2010 | 59 | 56 | 85,35 | 3,74 |
| 2010–2011 | 74 | 71 | 86,57 | 3,61 |
| 2011–2012 | 69 | 67 | 73,57 | 3,10 |
| 2012–2013 | 171 | 156 | 73,91 | 3,15 |
| 2013–2014 | 65 | 61 | 84,6 | 3,50 |
| Średnia | 76 | 67 | 80,49 | 3,44 |

Źródło: Sprawozdanie sporządzone przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim dotyczące realizacji w latach 2004–2014 na terenie województwa lubuskiego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Edukacja”, s. 1.

Tabela 2. Sprawozdanie z realizacji „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Edukacja”

| Rok szkolny | Liczba uczniów romskich uczestniczących w zajęciach wyrównawczych | Liczba uczniów romskich uczestniczących w zorganizowanym wypoczynku | Liczba zatrudn. asystentów edukacji romskiej | Liczba zatrudn. nauczycieli wspomagających |
|-------------|---|---|--|--|
| 2004–2005 | 52 | 57 | 5 | 21 |
| 2005–2006 | 53 | 21 | 3 | 7 |
| 2006–2007 | 35 | 40 | 2 | 2 |
| 2007–2008 | 37 | 13 | 2 | 5 |
| 2008–2009 | 37 | 24 | 2 | 5 |
| 2009–2010 | 38 | 54 | 2 | 3 |
| 2010–2011 | 53 | 38 | 2 | 1 |
| 2011–2012 | 43 | 55 | 3 | 2 |
| 2012–2013 | 121 | 78 | 9 | 6 |
| 2013–2014 | 46 | 0 | 3 | 5 |
| Średnia | 52 | 38 | 3 | 6 |

Źródło: Sprawozdanie sporządzone przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim dotyczące realizacji w latach 2004–2014 na terenie województwa lubuskiego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Edukacja”, s. 1.

Należy zaznaczyć, że działania na rzecz edukacji dzieci romskich kontynuowano w latach 2015–2017. W 2017 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał na ten cel dotację w łącznej wysokości 209 tys. zł (*Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2017 r. zadań...*: 1). W znacznym stopniu wymieniona kwota została wykorzystana na funkcjonowanie świetlic środowiskowych dla dzieci romskich. Prowadzone działania przyczyniły się do zwiększenia uczestnictwa dzieci romskich w systemie edukacji. Należy podkreślić, że w 2017 r. obowiązkiem szkolnym objętych było na terenie województwa lubuskiego 55 dzieci romskich i obowiązek ten był realizowany przez wszystkie osoby (*Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2017 r. zadań...*: 3).

Oprócz sfery edukacyjnej uwagę przywiązano do upowszechniania kultury Romów, na przykład wsparcie finansowe otrzymała działalność dziecięco-młodzieżowego zespołu tanecznego „Romani Cierheń” z Gorzowa Wielkopolskiego. Członkowie zespołu uczestniczyli w regularnie prowadzonych zajęciach tanecznych, otrzymali nowe stroje i występowali podczas wielu imprez okolicznościowych. Warto odnotować, że w ramach realizacji programu zostały wyremontowane mieszkania rodzin romskich w Dobiegniewie i w Witnicy (*Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2017 r. zadań...*: 9–10). Należy zauważyć, że pozytywne

efekty dotychczasowej realizacji rządowego programu na rzecz społeczności romskiej na terenie województwa lubuskiego są wynikiem dialogu instytucji państwowych z adresatami programu (Krzyżanowski, Łuczak 2016: 379–381).

Niewątpliwie wymienione podejście lokalnej administracji do kwestii romskiej rzutuje pozytywnie na zachodzący proces integracji społecznej Romów na terenie województwa lubuskiego. Jest jeszcze jeden aspekt związany z realizacją rządowego programu na rzecz społeczności romskiej na terenie województwa lubuskiego.

Podjęte w ramach programu inicjatywy i działania przełożyły się na zmianę postrzegania Romów zamieszkałych na ziemi lubuskiej przez pryzmat negatywnych stereotypów. Warto podkreślić, że Romowie nigdy nie stali się tu obiektem ataków na tle etnicznym.

Wspieranie podtrzymywania tożsamości kulturowej Romów

Ważnym elementem realizacji na terenie województwa lubuskiego rządowego programu na rzecz integracji społeczności romskiej jest podtrzymywanie tożsamości kulturowej Romów. Warto zaznaczyć, że podjęcie tych działań wyprzedziło realizację rządowego programu, ponieważ zostały zapoczątkowane wraz z przełomem politycznym 1989 r. Nieprzerwalnie od 1989 r. organizowane są w Gorzowie Wielkopolskim przy finansowym wsparciu administracji rządowej i samorządowej Międzynarodowe Spotkania Zespołów Cygańskich. „Romane Dyvesa” (Cygańskie Dni), których pomysłodawcą jest Edward Dębicki, kierownik Cygańskiego Teatru Muzycznego „Terno”. Należy nadmienić, że poszczególne edycje festiwalu odbywają się pod honorowym patronatem Prezesa Rady Ministrów. Rola festiwalu nie ogranicza się wyłącznie do prezentacji kultury Romów, lecz służy także utrwalaniu ich pozytywnego wizerunku wśród pozostałej ludności. W 2012 r. Sejmik Województwa Lubuskiego przyznał Edwardowi Dębickiemu – twórcy festiwalu tytuł Honorowego Obywatela Województwa Lubuskiego. Tytuł jest nadawany wybitnym osobistościom, które swoimi czynami wzbogaciły dorobek województwa lubuskiego. Było to znaczące wydarzenie dla Romów zamieszkałych na ziemi lubuskiej.

Kolejnym ważnym akcentem są organizowane corocznie w Gorzowie Wielkopolskim obchody Międzynarodowego Dnia Romów⁴. Obok

⁴ Międzynarodowy Dzień Romów obchodzony jest corocznie przez społeczność romską 8 kwietnia, w rocznicę I Światowego Kongresu Romów, który odbył się w 1971 r. w Londynie. Kongres zainicjował działalność International Romani Union.

społeczności romskiej uczestniczą w nich przedstawiciele władz miejskich oraz przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej. Warto zaznaczyć, że po raz pierwszy obchody Międzynarodowego Dnia Romów na ziemi lubuskiej odbyły się 8 kwietnia 1998 r. w Gorzowie Wielkopolskim. Obchody Międzynarodowego Dnia Romów są ważnym symbolem współuczestnictwa społeczności romskiej w tworzeniu oblicza kulturowego ziemi lubuskiej.

Obok wymienionego wyżej i uhonorowanego przez władze państwowe Edwarda Dębickiego należy wymienić także mieszkającą w Gorzowie Wielkopolskim Alfredę Markowską, która w 2006 r. odznaczona została przez Prezydenta RP Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski za uratowanie przed zagładą życia kilkadziesiątorgu dzieciom romskim i żydowskim (Bończuk 2014: 192–194). Z kolei Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego 28 czerwca 2017 r. podjęła jednogłośnie uchwałę o nadaniu Alfredzie Markowskiej tytułu Honorowego Obywatela Miasta Gorzowa Wielkopolskiego. Warto podkreślić, że nie ma drugiego takiego przypadku w historii polskich miast, aby do grona honorowych obywateli zostali zaliczeni przedstawiciele mniejszości romskiej.

Ostatnim przykładem podtrzymywania tożsamości kulturowej Romów jest współpraca samorządu województwa lubuskiego i władz miejskich Gorzowa Wielkopolskiego z środowiskiem miejscowych Romów w celu powołania Instytutu Papuszy. Porozumienie o utworzeniu Instytutu zostało podpisane 19 marca 2018 r. w Gorzowie Wielkopolskim. Sygnatariuszami porozumienia są gorzowskie Stowarzyszenie Twórców i Przyjaciół Kultury Cygańskiej im. Papuszy, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego oraz Wojewódzka i Miejska Biblioteka Publiczna im. Zbigniewa Herberta w Gorzowie Wielkopolskim. Instytut ma być jednostką o charakterze badawczym i popularnonaukowym. Zadaniem Instytutu Papuszy będzie również gromadzenie pamiątek po słynnej poetce i upowszechnianie jej dorobku poetyckiego.

Podsumowanie

W wyniku realizacji na terenie województwa lubuskiego rządowego programu integracji społeczności romskiej Romowie stają się aktywnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Przykładem jest aktywna działalność w Gorzowie Wielkopolskim dwóch stowarzyszeń romskich: Stowarzyszenia Twórców i Przyjaciół Kultury Cygańskiej im. Papuszy oraz gorzowskiego oddziału Związku Romów Polskich. Problematyczną kwestią na terenie województwa lubuskiego nie jest bezrobocie Romów,

tak jak na przykład w województwie małopolskim. Romowie najczęściej znajdują zatrudnienie w zespołach muzycznych. Najbardziej znany jest Cygański Teatr Muzyczny „Terno” działający w Gorzowie Wielkopolskim pod kierownictwem artystycznym Edwarda Dębickiego.

Natomiast w 2018 r., dzięki dotacji Lubuskiego Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej, Romowie w Gorzowie Wielkopolskim otworzyli własną restaurację.

Bezpośrednim efektem programu na terenie województwa lubuskiego jest zwiększenie uczestnictwa Romów w systemie edukacji. W tym przypadku dochodzi do podporządkowania się przez Romów regułom życia zbiorowego, które nie kolidują z ich odrębnością oraz są do pogodzenia z oczekiwaniami państwa i społeczeństwa.

Udziałem Romów na ziemi lubuskiej nie są problemy składające się na generalną konstatację o społeczności romskiej jako zagrożonej wykluczeniem, która została zawarta w raporcie sporządzonym w 2014 r. przez Biuro Analiz Sejmowych na temat Romów w Polsce (Żołądek 2014: 1). Romowie na ziemi lubuskiej stanowią ważny składnik lokalnej społeczności, wnoszą wartości płynące z własnej kultury i tradycji. Nazwisko Bronisławy Wajs Papuszy, którą uhonorowano w Gorzowie Wielkopolskim pomnikiem, Edwarda Dębickiego i Alfredy Markowskiej na stałe wpisały się w powojenną historię regionu.

