

Acta Politica Polonica

nr 1/2019 (47)

(dawnie Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Politica)

Rada Naukowa

Fulvio Attinà, University of Catania; Urszula Chęcińska, Uniwersytet Szczeciński; Charles Elworthy, Oxford University; Tengiz Iremadze, New Georgian University; Artur Kopka, Europa-Universität Viadrina; Henri Menudier, Sorbonne Nouvelle; Partha Pratim Basu, Jadavpur University; Walter Rothholtz, Babeş-Bolyai-Universität Klausenburg; Janusz Ruzzkowski, Uniwersytet Szczeciński; Bogdan Szajkowski, University of Exeter; Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński; Andrzej Stelmach, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Konstanty Adam Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski

Redaktorzy naukowci

Małgorzata Kamola-Cieślik, Katarzyna Zawadzka

Redaktorzy numeru

Małgorzata Kamola-Cieślik, Katarzyna Zawadzka

Redaktorzy tematyczni

lista dostępna na stronie www.wnus.edu.pl/ap

Redaktor statystyczny

Andrzej Dąbrowski

Redaktorzy językowi

Język polski – Michał Warłyha

Język angielski – Karen Sayce

Recenzenci

lista dostępna na stronie: www.wnus.edu.pl/ap

Korekta

Trzy kropki Joanna Maź

Skład komputerowy

Marcin Kaczyński

Adres redakcji

71-004 Szczecin, ul. Krakowska 71–79; e-mail: [redakcja.app\(at\)gmail.com](mailto:redakcja.app(at)gmail.com), [app\(at\)usz.edu.pl](mailto:app(at)usz.edu.pl)

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronach: www.wnus.edu.pl/ap

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>

Pełne wersje opublikowanych artykułów dostępne są w bazach: CEEOL i Bazhum

© Uniwersytet Szczeciński 2019

ISSN 2451-0432 (1640-6818, 0867-0617)

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 10,0. Ark. druk. 5,75. Format B5. Nakład 62 egz.

Spis treści

Agata Kałabunowska Recent developments on the extreme right scene in Germany and the concept of waves of political extremism	5–13
Marko Aćić The evolution and practice of international administration on states and territories	15–27
Andrzej Ranke Rola prezydentów wielkich miast w perspektywie polityki ogólnopolskiej	29–39
Dorota Fater Wyzwania dyplomacji publicznej w epoce ponowoczesnej. Wybrane problemy	41–55
Dariusz Mączarz Agenda Miejska Unii Europejskiej. W poszukiwaniu miejsca dla władz miejskich w europejskiej <i>policy-making</i>	57–68
Jolanta Martuszevska Potrzeby edukacji dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej – aspekt aksjologiczny, psychologiczny oraz wybrane akty normatywne	69–83
Marek Górka Kryteria dyskursu publicznego w perspektywie korelacji między radykalizmem a poprawnością polityczną	85–97
Michał Trubas Informatyczne wspomaganie oceny bezpieczeństwa terenu	99–111
Ryszard Tomczyk Rosyjska doktryna eurazjatycka	113–125

Recent developments on the extreme right scene in Germany and the concept of waves of political extremism¹

AGATA KAŁABUNOWSKA

MASTER OF SCIENCE, 4TH YEAR PHD STUDENT IN POLITICAL SCIENCE,

Institute of Political Science and International Relations, Jagiellonian University
MSc, 4th year PhD student in political science
e-mail: a.kalabunowska(at)gmail.com

Keywords Germany, extreme right, far right, periodization

Abstract The academic literature generally recognizes three waves of popularity for the extreme right in postwar Germany. The most common periodization was devised by Ekkart Zimmermann and Thomas Saafeld and recognized by the vast majority of academics working in the English language. Nevertheless, there are several other possibilities for structuring the history of the German far right, by dividing it into four or more phases. The biggest shortcoming of the various periodizations is the fact that they do not cover the period of the migration crisis – a time of huge importance for Germany as a country and the German political scene in particular. This article aims at filling this gap. The author considers the plausibility of the hypothesis that over recent years, there has been a new wave of right-wing political extremism and provides substantial evidence for its existence.

Najnowsze zmiany na scenie skrajnej prawicy w Niemczech a koncepcja fal ekstremizmu politycznego

Słowa kluczowe Niemcy, ekstremizm prawicowy, skrajna prawica, periodyzacja

Abstrakt W literaturze dotyczącej ekstremizmu prawicowego w powojennych Niemczech wskazuje się zazwyczaj trzy fale popularności skrajnej prawicy. Najbardziej znany sposób periodyzacji zaproponowany został przez Ekkarta Zimmermanna i Thomasa Saafelda, a następnie przejęty przez znaczną część badaczy w obszarze anglojęzycznym. Niemniej jednak istnieją także inne możliwości podziału historii niemieckiej skrajnej prawicy – na cztery bądź więcej faz. Największym mankamentem dostępnych periodyzacji jest to, że nie obejmują one okresu kryzysu migracyjnego, mającego kluczowe znaczenie dla Niemiec, a zwłaszcza dla niemieckiej sceny politycznej. Niniejszy artykuł usiłuje wypełnić tę lukę. Autorka rozważa w nim prawdopodobieństwo hipotezy zakładającej, że w ostatnich latach mamy do czynienia z nową falą ekstremizmu prawicowego, a także przedstawia na jej poparcie liczne dowody.

¹ This paper has been published as part of a research project number 2018/28/T/HS5/00335, financed by the National Science Centre in Poland.

Introduction

The phenomenon of political extremism is nothing new and neither is the extreme right, which is considered one of its variations (Backes, 2006); contemporary research on postwar right-wing radicalism abounds in theoretical and methodological approaches. Far-right extremism has intensified significantly in recent years, with the organizations and parties positioned on the far right fringes of the political scene currently enjoying what is perceived as their heyday. The concept of extreme right became an object of heated public debate, especially during the so-called migration crisis, which serves as the historical background to this analysis.

There is, however, a field of research, located at the border between historical considerations and political science, that does not attract so much academic attention – the periodization of the history of extremism. Reflections concerning current developments on the radical scene will surely become more organized and substantive, providing that previously-researched extremist patterns from the past are taken into consideration.

This article examines this neglected issue, using contemporary Germany as an example. The research questions guiding this paper were the following: What are the possible ways to periodize the history of the extreme right in Germany? Which socio-political categories were relevant for the proposed periodizations? And finally: Is it plausible to announce the existence of a new period of popularity at the present moment in time?

The paper aims to confirm the hypothesis, which assumes that current developments on the far right scene in Germany should be classified as a completely new wave for the popularity of the extreme right. After clarifying the terminological aspects of the research subject, this paper uses a comparative perspective to look at the ways of periodization that are currently available. Finally, based on an analysis of current social and political conditions in Germany, along with the condition of the far right itself, the paper suggests further development for the concept of waves of right-wing extremism.

Please note that all the translations from German and Polish are the author's, unless indicated otherwise.

Terminology

Growing intensification in the use of terms such as “extremism” or “radicalism” does not necessarily go along with a growing clarity of these terms. Quite the contrary – there is a lack of precision in these terms. As Jürgen Winkler rightly pointed out

The multitude of research subjects, theoretical terms and hypotheses – frequently vague and barely correlated – leaves a lot of space for diverse interpretations. (...) The lack of one commonly accepted and precise language of research represents one of the biggest weaknesses of the studies on right-wing extremism (Winkler, 2001).

Therefore the first part of the article will be dedicated to clarifying the meaning of the term “extreme right”.

In the German legal and constitutional system, more important than the potential extremism of an individual, organization or a party is the determination as to whether they are in line with the constitutional democratic order or not. Therefore, in legal terminology, terms such as “verfassungswidrig” (unconstitutional, and therefore illegal) and “verfassungsfeindlich” (anti-constitutional) or “verfassungskritisch” (critical of the constitutional democratic order) prevail over the names of the various forms of particular extremisms.

On the other hand the Federal Office for the Protection of the Constitution (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV), responsible for monitoring individuals and groupings suspected of being “verfassungswidrig”, tends to use slightly different terminology in its publications. Although the Federal Office may potentially help with the banning of various extreme groupings, an important task for it is also to furnish public opinion and the government with appropriate information. In annual reports, the Federal Office therefore uses specific names for the various antidemocratic powers, e.g. right-wing extremism, left-wing extremism or terrorism. Right-wing extremism is understood in this case to be a specific political outlook, which assumes that belonging to an ethnic group, a nation or a race is decisive in the assessment of someone’s value as a person (Bundesamt für Verfassungsschutz, 2018, p. 44).

Definitions do not become clearer when we look at the literature in political science. German political scientists may be divided into those who follow the premises of the theory of political extremism (“Extremismustheorie”) and those who suggest alternative solutions. The theory of political extremism was proposed by Uwe Backes and Eckhart Jesse, and further developed by, *inter alia*, Armin Pfahl-Traugber. An aim of this theory, in contrast to studies on totalitarian regimes, was to examine the phenomenon of “extremeness” within a democratic political order. It understands political extremism as a collective term for all those political phenomena (both beliefs and actions), whose common denominator is the negation of the fundamental rules of the democratic order (Backes & Jesse, 1989, p. 33). Among other variations of extremism, left-wing and right-wing extremisms can be differentiated on the basis of their attitude towards one particular value of the democratic order – the equality of people. Left-wing extremists are hostile towards the democratic state due to their willingness to remove the socio-political order in general and free the people from the restrictions of an unequal system. On the other hand, right-wing extremists are antidemocratic due to their willingness to sustain the inequality of people, based on their origins, nationality, ethnic or racial background, which makes this political stream incompatible with the rules of the constitutional democratic order (Backes & Jesse, 1989, p. 43).

This approach has, on the one hand, been heavily criticized in German academia, but on the other hand – due to its strictly German relevance – neglected in political science elsewhere. A widely-known argument against the “Extremismustheorie” is the fact that it puts the barely-correlated various forms of antidemocratic movements under one broad term of political extremism, without precise differentiation. Another important shortcoming of the theory is that it focuses on the contrast between what is democratic and what is not, leaving much space for individual interpretations (in terms of, for example what it actually means to be democratic and who decides what is democratic). Additionally, it tends to divide political behaviors into “good” and “evil”, despite the fact that the political center, perceived here as “good”, is not always free from radicalisms either. Finally, this definition is hard to operationalize, nor does it explain the origins of the phenomena that it describes (see: Jaschke, 2006; Stöss, 2015).

As a result, various political scientists have been trying to come up with an alternative, consensual definition of what the extreme right is, by depriving the term of both constitutional and theoretical connotations. None of the alternatives seems to be widely acceptable. For the purposes of the article I have decided to use that suggested by Hans-Georg Jaschke, which claims that right-wing extremism should be understood as the entirety of attitudes, behaviors and actions, organized or not, that come from a general conviction of the racially- or ethnically-driven social inequality of people, which demand the ethical homogeneity of nations and reject the imperative of the equality of people as stated in human rights declarations. They highlight the importance of the collective above the individual, and are therefore anti-individualistic. Additionally, they reject pluralism, including the pluralism of democratic values (Jaschke, 2001, p. 30).

An advantage of this definition is that it is positive – it focuses more on what extreme right actually is, rather than describing what extreme right is not. It is also elaborative and highlights the most important ideological element of the far right – its strong focus on the homogenous collective. Most importantly, in the contemporary confusion of terms, this definition enables us to distinguish the extreme right from neighboring terms, such as populism. The more popular populist groupings are, the more problematic this distinction becomes (see: Rydgren, 2017). Finally, the definition proposed by Jaschke is broad enough to include various forms of the far right, e.g., those that currently do not fall under the legal definition, such as Alternative for Germany (Alternative für Deutschland, AfD) – a widely discussed “special case” in German political science (see: Pfahl-Traugher, 2018).

In light of these definitional considerations, it is worth highlighting that the interchangeable usage of terms such as “far right”, “radical right” and “extreme right” throughout the article is dictated only by reasons of style.

History of the extreme right in Germany – current approaches to periodization

Although nearly all the monographs dedicated to the far right in Germany include a brief overview of the history of its development, not all of the researchers have made the additional effort to group the historical plots in line with any specific patterns. The most widely known depiction of the history of the German extreme right seems to be that proposed by Ekkart Zimmermann and Thomas Saalfeld (Zimmermann & Saalfeld, 1993). This gained publicity not only because it was published in English, but also thanks to Piero Ignazi, one of the most popular researchers in the field, who used it in his widely-cited monograph *Extreme Right Parties in Western Europe* (Ignazi, 2006, p. 63–74).

Zimmermann and Saalfeld divided the postwar history of the far right in Germany into three phases: the first took place in the late 1940s and early 1950s, the second in the mid- to late- 1960s and the third at the turn of the 1990s. The first phase was characterized by the birth of the political scene following the Second World War, as well as the difficult economic reconstruction. The far right was not overly successful – the scene was fragmented and repressed by political opponents. The second wave of right-wing extremism is closely connected to the electoral successes of the National Democratic Party of Germany (Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD) and its later failure in the elections of 1969. This period showed the far right’s high mobilizing potential across

the whole of Germany (more precisely, West Germany at that time). The third wave, suggested by these authors, is a phase of popularity for the party Die Republikaner, public debate on the asylum law and the difficulties for the governing social democrats in leading this debate.

A huge advantage of this periodization is that the authors looked not only at the popularity of particular parties but also at the wider political environment. In their considerations they took into account the electoral successes of the far right parties, their membership and the index of politically motivated crimes, inspired or justified by right-wing ideology. They also considered the links between the successes or failures of the far right and other political powers. On the other hand, a serious shortcoming of this periodization is the lack of inclusion of so-called latent extremism, i.e., extremist potential in society in general, which could be measured by social approbation for the elements of an extreme worldview.

Another drawback is obviously the fact that due to its publication date, around 30 years of recent German history were not taken into account. Interestingly, political science was not so eager to fill this gap. Quite the contrary: the third wave of right-wing extremism has even been “prolonged” and considered to take longer than just the turn of the 1990s, as suggested by the above-mentioned model. For example, in 2009, Frank Decker and Lazaros Miliopoulos wrote about the third wave that “this wave, starting in the mid 1980s and continuing unabated to the present, has led to a number of electoral triumphs for right-wing parties” (Decker & Miliopoulos, 2009, p. 96).

Zimmermann and Saafeld’s differentiation of the three waves of right-wing extremism in Germany is not the only periodization available. Samuel Salzborn divides the various ways of dealing with the history of the far right in Germany into three types: historical-genetic, historical-programmatic and historical-contextualizing (Salzborn, 2015, p. 34). An interesting periodization, which Salzborn classifies as the historical-programmatic type, is that suggested by Richard Stöss (2010). It focuses not simply on the popularity of far right organizations in a given period of time, but rather on the prevailing political subject (called the campaign), which influences the political debate and is used by radicals to gain popularity. Stöss differentiated five phases. The first period, 1945–1961, was dominated by two campaigns: one calling for the reestablishment of the Third Reich, and another called the revisionist campaign. In the second period, 1962–1982, both these campaigns were present; however, they were also accompanied by another, called the foreign flood or foreign domination campaign (“die Überfremdungskampagne”). In the third phase, 1983–1990, the far right dropped the Third Reich rhetoric. At the same time they stuck to the revisionist campaign and maintained focus on the foreign flood. In the fourth phase, 1991–2000, both topics were accompanied by a new campaign, called anti-globalist. And finally the fifth phase, which started in 2000 and according to the author lasted up to the point of publication, was dominated by three topics. These were again the foreign flood campaign and the anti-globalist campaign but also a new, anti-Islam campaign. Although this concept is remarkably convincing in terms of methodology, it again does not cover the last couple of years, which have been dominated by the migration crisis.

The furthest-reaching periodization was proposed by Gideon Botsch (Botsch, 2016). This author took a similar route to Zimmermann and Saafeld by differentiating three main phases of right-wing extremism in the following periods: 1949–1969, 1970–1989 and 1990–2009. As we can see, these phases encompass longer periods of time. Important for our considerations

is, however, the fact that Botsch also indicated the possibility for the existence of a completely new wave after 2010. The author did not differentiate it clearly in his model but instead stated that there are several aspects in the modern political scene “speaking in favor of its existence” (Botsch, 2016, p. 67). As an example, the author gave the popularity of a new form of political protest and civil disobedience, e.g., the PEGIDA movement. He also stated that the period after 2010 was dominated by the European crisis, which had an enormous influence on the internal politics of European countries.

I believe that in the current historical moment, enriched by our observance of the migration crisis and its consequences for Germany, we are able to finalize and strengthen Botsch’s proposal.

Recent developments on the extreme right scene in Germany and the concept of waves of political extremism

Several aspects of Germany’s recent history point in favor of the hypothesis that there has been a new wave of right-wing popularity there in recent years.

1. First of all, the radical right scene has experienced significant structural changes since the discovery of crimes committed by the National Socialist Underground (Nationalsozialistischer Untergrund, NSU) in 2011. The NSU was an extreme right terrorist organization operating undetected for more than a decade. Those members of the grouping who were still living following detection were accused of multiple bombing attacks, robberies and murders on foreign-born German citizens (Schellenberg, 2013). The trial, considered to be the longest and most expensive in Germany’s postwar history (Förster & Funke, 2018, p. 5), took place between 2013 and 2018. Evidence gathered during the trial enabled the initiation of a new delegalization process for another far right grouping – the NPD. As a side note it is worth mentioning, that this was already the second attempt to ban this party (see: Backes, 2019; Flemming, 2003). It ended with the Federal Constitutional Court’s conclusion that, although the ideology and activities of the party were not compatible with the democratic order, it could still legally operate, due to its limited significance on the political scene. The NSU and NPD cases encouraged members of the radical scene to look for new solutions. It became clear that the constitutional and legal system would closely examine and strictly punish any similar activities in the future.
2. As a result, the German far right started to look for new strategic and rhetorical opportunities. One of the results of this reorientation was the establishment of the parties Die Rechte and Der III. Weg as well as the German branch of the Identitarian Movement (Identitäre Bewegung Deutschland, IBD) in 2012, followed by the establishment of the AfD in 2013. All of these, as well as many other smaller groupings, represent various operational forms of right-wing radicalism. While the scene became fragmented, many different forms of political activism intensified. At the same time the new far right organizations tried to dispense with their most radical slogans, turning their strategy into something that could be called political mimicry (see: Speit, 2018). The typical Nazi and neo-Nazi organizations, so popular in the 90s, have been pushed to the margins, while the allegedly more moderate forms of the extreme right have come to the fore.

3. Another consequence of these reorientations was inspired by the development of the migration crisis and the growing numbers of foreigners living in the country. Due to the limited scope of this paper it is just worth noting that 36% of all asylum applications in Europe in 2015 were submitted in Germany. A year after this number had increased to 59% (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018, p. 30). The number of new asylum seekers combined with an already significant number of immigrants resulted in the fact that every eighth person living in Germany was born outside the country (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018, p. 112). An aftermath of these developments was a change in the policy focus of the German far right. Anti-Islam and identitarian discourse became dominant among the newly-established organizations. Additionally, even the “old” representatives of the scene, such as the NPD and Pro Bewegung, started to shift their sympathizers’ attention towards these new, heavily-debated issues. Similar anti-immigrant and xenophobic discourse became popular within German society, which was revealed, for example, by the enormous popularity of the PEGIDA movement. It is worth adding that these demographic changes were also accompanied by the growth of politically-motivated crimes. The number grew from around 32,000 crimes in the years 2013 and 2014 to 39,000 – 41,500 at the peak of the migration crisis. The vast majority were driven by right-wing – hence hostility-driven – ideology (Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 2019, p. 3).
4. The development of the migration crisis along with the re-grouping processes on the far right scene were accompanied *inter alia* by the diminishing popularity of the “traditional parties” in the period between the Bundestag elections of 2013 and 2017. This became evident with Angela Merkel’s difficulties in forming her fourth cabinet at the turn of 2018. The German social democrats also experienced their worst-ever electoral results. The lack of trust in the biggest mainstream parties might have been the result of a general dissatisfaction with political parties (“Parteiverdrossenheit”) or with politics generally (“Politikverdrossenheit”). The growing number of German citizens not taking part in the elections is one of the expressions of this process. A report from the Friedrich Ebert Foundation found that the percentage of non-voters increased from around 12% in the early 1980s to almost 28% in the Bundestag elections of 2009. In regional elections there was a growth in non-participation from around 23% to more than 43% (Güllner, Molthagen, 2013). This is not to say that the change in the approach towards politics results directly from the popularity of the extreme right, but that the far right operates within this constantly-changing political landscape.
5. All of the above changes were accompanied by a significant shift in German public discourse, where radical opinions formerly believed to have been “reserved for the political margins” (Magierowski, 2013) become socially acceptable. The scale of public interest in radical opinions becomes clear when, for example, examining the popularity of Thilo Sarrazin’s publications (e.g., *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen* or *Feindliche Übernahme: Wie der Islam den Fortschritt behindert und die Gesellschaft bedroht*), which quickly became bestsellers despite containing statements considered xenophobic, anti-Islam and racist. The extent of Sarrazin’s accusations led the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination to closely examine his

books (UN takes Germany..., 2013). Although he should not be considered a representative of any extreme right organization, the scale of the public discussion inspired by his books represents the spirit of the socio-political debate in the period of time under discussion.

Consideration of the developments on the far right scene in such a wide political and historical context enables the hypothesis to be confirmed. In recent years, the German radical scene has strengthened not only in terms of the numbers of new groupings and their membership; it has also gained additional space in the public discourse, benefiting from the general atmosphere in the public debate. The year 2012, the starting point for the reorganization of the far right scene, should be considered as the start date for the new wave, while the AfD's success in the Bundestag elections of 2017 can be considered its peak. We are able to determine this new wave of right-wing radicalism both in the light of changes within the far right scene but also due to their correlation with other socio-political developments in the country that took place during the migration crisis.