Bibliografia

- Archiwum Państwowe we Wrocławiu, 1962, Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu, sygn. XVIII/285. Informacja Wydziału Spraw Wewnętrznych Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Środzie Śląskiej w sprawie aktualnej sytuacji mniejszości narodowych w powiecie, 1962 r., k. 70.
- Bartosz A., Borek P., Gryszkiewicz B., red. 2015, *Romowie w Polsce i w Europie. Od dyskryminacji do tolerancji*, Kraków.
- Bończuk L. 2014, *Wybitni gorzowscy Cyganie* [w:] *Gorzów miastem wielu kultur*, red. B.A. Orłowska, P.J. Krzyżanowski, Gorzów Wielkopolski.
- Kapralski S., Kołaczek M., Talewicz-Kwiatkowska J. 2015, *Kierunek: Przyszłość. 25 lat wolności a Romowie*, Kraków.
- Krzyżanowski P.J. 2012, *Polityka Polski wobec Romów – uwagi w kontekście działań administracji rządowej po 1989 roku* [w:] *Czynniki kształtujące organizację i funkcjonowanie administracji publicznej. Zbiór studiów*, „Zeszyty Naukowe”, nr 1, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski.
- Krzyżanowski P.J. 2012, *Proces mobilizacji etnicznej Romów na przykładzie Międzynarodowych Spotkań Zespołów Cygańskich „Romane Dyvesa”* [w:] *Mobilizacja i etniczność*, red. M. Giedroń, D. Kowalewska, M. Mieczkowska, Szczecin.
- Krzyżanowski P.J. 2013, *Cyganie jako pracownicy Państwowych Gospodarstw Rolnych – na przykładzie województwa zielonogórskiego w okresie realizacji planu sześcioc-*

- letniego [w:] *Ruch Ludowy na Ziemi Lubuskiej 1945–2010*, red. E. Jaworski, G. Kostkiewicz-Górska, K. Suproniuk, K. Wasilewski, Gorzów Wielkopolski 2013.
- Krzyżanowski P.J. 2017, *Między wędrówką a osiedleniem. Cyganie w Polsce w latach 1945–1964*, Gorzów Wielkopolski.
- Krzyżanowski P.J. 2017, *Trzecia Rzesza wobec Romów i Sinti*, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, nr 25, z. 2, Warszawa.
- Krzyżanowski P.J., Łuczak A. 2016, *Polityka państwa wobec mniejszości romskiej w Polsce. Bilans dokonań po 1989 roku i współczesne wyzwania* [w:] *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań.
- Krzyżanowski P.J., Popieliński P. 2016, *Integracja Romów w Polsce po 1989 roku jako element bezpieczeństwa kulturowego państwa* [w:] *Z zagadnień bezpieczeństwa Polski i współczesnego świata*, red. P.A. Leszczyński, A. Chabasińska, Gorzów Wielkopolski.
- Kunicki B.J. 2008, *Kresowe sentymenty* [w:] *Lubuszanie z Kresów wschodnich. Wspomnienia i dokonania*, red. E. Kraszewska, Gorzów Wielkopolski.
- Orłowska B.A. 2015, *Edukacja dzieci romskich przed i po osiedleniu* [w:] *Cyganie/Romowie w Polsce. Dawne i współczesne konteksty 1964 roku*, red. B.A. Orłowska, P.J. Krzyżanowski, Gorzów Wielkopolski.
- Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/romowie/program-integracji-spol/8303>, Program-integracji-spolesznosci-romskiej-w-Polsce-na-lata-2014-2020
- Rotengruber P. 2015, *Polityczny ogródek i jego ofiary* [w:] *Cyganie/Romowie w Polsce. Dawne i współczesne konteksty 1964 roku*, red. B.A. Orłowska, P.J. Krzyżanowski, Gorzów Wielkopolski.
- Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2005 r. zadań „Programu na rzecz społeczności romskiej”*, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Gorzów Wielkopolski 2006.
- Sprawozdanie dotyczące realizacji w 2017 r. zadań „Programu integracji społeczności romskiej”* sporządzone przez Wydział Spraw Obywatelskich Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski, 27 II 2018.
- Strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, mniejszości.narodowe.mswia.gov.pl (7.04.2018).
- Szewczyk M. 2016, *Efektywność polityki wobec Romów w Polsce jako polityki publicznej*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4 (14), Rzeszów.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005 r., nr 17, poz. 141 z późn. zm.).
- Żołądek Ł. 2014, *Romowie w Polsce*, „Infos” nr 12 (172), 25 czerwca 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.

Krzysztof Matuszek*

ANARCHOKAPITALISTYCZNA KONCEPCJA BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTKI

ANARCHO-CAPITALIST CONCEPT OF HUMAN SECURITY

Abstract

The aim of this article is to attempt to present and evaluate the conception of human security, proposed by anarcho-capitalism – a radical trend of libertarianism. The content analysis method was used to realize this task, while the main source of works constitutes the main works of the leading anarcho-capitalists: Murray Newton Rothbard, David Friedman and Hans-Hermann Hoppe. The results of the work is the adoption of several conclusions, including, first of all, that the anarcho-capitalist conception of human security is undoubtedly an innovative idea, contesting commonly recognized solutions in this matter.

Key words: Anarcho-Capitalism, Human Security, Libertarianism

Wstęp

Powszechnie wiadomo, że bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Zgodnie z teorią ludzkiej motywacji Abrahama H. Masłowa brak przynajmniej względnego poczucia bezpieczeństwa uniemożliwia jednostce zaspokojenie innych potrzeb, tzw. wyższego rzędu, jak: przynależności i miłości, szacunku czy samorealizacji (zob. Masłowski 2013: 62–83). Oznacza to, że jednostka pozbawiona bezpieczeństwa, odczuwająca jakieś zagrożenie bądź kilka zagrożeń, nie może normalnie funkcjonować w społeczeństwie. Dlatego też we współczesnej kulturze bezpieczeństwo, przyjmując charakter pragmatyczny i użyteczny, staje się dobrem coraz ważniejszym, przedkładanym nawet ponad szczęście (Świniarski 1997: 193). Spośród siedmiu głównych kategorii bezpieczeństwa humanitarne, tj. bezpieczeństwa: 1) ekonomicznego,

* Wydział Politologii, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, ul. Podchorążych 2/234, 30-084 Kraków, e-mail: kmatuszek1990@wp.pl

2) żywnościowego, 3) zdrowotnego, 4) ekologicznego, 5) personalnego (osobistego), 6) społecznościowego oraz 7) politycznego (zob. *Human...*, s. 24–25) za szczególnie ważne uchodzi bezpieczeństwo osobiste. Postrzegane jest ono jako wolność od stania się ofiarą przemocy fizycznej zarówno ze strony innych jednostek czy grup przestępczych, jak i ze strony własnego państwa bądź innych państw (Kaźmierczak-Pec 2013: 59). Nie ulega żadnej wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa jednostce ludzkiej może być wynikiem działań samego zainteresowanego, czyli konkretnej osoby, niemniej jednak główną rolę w tym zakresie wciąż odgrywa państwo, które dysponując odpowiednimi do tego instytucjami: służbami, strażami oraz inspekcjami, jest w stanie, przynajmniej w pewnym wymiarze, wywiązać się z tego zadania (Chojnowski 2015: 118). Można zatem skonstatować, że bez państwowej organizacji zapewnienie bezpieczeństwa jednostce ludzkiej byłoby niemożliwe. Józef Marczak stwierdza wprost, że „krótkość życia osobniczego i bezsilność istoty ludzkiej wobec sił natury oraz działalności obcych i wrogich zbiorowości ludzkich wskazuje na to, że bezpieczeństwo osoby ludzkiej jest bezwzględnie uwarunkowane organizacją bezpieczeństwa całego społeczeństwa, a w tym szczególnie jego najwyższą formą jaką jest państwo” (Marczak 2008: 100).

Powszechna aprobata dla działalności państwa w obszarze bezpieczeństwa oraz obserwacja otaczającej rzeczywistości utrudniają wyobrażenie, a tym bardziej przyjęcie i zaakceptowanie innego rozwiązania w tej materii. Odmiennego zdania są jednak radykalni libertarianie (anarchokapitaliści), którzy, uznając państwo „za głównego, dominującego i najważniejszego agresora naruszającego prawa jednostki” (zob. Rothbard 2014: 26), opowiadają się nie tylko za ograniczeniem go do kluczowych funkcji, jak chcieliby tego np. minarchiści (czyli umiarkowani libertarianie)¹, ale za całkowitą jego likwidacją. Anarchokapitaliści wychodzą bowiem z założenia, że każde państwo bierze początek z „podboju i konfiskaty” (zob. Nock 2017: 36), a co za tym idzie, funkcjonuje ono w oparciu o notoryczne łamanie tzw. aksjomatu nieagresji – libertariańskiego credo polegającego na tym, że „żaden człowiek, ani grupa ludzi, nie ma

¹ Czołowy przedstawiciel minarchizmu – Robert Nozick, pisał: „usprawiedliwione jest pewnego rodzaju państwo minimalne, ograniczone do wąskich funkcji przeciwko przemocy, kradzieży, oszustwu, narzucaniu zobowiązań itd.; jakiegokolwiek bardziej rozbudowane państwo musi naruszać prawa jednostek do swobody robienia pewnych rzeczy i jest nieusprawiedliwione; owo państwo minimalne jest zarówno inspirujące, jak i słuszne. Wynikają stąd dwie godne uwagi konsekwencje, a mianowicie, że państwu nie wolno posługiwać się aparatem przymusu w celu zaprzęgnięcia jednych obywateli do działań dla dobra innych ani w celu powściągnięcia działań ludzi dla ich własnego dobra lub ochrony” (Nozick 2010: 5).

prawa do agresji skierowanej przeciwko osobie lub własności innego człowieka” (Rothbard 2014: 25). Zgodnie z tym podejściem państwowe służby, jak policja czy wojsko, odpowiedzialne za utrzymywanie porządku oraz bezpieczeństwa i finansowane z pieniędzy podatników, winny być – ze względu na naruszanie prawa własności – przeniesione w sferę wolnego rynku, gdzie już jako prywatne agencje ochrony mogłyby „legalnie” świadczyć swe usługi zainteresowanym podmiotom, tak osobom fizycznym, jak i prawnym.

Z powyższych informacji nietrudno wywnioskować, iż celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie oraz próba oceny koncepcji bezpieczeństwa jednostki w bezpieczeństwa społeczeństwie anarchokapitalistycznym. W celu realizacji tego zadania skorzystano z metody analizy treści, zaś bazę źródłową stanowiły najważniejsze dzieła czołowych przedstawicieli nurtu anarchokapitalistycznego: Murraya Newtona Rothbarda (1926–1995), Davida Friedmana (ur. 1945) oraz Hansa-Hermann Hoppego (ur. 1949). Dla przejrzystości wywodu tekst został podzielony na dwie części według kryterium przedmiotowego. W pierwszej z nich przedstawiono koncepcję ochrony jednostki przed przemocą ze strony innych jednostek, grup przestępczych itp. (zagrożenia wewnętrzne), natomiast w drugiej koncepcję ochrony jednostki przed ewentualną agresją ze strony państw, ale i jednostek (zagrożenia zewnętrzne). Warto jeszcze podkreślić, że podjęcie niniejszego zagadnienia wydaje się interesujące nie tylko z tego względu, że anarchokapitalizm stoi w zupełnej opozycji wobec dominującego poglądu, wedle którego prymat i siła państwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa są warunkiem *sine qua non* (Gołębiowski 2015: 129), ale również dlatego, że słabość instytucji państwa lub całkowite jego rozbitcie traktowane jest powszechnie jako jedno z głównych zagrożeń współczesnego świata (zob. Kaczmarek 2008: 19), a nie jako zjawisko, z którym należałoby wiązać nadzieje na wzrost poczucia bezpieczeństwa, jak chcieliby tego radykalni libertarianie.

Ochrona jednostki przed przemocą z wewnątrz

Tak jak wspomniano na początku artykułu, zapewnienie bezpieczeństwa jest w pewnej mierze zależne od samego zainteresowanego, czyli od konkretnej jednostki. Podstawowym instrumentem w tej materii jest prawo do samoobrony. Całkowicie zgadzają się z tym anarchokapitaliści, którzy podkreślają, że skoro absolutnym prawem człowieka jest prawo do posiadania własności, to jest również oczywiste, że ma on prawo do zachowania tej własności, a więc do fizycznej obrony przed

agresją z wykorzystaniem przemocy (Rothbard 2016: 163–164; 2009: 165). Nieograniczone prawo do samoobrony, jakie występowałyby w społeczeństwie anarchokapitalistycznym, gwarantowałyby powszechny dostęp do różnego rodzaju broni (Hoppe 2014: 114), dzięki czemu każda jednostka mogłaby na własną rękę zadbać o swoje osobiste bezpieczeństwo. Polegając wyłącznie na własnych siłach, jednostka taka zmuszona byłaby również poniekąd do przekształcania swoich nieruchomości w taki sposób, by zabezpieczyć się przed ewentualnymi atakami ze strony obcych. W opinii H.-H. Hoppego działania takie przyniosłyby wiele korzyści, gdyż zniechęcałyby potencjalnych napastników do agresji, minimalizując tym samym ryzyko napadów (Hoppe 2006: 334).

Libertariańskie prawo do obrony swojej osoby i własności przed agresją ze strony innych dawałoby również możliwość wynajęcia bądź przyjęcia pomocy od ludzi, którzy taką pomoc chcieliby zaoferować (Rothbard 2016: 164). W bepaństwowym społeczeństwie wolnorynkowym tego typu pomoc (w formie usług) świadczyłyby tylko takie osoby bądź firmy, które uzyskiwałyby przychód wyłącznie dzięki dobrowolnym wpłatom, a nie na zasadzie przymusu, oraz nie przypisywałyby sobie monopolu w tym zakresie. Tak więc przedsiębiorstwa świadczące usługi obrony byłyby tak samo konkurencyjne jak inne podmioty gospodarcze i nie mogłyby stosować przemocy wobec osób niedopuszczających się agresji przeciwko jednostkom i ich własności (Rothbard 2009a: 6). Strategia funkcjonowania takich prywatnych agencji ochrony byłaby zaś zróżnicowana w zależności od potrzeb i oczekiwań klienta. Z jednej strony agencje mogłyby ograniczać się do pasywnej ochrony, instalując jedynie blokady czy alarmy, bądź też całkowicie zrezygnować z działań zapobiegawczych i skupić się wyłącznie na ściganiu przestępców, którzy dopuścili się agresji przeciwko ich usługobiorcom. W innych zaś przypadkach, uczestnicząc czynnie w ochronie osób i mienia, mogłyby utrzymywać na danym terytorium piesze patrole lub radiowozy. Tak czy inaczej, działając jako podmioty gospodarcze w warunkach wolnej konkurencji, z pewnością starałyby się sprzedawać swoje usługi w najwyższej jakości, ponosząc przy tym jak najniższe koszty. Według anarchokapitalistów prywatne agencje byłyby nie tylko znacznie tańsze, ale i o wiele skuteczniejsze od państwowej policji (Friedman 1989).

Jest również bardzo prawdopodobne, jak wskazują radykalni libertarianie, że usługi ochroniarskie świadczone byłyby przez firmy ubezpieczeniowe, gdyż czerpałyby one korzyści finansowe ze spadku poziomu przestępczości (Rothbard 2009a: 10; Hoppe 2006: 323). Działalność takich agencji ubezpieczeniowych polegałaby na tym, że proponowałyby one swoim klientom umowy z dokładnym opisem kosztów usługi, ubezpieczonego mienia oraz zobowiązań spoczywających na usługodawcy.

W przypadku niewywiązania się ubezpieczyciela ze swych zadań mógłby on zostać zaskarżony do odpowiedniego sądu (prywatnego) na warunkach, które również byłyby jasno określone w kontrakcie. Umowę zawierano by na konkretny okres bądź do ustania określonych warunków, zaś każde jej zmiany wymagałyby jednomyślnej zgody wszystkich zainteresowanych stron (Hoppe 2006: 328).

W interesie agencji świadczących usługi ochrony byłoby zachowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, tak aby nie dochodziło do sytuacji, w której ubezpieczyciel nie mógłby ochronić swego klienta i zmuszony byłby wypłacić mu odszkodowanie. W celu zminimalizowania takiego ryzyka firmy ubezpieczeniowe tworzyłyby bazy danych, w których zamieszczałyby informacje na temat kryminalistów i potencjalnych przestępców wraz z miejscem ich pobytu. Dzieląc się tymi informacjami z innymi agencjami ubezpieczeniowymi, opracowano by rozbudowany system danych wykorzystywany do oceny rzeczywistości i określenia wysokości stawki, jaką zainteresowana jednostka musiałaby uiszczać za korzystanie z usług ochrony. Opłata byłaby zależna od miejsca zamieszkania klienta, a przede wszystkim od rodzaju i częstotliwości przestępstw, do jakich dochodzi lub może dojść w jego okolicy. Gdyby jednak jakimś sposobem agencji nie udało się zapobiec przestępstwu i tym samym wywiązać z umowy zawartej z klientem, chcąc uniknąć wypłaty odszkodowania, ubezpieczyciel podjąłby wszelkie działania na rzecz schwytania agresora i zmuszenia go do naprawy szkód oraz pokrycia kosztów odszkodowania (Hoppe 2006: 340–341). Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że wzrost bezpieczeństwa miałyby nastąpić wśród ubezpieczonych również z innego powodu. Przestępcy, jako że stanowiliby – jak to ujął Hoppe – „problematyczne ryzyko”, nie zostaliby ubezpieczeni przez żadną agencję ochrony, ponieważ groziłoby to popadnięciem w ewentualny konflikt z innymi agencjami, a to z kolei generowałoby dodatkowe koszty. W związku z tym celem agresorów byłaby najczęściej własność nieubezpieczona, a więc nieobjęta żadną ochroną (Hoppe 2006: 335–336).

Pojawia się tu jednak pytanie: Czy w takiej sytuacji osoby (np. biedni), których nie byłoby stać na wynajęcie ochrony, skazane byłyby na niebezpieczeństwo? Podobnie ma się rzecz z osobami, które znalazłyby się w nagłym niebezpieczeństwie, a wobec których nie ma pewności, czy byłyby usługobiorcami którejs z agencji ochrony działających na rynku. Odpowiedzi na te pytania starał się udzielić M.N. Rothbard. Według autora *Manifestu libertariańskiego* usług w zakresie zapewniania bezpieczeństwa dostarczać mogłyby – podobnie jak w przypadku pomocy społecznej – prywatne organizacje charytatywne. Oprócz nich taką pomoc mogłyby oferować również stowarzyszenia, a nawet same agencje prywatne. Poza tym nie jest wykluczone, że ludzi, nawet najuboższych, nie

byłoby stać na wynajęcie ochrony, gdyż byłaby ona znacznie tańsza i skuteczniejsza aniżeli policja państwowa, której działalność finansowana jest również z podatków ludzi biednych (Rothbard 2014: 246). W drugim zaś przypadku, gdyby jednostka znalazła się w sytuacji zagrożenia, wszystko zależałoby od dobrej woli firm ochroniarskich. Choć formalnie nie byłyby one zobligowane do podjęcia działań, nie można wykluczyć, że nie służyłyby pomocą w takich sytuacjach, oczekując ewentualnie – po udanej interwencji – na dobrowolną opłatę za udzieloną pomoc (Rothbard 2014: 245).

Anarchokapitaliści są również przekonani, że mimo wielu funkcjonujących na rynku firm ochroniarskich i ubezpieczeniowych nie dochodziłoby między nimi do walk czy konfliktów, gdyż byłoby to dla nich kompletnie nieopłacalne. Kierując się własnym zyskiem, prywatne agencje ochrony raczej unikałyby sporów, które – jak już wcześniej zaznaczono – generowałyby dodatkowe koszty. Tak więc – jak pisał M.N. Rothbard – „konflikty występowałyby niezwykle rzadko, gdyż właściciel ulicy miałby swoich strażników, sklepikarz – swoich, a właściciel domu własną firmę policyjną”. Jeśli nawet doszłoby do jakiejś „różnicy zdań”, sprawa trafiłaby do prywatnego sądu, gdzie doczekałaby się rozwiązania (Rothbard 2014: 248).

Aby jednak uniknąć oskarżeń o utopizm, radykalni libertarianie nie twierdzą, że w bezpieczeństwa państwowym społeczeństwie o modelu anarchokapitalistycznym wszyscy ludzie byłiby „dobrzy” i nikomu nie przyszłoby do głowy sięgnąć po środki przemocy. Nie negują oni faktu, że między prywatnymi agencjami ochrony mogłoby dochodzić do waśni i sporów, najważniejsze jednak jest dla nich to, że doszłoby do likwidacji państwa – „rządowego aparatu, tworzącego monopol na działania inwazyjne przeciwko osobie i mieniu”. To jednak mogłoby nie wystarczyć, ponieważ – jak wskazał M.N. Rothbard – nawet gdyby udało się ten cel zrealizować, nie można wykluczyć, że wolnorynkowe społeczeństwo bezpieczeństwa padłoby ofiarą przestępczości zorganizowanej, ani że byłoby ono w stanie zapobiec odrodzeniu się instytucji państwa (zob. Rothbard 2009a: 12–13). W związku z powyższym pozostaje postawić pytanie: Jak – zakładając, że gdzieś na świecie udałoby się zorganizować społeczeństwo bezpieczeństwa – anarchokapitaliści wyobrażają sobie obronę jednostki i własności prywatnej przed ewentualnym atakiem ze strony istniejących państw?