Conclusions

The discussion on the development of right-wing extremism in this article clearly demonstrates that extreme organizations and their successes should not be analyzed in historical isolation. It is difficult to perceive extremism as a stand-alone element of history. These organizations are closely-linked and interdependent. Additionally, in the particular case of Germany, “the history of extreme right (...) is on its own an important element of the history of the democratization of the country” (Botsch, 2016, p. 44). Therefore, increased awareness of the nuances of the far right scene, and reasons for its popularity and unpopularity over different periods of time, can contribute not only to a better understanding of extremism but also of the history of the country itself.

Even more importantly, careful observation of the reasons for the establishment and further development of radical tendencies can help with discovering patterns – the conditions in which they blossom and perish. Further detailed interpretation can help both with sensitization of public opinion to the problem and with designing possible preventive measures.

References

- Backes, U. (2006). *Politische Extremie: eine Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis in die Gegenwart*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Backes, U. (2019). Banning political parties in a democratic constitutional state: the second NPD ban proceedings in a comparative perspective. *Patterns of Prejudice*, 2 (53), 136–151. DOI: <https://doi.org/10.1080/0031322X.2019.1572275>.
- Backes, U., Jesse, E. (1989). *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Vol. 2: Analyse*. Cologne: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Botsch, G. (2016). „Nationale Opposition” in der demokratischen Gesellschaft. In: F. Virchow, M. Langebach, A. Häusler (eds.), *Handbuch Rechtsextremismus* (p. 43–82). Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018). *Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Retrieved from: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2017.html> (4.05.2019).

- Bundesamt für Verfassungsschutz (2018). *Verfassungsschutzbericht 2017*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Retrieved from: <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2017> (4.05.2019).
- Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (2019). *Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018 Bundesweite Fallzahlen*. Retrieved from: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (9.07.2019).
- Decker, F., Miliopoulos, L. (2009). From a Five to a Six-Party System? Prospects of the Right-wing Extremist NPD. *German Politics and Society*, 2 (27), 92–107. DOI: <https://doi.org/10.3167/gps.2009.270207>.
- Flemming, L. (2003). Das gescheiterte NPD-Verbotsverfahren – Wie aus dem „Aufstand der Anständigen“ der „Aufwand der Unfähigen“ wurde. *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, 15, 159–176.
- Förster, A., Funke, H. (2018). *Der Nationalsozialistische Untergrund, das Ringen um Aufklärung und die Folgen für die demokratische und politische Kultur in Thüringen*. Retrieved from: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/erfurt/14822.pdf> (4.05.2019).
- Güllner, M., Molthagen, D. (2013). *Nichtwähler in Deutschland: eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin. Retrieved from: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10076.pdf> (4.05.2019).
- Ignazi, P. (2006). *Extreme right parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Jaschke, H.-G. (2001). *Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit: Begriffe, Positionen, Praxisfelder*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jaschke, H.-G. (2006). *Politischer Extremismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Magierowski, M. (2013). *Zmęczona: rzecz o kryzysie Europy Zachodniej*. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Pfahl-Traugher, A. (2018). Ist die „Alternative für Deutschland“ eine rechtsextremistische Partei? Eine Erörterung aus politikwissenschaftlicher Sicht. *Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2017/18 (1)*, 208–239.
- Rydgren, J. (2017). Radical right-wing parties in Europe: What’s populism got to do with it? *Journal of Language and Politics*, 4 (16), 485–496. DOI: <https://doi.org/10.1075/jlp.17024.ryd>.
- Salzborn, S. (2015). *Rechtsextremismus: Erscheinungsformen und Erklärungsansätze*. Baden-Baden: Nomos.
- Schellenberg, B. (2013). Right-Wing Extremism and Terrorism in Germany: Developments and Enabling Structures. In: R. Melzer, S. Serafin (eds.), *Right-wing extremism in Europe: country analyses, counter-strategies and labor-market oriented exit strategies* (p. 35–73). Retrieved from: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf> (4.05.2019).
- Speit, A. (2018). *Das Netzwerk der Identitären: Ideologie und Aktionen der Neuen Rechten*. Berlin: Ch. Links Verlag.
- Stöss, R. (2010). *Rechtsextremismus im Wandel*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Stöss, R. (2015). Kritische Anmerkungen zur Verwendung des Extremismuskonzepts in den Sozialwissenschaften. Downloaded from: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/200099/kritische-anmerkungen-zur-verwendung-des-extremismuskonzepts-in-den-sozialwissenschaften> (4.05.2019).
- UN takes Germany to task for ‘racist’ Sarrazin. (2013). *The Local*. Retrieved from: <https://www.thelocal.de/20130419/49241> (4.05.2019).
- Winkler, J. R. (2001). Rechtsextremismus. Gegenstand – Erklärungsansätze – Grundprobleme. In: W. Schubarth, R. Stöss (eds.), *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz* (p. 38–68). Opladen: Leske + Budrich.
- Zimmermann, E., Saalfeld, T. (1993). *The three waves of west German Right-Wing Extremism*, In: P.H. Merkl, L. Weinberg (eds.), *Encounters With The Contemporary Radical Right, The three waves of West German right-wing extremism* (p. 50–74). Boulder: Westview Press.

The evolution and practice of international administration on states and territories

MARKO AĆIĆ

PHD

Pan-European University Apeiron, Banja Luka
e-mail: acidominus@gmail.com

Keywords mandate system, the trusteeship system, protectorate, international organizations, the League of Nations, the United Nations, statutes, Bosnia and Herzegovina

Abstract Throughout the history of relations between states, it can be seen that various forms of supervision for weaker states or territories, whether external (by militarily and economically stronger individual states) or international (by intergovernmental organizations), have been established for periods of time in the form of protectorates, mandates, tutelage or temporary multinational administration. With the emergence and institutionalization of a new universal international organization, the League of Nations, the practice of external oversight and control of specific territories and states continued, but with a novel legal regime under its mandate system. The legal basis for the management of these territories through the authorization of the League of Nations and its successor, the United Nations, the rights and obligations of such countries as well as the most significant differences between the mandate, trusteeship and the protectorate arrangements, as the most representative example of international governance over certain countries and territories, will be analyzed in this paper. The comparative and content analysis methods will be used for this purpose, with special emphasis on the practical effects of international administration on the functioning of Bosnia and Herzegovina.

Ewolucja i praktyka międzynarodowej administracji nad państwami i terytorium

Słowa kluczowe system mandatowy, system powierniczy, protektorat, organizacje międzynarodowe, Liga Narodów Zjednoczonych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, statuty, Bośnia i Hercegowina

Abstrakt W historii stosunków międzynarodowych można zauważyć, że różne formy nadzoru nad słabszymi państwami lub terytoriami, zarówno zewnętrzne (przez państwa silniejsze pod względem militarnym i gospodarczym), jak i międzynarodowe (przez organizacje międzyrządowe), zostały ustanowione na pewien czas w formie protektoratów, mandatów, opieki lub tymczasowej administracji wielonarodowej.

Wraz z pojawieniem się i instytucjonalizacją nowej uniwersalnej organizacji międzynarodowej, Ligi Narodów, kontynuowano praktykę zewnętrznego nadzoru i kontroli określonych terytoriów i państw, ale z nowatorskim reżimem prawnym w ramach jej systemu mandatów.

Podstawa prawna zarządzania tymi terytoriami poprzez upoważnienie Ligi Narodów i jej następcy, Organizacji Narodów Zjednoczonych, prawa i obowiązki takich państw, jak również najbardziej znaczące różnice między mandatem, powiernictwem i ustaleniami protektoratu, jako najbardziej reprezentatywny przykład międzynarodowego zarządzania niektórymi państwami i terytoriami, przeanalizowano w niniejszym artykule.

W artykule wykorzystano metodę analizy treści i porównawczą, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych skutków administracji międzynarodowej dla funkcjonowania Bośni i Hercegowiny.

Introduction

Throughout history, and even today, by voluntary submission or by different forms of coercion, greater or lesser restrictions have been imposed on the sovereignty of individual states. This issue is often placed in the context of globalization itself and the changes it brings. In this field, these constraints have functioned via several models authorized by the League of Nations and the United Nations (UN). These will be briefly discussed by analyzing the major characteristics of the practice of protectorates, mandates and trusteeship arrangements. This resulting limitation of sovereignty illustrates the change in the “legitimacy of states in international relations over time” (Kelsen, 1966, p. 307–308). In this sense, one of the most obvious examples is precisely the establishment of an international administration system over territories which arises in situations where – for strategic, economic, military or political reasons – a given territory is placed under the administration of an international organization (hereinafter referred to as IO) or under the administration of (a) foreign state(s) (Debelez, 1967, p. 5).

With regard to the above arrangements, “international territorial administration, in addition to administrative restrictions on territorial sovereignty, therefore also provides protection of the vital interests of a particular group of states or of the international community as a whole” (Dimitrijević, 2010). These limitations of sovereignty, as a result of a specific allocation of rights to states and/or an IO, can be identified by their manifest forms, of which the most significant are the mandate, trusteeship, earlier versions of international protectorates, and specific administrations under the auspices of international organizations, as an example of contemporary practice.

Classification of international systems of administration from a temporal aspect

Without going into detailed elaboration of any of the above-mentioned limitations on the sovereignty of states by other states or an international organization, here it would suffice to lay out only the most significant instances and periods of their practice, in which countries have been placed under these different international legal regimes. Observed from the temporal aspect, we can divide all forms of international administration over territories into:

- the period after the First World War in which, as relevant examples, we can include international governance over a European city with specific status (Danzig/ Gdańsk in Poland), (Makowski, 1923, p. 109) or an area of strategic importance for the assured payment of war reparations, such as Saarland in Germany (Ćirković, 1935, p. 146) or

Leticia in Colombia (Woosley, 1935, p. 94),

- also after the First World War, the international administration of certain former Ottoman provinces (Syria, Mesopotamia, Transjordan and Palestine), former German colonies in Africa (Togo, Cameroon, Namibia) and previously German-held territories elsewhere (Western Samoa, New Guinea, Nauru) assigned to various countries (United Kingdom, France, Belgium, South-Africa, Australia, New Zealand, Japan) in the form of League of Nations mandates (Britannica, 2009),
- the post-1945 trusteeship system for transitional arrangements for former colonies on the path to sovereign existence with UN support,
- another form of external supervision for post-conflict areas emerged in the second half of the 1990s, in the form of UN-led international administrations in Eastern Slavonia (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, UNTAES), Bosnia and Herzegovina (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, UNMBIH), East Timor (United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTAET) and Kosovo-Metohija (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK).

Even though some of the most important territories through history (even though there are plenty of criteria for the division of countries (Dimitrijević, 2010)¹) and the practice of international administrations are briefly indicated above, due to the comprehensiveness and complex nature of the topic, the current overview intends to deal with a summary of the principal characteristics and distinctive features of the legal regimes applied to these territories.

Mandate system

In the period when the League of Nations operated, the most important legal status in the context of legal issues regarding the international administrations established by the Treaty of Versailles (Treaty of Versailles Arts. 100–108) was related to the territories controlled by the victorious states after the First World War. The basic documents that were the *iustus titulus* for the action of the newly-defined international administration were the *statutes* (Shaw, 2016, p. 287–308) adopted for each of these areas individually. It is important to note that these are specific documents of an international legal character, but which also contained elements of constitutional and administrative law, i.e., they also prescribed the system for exercising authority as well as part of the administrative rights and obligations. One of the special issues regulated by the aforementioned statutes was the determination of sovereignty principle that was separated and defined (Andrassy, Bakotić, Vukas, 1998, p. 107) from the future formal independence of the territory in the mandate system containing various instances of limitations to the benefit of the state that was the holder of the administration through the mandate system.