Ochrona jednostki przed przemocą z zewnątrz

Przede wszystkim wcale nie musiałyby dojść do takiego ataku. Anarchokapitaliści wychodzą bowiem z założenia, że społeczeństwo bezpieczeństwa, kierujące się zasadą nieagresji wobec osób i państw, nie

stanowiłoby dla nikogo zagrożenia, przez co prawdopodobieństwo zaatakowania takiej społeczności byłoby bardzo małe. Wynika to z faktu – jak argumentował M.N. Rothbard – że przyczyną większości konfliktów zbrojnych, do których dochodziło między państwami, było wzajemne podejrzenie o chęć agresji (Rothbard 2014: 267). Ponadto potencjalny atak państwa na terytorium zamieszkiwane przez społeczność anarchokapitalistyczną mógłby być również ryzykowny dla jego przywódców, ponieważ trudno byłoby przekonać mieszkańców danego państwa-agresora o słuszności inwazji skierowanej przeciwko niewinnym osobom. W tej sytuacji – zdaniem H.-H. Hoppego – „rządzący państwami woleliby skoncentrować siły na utrzymaniu swojego zwierzchnictwa nad terytorium w jego dotychczasowych granicach, niż ryzykować utratą władzy w pogoni za ekspansją terytorialną” (Hoppe 2006: 346).

Trudno jednak sobie wyobrazić „system obrony”, który opierałby się wyłącznie na przekonaniu jednostek o niskim prawdopodobieństwie potencjalnej agresji z zewnątrz. Konieczność funkcjonowania konwencjonalnego systemu obrony wydaje się zatem w pełni uzasadniona. Biorąc pod uwagę fakt, że w społeczeństwie anarchokapitalistycznym nie może funkcjonować żadna organizacja oparta na przymusie, o sposobie i sile obrony decydowałiby tylko konsumenci (Rothbard 2014: 268–269). Uwzględniając ten fakt, funkcję obrony mogłyby pełnić z jednej strony firmy ubezpieczeniowe (agencje ochrony), a z drugiej – prywatne, ochotnicze organizacje obronne. Tym sposobem atakujące państwo musiałoby się spotkać ze zbrojnym oporem jednostek, których bezpieczeństwo byłoby zagrożone.

W pierwszym przypadku, jak już wcześniej przedstawiono, działalność obronna firm ubezpieczeniowych determinowana byłaby chęcią uniknięcia wypłaty odszkodowania klientom, których własności nie udaloby się jej obronić. Istotny w tym kontekście jest fakt, że ci klienci, którzy zamieszkiwaliby tereny graniczne, płaciliby wyższe składki – gdyż ryzyko ataku byłoby wyższe – niż ci, których posiadłości mieściłyby się w znacznym oddaleniu od granicy. Dla uzasadnienia konieczności wprowadzenia wyższych opłat dla tych pierwszych agencja ochrony musiałaby się wykazać odpowiednim przygotowaniem do obrony w przypadku agresji. Przygotowanie to mogłoby obejmować np. wywiad, zbrojenia, zapasy, personel wojskowy czy ćwiczenia. Dzięki temu firmy ubezpieczeniowe, dysponujące odpowiednim wyposażeniem oraz dobrze wyszkolonymi kadrami, przygotowane byłyby na potencjalne zagrożenie ze strony państwa (Hoppe 2006: 346–347).

Oprócz czysto rynkowych rozwiązań w materii bezpieczeństwa i obrony anarchokapitaliści nie wykluczają, że funkcję obrony z powo-

dzeniem mogłyby wypełniać ochotnicze, lokalne organizacje obronne. Byłyby one nie tylko efektywniejszymi aniżeli państwo podmiotami, lepiej zarządzającymi dostępnymi środkami, ale i mającymi „znacznie solidniejsze podstawy moralne” (zob. Rothbard 2014: 269). Środki na finansowanie ich działalności miałyby pochodzić nie tylko z dobrowolnych składek, podobnie jak w przypadku wolnych datków przeznaczanych na cele charytatywne, ale również z innego źródła, stanowiącego rozwiązanie pośrednie między normalnymi metodami ekonomicznymi a dobroczynnością. Źródłem tym miałyby być instytucja napiwku, o której wspomina D. Friedman. Według autora *The Machinery of Freedom* sposób ten, występujący w wielu obszarach ludzkiej działalności, np. w gastronomii, mógłby z powodzeniem stanowić jedno z głównych źródeł finansowania obrony, tym bardziej że usługi obrony wydają się o wiele istotniejsze niż jakiegokolwiek inne. Jednostki zadowolone z otrzymywanej ochrony, poczuwające się do indywidualnego obowiązku wzmocnionego presją społeczną, gotowe byłyby – zdaniem anarchokapitalisty – z nadatkiem wynagradzać podmioty świadczące im te usługi (zob. Friedman 1989).

Ewentualny atak zbrojny ze strony państwa nie stanowi jednak jedyne go zewnętrznego zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostki. Dlatego też na początku niniejszego opracowania podkreślono, że potencjalnym niebezpieczeństwem dla jednostki nie muszą być wyłącznie zorganizowane podmioty, takie jak państwa, ale mogą to być też zwykłe osoby fizyczne, np. imigranci. Nie ulega żadnej wątpliwości, że agresja zbrojna jest o wiele większym zagrożeniem dla życia i zdrowia człowieka, niemniej jednak napływ nieznannej ludności też może decydować o poczuciu bezpieczeństwa bądź jego braku. Na problem ten zwrócił uwagę m.in. konserwatywny anarchokapitalista H.-H. Hoppe, według którego model anarchokapitalistyczny mógłby zagwarantować lepszą od państwa ochronę przed zagrożeniem, jaki mogą stanowić nieznani przybysze. Otóż w społeczeństwie libertariańskim, gdzie każda własność byłaby prywatna, nie byłoby miejsca dla swobodnej imigracji. Oczywiście istniałoby prawo przyjmowania bądź wykluczania innych ze swojej posesji zgodnie ze swoim tytułem własności, ale zapraszanie na posesję nie równałoby się już z możliwością swobodnego poruszania się po okolicy (chyba że zgodziliby się na to właściciele sąsiednich posesji). W tak urządzonym społeczeństwie – jak się wyraził Hoppe – „byłoby tyle imigracji, otwartości i wykluczenia, desegregacji i segregacji, dyskryminacji i niedyskryminacji, ile chcieliby tego poszczególni właściciele lub związki właścicieli”. Innymi słowy, prywatyzacja gruntów i nieruchomości miałaby przynieść więcej korzyści

w zakresie bezpieczeństwa aniżeli obowiązujące w państwach kontrole granic (zob. Hoppe 2014a: 144 i 147).

Radykalni libertarianie zdają sobie sprawę, że anarchokapitalistyczny system obrony, nieopierający się na przymusie, nie musi się sprawdzić w rzeczywistości (zob. Friedman 2009). Nie tylko przyznają *expressis verbis*, że jedynie kwestią czasu byłoby jego załamanie, gdyby został wprowadzony na jakimś niewielkim obszarze², ale są nawet w stanie – jak uczynił to, wychodząc z utylitarnych przesłanek, D. Friedman – tolerować rząd (instytucję państwa) dopóty, dopóki jedynym innym rozwiązaniem w zakresie bezpieczeństwa i obrony będzie inny, gorszy rząd (zob. Friedman 2009). Inaczej sprawa wygląda, gdyby anarchokapitalistyczny model społeczeństwa zapanował na całym świecie. W takiej sytuacji trudno jest oczywiście jednoznacznie stwierdzić, czy taki system dobrze by funkcjonował, a przede wszystkim, czy w ogóle by się zachował; można jedynie przyjąć hipotezę, tak jak to czynią anarchokapitaliści, że „system libertarianiski [...] utrzymałby się i stałby się z miejsca o wiele efektywniejszy i bardziej moralny niż inne systemy” i że „stworzyłby od razu lepsze warunki do pomnażania dobrobytu i korzystania z wolności” (zob. Rothbard 2014: 267). Można zatem skonstatować, że w ogólnoświatowym, bepaństwowym społeczeństwie anarchokapitalistycznym, wolnym od jakiegokolwiek przymusu, jednostka ludzka miałaby czuć się bezpieczniej aniżeli współcześnie. Jednocześnie trzeba podkreślić, co słusznie zauważył M.N. Rothbard, że w zasadzie nie ma idealnego systemu obrony przed niektórymi rodzajami broni, np. przed bronią atomową. Jediną formą obrony w przypadku ataku z jej użyciem jest – jak pisał – „groźba wzajemnej zagłady”. Dopóki taka broń istnieje, państwo – zdaniem Rothbarda – nie jest w stanie spełniać jakiejkolwiek funkcji obrony (zob. Rothbard 2009: 176–177). Pytanie tylko, czy światowy anarchokapitalizm byłby w stanie poradzić sobie z tego typu zagrożeniami³?

² Warto na marginesie odnotować, nie pozostawiające złudzeń, słowa M.N. Rothbarda: „Jeśli [...] libertarianizm zostanie wprowadzony tylko w Deep Falls w stanie Wyoming, a reszta Ameryki i świata pozostanie pod panowaniem etatyzmu, to jego szanse na przetrwanie będą mizerne. Jeśli Deep Falls ogłosi niezależność od rządu Stanów Zjednoczonych i ustanowi wolne społeczeństwo, to najprawdopodobniej Stany Zjednoczone zaatakują i zniszczą nową wolną społeczność, tak jak z całą surowością rozprawiły się z innymi próbami secesji w przeszłości” (zob. Rothbard 2014: 268).

³ Rothbard na łamach tej samej książki wyjaśnia problem broni atomowej w następujący sposób: „Często utrzymywano, a czynili to głównie konserwatyści, że potworne bronie masowego rażenia (broń atomowa, rakiety, broń bakteriologiczna, itd.) różnią się od prostszego uzbrojenia z wcześniejszych epok raczej *stopniem* skuteczności niż samą swoją *istotą*. Jeśli jednak stopień ten wyrażony jest liczbą straconych istnień ludzkich, to różnica ta ma istotnie ogromne znaczenie. Jednakże libertarianina interesuje inny pro-

Zakończenie

Z przeprowadzonej w niniejszym artykule analizy źródłowej najważniejszych dzieł czołowych anarchokapitalistów pod kątem bezpieczeństwa jednostki wyprowadzić można następujące wnioski. Przede wszystkim anarchokapitalistyczny odłam libertarianizmu stoi w całkowitej opozycji do ogólnych norm w zakresie bezpieczeństwa personalnego, kontestując przyjęte rozwiązania w tej materii. Podczas gdy państwo powszechnie uznawane jest za główny podmiot odpowiedzialny za realizację zadań w sferze bezpieczeństwa, radykalni libertarianie, zajmując biegunowo odległe stanowisko, traktują państwo jako źródło zła i agre-

blem; o ile łuk, strzały, a nawet karabin mogą być wymierzone, jeśli się tego chce, w faktycznych przestępców, o tyle nowoczesna broń nuklearna już nie. Występuje tu w gruncie rzeczy kluczowa różnica. Łuk i strzały mogą oczywiście zostać użyte w celach agresywnych, można jednak skierować je również tylko przeciw napastnikom. Broń atomowa, a nawet «konwencjonalne» bomby lotnicze nie dadzą się tak wybiórczo zastosować. Broń ta *tym samym* działa na oślep, jest więc machiną masowego zniszczenia. (Wyjątkiem byłby niezwykle rzadki przypadek zamieszkiwania jakiegoś terytorium wyłącznie przez przestępców.) Dlatego też musimy dojść do wniosku, że używanie broni atomowej lub innej do niej podobnej, bądź też groźba sięgnięcia po nią, stanowią grzech i zbrodnię przeciw ludzkości, dla której nie może być usprawiedliwienia.

Dlatego nie wytrzymuje krytyki powtarzany od dawna truizm, że to nie broń, lecz wola jej użycia ma znaczenie dla oceny spraw wojny i pokoju. Ponieważ to właśnie charakter nowoczesnej broni sprawia, że nie można jej stosować selektywnie, nie może ona zostać użyta w libertariański sposób. Tym samym, **należy potępić samo jej istnienie** [podkreślenie – K.M.], zaś atomowe rozbrojenie staje się czymś w swojej istocie dobrym, do czego należy dążyć. A jeśli rzeczywiście skorzystamy ze swojej strategicznej inteligencji, to zauważymy, iż rozbrojenie takie jest najwyższym dobrem politycznym, do którego powinno się dążyć we współczesnym świecie. Jeśli bowiem morderstwo człowieka stanowi najohydniejszą zbrodnię niż kradzież, to masowe morderstwo – mające w rzeczywistości zasięg zagrażający ludzkiej cywilizacji i istnieniu ludzkości – jest czymś najgorszym, co mógłby popełnić człowiek” (zob. Rothbard 2009: 168–169). Wyjaśnienie to nie jest jednak do końca satysfakcjonujące, gdyż niczym nieskrępowany wolny rynek, dający przecież nieograniczone możliwości – również do produkcji tego typu broni – mógłby doprowadzić do jej wytworzenia i obecności, a to z kolei byłoby już wystarczającym uzasadnieniem obaw związanych z ewentualnym jej użyciem. Poza tym nie byłoby to niezgodne z libertariańską zasadą nieagresji (zob. Nozick 2010: 205), dzięki czemu broń ta mogłaby bez żadnego problemu (tzn. legalnie) pojawić się w świecie zarządzanym na anarchokapitalistyczną modłę. W związku z powyższym likwidacja państwa – czego tak bardzo pragną radykalni libertarianie – wcale nie musiałaby położyć kresu jednemu z największych zagrożeń dla ludzkości, jakim jest broń atomowa. Co więcej, można postawić tezę, że warunki wolnorynkowego społeczeństwa bezpaństwowego byłyby wręcz sprzyjające dla rozwoju przemysłu zbrojeniowego. W tej sytuacji pozostaje skonstatować, że wprowadzenie anarchokapitalizmu na świecie wcale nie musiałoby się wiązać z redukcją pewnych zagrożeń, co z kolei miało istotne znaczenie w kontekście bezpieczeństwa personalnego.

sji, dlatego to właśnie ono, według nich, uchodzi za największe zagrożenie dla jednostki. Wychodząc z tego założenia i dopuszczając się takiej interpretacji, anarchokapitaliści postulują jego natychmiastową likwidację wraz z utworzeniem bepaństwowego społeczeństwa kapitalistycznego wolnego od istnienia jakiegokolwiek przymusu. To, w jakim stopniu jednostka czułaby się bezpiecznie w świecie urządzonym na wzór anarchokapitalistyczny, zależałoby wyłącznie od samego zainteresowanego, który mógłby zapewnić sobie osobiste bezpieczeństwo albo samodzielnie, np. poprzez zakup odpowiedniej broni, albo korzystając z usług wybranej, działającej na wolnym rynku, prywatnej agencji ochrony. Innymi słowy, w świecie bez państw jednostka sama musiałaby zatroszczyć się o własne bezpieczeństwo.

Choć radykalni libertarianie przekonują, że poziom bezpieczeństwa na świecie poprawiłby się, nie są pewni, czy rzeczywiście tak by było. Oczywiście nie należy się temu dziwić, gdyż aby móc to stwierdzić, w pierw należałoby model anarchokapitalistyczny wprowadzić, a dopiero później można byłoby ocenić jego funkcjonowanie. Trudno jest zatem jednoznacznie stwierdzić, czy w libertariańskim ogólnościowym społeczeństwie bepaństwowym nastąpiłaby poprawa bezpieczeństwa. Radykalni libertarianie nie twierdzą – jak już wcześniej wspomniano – że świat byłby „lepszy”, po prostu opierałby się na innych założeniach – bezwzględny prawie własności i zasadzie nieagresji. Nie można zatem założyć, że nieskrępowany wolny rynek stanowiłby wystarczającą ochronę dla bezpieczeństwa personalnego, sprawiając, że jednostka byłaby względnie wolna od agresji i przemocy ze strony innych podmiotów. Demontaż instytucji państwa wcale nie musiałby się przełożyć na redukcję zagrożeń, takich jak np. konflikty zbrojne. Dla libertarian jednak ważniejszy wydaje się sam fakt usunięcia państwa jako głównego agresora, zaś to, czy zwiększy się przez to ogólny poziom bezpieczeństwa, uchodzi raczej za sprawę drugorzędą. Warto przytoczyć tu słowa M.N. Rothbarda, które dobrze oddają istotę sprawy: „Libertarianie powinni dojść do wniosku, że podczas gdy niektóre rewolucje i konflikty prywatne mogą być uzasadnione, to wojny [prowadzone przez państwa – K.M.] należy potępiać zawsze” (zob. Rothbard 2009: 174). Można zatem uznać, że dla anarchokapitalistów nie jest aż tak istotne to, czy wojny i konflikty zbrojne faktycznie byłyby obecne w świecie bepaństwowym (choć pewnie woleliby, żeby ich nie było), ponieważ zasadnicze znaczenie ma dla nich to, że świat byłby wówczas wolny od największego zagrożenia, jakim jest instytucja państwa.

Podsumowując, można stwierdzić, że koncepcja anarchokapitalistyczna stanowi niewątpliwie nowatorskie i awangardowe rozwiązanie

w materii bezpieczeństwa personalnego. Choć trudno nie odnieść wrażenia, że anarchokapitalizm zakrawa na utopię, nie upoważnia to do przyjęcia stanowiska, że jest niemożliwy do zrealizowania. I to jest chyba najmocniejsza strona koncepcji anarchokapitalistycznej, gdyż dopóki nie zostanie wprowadzona, nie będzie można jednoznacznie stwierdzić, jak by funkcjonowała, a przede wszystkim, czy w ogóle by się utrzymała. Dlatego też nie można wykluczyć, że nie mogłoby dojść do odrodzenia się instytucji państwa, np. w związku z zagrożeniami, jakie mogłyby się pojawić w wyniku zaprowadzenia czystego wolnego rynku oraz społeczeństwa bezpaństwowego. Gdyby jednak do tego doszło, stanowiłoby to najlepsze potwierdzenie, że prymat instytucji państwa jest optymalnym rozwiązaniem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa personalnego.

Bibliografia

- Chojnowski L. 2015, *Bezpieczeństwo. Zarys teorii*, Słupsk.
- Friedman D. [1989], *The Machinery of Freedom. Guide to a Radical Capitalism*, http://davidfriedman.com/The_Machinery_of_Freedom_.pdf (16.01.2018).
- Gołębiewski J. 2015, *Anatomia bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Hoppe H.-H. 2006, *Demokracja – bóg, który zawiódł. Ekonomia i polityka demokracji, monarchii i ładu naturalnego*, tłum. W. Falkowski, J. Jabłecki, Warszawa.
- Hoppe H.-H. 2014, *Krótką historia człowieka. Libertariańska rekonstrukcja postępu i upadku*, tłum. Ł. Dominiak, Warszawa.
- Hoppe H.-H. 2014a, *Wielka fikcja. Państwo w epoce schyłku*, tłum. K. Nowacki, Warszawa.
- Human Development Report 1994*, New York 1994, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (15.01.2018).
- Kaczmarek J. 2008, *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa.
- Kaźmierczak-Pec D. 2013, *Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzkiego. Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w rzeczywistości ponowoczesnej* [w:] *Współczesne bezpieczeństwo jednostkowe*, red. nauk. M. Kubiak, P. Żarkowski, Warszawa–Siedlce.
- Marczak J. 2008, *Spoleczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, zespół aut. R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, Warszawa.
- Maslow A.H. 2013, *Motywacja i osobowość*, tłum. J. Radzicki, Warszawa.
- Nock A.J. 2017, *Państwo – nasz wróg. Klasyczna krytyka wprowadzająca rozróżnienie między „rządem” a „państwem”*, tłum. L.S. Kolek, Warszawa–Lublin.
- Nozick R. 2010, *Anarchia, państwo i utopia*, tłum. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Warszawa.
- Rothbard M.N. 2009, *Egalitaryzm jako bunt przeciw naturze*, tłum. K. Węgrzecki, Warszawa.
- Rothbard M.N. 2009a, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, tłum. R. Rudowski, Warszawa.
- Rothbard M.N. 2014, *Manifest libertariański*, tłum. W. Falkowski, Warszawa.
- Rothbard M.N. 2016, *Etyka wolności*, tłum. J. Wozinski, J. M. Fijor, Warszawa.
- Świniarski J. 1997, *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa–Pruszków.