¹ According to Professor D. Dimitrijević, during the period the League of Nations operated, and within the mandate system, we can distinguish three groups of countries: A – Mesopotamia-Iraq, Palestine with Trans-Jordan, Syria and Lebanon, B – Togo and Cameroon, German East Africa, V – Southwest Africa, the Island of Samoa, Nauru and New Guinea.

Under this legal status, with certain modifications inherent in each mandatory territory, this was the case particularly in the Saarland area until 1935 (Ćirković, 1935, p. 47). Then, it again came under German sovereignty following a plebiscite, which is one of the most important institutions of direct democracy. Within this system of international administration, under the auspices of the League of Nations, we can also find the disputed Colombian city of Leticia (Woosley, 1935, p. 94–99) assigned to the authority of the League of Nations Dispute Resolution Commission for one year starting from 1933, together with the Lithuanian Memel (Klaipeda) region in 1924 (Blocizewski, 1923, p. 142–143).

In addition to the system of international governance mentioned above, a special legal regime was introduced after the First World War for the colonies and overseas territories in the possession of or administered by the defeated countries outside Europe. “As the peace treaties did not regulate the fate of the colonial areas of the defeated countries, through the provision of Article 22 of the Covenant of the League of Nations, a new political and legal concept on the *system of colonial mandates* was formulated, which implied control of the territorial administration of the mandate territories by the League of Nations” (Popović, 1930, p. 198–199) in order to “satisfy the interests of the victorious countries and the interests of the local population” (Ress, 1927, p. 145). In order to summarize the shorter elaboration of the mandate system, we consider it necessary to note that in essence it did not specify to whom the sovereignty of territory under the mandate system belonged. It was not possible to establish a clear distinction between the mandate and the protectorate, which led to opposing views on the legal status of these areas (Novaković, 1936, p. 256–259).

The essential difference between the protectorate and the mandate arrangement (Andrassy, Bakotić, Vukas, 1998, p. 105–115) is in the purpose of a mandate, which implied the ultimate intended achievement of complete independence for the territory by means of that system. It meant that the mandate had to be exercised by the administrative authority essentially in the interest of the local population. In comparison, the protectorate and the consequences of its exercise did not always necessarily take into account the interests of the local population. On the contrary, the practice of control as protectorate often resulted in the large-scale exploitation of the territory’s natural resources and, frequently, led to significant violations of local populations’ various individual and collective rights, which were later determined under the generic name of human rights and freedoms in legally binding international instruments.

Trusteeship System

Following the demise of the League of Nations, a “successor” to the previous mandate model for the administration of territories, the *trusteeship system*, was devised. It came into being with the adoption of the founding document for the post-war multilateral order in international law. The new international blueprint for collectively-authorized custodian responsibility, as regulated in Chapter XII of the UN Charter, constituted a transitional regime in the decolonization process, in order to provide the structure for the proclaimed aim of “conferring trusteeship of peoples from former colonial possessions who are still unable to manage themselves under the particularly difficult circumstances of the modern world, to the developed nations, given that these newly liberated nations should apply the principle that the welfare and development of these nations represents the sacred mission of civilization” (Rakić, 2009, p. 84).

Observing the legal continuity of conducting international administration over particular territories, we notice that after the Second World War, the mandate system was transformed into a “custodian system” defined by the institution of *trusteeship*. “The concept of a trusteeship system is modeled on the basis of a customary law system (the Anglo-Saxon system). This system is partly based on the institutional, legal and ideological settings of the mandate system of the League of Nations” (Perritt Jr., 2011, p. 5) Under the auspices of the UN, care of these territories was carried out in two ways:

- under Chapter XI of the UN Charter regulating the administration of non-self-governing territories, and
- on the basis of Chapter XII of the UN Charter covering issues under trusteeship territories.

The administration of non-self-governing territories established in the UN system was primarily guided by the organization’s concern about those territories and countries that did not reach the relevant level of organization and self-government, and were under the direct authority of the great powers. Article 74 of the UN Charter explains that the policy towards non-self-governing territories must be based on the principle of good neighborly relations, and an interest in those territories. Accordingly, all members of the UN have accepted the obligation to contribute to their full economic, political and overall development.

It is important to point out that the system of these territories, previously described, was significantly reduced, especially after the adoption of UN General Assembly Resolution 1514, which solved colonial relations issues by declaring that all peoples of non-self-governing territories had the right to self-determination (UN Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 1960).

In this context, it is also important to note the adoption of another resolution by the same body, namely the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States, in accordance with the UN Charter (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the UN, 1970). It established that the status of non-self-governing territories is separate and distinct from the territory of the administering state, which may last until the exercise of the right to self-determination in accordance with the UN Charter (Dimitrijević, 2010) as found in several judgments of the International Court of Justice (Western Sahara and other relevant cases) (ICJ Reports, 1975, p. 12–28, ICJ Reports, 1988, p. 275.).

Analyzing Articles 76 and 80 of the UN Charter, we can conclude that the basic levers on which the trusteeship system rests are in some way related to the goals of the UN itself, namely the preservation of international peace and security, and in addition, the achievement of overall progress for the territories and the preservation of their populations’ rights.

The Charter itself established the Trusteeship Council (Kreća, 2012)² as a separate organ in charge of all countries and territories to be kept under temporary custodian supervision. On

² According to Professor M. Kreća, the Trusteeship Council had a special tripartite composition: “Members of the organization administering territories under trusteeship, permanent members of the UN Security Council who did not administer territories under trusteeship, and remaining members of the UN, elected by the UN General Assembly for a term of three years, so that the total number of Trusteeship Council members was equally divided between administering and non-administering members of the organization, which implies that they were political representatives, and not independent experts. The decisions were made by the majority of the members who were present.”

the basis of Chapter VIII of the UN Charter, the Trusteeship Council was entitled to “examine reports submitted by the administrative authority, receive and investigate petitions consulting with administrative authority, perform temporary tours of the territory under trusteeship at a time agreed with the administrative authority” (Avramov, Kreća, 2003, p. 555) to establish (permanent and temporary) committees and also to undertake other actions in accordance with trusteeship agreements. Analyzing the legal nature of trusteeship agreements, we can conclude with certainty that the agreements were often determined to favor third parties, where the beneficiary territories are just territories under trusteeship. The trusteeship system was terminated in 1994 with UN Security Council Resolution 956 (UN SC Res. No. 956, 1994), ending this legal regime over the Republic of Palau, which gained all the attributes of sovereignty and independence.

In summary, we can say that the entire trusteeship system had the goal of empowering non-self-governing territories to help them become independent states. “The final goal of the trusteeship system, as well as every individual case of trusteeship, is the final independence and autonomy of the given territory, and it comes to the state through ‘its gradual evolution’ that will be encouraged by the trustee and the UN to achieve ‘the ability to manage their affairs’” (Rakić, 2009, p. 86) in accordance with Article 76 of the UN Charter.

Defining protectorates

Aware of the fact that a paper of this volume cannot bring together all the elements related to the issue of protectorates in international law, we are emphasizing only the most important characteristics here. The simplest definition that can be found in the dictionaries of international law (Ibler, 1987, p. 259) defines the protectorate as the real dependence of a state on a stronger one, whether it is based on economic, military and/or political power. The established relationship between the protector state and the state in the vassal relationship was most often defined by an international treaty.

The history of international relations records a number of protectorates: “The protectorate of three great powers, England, France and Russia, in Greece, which lasted from 1832–1923, the Russian Protectorate in the Danubian Principalities from 1829 to 1856 and the Russian Protectorate in the Principality of Bulgaria 1878–1885” (Čamo, 2016). Several examples of protectorates in the 20th century that lasted until after the Second World War may be cited as territories under “protection” (supervision and control over their various state functions carried out most often by European states) in the cases of Kenya, Southern Nigeria, Swaziland, North Rhodesia, Gambia, Zanzibar, Uganda, Brunei, Maldives, Kuwait and Oman. “The protectorate is generally based on an international treaty that regulates the rights and duties of both parties” (Ibler, 1987, p. 259).

In order to give examples for the legal definition we are analyzing, we will look at several types of protectorates. “According to international law, a region or country under a protectorate is a region under the diplomatic or military protection of stronger states. This form of government allows the state to accept fewer obligations, depending on the region’s relationship with the stronger state. Nevertheless, the region under the protectorate functions with sovereignty and has it a government that also respects international law.” (Pierre, Peters, 2000, p. 163–193).

In addition, “relations in the protectorate imply that the state protector normally takes control of the foreign relations of this protectorate state as well as the affairs of its defense. Often the state protector has certain control over the affairs of the protectorate state” (Esthus, 1966) regardless of the actual exercise and policy of protectorate administration (Živković, 1999).

In addition to the summary above, our subject of analysis is also the modification of the administration over the territories that have, over the course of recent history, been transferred to international organizations (IOs). The transfer of administration has contributed by increasing the number of subjects of international law, their institutional strengthening and the role that IOs have played in stopping and preventing the return of conflicts. In the case of the functioning of Bosnia and Herzegovina (BiH), founded on the Dayton Peace Agreement (DPA), we will also try to show how international organizations acted in BiH in that period and later.

The administration by the United Nations over states and territories today

The last, and for us perhaps the most important stage in the subject of our discussion, is the IO administration over certain territories or “sovereign states” today. International administration over particular areas or, occasionally, with respect to entire states, draws its legal basis from Chapters VI and VII of the UN Charter, which contain norms related to diplomatic and preventive activities, ensuring, implementing and maintaining peace.

Generally speaking, this is primarily a case of “the relationship between the UN and a certain state” (Wolfrum, 1995, p. 1395–1398) that acts to preserve peace, and indirectly we find the link “with the principle of peaceful resolution of disputes in relation to violent means that the Charter prohibits” (Wilde, 2001, p. 523).

These administrations were set up in Trieste, Palestine, Cambodia, Somalia, Bosnia and Herzegovina, Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, Kosovo and Metohija. It is important to note that all these international administrations were based on the relevant resolutions of UN organs and lasted over shorter or longer periods of time.

Bosnia and Herzegovina: protectorate or not?

These IO mandates were exercised primarily by the UN (New Balkan Politics Journal, 2009)³ and NATO which, “through the establishment of territorial administration, carried out measures for securing peace and the consolidation of political, legal and economic status” (Dimitrijević, 2008, p. 116), but also frequently abused their mandate and violated the principles of international law (Ačić, 2017, p. 272–463), for instance, in the case of Bosnia and Herzegovina. The conse-

³ “The main dilemma for some authors is whether the UN represents an international government or an inter-national organization. As we will see in the following explanation, the UN has some functions of international government, specifically, administration in post-conflict situations. The UN remains an international organization because, according to profs. Morgenthau and Thompson, neither an international government nor supranational government is yet to exist in the world. Our world is still a world of sovereign states, although with some exceptions, such as the European Union”. B. Reka, *UNMIK as an international governance within post-conflict society*.

quences of such international administrations in Bosnia and Herzegovina – installed to implement the Dayton Peace Agreement (hereinafter DPA) as a specific form of collective protectorate – and carried out primarily through the exercise of the powers of international organizations present in the country, will be analyzed later in this paper.