Kamil Pietrasik*

SERHIJ PŁOCHIJ:
***LOST KINGDOM: A HISTORY OF RUSSIAN
NATIONALISM FROM IVAN THE GREAT
TO VLADIMIR PUTIN,***
WYDAWNICTWO ALLEN LANE, LONDYN 2017,
398 SS.

Po aneksji przez Rosję należącego do Ukrainy Krymu nastąpiło żywe zainteresowanie konfliktem rosyjsko-ukraińskim nie tylko w światowych mediach, ale również w środowisku akademickim. Od chwili zajęcia przez Rosję Krymu wydano wiele książek poświęconych nie tylko aktualnym wydarzeniom, ale także relacjom rosyjsko-ukraińskim czy historii narodu ukraińskiego w czasach istnienia Związku Sowieckiego. Recenzowana książka poświęcona jest historii i czasom obecnym państwa ukraińskiego i jego obywatelom. Praca *Lost kingdom: a history of Russian nationalism from Ivan the Great to Vladimir Putin* to książka, nad którą warto w ocenie autora recenzji się pochylić i podjąć próbę analizy jej meritum. I tak, po krótkim wstępie, zapoznajemy się z listą wykorzystanych w książce map (s. XVII). S. Płochij zaproponował 12 czarno-białych map, które w ocenie autora recenzji mogą dokładniej i lepiej zrozumieć położenie narodu ukraińskiego i państwa ukraińskiego na mapie Europy (np. granice imperium Rusi Kijowskiej w 1054 r., średniowieczne księstwa ruskie, Księstwo Moskiewskie, unię polsko-litewską), a także w czasach Związku Sowieckiego i po jego upadku.

Praca obejmuje sześć części. Pierwsza z nich zatytułowana została *Inventing Russia*. Otwierający tę część rozdział, *The birth of the tsardom* (liczący 16 stron), zawiera retrospekcję wydarzeń, jakie miały miejsce w XV w. (czasy księcia moskiewskiego Iwana III Srogiego). Dalej autor omawia proces tworzenia się Rusi Kijowskiej, a także ukazuje różnice i podobieństwa między plemionami zamieszkującymi wschodnie regiony Ukrainy. Z kolei drugi rozdział, *The Third Rome*, poświęcony jest kwe-

* Członek Towarzystwa Azji i Pacyfiku, adres e-mail: kamilpietrasik@interia.pl

stiom religijnym, a także stosunkowi pozostałych wyznawców odłamów chrześcijaństwa do prawosławia czy Kościołów wschodnich. Autor stawia tu tezę, iż status Kościoła prawosławnego w Wielkim Księstwie Moskiewskim był niższy aniżeli status starożytnych Kościołów bizantyjskich (s. 19). Na poparcie tej tezy wymienia role oraz działania, jak to zostało ujęte: „wielkiej czwórki”, czyli patriarchatów: Konstantynopola, Aleksandrii, Antiochii oraz Jerozolimy. Rozdział trzeci zaś, *The Imperial Nation*, to nawiązanie do historii tworzenia się oddziałów kozackich pod dowództwem Bohdana Chmielnickiego i ich akceptacji ze strony Wasyla Buturlina. W dalszej części tego rozdziału autor wskazuje m.in. na różnice w kontekście kulturowym, językowym na przykładzie narodów: białoruskiego, rosyjskiego i ukraińskiego, a także porusza wątek oddziałów ukraińskich Kozaków, które dokonywały ekspansji na pozostałe ziemie zamieszkałe przez ludność ukraińską w okresie sprawowania nad nimi władzy przez B. Chmielnickiego.

Drugą część, *The Reunification of Rus'*, otwiera rozdział *The enlightened Empress*, w którym autor charakteryzuje sposób prowadzenia polityki przez carów rosyjskich: Piotra I oraz Katarzynę II Wielką. Pojawia się w tym rozdziale obszerny wątek dotyczący Polaków, a także wyznawców prawosławia na granicach obowiązywania unii lubelskiej. Następny rozdział, zatytułowany *The Polish Challenge*, został w całości poświęcony losom narodu polskiego za czasów panowania w Imperium Rosyjskim m.in. Katarzyny II Wielkiej. Dalej czytelnik dowiaduje się o niezłomności i determinacji wojsk polskich w walce z Rosjanami oraz o stanowisku przyjętym przez Aleksandra I Romanowa względem walczących wówczas Polaków. Kolejny rozdział, *The Battle For the Borderlands*, to wycinek historii Imperium Rosyjskiego obejmujący m.in. politykę realizowaną przez cara Mikołaja I wobec Polaków oraz postępującą rosyjską ekspansję głównie na ziemie środkowoazjatyckie. W rozdziale *The Tripartite Nation* autor koncentruje się na ukraińskich intelektualistach (studentach oraz wykładowcach) i budzącym się nacjonalizmie ukraińskim, tudzież na roli i twórczości Tarasa Szewczenki. Autor skupia uwagę również na zjawisku, jakim było słowianofilstwo w Imperium Rosyjskim. Natomiast w rozdziale kolejnym, *Great little, and white*, czytelnik zapoznaje się z faktami dotyczącymi wojny krymskiej i jej następstwami. Dowiadujemy się w tym kontekście np. o stanowiskach wobec tego konfliktu, jakie zajęły m.in. Imperium Brytyjskie oraz Republika Francuska. Ostatni rozdział w tej części, *Killing the language*, przedstawia uwarunkowania ludności zamieszkałej na ziemiach ukraińskich, która posługiwała się innym językiem niż język rosyjski. Autor sugeruje, iż władze carskie, widząc rozkwit i jednocześnie ekspansję na pozostałe obszary wschodnie będące w granicach Imperium Rosyjskiego

różnych języków zaliczanych do wschodniosłowiańskich, traktowały je jako realne zagrożenie dla bezpieczeństwa caratu.

Kolejna część (*The Revolution of nations*) została poświęcona czasom poprzedzającym rewolucję 1905 i 1917 r. Otwiera ją rozdział *The People's Song*, rozpoczynający się od zobrazowania pewnego wydarzenia, które miało być – zdaniem autora pracy – zwiastunem trudnych czasów i wielkiej katastrofy dla Carstwa Rosyjskiego. Chodzi mianowicie o dzień 18 maja 1896 r., kiedy to około pół miliona ludzi zebrało się na polu w Chodynce pod Moskwą, aby uczcić wstąpienie nowego Romanowa na tron (s. 137). W niniejszym rozdziale naturalnie nie zapomniano o rewolucji z 1905 r., która miała istotne znaczenie dla Imperium Rosyjskiego nie tylko w kontekście politycznym, ale również społecznym, prawnym oraz militarnym. W dalszej części tego rozdziału skupiono się na przedstawieniu ogólnej sytuacji i ostatnich dni panowania Mikołaja II. Tutaj również dowiadujemy się, jaki był los narodu ukraińskiego w tym czasie oraz jak traktowano osoby posługujące się językiem ukraińskim. Następny rozdział, *The Fall of the Monarchy*, rozpoczyna się od przypomnienia faktu z 31 sierpnia 1914 r., kiedy to car Mikołaj II podpisał dekret, na mocy którego doszło do zmiany nazewnictwa stolicy Imperium Rosyjskiego z Petersburga na Piotrogród. Autor pracy zauważa, iż niemiecko brzmiąca końcówka (-burg) została zastąpiona przez rosyjską (-grad), sygnalizując, iż Carstwo Rosyjskie odwraca się tym samym od utrzymywania bliskich związków z Europą Środkową i rozpoczyna proces stopniowej izolacji od Zachodu (s. 175). Ogólnie rzecz biorąc, niniejszy rozdział został poświęcony zobrazowaniu zmiany kursu politycznego wewnątrz caratu oraz polityki zagranicznej prowadzonej przez Imperium Rosyjskie w czasie I wojny światowej. Wskazano na ogromną rolę kulturalno-oświatową intelektualistów rosyjskich oraz rusofili zamieszkujących ziemie polskie czy ukraińskie, a także wymieniono sukcesy militarne armii carskiej odniesione podczas I wojny światowej. W ocenie autora pracy przyjęta wówczas przez Mikołaja II polityka koncentrowała się na potrzebie zniszczenia potęgi germańskiej. Swoje rozważania w tym rozdziale autor zakończył na roku 1917. Zaś *The Russian Revolution* to rozdział, który – jak można się domyślać – został poświęcony wydarzeniom podczas rewolucji październikowej w Imperium Rosyjskim. Tutaj autor przedstawia również los Rosjan, Ukraińców, Kozaków ukraińskich i wskazuje na ich postawę wobec wojsk tzw. białych i sympatyków tzw. czerwonych. Ów rozdział autor kończy podsumowaniem wydarzeń z listopada 1920 r., kiedy to bolszewicy wkroczyli na Krym, zmuszając generała Wrangla i jego 150 tys. żołnierzy armii Imperium Rosyjskiego do schronienia się w Stambule.