As a state established by the DPA, Bosnia and Herzegovina, with its present constitutional order, is one of the most obvious examples of international administration over certain territories following the fall of the Berlin Wall. In the context of this issue, the specific form of international administration bears the characteristics of the defined term of protectorate. In this respect, a clear distinction should be made between the implementation of classic protectorates by one or several states and the exercise of authority by a universal intergovernmental organization (in which the dominant role in decision-making is played by its member states).

Both the military and civilian components of governance in Bosnia and Herzegovina, especially in the first years after the war, were completely dependent on the representatives of IOs, which had a crucial role in the formation of the first authorities. This way, the dependence and functioning of Bosnia and Herzegovina on the activities of IOs in the implementation of the DPA can be considered as the decisive difference between the international territorial administration under the mandate of an IO and the specific form of the protectorate currently practiced in Bosnia and Herzegovina. It is precisely this governance which is practiced in Bosnia and Herzegovina, especially during the first post-war years, but through a specific form referring to the appointment of a powerful international official (the High Representative) by the United Nations with a clear mandate and authority included in the DPA (Article II, Annex 10 of the Dayton Peace Agreement) exercising his broad competences to supervise the direction of domestic and foreign policy of the newly-formed state through a specific form of international administration bearing the hallmarks of a “UN protectorate”.

The practice of the various intergovernmental organizations (NATO, UN, EU, OSCE) in Bosnia and Herzegovina in exercising their mandate after the DPA was in the spirit of this position since, after signing the DPA, the Bosnia and Herzegovina authorities were unable to function, but in most cases they were not even formed without decisive action carried out by the Office of the High Representative (OHR). All this points to the fact that “the institutional system established by the Dayton Peace Agreement (DPA) can be qualified as an indirect model of the UN Territorial Administration, because the OHR performs its tasks in accordance with certain resolutions of the UN, creating a multilayered system of international supervision under which an internationally authorized representative performs executive functions on behalf of the international community” (Stahn, 2001). At this point, we should emphasize the word “specific” form of protectorate, because this form of international administration, and above all, by the United Nations, does not have all the elements of the definition of *protectors* defined in international legal theory and practice. The classical protectorate rests on the legal relationship between the protector state and the state under the protection of that state or another group of states, where there is a waiver of certain sovereign rights. This kind of relationship is usually defined by an international treaty, which certainly, at least formally, is not the case in Bosnia and Herzegovina. Illegal transfers of powers (against the DPA) from entity to the state level as well as numerous breaches of human rights were caused by the acts of international organizations in Bosnia and Herzegovina.

On the other hand, we will try to prove the degree of dependence of Bosnia and Herzegovina on international organizations precisely when it comes to the functionality of the authorities envisaged by the DPA, as well as through specific examples of abuse of the authority of the High Representative through which the DPA itself changes through the classic system of international administration. Chandler confirms that the international community has taken full control over the legislative and executive power in the state of Bosnia and Herzegovina, which was at least formally independent. We can also give Chandler's view that "while the international armies of observers, peacekeepers and administrative staff (international administrations) are becoming increasingly needed for Balkan stability, there is also less and less a role for the local population in deciding on their own future" (Chandler, 2000). It is necessary to point out that a large number of authors justify all the activities of the IOs and OHR in Bosnia and Herzegovina. For example, Bennet (Dizdarević, 2005, p. 37–41), Komšić, Meron and others jointly conclude that the representatives of all the IOs and OHR carried out all their activities from the DPA and they all had one goal, the normal functioning of Bosnia and Herzegovina (ECHR, LE 3.3.R. No. 3657/04, p. 2). Therefore, we encounter a particularly specific form of international administration ("UN protectorate") in Bosnia and Herzegovina. "In this state the Provisional Administration of International Organizations with the important attributes of the authorities" was established by the Dayton (Paris) Peace Agreement, which is conducted through regional organizations" (Milisavljević, 2007, p. 176–177). Several journalists from *Die Tageszeitung* (Die Tageszeitung, 2014)⁴, *Deutsche Welle* (Deutsche Welle, 2014) and from European news outlets shared the views expressed in *The Guardian*:

In a scathing critique of seven years of western efforts to turn Bosnia into a liberal democracy following the 1992–95 war, the study singles out the former Liberal Democrat leader Paddy Ashdown, whom it accuses of turning Bosnia into a "European Raj", deploying the methods and lessons of the British in India in the 19th century [...]. On average, Lord Ashdown was imposing 14 decrees or decisions every month, compared with an average of four in 1999 [...]. The central criticism of the international regime in Bosnia is that there are no checks and balances on Lord Ashdown's powers and no accountability, whether locally or internationally (Taynor, 2003).

In Bosnia and Herzegovina, where IOs have no formal accountability and a specific form of international administration continued for 20 years after the signing of the DPA, Professor Snežana Savić states that "it is not formalized anywhere, there is no mention of the existence of a protectorate in BiH, there is no doubt that through its activities this one dimension (without accountability) is practically maintained" (Savić, 2011, p. 22).

⁴ According to *Die Tageszeitung*, in an article with the headline "The EU is failing in its protectorate", Bosnia is further from Europe than ever before, and the necessary political and economic reforms are not progressing. Bosnian reality is sad: there are more civil servants per inhabitant than in any other country. The administration is corrupt and at best rudimentary. Following these conclusions, views on the work of the High Representative have also been given by authors of Bosniak legal thought. Thus, Emir Hadžikadunić states that "the time has come for an internal political agreement, a more functional and efficient BiH, a state without an international protectorate, without an OHR".

This view was also expressed by the Council of Europe. On 23 June 2004, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted Resolution 1384 concerning the strengthening of the democratic institutions of Bosnia and Herzegovina, which states, *inter alia*:

The scope of the OHR is such that, to all intents and purposes, it constitutes the supreme institution vested with power in Bosnia and Herzegovina. In this connection, the Assembly considers it irreconcilable with democratic principles that the OHR should be able to take enforceable decisions without being accountable for them or obliged to justify their validity and without there being a legal remedy (Aćić, 2017, p. 465).

In terms of the international governance in Bosnia and Herzegovina, authors conclude that “the events in Bosnia reveal an international community only vaguely embracing the political trusteeship concept... As a result, it had to gradually strengthen the powers of the trustee as stronger oversight of local institutions proved necessary to achieve the goals of the intervention... the task was to take away the sovereignty of local authorities” (Perritt, 2011, p. 10). Lenard Cohen and John R. Lampe give a similar argument and at the end of their comprehensive analysis conclude that “the acceptance of democracy in the Western Balkans will continue to remind us of the international protectorate” (Cohen, Lampe, 2011).

When discussing this problem, it should not be forgotten that there are opposing views (OHR 2009): Christopher Bennett, a senior official at the Office of the High Representative in BiH, in a letter to the institutions of the Republika Srpska, stated, “The numerous resolutions of the UN Security Council adopted subsequently accepted the scope of the authority of the High Representative, as well as the specific use of these powers in accordance with Chapter VII of the UN Charter. His mandate was recognized by the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of BiH” (OHR, 2009). Such claims are supported by Dizdarević, who quotes the holders of international governance in Bosnia and Herzegovina: “High Representatives Carl Bildt, Carlos Westendorp and Wolfgang Petritsch have made some useful moves from the point of view of normalizing the situation in the country. Unified license plates and unified travel documents have improved freedom of movement, a unified/single currency has facilitated trade and financial flows” (Dizdarević, 2005, p. 37). As the European Court of Human Rights explained, the position of the High Representative was established by an international agreement as part of the machinery for the return of peace to the countries of the former Yugoslavia; the High Representative derives his powers under international law, including legally binding decisions of the Security Council; the High Representative is not subject to the control of any single State; the High Representative is not a body of any State; nor do his activities include the responsibility of any State as a subject of international law (ECHR-LE3.3R. No. 36357/04, p. 2). In conclusion, we can say that the general public is aware that in previous legal analyses several arguments have been raised concerning the fact that in Bosnia and Herzegovina the High Representative of the international community, under a UN Security Council mandate, has carried out an “experiment” with the functioning state of Bosnia and Herzegovina. Although “it was normatively or formally established with its current constitutional structure in 1995, since its creation, the DPA, to this day, has never been precise because of the cooperation of the United Nations/NATO/EU in Bosnia and Herzegovina and the High Representative” (Aćić, 2017, p. 465). One example would

be the existence of foreign judges in the Constitutional Court as well as the still-active so-called “Bonn Powers” in the hands of the High Representative.

Conclusion

Although it can be seen that at the core of the mandate and trusteeship system there was care for the interests of the local population, as well as for achieving the full scope of sovereignty and independence, in practice, this was often not the case. In principle, we must confirm that the legal basis for their administration was under the mandate of international organizations in the articles or decisions of the organs of the League of Nations and the United Nations. The very fact that the international organizations that authorized and indirectly exercised international administration had a larger monopoly of physical force with economic superiority often kept people and territories in an unjustifiably long status of administration.

Bosnia and Herzegovina today, as a project of the international community confirmed by the Dayton Peace Agreement, is an independent state. On the other hand, through the functioning of some of its most important bodies, such as the Constitutional Court of BiH, we can notice significant help in the administration of their most important processes from the representatives of international organizations. With the presence of the OHR and the High Representative, who still has the opportunity to impose laws and oust the highest elected officials at state and entity levels, it is clear that we cannot say that the process of international administration has ended in Bosnia and Herzegovina, although it is taking place on a smaller scale than in the first postwar years.

References

- Ačić, M. (2017). *The role of International Organizations in the creation and functioning of Bosnia and Herzegovina established by the Dayton peace agreement*. Doctoral dissertation. Belgrade.
- Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B. (1998). *Međunarodno pravo 1*. Zagreb: Školska knjiga.
- Avramov, S., Kreća, M. (2003). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Blociszewski, J. (1923). La Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 16 février 1923. *Revue Générale de Droit International Public*, 30, 142–143.
- Camo, H. (2016). *Protektorati, države ograničene samostalnosti*. Retrieved from: <https://hamdocamo.wordpress.com/2016/04/17/protektorati-drzave-ogranicene-samostalnosti-ii-dio> (25.06.2018).
- Chandler, D. (2000). *The Bosnian protectorate, and the implication for Kosovo*. London: Pluto Press. Retrieved from: <http://www.newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/NLR23107.pdf> (29.10.2018).
- Čirković, S. (1935). *Sarska oblast*. Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke, Br. 47, 146.
- Cohen, L.J., R. Lampe. *Embracing Democracy in the Western Balkans: From Postconflict Struggles toward European Integration*. Retrieved from: <https://www.wilsoncenter.org/book/embracing-democracy-the-western-balkans-postconflict-struggles-toward-european-integration#sthash.ua2WSnbg.dpuf> (10.7.2018).
- Debelez, L. (1967). Le concept d'internationalisation. *Revue Générale de Droit International Public*, 5 (71).

- Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/25/2625, 24 October 1970. Retrieved from: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm> (27.10.2018).
- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, UN General Assembly Resolution 1514 (XV), A/RES/1514 (XV), 14 December 1960.
- Die Tageszeitung*. "The EU is failing in its protectorate". Retrieved from: <https://www.dw.com/sr/poraz-eu-u-sopstvenom-protectoratu/a-17992677> (28.10.2018).
- Dimitrijević, D. (2008). *Međunarodno regulisanje teritorije države*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Dimitrijević, D. *Međunarodna uprava nad teritorijama*. Retrieved from: <http://www.doiserbia.nb.rs/ft.aspx?id=0025-85551002239D> (18.11.2015).
- Dizdarevic, S. (2005). Bosna i Hercegovina: Nedovršena država? In: *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi?* (37–41). Sarajevo: Perspektive i prepreke, Fondacija Henrik Bol.
- Esthus, R.A. Protectorates and spheres of influence. In: *Encyclopedia of the New American Nation*. Retrieved from: <https://www.americanforeignrelations.com/O-W/Protectorates-and-Spheres-of-Influence.html> (20.11.2015).
- European Court of Human Rights, Council of Europe. *Dušan Berić and Others against Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, ECHR-LE3.3 R. No. 36357/04, 2. <http://www.newbalcanpolitics.org.mk/item/UNMIK-as-an-international-governance-within-Post-Conflict-Society> (19.11.2015).
- <https://hamdocamo.wordpress.com/2016/04/11/protectorati-drzave-ogranicene-samostalnosti> (28.06.2018).
- <https://www.britannica.com/topic/mandate-League-of-Nations> (19.11.2016).
- Ibler, V. (1987). *Rječnik međunarodnog javnog prava*. Zagreb: Informator.
- Kelsen, H. (1996). *Principles of International Law*. Holt, New York, Rinehart & Wilson, 307–308.
- Letter from the OHR to the President of the National Assembly of Republika Srpska, 30 September 2009. Comment on the adopted Conclusions of the Government of the Republika Srpska dated 24 September 2009 (text in the author's possession).
- Macowski, J. (1923). La situation juridique du territoire de la ville libre de Dantzig. *Revue Générale de Droit International Public*, 50.
- Milisavljević, B. (2007). *Nove mirovne misije Organizacije Ujedinjenih nacija*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Beograd: Javno preduzeće Službeni Glasnik.
- Novaković, M. (1936). *Osnovi međunarodnog javnog prava*. Beograd: Jugoslovensko udruženje za međunarodno pravo.
- Perritt, Jr. H. (2011). Structures and standards for political trusteeship, LA, UCLA. *Journal of International Law and Foreign Affairs*, 5.
- Pierre, J., Peters, B.G. (2000). *Governance Politics and the State – Difference between autonomous region and protectorate*. Palgrave.
- Popović, Đ. (1930). *Liga naroda*. Beograd: Srpska književna zadruga.
- Rakić, B. (2009). *Ostvarivanje mira preko međunarodnog organizovanja i integrisanja država*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. Beograd: Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Ress, v. D.F. (1927). *Les mandats internationaux*. Paris: Rousseau & Cie.
- Savić, S. (2011). *Republika Srpska u dejtonskoj BiH*, Komesgrafika, Banja Luka. Retrieved from: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17232&lang=en> (9.07.2016).
- Shaw, M. (2016). The League of Nations Mandate System and the Palestine Mandate: What Did and Does It Say about International Law and What Did and Does It Say about Palestine? *Israel Law Review*, 3 (49), 287–308.
- Stahn, C. (2001). *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, developments and Challenges ahead*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Retrieved from: www.zaev.de/61_2001/61_2001_1_b_107_176.pdf (29.10.2018).

- Stahn, C. (2008). *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge: Cambridge University.
- Traynor, I. (2003). Ashdown running Bosnia like a Raj. *The Guardian*. Retrieved from: <http://www.theguardian.com/world/2003/jul/05/politics.foreignpolicy> (9.07.2016).
- UN (1994). Security Council resolution 956 (1994) on the termination of the status of Palau as a Trust Territory. Retrieved from: <http://daccess-ods.un.org/TMP/2221481.05502129.html> (19.11.2015).
- Western Sahara Case (1975). ICJ Report, 12–28, Land and Maritime Boundaries between Cameroon and Nigeria, ICJ Report (1998), p. 275, Kasikili/Sedudu Island – Botswana vs. Namibia (1999) ICJ report, 1045.
- Wilde, R. (2001). From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration. *American Journal of International Law*, 3 (95), 583–606.
- Wolfrum, R. (1995). Internationalization. In: R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. II (p. 1395–1398). Amsterdam.
- Woodsley, L.H. (1935). The Leticia Dispute between Colombia and Peru. *American Journal of International Law*, 1 (29), 94–99.
- Živković, A. Building Peace in the Balkans – The protectorate, a way to dominate. *Le Monde Diplomatique*. Retrieved from: <https://mondediplo.com/1999/07/04balk> (29.10.2018).

Rola prezydentów wielkich miast w perspektywie polityki ogólnopolskiej

**ANDRZEJ RANKE
DR**

Collegium Da Vinci w Poznaniu, Wydział Nauk Społecznych
e-mail: andrzej.ranke(at)edv.pl

Słowa kluczowe samorząd terytorialny, wybory, prezydenci miast, polityka miejska, system polityczny

Abstrakt Procesy polityczne realizowane na poziomie samorządu terytorialnego oraz partyjnej polityki samorządowej wykazują istotne odmienności. Ważne jest zatem podjęcie zagadnienia roli politycznej liderów samorządowych, a takimi z pewnością są prezydenci miast. Z kolei miasta stanowią istotne pole zmian cywilizacyjnych zauważonych przez B.R. Barbera. Analiza programów wyborczych kilkunastu polskich prezydentów miast, wybranych w wyborach samorządowych z 2018 roku, posłużyła do ustalenia wniosków dotyczących ról tych liderów z perspektywy lokalnej i krajowej.

The role of the presidents of big cities in the perspective of nationwide Policy

Keywords local government, elections, presidents of cities, urban policy, political system

Abstrakt Political processes implemented at the level of local government and the party's local government policy show significant differences. Therefore, it is important to address the issue of the political role of self-government leaders. Leaders of cities are an example of such leaders. In turn, cities constitute a significant field of civilizational change noticed by B.R. Barbera. The analysis of electoral programs of several Polish presidents of cities elected in the local government elections of 2018 served to determine the conclusions regarding the roles of these leaders in the local and national perspective.

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza ról realizowanych przez prezydentów polskich wielkich miast w kontekście wyzwań stawianych nie tylko przez politykę krajową, lecz także związanych z wielorakimi wyzwaniami rozwojowymi i cywilizacyjnymi. W artykule postawiono tezę wskazującą, że prezydenci miast funkcjonują jako podmioty polityczne realizujące autonomiczne cele, a ich podporządkowanie strukturom partyjnym posiada ograniczony charakter. W celu uzyskania

istotnych w tej mierze ustaleń istotne okazały się pytania – czy kierunki działań prezydentów wyznaczają w sposób jednoznaczny partie; czy w swej aktywności podejmują istotne wyzwania związane nie tylko z perspektywą lokalną i w końcu, czy czynnikiem wpływającym na ich decyzje jest pragmatyzm i utilitaryzm? Podczas pisania tego artykułu posłużono się metodami: porównawczą, systemową oraz analizy treści.

Prezydenci wielkich miast, w perspektywie ostatnich wyborów samorządowych przeprowadzonych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszej turze głosowania 21.10.2018 roku oraz w drugiej 4.11.2018 roku, realizują swoje zadania w sposób zgodny z ich normatywnym umocowaniem (Ustawa, 1990, art. 26, 30–33). Patrząc jednak z szerszej perspektywy, należy założyć, że odgrywanie tej szczególnej roli wiąże się z szeregiem oczekiwań przypisanych postaciom pełniącym te funkcje. Role społeczne stanowią jeden z bardziej charakterystycznych konstruktów, których rozpatrywanie stanowi przedmiot dociekań nauk społecznych, szczególnie socjologii, ale i politologii, zwłaszcza przy uwzględnieniu jej pragmatycznego wymiaru.

Problematyzacja

Jedną z najważniejszych inspiracji, która wpłynęła na podjęcie przeze mnie tego zagadnienia, wiąże się z tezami wyłożonymi w pracy B.R. Barbera, opublikowanej przed blisko sześcioma laty, a opatrzonej dość jednoznacznie w wyrazie tytułem – *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje. Rozkwitające miasta* (Barber, 2014). Jedną z sugestii autora wiąże się z umacniającym się stale znaczeniem miast nie tylko w perspektywie lokalnej czy krajowej, lecz wprost – globalnej. Symptomaticznie jest widocznie zwiększająca się liczba ludności zamieszkującej miasta oraz związana z tym skala wyzwań, jakie stoją przed podmiotami sprawującymi municypalną władzę. Oczywiście te generalne wnioski należy za każdym razem odnosić do zjawisk o ograniczonym, miejscowym charakterze; tak więc choć polska sytuacja polityczna, w tym położenie samorządów lokalnych, może wykazywać pewne specyficzne cechy, niemniej uwagi Barbera wydają się zaskakująco trafne także w tym przypadku.

Znaczące jest też to, że w otwierającej książkę dedykacji autor odwołuje się do godnych zauważenia doświadczeń dwóch polskich prezydentów miast – nieżyjącego już prezydenta Gdańska – Pawła Adamowicza oraz wieloletniego prezydenta Wrocławia – Rafała Dutkiewicza (Barber, 2014, s. 5).

Barber, prezentując swoje rozważania, podejmuje istotne kwestie – między innymi odnoszące się do zjawisk pozwalających na ustalenie kondycji zarówno państw, jak i miast. Te pierwsze opisywane są jako doświadczające swoistego kryzysu czy też stające w obliczu konieczności redefiniowania swojej pozycji oraz określenia nowej funkcjonalności. Dobrze oddają to przywołane słowa byłego burmistrza Denver – W.W. Webba: „Wiek XIX był wiekiem imperiów, XX – państw narodowych. Wiek XXI będzie wiekiem miast” (Barber, 2014, s. 7). Te ostatnie traktowane są jako swoiste pokłady nadziei na to, że rozwój społeczny jest możliwy, że przed społeczną – obywatelską partycypacją i demokracją istnieją szerokie perspektywy ich stabilnego wcielania w praktykę życia publicznego. Barber docenia, że miasta, zwłaszcza te znaczące w wymiarze globalnym, rozwijają i dywersyfikują sieci swej współpracy, dowodzą, że potrafią realizować cele, które dla państw są nieosiągalne. Państwa wciąż podejmują szereg aktywności, których jedyne uzasadnienie

mieści się w ideologicznych pryncypiach, niepozwalających na podejmowania pragmatycznych, ale i utylitarnych rozwiązań. Poza tym intrygująca jest inna wypowiedź wspomnianego autora:

W świecie starożytnym miasta były kolebką kreatywności, wyobraźni i tym samym cywilizacji; z czasem znalazły drogę do demokracji. Wzrost skali złamał ducha starożytnego miasta i przemienił je w zaściankowego wroga postępu. Dziś problem skali zagraża państwom, które niegdyś ocaliły przed nim miasta. Nadszedł więc czas, by miasta, ucieleśniane przez rodzącą się globalną metropolię, jeszcze raz przyszły na ratunek demokracji. Wyzwanie, które przed nimi stoi, ma charakter zarówno praktyczny, jak i teoretyczny. Kwestią zasadniczą jest to, w jaki sposób umowie społecznej, na której opierają się nowoczesne państwa narodowe, nadać wymiar globalny, nie pozbawiając jej przy tym wymiaru demokratycznego, oraz jak znaleźć instytucję, która będzie potrafiła sprawować globalne rządy i zastąpi w tej mierze państwo narodowe (Barber, 2014, s. 39–40).