The Unbreakable Union to kolejna część omawianej książki (od 211 do 277 strony), którą otwiera rozdział *Lenin's victory* liczący 15 stron. Autor skupia się w nim na kulisach powstawania Związku Sowieckiego i dokonuje analizy następstw podjętych przez bolszewików decyzji dotyczących przyszłości nowego państwa i mniejszości narodowych zamieszkujących nowo tworzące się państwo. Rozdział ten kończy się spostrzeżeniem, iż „Niemal jednomyślnie Lenin stał się ojcem współczesnego narodu rosyjskiego, a Związek Sowiecki stał się jego kolebką. Zwycięstwo Lenina przyczyniło się do rozdrobnienia przedrewolucyjnego modelu, jako jednego ogromnego rosyjskiego narodu. Rezultatem była znacząca zmiana w postrzeganiu samych siebie przez Rosjan i ich postrzeganiu przez innych” (s. 225). *National Communism* to następny rozdział, w którym przedstawiono okoliczności aresztowania generała Wrangla, a także przytoczono historię Wasylija Szulgina i ukazano realizację polityki Stalina oraz Partii Komunistycznej w przypadku Ukrainy. Z kolei rozdział *The return of Russia* skupia się na wątkach i kulisach powstawania republik związkowych i autonomicznych w granicach Związku Sowieckiego. Omówiono również początki kultu Stalina. Na poparcie stwierdzeń przytoczonych w niniejszym rozdziale autor przywołuje np. wydarzenie z 30 stycznia 1936 r., kiedy to wiodąca radziecka gazeta „Prawda” opublikowała na pierwszej stronie zdjęcie Józefa Stalina, które stało się jednym z jego najpopularniejszych obrazów. Pokazano uśmiechniętego dyktatora obejmującą wesołą dziewczynkę wręczającą mu ogromny bukiet kwiatów. Zdjęcie to było często reprodukowane i pojawiało się w sowieckich gazetach i czasopiśmie oraz na plakatach. Cennym źródłem wiedzy na ten temat okazały się przytoczone wiadomości i komunikaty, które opublikowano we wspomnianej wyżej „Prawdzie”. Poruszono również kwestię pierwszych zsyłek do republik środkowozajatyckich przedstawicieli różnych narodów, a mianowicie Rumunów, Bułgarów, Łotyszy, Finów i Greków oraz innych narodowości, które rozpoczęły się już w roku 1937. Kolejny rozdział, *The Great Patriotic War*, to część książki poświęcona konfrontacji wojskowej, do jakiej doszło pomiędzy nazistowskimi Niemcami a Armią Czerwoną w Związku Sowieckim (m.in. na Kaukazie). Autor wskazuje na fakt, iż nie było jednoznaczności i konsolidacji wśród narodów nierosyjskich w czasie Wielkiej Wojny Ojczyźnianej. Na poparcie tej tezy autor przedstawia *casus* Białorusinów, Ukraińców, a także ludów kaukaskich, byli bowiem wśród nich tacy, którzy popierali wojska nazistowskich Niemiec w walce przeciwko Armii Czerwonej. *The Soviet People* to ostatni rozdział w tej części. Czytelnik poznaje szczegóły śmierci Stalina, do której doszło 5 marca 1953 r. Przedstawiono kulisy pożegnania wielkiego wodza

oraz oficjalnej uroczystości pogrzebowej, która stała się wielkim wydarzeniem. Uczestniczyli w niej działacze komunistyczni z krajów Europy Wschodniej, Chin, Korei Północnej oraz aktyw komunistyczny z Europy Zachodniej (Francji, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii). Autor przedstawia także dalsze losy m.in. Ławrentija Berii, Nikity Chruszczowa czy Igora Żdanowa po śmierci Stalina. Na zakończenie niniejszego rozdziału przytoczono spisy ludności przeprowadzone w granicach Związku Sowieckiego ze szczególnym uwzględnieniem danych, które dotyczyły Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej w latach: 1959, 1979 i 1989.

W ostatniej części, *The New Russia*, autor skupia się na historii współczesnej, czyli czasach, kiedy to następował początek końca istnienia Związku Sowieckiego, a także pisze o tendencjach separatystycznych np. w Czechenii i Tatarstanie. Warto podkreślić, iż autor odnosi się tu do kwestii czecheńskiej, która została już niemalże zapomniana w badaniach naukowych. Następnie wyszczególnia cele polityki zagranicznej Rosji i wtajemnicza czytelnika, jak postrzegano przyjęty kurs polityczny w kontekście krajów Azji Centralnej i właśnie Ukrainy, począwszy od lat 90. XX wieku po dziś dzień. W tej części można poznać także szczegóły prowadzenia polityki przez ukraińskich prezydentów: Kuczmę, Juszczenkę i Janukowycza wobec Rosji. Warto zaznaczyć, iż przedstawiono również analizę sposobu prowadzenia polityki przez państwo ukraińskie względem krajów Unii Europejskiej czy NATO. Z kolei w rozdziale *The Russian War* uwzględniono m.in. wydarzenia z 23 lutego 2014 r., kiedy to w Rosji obchodzono dzień Obrońcy Dnia Ojczyzny (były Dzień Armii Czerwonej). Ów rozdział kończy się stwierdzeniem, iż istnieją uzasadnione powody, by uznać konflikt rosyjsko-ukraiński za kamień milowy w stosunkach Rosji z Zachodem w okresie prezydentury Putina, ale także w kontekście tworzenia się nowoczesnego narodu rosyjskiego.

Kończąc niniejszą recenzję, należy stwierdzić, iż omawiana książka w sposób zrozumiały przekazuje to, co dzieje się obecnie na scenie politycznej w państwie ukraińskim, nie zapominając przy tym o podaniu przyczyn i skutków prowadzenia polityki przez rosyjskich prezydentów po 1991 r. w kwestii ukraińskiej. Istotną częścią książki jest obszerne i starannie wykonane zestawienie bibliograficzne. Stanowi ono nieprzeciętny wkład do następnych studiów oraz badań naukowych z zakresu problematyki wschodniej. Właściwe udokumentowanie przez autora tez zawartych w książce pozwala ją uznać za przydatną oraz pomocną nie tylko dla politologów, kulturoznawców, ale także szerszego grona czytelników, którzy chcą pogłębić swoją wiedzę na temat historii i współczesności państwa ukraińskiego czy Związku Sowieckiego, a także za-

poznać się z kulisami prowadzenia polityki przez poszczególne władze na Kremlu wobec niepodległej Ukrainy, która powstała wraz z końcem istnienia Związku Sowieckiego. Recenzowana książka przybliży czytelnikowi proces tworzenia demokratycznych struktur politycznych na Ukrainie, niezależnych od władz rosyjskich, i sytuację tej republiki związkowej w okresie istnienia Związku Sowieckiego, a także przedstawia miejsce obywateli ukraińskich w tym wielomilionowym i wieloetnicznym rosyjskim kiedyś imperium, dziś mocarstwie.

Zofia Ułańska*

**PIOTR KULAS: ROZMOWY O INTELIGENCJI,
WARSZAWA 2016, 254 SS.**

Nowatorskie studium w nienowej dyskusji?

Rozmowy o inteligencji to zbiór wywiadów przeprowadzonych przez Piotra Kulasa w ramach wstępu do projektu „Etos i przemiany tożsamości młodej polskiej inteligencji”. Jak zaznacza autor, wybrani rozmówcy mieli pełnić rolę ekspertów w docelowym badaniu (Kulas 2016: 7), jednak wielość poruszonych przez nich tematów i tym samym bogactwo materiału skłoniło doktora socjologii (adiunkta w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego) do wydania zbioru rozmów pod osobnym tytułem.

Lektura dostarcza tyle samo cennych refleksji (na temat roli wybranych środowisk w kształtowaniu tożsamości narodowej w III RP oraz historii i etosu polskiej inteligencji), ile niedosytu zarówno pod względem doboru grona rozmówców, jak i spektrum poruszanych tematów. Zanim przejdę do omówienia przyczyn tych ambiwalentnych wrażeń, chcę zaznaczyć, że ów niedosyt świadczy o tym, że sposób pisania o inteligencji w kontekście przemian społecznych po 1989 r. właśnie poprzez rozmowy jest potrzebnym i nowatorskim rozwiązaniem.

Powstałe dotychczas studia na temat inteligencji z perspektywy post-transformacyjnej (m.in. *Zrozumieć swój czas* Teresy Walas, *Prawodawcy i tłumacze* oraz esej *Nieodwzajemniona miłość. O państwie i intelektualistach* Zygmunta Baumana, prace zbiorowe: *Inteligencja w Polsce* pod redakcją Henryka Domańskiego czy *Inteligent i obywatel* pod redakcją Piotra Weryńskiego, Karoliny Rąb i Aldony Musiał) prezentują wnikliwe diagnozy zarówno na temat historii inteligencji, jak i nowych zadań, którym muszą sprostać współcześni intelektualiści; są komentarzami do głosów o rzekomym upadku autorytetu inteligentów czy etosu inteligencji jako grupy społecznej. Brakuje im jednak fuzji perspektyw

* Katedra Krytyki Współczesnej Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, 31-007 Kraków, ul. Gołębia 16, adres e-mail: zoul@gazeta.pl

w indywidualnej autorefleksji – ukazania, w jak różny sposób poszczególne osoby postrzegane jako członkowie intelektualnej elity mogą definiować swoją przynależność społeczną, misję czy zadania.

Rozmowy o inteligencji wypełniają wspomnianą lukę: socjologowie, filozofowie, literaturoznawcy i historycy idei o różnorodnych poglądach i doświadczeniach nie tylko określają swój stosunek do inteligencji jako grupy obserwowanej z zewnątrz, ale odpowiadają na pytania dotyczące własnego miejsca w społeczeństwie i życiu publicznym. Trzeba jednak zaznaczyć, że autor właściwie nie podjął się sformułowania nowej tezy, która byłaby myślą przewodnią książki. Pod rozwagę poddaje raczej tematy zarysowane już wcześniej i powracające w polskiej publicystyce i rozprawach od początku lat dziewięćdziesiątych (Walas 2003: 236) do dzisiaj: milknięcia intelektualistów, podawania w wątpliwość istnienia etosu inteligencji czy wyłonienia się wśród młodych pokoleń nowej kategorii społecznej – profesjonalistów. Pokolenia wchodzące na rynek pracy po przemianie ustrojowej coraz rzadziej bywają etykietowane jako inteligencja (a tym bardziej ich przedstawiciele nie określają siebie w ten sposób) i to zjawisko wydaje się problemem najwyraźniej zarysowanym przez autora.

Tak jak w niemal każdym studium poświęconym tej grupie społecznej pojawia się kwestia niejednoznacznej definicji. Tu znów nie wydaje się, żeby którykolwiek z rozmówców zaproponował rozwiązanie zupełnie nowatorskie, takie jak np. koncepcja inteligenckiego habitusu Joanny Tokar (Tokar 2009: 186–204). Powracają raczej, w różnych wariantach, echa dawnych definicji – zarówno tej pierwszej sformułowanej w Polsce, autorstwa Karola Libelta: „ci wszyscy, co troskliwsze i rozleglejsze otrzymawszy po szkołach wyższych i instytucjach wychowanie, stoją na czele narodu jako uczeni, urzędnicy, nauczyciele, duchowni, przemysłowi zgoła, którzy przewodzą wskutek wyższej swojej oświaty” (Chojnowski, Palska 2008: 20) i – znajdującej się niejako na drugim biegunie – teorii Aleksandra Gelli, zgodnie z którą inteligencja powstała wyłącznie w krajach Europy Wschodniej, czyli zacofanych społeczeństwach, w których wykształceni członkowie grupy rządzącej nie są w stanie rozwiązać rosnących problemów narodowych (Tokar 2009: 189).