Ponadto jednym z aspektów miejskości jest również obywatelstwo jako kategoria i skłonność społeczna, która pociąga za sobą życie we wspólnocie związane z kreowaniem wspólnej woli i kolektywnego tworzenia praw, stanowiących istotę polityki demokratycznej. Stąd uznaje się, że w demokracji chodzi raczej o proces niż punkt dojścia. Istotne są właśnie procesy, które umożliwiają podział władzy, zapewnienie równości i pozwalające realizować wolność w ramach wspólnoty a nie przeciwko niej. Instytucje urzeczywistniające ten proces, a więc państwo narodowe, organizacje pozarządowe, organizacje międzynarodowe i miasto, podlegają permanentnym zmianom, przez co jednocześnie ich stosunek do demokracji komplikuje się. Szczególnie – jak pisze Barber – miasto, nowoczesne środowisko życia, wciąż się rozwija i przekształca, przy czym transformacji podlega przede wszystkim jego stosunek do równości i wolności. Jeśli demokracja ma przetrwać proces globalizacji, kwestią kluczową może być wyobrażenie sobie porządku demokratycznego na skalę światową z miastem w jego centrum. Jeżeli przyjąć, że to miasta, a nie państwa stanowią zasadniczy element globalnych rządów, istnieje szansa, że wspomniane rządy będą miały charakter demokratyczny (Barber, 2014, s. 71–71. Por. Beyme, 2005, s. 256–259; Dybel, Wróbel, 2008, s. 462–475).

Role społeczne, role prezydentów

Biorąc pod uwagę powyższe słowa, warto zastanowić się, jak swoją rolę w perspektywie polskiej polityki określają prezydenci największych miast. Nie bez wpływu na kształtowanie tej roli pozostaje aktualna sytuacja społeczno-polityczna, której elementem są różne działania wiążące się z brakiem akceptacji ze strony władzy centralnej dla generalnych założeń decentralizacji i rozwoju samorządności oraz społeczeństwa obywatelskiego. Czas ten należy traktować jako przejściowy, stąd nie można nie uczestniczyć w debatach o wymiarze globalnym, zwłaszcza gdy nawiązują do inspirujących wyzwań cywilizacyjnych. Prezydenci polskich miast zarówno w czasie kampanii przed wyborami samorządowymi, jak i w czasie sprawowania przez siebie swych funkcji nieraz dawali wyraźny sygnał, że praworządność, progresywne wartości a jednocześnie otwartość na nowe doświadczenia są nie tylko przejściowo wyrażanymi hasłami, ale i trwałą tożsamościową orientacją (Por. Szacki, 2018, s. 17–18; Socha, 2019, 13–14).

Na role społeczne spogląda się zazwyczaj przez nawiązanie do tego wymiaru zachowań jednostki, który określany może być jako społeczny. Definicja jednostkowej roli w danej sytuacji społecznej stanowi zazwyczaj kombinację oczekiwań w stosunku do roli. Oczekiwania te są kształtowane w nawiązaniu do obowiązujących wzorów kulturowych bądź etycznych, a także wynikających z pryncypiów prawnych. Każda rola społeczna jest więc zestawem wzorów zachowań oczekiwanych od jednostki przez społeczeństwo. Wzory te podlegają kontroli społecznej, co oznacza, że ich nieprzestrzeganie wiąże się z sankcjami. Jednak oczekiwane zachowania mają różną wagę, różne znaczenie, dlatego sankcje stosowane wobec jednostki też mają różną siłę. Można uznać, że pewne zachowania w roli są bezwzględnie wymagane i ich nieprzestrzeganie wiąże się z dotkliwą sankcją, ale są też takie, które wymagane są w mniejszym stopniu, a ich nieprzestrzeganie traktowane jest w sposób uwzględniający niewielkie bądź sytuacyjne traktowanie tego faktu (Szczepański, 1963, s. 76–77). Można zatem stwierdzić, że każda rola ma swój rdzeń, czyli to co jest bezwzględnie wymagalne, a obok tego pojawiają się wymagania peryferyjne, czyli uzupełniające. Według P. Sztompki rola społeczna to zbiór norm i wartości związanych z określoną pozycją społeczną, który przypisany jest do niej oraz wymagany od każdego zajmującego tę pozycję (Sztompka, 2005, s. 266). Z kolei zdaniem B. Szackiej „rolę społeczną określa się w odniesieniu do pozycji w dwojaki sposób. Powiada się, po pierwsze, że rola społeczna to zespół praw i obowiązków związanych z daną pozycją. Po drugie, że jest to schemat zachowania związanego z pozycją” (Szacka, 2003, s. 144–145). Inaczej jeszcze rolę społeczną określa J.H. Turner – uwzględnia w niej zachowanie poszczególnych jednostek w ramach pozycji społecznych w stosunku do siebie nawzajem, a także z uwzględnieniem norm i pozostałej kulturowej symboliki (Turner, 1998, s. 258). W dość jednoznaczny sposób zdefiniował rolę społeczną A. Gidens (2006, s. 51) – zwracając uwagę, że jej istotę stanowią społecznie konstruowane oczekiwania, które ma do spełnienia jednostka funkcjonująca w ramach konkretnej pozycji społecznej.

Zwracając uwagę na bardziej szczegółowe określanie koncepcji dotyczących ról społecznych przydatnych z punktu widzenia niniejszych rozważań, nie sposób pominąć jeszcze kilku koncepcji, zwłaszcza wyrażonej przez F. Znanieckiego. W teorii nazwanej przez wybitnego polskiego socjologa teorią osób społecznych, zajmuje się on społecznym aspektem osobowości ludzkiej, wyznaczanym zarówno przez jej środowisko społeczne, jak i przez jej własną działalność. Według niego każda jednostka w społeczeństwie odgrywa role społeczne, zajmuje pewne pozycje i wykonuje pewne funkcje w swoim społecznym środowisku. Każda pozycja obejmuje określone prawa i obowiązki, które w wielu przypadkach są związane z podobnymi funkcjami i pozycjami, przez to pozostają niezależne od jednostki. Jednak sposób, w jaki faktycznie człowiek realizuje i wykonuje funkcję społeczną wiążącą się z każdą pozycją, zależy wyłącznie od niego (Znaniecki, 2008, s. 18). Z socjologicznego punktu widzenia, według F. Znanieckiego, najistotniejszą kwestią w odniesieniu do jednostki jest jej społeczna pozycja i funkcje, które nie są przejawem jej natury, ale systemem kulturowym, który jednostka konstruuje z pomocą swojego otoczenia. Pewne wzory postępowania są najczęściej kopiowane z tzw. gotowych modeli (Znaniecki, 2008, s. 151–152).

Inspirujące są także ustalenia R. Parka. Badacz ten konstatuje, że właściwie każdy człowiek zawsze i wszędzie bardziej lub mniej świadomie odgrywa role. Są one związane z pozycjami, jakie

osoby zajmują w społeczeństwie. Według Parka istotny wpływ na role ma jaźń, która jest z tymi rolami związana w zakresie dopuszczalnym przez pozycje w strukturze społecznej. Koncepcje, które ludzie tworzą, kreując swój wizerunek, wydają się zależeć właśnie od ról, jakie odgrywają w społeczeństwie, oraz od statusu, jaki jest im przyznawany w związku z odgrywanymi rolami – to właśnie status nadaje uznanie jednostce ze strony społeczeństwa (Turner, 1985, s. 390–391). Zdaniem P. Bergera role w społeczeństwie, podobnie jak w teatrze, różnią się precyzją, z jaką wyznaczają dyrektywy dla aktorów. Co istotne, każda rola w społeczeństwie niesie z sobą pewną tożsamość, przy czym niektóre z tych tożsamości są powierzchowne i tymczasowe, jak to się dzieje w przypadku pewnych ról zawodowych, a inne są głębokie i prawie niemożliwe do zmiany (Berger, 2002, s. 93–94). Jeszcze inaczej jest u T. Parsonsa – tu ujęcie roli społecznej odwołuje się do struktury społecznej, opartej na układzie względnie stałych wzorów stosunków między jej poszczególnymi elementami składowymi (aktorami). Wobec tego wyróżnikiem działania społecznego jest to, że większość stosunków nie angażuje aktora jako byt całkowity, lecz jedynie wycinek jego działania. Ten aspekt właśnie nazywamy rolą, która jest jednocześnie ogniwem łączącym aktora ze strukturą społeczną (Parsons, 1972, s. 306). Na uwagę zasługują też spostrzeżenia A.V. Cicourela dostrzegającego problemy związane z używaniem pojęcia roli. Jego zdaniem, trudno powiedzieć, czym w ogóle jest wchodzenie w rolę i odgrywanie roli, jeżeli nie wyjaśni się, w jaki sposób – z perspektywy zarówno aktora, jak i obserwatora – dochodzi do rozpoznania statusów lub pozycji, do których odnoszą się role. Stoi też na stanowisku dotyczącym braku jasności co do tego, w jakiej mierze rozumienie zachowania określonego jako rola zależy od dokonywanej przez obserwatora klarownej analizy postrzegania odpowiednich norm przez rozpatrywanego aktora (Cicourel, 2006, s. 925). W końcu, w związku z tematem dalszych dociekań, należy stwierdzić, że z określonym statusem społecznym wiąże się nie jedna, lecz wiele ról i jest to zdaniem R.K. Mertona podstawowa cecha struktury społecznej. To strukturalne zjawisko zostało nazwane zestawem ról, czyli zespołem „zależności w rolach przypisanych jednostce ze względu na zajmowany przez nią status społeczny” (Merton, 2005, s. 142–143).

W związku z tym przyjmuje się, że zasadnicze cechy ról społecznych realizowanych w związku z pełnieniem funkcji istotnych publicznie wiążą się z ich konstruktywistycznym i pragmatycznym wymiarem. Co ważne, na ich konstrukcję wpływają nie tylko czynniki trwale je determinujące, ale również te, które pozornie są wyzwaniem sytuacyjnym. Okazuje się bowiem, że właśnie te elementy sprawiające wrażenie ulotnych okazują się w praktyce społecznej czymś znaczącym, a przez to wpływającym nie tyle na postrzeganie, co na interpretację istotnych cech. Badanie umożliwiające ustalenie zasadniczych wniosków dotyczących ról prezydentów polskich wielkich miast oparte zostało na analizie danych dotyczących kolejnych dwunastu miast, począwszy od najludniejszej Warszawy, do zamieszkiwanej przez blisko ćwierć miliona mieszkańców Gdyni.