Pytania, akcenty, perspektywy

Do kwestii najczęściej poruszanych przez Piotra Kulasa należą: różniczenie między pojęciami „inteligent”, „intelektualista” i „public intellectual”, istnienie etosu inteligencji, sposób, w jaki definiują siebie młodzi intelektualiści, i rola, którą mogą pełnić w społeczeństwie, oraz

rozliczenie ze środowiskami, które uformowały poszczególnych rozmówców (jak również miały szansę kształtować autorytety społeczne po przemianach ustrojowych). Poza ramowymi zagadnieniami rozmowy zmierzają w różne strony – przyjmują charakter towarzyskich, niemal prywatnych wspomnień, to znów oceny prac naukowych czy działalności poszczególnych polityków, dziennikarzy, myślicieli. Powracającymi tematami są też pokoleniowość i interpretacja wydarzeń politycznych ostatnich dekad.

Na wymienione pytania rozmówcy odpowiadają w tak różnorodny sposób, że mimowolnie wchodzą ze sobą w dialogi i polemiki. Zdaniem Dariusza Gawina „zachowanie ciągłości, etosu inteligenckiego czy intelektualnego, bez określenia, czy jest on lewicowy czy prawicowy, samo w sobie jest zwycięstwem” (Kulas 2016: 200), Tomasz Zarycki uważa wręcz, że „pomimo ogłaszanych regularnie kryzysów inteligencji jest to snobistyczny, elitarny tytuł” (tamże: 221). Zbigniew Bokszański twierdzi z kolei, że „nie ma potrzeby odwoływania się do etosu inteligenckiego, który chyba spoczywa w pokoju” (tamże: 38), podkreślając wartość zorientowania współczesnej młodzieży na praktyczne działanie.

Rozmowa z Andrzejem Waśkiewiczem może być z kolei odczytana jako ciekawa polemika z Teresą Walas. W przeciwieństwie do autorki studium *Zrozumieć swój czas...* socjolog zastanawia się nie nad niepokojącym milknięciem intelektualistów (Walas 2003: 226–274), a raczej przyczynami ich wywyższania się i dominacji w dyskursie publicznym, czego źródło tkwi właśnie we władzy nad językiem, dzięki której „intelektualiści mają przekonanie, że dysponują platońskim oglądem całości” (Kulas 2016: 201–203). W opozycji do przedmówcy Tomasz Zarycki sugeruje, że „polska kultura, a tym bardziej etos inteligencji, zakłada skromność. [...] A zatem to nie my sami, lecz inni muszą powiedzieć o naszej inteligenckości” (tamże: 220–221). Powołuje się także na swoje badania nad miejscem inteligencji w polu władzy definiowanym za Pierrem Bourdieu.

Warto docenić, że autor zadbał o różnorodność światopoglądową rozmówców, akcentując jednocześnie, że myśl lewicowa i prawicowa mają różne oblicza. Agata Bielik-Robson została przepytana z przyczyn swojej fascynacji grupą Cockneye oraz poproszona o ocenę „Kultury Liberalnej”, „Krytyki Politycznej”, „Res Publici” i „Gazety Wyborczej” (tamże: 150–168). Andrzej Walicki broni idei narodu jako „wspólnoty dającej poczucie tożsamości w ramach pewnej zbiorowości jednostek” (tamże: 145), poddając jednocześnie krytycznemu namysłowi idee Adama Michnika, Jacka Kuronia, Leszka Balcerowicza i Jarosława Kaczyńskiego (a także myśl Marksowską). Obie rozmowy warto porównać z wypowiedziami Pawła Śpiewaka i Dariusza Gawina, którzy prezentują z po-

zoru inny światopoglądowo, jednak równie krytyczny i „rozliczeniowy” stosunek do wymienionych osób i tytułów. Andrzej Mencwel podkreśla z kolei wagę dotychczasowych studiów nad historią inteligencji, m.in. Jerzego Jedlickiego i Józefa Chałasińskiego (tamże: 105–124).

Piotr Kulas włączył do tej fuzji poglądów również najbardziej neutralną ideologicznie, opartą na statystykach perspektywę Henryka Domańskiego (tamże: 70–89) oraz idealistyczną wizję Joanny Kurczewskiej, której zdaniem rolę tradycyjnego inteligenta przejął współcześnie informatyk: „będzie wiedział co to są fale grawitacyjne, i jednocześnie będzie miał [...] taką megawyobraźnię, która daje poczucie nie tylko mocy, ale i piękna, i dobra. [...] Kocha wiedzę i na niej zbudowaną wyjątkowość losu indywidualnego i zbiorowego. [...] Jest nowym inteligentem, bo chce wejść w świat jak najintensywniej i to wejście po swojemu i w poczuciu wolności opisać” (tamże: 100).

Mimo ideologicznej różnorodności dobór rozmówców ma swoje wady. Przede wszystkim jest zdominowany przez „perspektywę warszawską”. Większość wypowiadających się autorytetów jest pracownikami PAN-u lub Uniwersytetu Warszawskiego, którzy odpowiadając na pytania dotyczące specyfiki warszawskiej inteligencji, właściwie nie porównują jej z innymi ośrodkami kulturalno-universyteckimi czy po prostu regionami, które byłyby znane poszczególnym osobom. (Wyjątek stanowią tu łódzkie wspomnienia Zbigniewa Bokszańskiego oraz opowieść Andrzeja Mencwela o tworzeniu i działalności Klubu Inteligencji w Żarach). Nie pojawia się też temat ciągłości etosu polskiej inteligencji na emigracji.

Pod względem kształtowania opinii i pokoleniowej tożsamości zostały docenione i dość szczegółowo omówione – w trybie osobistych rozliczeń – programy pism, takich jak wspomniana już „Res Publica”, czy „Gazeta Wyborcza”, zaskakujące jest jednak, że profesorowie nie przyglądają się (ważnemu dla kształtowania pewnego modelu postaw inteligentkich) środowisku „Tygodnika Powszechnego”, a obok najczęściej wymienianych autorytetów (Adam Michnik, Jacek Kuroń, Leszek Kołakowski, Tadeusz Mazowiecki, Stanisław Brzozowski, Stefan Żeromski) nie pojawiają się takie nazwiska, jak Józef Tischner, Jerzy Turowicz czy Henryk Giedroyc, rzadko i symbolicznie wspomina się o Czesławie Miłoszu (nie mam tu na myśli postulatu interpretacji twórczości literackiej, a raczej odniesienia do głośnych wypowiedzi Miłosza-eseisty, autora m.in. *Zniewolonego umysłu* i *Życia na wyspach*).

Poza dominacją perspektywy warszawskiej trudno nie zauważyć przewagi męskich rozmówców. Joanna Kurczewska i Agata Bielik-Robson są co prawda ważnymi głosami w dyskusji, jednak pytanie o sto-

sunek środowiska do kobiet-intelektualistek w Polsce i na Zachodzie pojawia się tylko raz. Uważam to za niewykorzystaną szansę na poruszenie słabo obecnego w polskim dyskursie tematu kobiety jako reprezentantki „etosowej” inteligencji (np. partnerki życiowej profesora) w zestawieniu z misją kobiet świadomie wybierających intelektualną pracę zawodową.

Prawdopodobnie wymienione mankamenty wynikają z początkowych założeń autora o współpracy wybranych naukowców ze stołecznych ośrodków w projekcie dotyczącym młodych pokoleń inteligencji. Uważam jednak, że przy zmianie formuły można było pokusić się o rozszerzenie perspektywy zarówno w wymiarze regionalnym (wliczając ośrodki polonijne), jak i płciowym, a może także pokoleniowym (poprosić o wypowiedzi zarówno nestorów publicystyki poruszających w swoich wypowiedziach kwestie środowiskowe, np. Stefana Chwina czy ks. Adama Bonieckiego, jak i początkujących naukowców z już wyraźnie zaznaczonym „poczuciem misji”, które Henryk Domański uważa za warunek przynależności do inteligencji w dawnym rozumieniu opartym na pełnieniu służby społecznej (tamże: 73), a może także tych, którzy wkraczają do grona *professions*).

Wnioski

Idea *Rozmów o inteligencji* zawiera wyraźny potencjał do przeprowadzenia międzypokoleniowej, ogólnopolskiej debaty, w której istniałaby możliwość bezpośredniej konfrontacji stanowisk w sprawach, które – podobnie do autora książki – uważam za ważne w refleksji nad aktualnymi przemianami społecznymi: przede wszystkim potrzebie przeformułowania pojęć autorytetu, misji społecznej, a może nawet samego wykształcenia. Forma książkowa trochę ostudziła wyrazistość poglądów i zasygnalizowanie potrzeby wznowienia publicznej dyskusji o szerszym zasięgu.

Mimo wymienionych mankamentów uważam, że książka Piotra Kulasza może być cennym źródłem uzupełniającym dla badaczy losów polskiej inteligencji – zarówno w perspektywie socjologicznej, jak i historycznej, politologicznej, antropologicznej, kulturoznawczej. Nie pretenduje co prawda do roli kolejnego (po książce Henryka Domańskiego) kanonicznego studium dotyczącego historii czy współczesnych przemian tej grupy, ma jednak tę przewagę nad innymi przeprowadzanymi współcześnie badaniami, że nie opiera się wyłącznie na liczbowych danych, indywidualnych koncepcjach czy hermeneutycznych interpretacjach, ale na odważnej wymianie myśli.

Bibliografia

- Bauman Z. 1998, *Nie odwzajemniona miłość: o państwie i intelektualistach* [w:] „*Nie pytajcie mnie, kim jestem...*”. Michel Foucault dzisiaj, red. M. Kwiek, Poznań.
- Bauman Z. 1998, *Prawodawcy i tłumacze*, przeł. A. Ceynowa, J. Giebułtowski, Warszawa.
- Bourdieu P. 2005, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzenia*, Warszawa.
- Chojnowski M., Palska H. 2008, *O wielopostaciowości pojęcia „inteligencja”* [w:] *Inteligencja w Polsce. Specjaliści, twórcy, klerkowie, klasa średnia?*, red. H. Domański, Warszawa.
- Kulas P. 2016, *Rozmowy o inteligencji*, Warszawa.
- Miłosz C. 1997, *Życie na wyspach*, Kraków.
- Miłosz C. 2004, *Zniewolony umysł*, Kraków.
- Tokar J. 2009, *Habitus współczesnej polskiej inteligencji* [w:] *Inteligent i obywatel*, red. A. Musiał, K. Rąb, P. Weryński, Kraków.
- Walas T., 2003, *Zawiązany język, czyli o milknięciu intelektualistów* [w:] *tejże, Zrozumieć swój czas. Kultura polska po komunizmie – rekonesans*, Kraków.