Kreując prezydentów miast, uwzględniono ostateczne wyniki wyborów samorządowych z jesieni 2018 roku, które doprowadziły do wyłonienia listy prezydentów wcześniej określonych ośrodków miejskich. W końcu materiał badawczy objął postulowane kierunki działalności kandydatów wyrażane w programach wyborczych.

Tabela 1. Prezydenci miast istotnych ze względu na przedmiot badań

Miasto	Liczba mieszkańców	Prezydent (kadencja 2018–2023)	Komitet	Reelekcja
Warszawa	1 764 615	Rafał Trzaskowski	KKW Platforma i Nowoczesna – Koalicja Obywatelska	Wybrany po raz pierwszy
Kraków	767 348	Jacek Majchrowski	KWW Jacka Majchrowskiego – Obywatelski Kraków	Tak
Łódź	690 422	Hanna Zdanowska	KWW Hanny Zdanowskiej	Tak
Wrocław	638 586	Jacek Sutryk	KKW Platforma i Nowoczesna – Koalicja Obywatelska	Wybrany po raz pierwszy
Poznań	538 633	Jacek Jaśkowiak	KKW Platforma i Nowoczesna – Koalicja Obywatelska	Tak
Gdańsk	464 254	Paweł Adamowicz (zm. 14.01.2019)	KWW Pawła Adamowicza – Wszystko dla Gdańska	Tak
Szczecin	403 883	Piotr Krzyszek	KWW Piotra Krzyszka – Bezpartyjni	Tak
Bydgoszcz	352 313	Rafał Bruski	KKW Platforma i Nowoczesna – Koalicja Obywatelska	Tak
Lublin	339 850	Krzysztof Żuk	KWW Krzysztof Żuk	Tak
Białystok	297 288	Tadeusz Truskolaski	KKW Platforma i Nowoczesna – Koalicja Obywatelska	Tak
Katowice	296 262	Marcin Krupa	KWW Forum Samorządowe i Marcin Krupa	Tak
Gdynia	246 306	Wojciech Szczurek	KWW Samorządność Komitet Wojciecha Szczurka	Tak

Źródło: opracowania własne na podstawie danych PKW.

Tabela 2. Zasadnicze elementy programów wyborczych kandydatów, którzy objęli funkcje prezydentów wybranych miast

Prezydent miasta	Program wyborczy na kadencję 2018–2023
1	2
Warszawa R. Trzaskowski	<ul style="list-style-type: none"> – powołanie pełnomocniczki prezydenta ds. kobiet, poprawa stanu opieki zdrowotnej dla kobiet, w tym dostępu do ginekologa – rozwój metra – rozbudowa linii tramwajowych – rozbudowa i modernizacja obiektów sportowych, stworzenie wspólnego systemu zarządzania tymi obiektami – nowe parkingi, zniesienie opłaty za abonament parkingowy na pierwszy samochód dla osób płacących w Warszawie podatki – zielone inwestycje (w tym stworzenie nowego parku nad Wisłą) – likwidacja pieców wysokoemisyjnych – budowa tanich mieszkań na wynajem oraz system dopłat do wynajmu w przypadku długiego oczekiwania na lokal komunalny
Kraków J. Majchrowski	<ul style="list-style-type: none"> – rozbudowa sieci Centrów Aktywności Seniora – program „Karta Krakowska” – zasiłek w wysokości 500 zł miesięcznie dla każdego niepełnosprawnego dorosłego – budowa ośrodka dla dorosłych z autyzmem – budowa nowych szkół, przedszkoli i żłobków – inwestycje w komunikację – zakup nowych niskopodłogowych tramwajów, budowa nowych linii tramwajowych oraz przystanków kolejowych, budowa parkingów – program „Łatanie na żądanie” – zgłaszanie dziur w ulicach do załatania – inwestycje w sprzęt i remonty szpitali – rozbudowa sieci monitoringu miasta

1	2
<p>Lódź H. Zdanowska</p>	<ul style="list-style-type: none"> - „Plan dla dzielnic” – budowa i modernizacja infrastruktury drogowej, zmodernizowana komunikacja miejska, działania proekologiczne, budowa żłobków, przedszkoli i szkół oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych - budowa kolejnych tężni solankowych - remont domów opieki społecznej - program wsparcia seniorów, organizowanie profilaktyki zdrowotnej i aktywności seniorów - wsparcie przychodni lekarskich
<p>Wrocław J. Sutryk</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zakup 220 nowoczesnych ekologicznych autobusów miejskich oraz 120 niskopodłogowych tramwajów, budowa nowych tras tramwajowych - przeprowadzenie na dużą skalę remontów ulic i chodników, budowa 100 km nowych ścieżek rowerowych, budowa 40 parkingów P&R - remonty miejskich kamienic, program pomocowy dla mieszkańców korzystających z zasobu komunalnego - założenie nowych parków i terenów zielonych - osiągnięcie wysokich norm jakości powietrza – zminimalizować przekroczenie poziomu PM10 (nie więcej niż 35 dni w roku) - uruchomienie Wrocławskiego Budżetu Przedsiębiorczości i Innowacji - ulgi dla nauczycieli na usługi miejskie - zwiększenie liczby miejsc w żłobkach - program przeciwdziałania przemocy wobec kobiet - uruchomienie Wrocławskiego Funduszu Senioralnego, zwiększenie wsparcia dla osób po 65. roku życia – bezpłatne badania profilaktyczne, szczepienia przeciwko grypie, pogotowie gerontologiczne, powołanie rzecznika praw seniora i opiekuna - otwarcie 13 kolejnych Centrów Aktywności Lokalnej
<p>Poznań J. Jaśkowiak</p>	<ul style="list-style-type: none"> - budowa linii tramwajowych prowadzących do nowych dzielnic i osiedli - rozwój parkingów P&R przy węzłach komunikacyjnych na obrzeżach miasta - nowe buspasy usprawniające działania komunikacji miejskiej, budowa nowych przystanków wiedeńskich - budowa węzła Lutycka, 200 mln zł na budowę, modernizację i remonty chodników, budowa kładki pieszo-rowerowej między Berdychowem i Chwaliszewem - odnowienie Placu Kolegiackiego i Rynku Łazarskiego - kontynuacja i rozwój programu leczenia niepłodności metodą in vitro - budowa nowych żłobków, przedszkoli i szkół - wsparcie dla seniorów, w tym utworzenie Centrum Medycyny Senioralnej - budowa nowej siedziby Teatru Muzycznego, muzeum Powstania Wielkopolskiego i Centrum Szyfrów Enigma - modernizacja obiektów sportowych
<p>Gdańsk P. Adamowicz</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gdański Bon Żłobkowy, nowe miejsca w żłobkach - bezpłatne zajęcia dla każdego ucznia w gdańskich szkołach - usprawnienie komunikacji miejskiej – stworzenie nowych linii tramwajowych i autobusowych, nowe centra przesiadkowe - Gdańskie Centrum Aktywności Seniorów, Karta Mieszkańca SENIOR - utworzenie Gdańskiego Centrum Kontakt, tak aby sprawy urzędowe móc zgłaszać przez całą dobę, usługa „mobilnego urzędnika” - centra aktywności lokalnej w minimum 25 z 35 dzielnic - ponad 2,2 tysiące elektrycznych rowerów miejskich w miesięcznym abonamencie za 10 zł - pływalnie dostępne dla każdego mieszkańca, otwarcie nowego całorocznego lodowiska - całodobowy transport dla osób z niepełnosprawnością, zwiększenie miejskiego wsparcia dla tej grupy osób – w tym program „Gdańskie windy” - „zielony Gdańsk” – posadzenie 5 tys. nowych drzew i tworzenie niewielkich parków w każdej dzielnicy - budowa nowych mieszkań i remonty starej substancji lokalowej w zasobach miejskich, rewitalizacja podwórek - czyste powietrze bez smogu - program partnerstwa miasta z organizacjami pozarządowymi - bezpłatne posiłki dla osób w trudnej sytuacji w jadłodajni Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie

1	2
Szczecin P. Krzystek	<ul style="list-style-type: none"> - opieka – dotycząca osób z każdej grupy wiekowej i w zróżnicowanych sytuacjach życiowych, szpitale przyjazne pacjentom, Centrum Seniora - ekologia – powstanie Centralnego Parku na Prawobrzeżu, wymiana autobusów miejskich na ekologiczne – z napędem hybrydowym - rozwój – wsparcie edukacji – bezpłatne podręczniki szkolne dla uczniów, powrót miasta nad Odrę, modernizacja Międzyodrza - „nowa jakość dla Śródmieścia” - inwestycje i biznes, nowe tereny inwestycyjne, budowa nowego stadionu i aquaparku, modernizacja infrastruktury komunikacyjnej, budowa nowej siedziby Teatru Współczesnego - demografia – wsparcie dla rodzin
Bydgoszcz R. Bruski	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój programu Bydgoskiej Karty Rodziny - rozwój programu budowy mieszkań - powiększenie terenu Bydgoskiego Parku Przemysłowego - stworzenie Bydgoskiego Centrum Targowo-Wystawienniczego oraz Bydgoskiego Inkubatora Przedsiębiorczości - dalsza rewitalizacja Śródmieścia - działania na rzecz utworzenia Uniwersytetu Medycznego w Bydgoszczy
Lublin K. Żuk	<ul style="list-style-type: none"> - budowa dworca metropolitarne - wprowadzenie Lubelskiej Karty Mieszkańca - budowa nowego stadionu żużlowego - rozbudowa terminalu odlotów na lotnisku w Lublinie - unowocześnienie taboru komunikacji miejskiej - utworzenie centrum wczesnej interwencji i rozwoju dziecka - bezpłatna komunikacja miejska dla osób powyżej 65. roku życia - zwiększenie środków na projekty w ramach budżetu obywatelskiego - budowa stacji ładowania dla aut elektrycznych - program walki z dopalaczami - wydatkowanie co najmniej 1 mln zł rocznie na wymianę pieców w celu walki ze smogiem - rewitalizacja wybranych rejonów miasta
Białystok T. Truskolaski	<ul style="list-style-type: none"> - praca – wspieranie tworzenia miejsc pracy w ramach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, przygotowania nowych gruntów inwestycyjnych, powiększenie specjalnej strefy ekonomicznej, wsparcie szkolnictwa zawodowego - przyjazne miasto – powiększenie i modernizacja targowiska miejskiego oraz targowisk osiedlowych, inwestycje w zakresie komunikacji miejskiej, utwardzenie pasa startowego na sportowym lotnisku obsługującym małe samoloty - rodzina – budowa i modernizacja sieci żłobków i przedszkoli, usprawnienie obsługi mieszkańców, karta rodzinna - edukacja – modernizacja szkół - kultura – rozwój bibliotek, wsparcie kultury amatorskiej
Katowice M. Krupa	<ul style="list-style-type: none"> - transport – szybciej, lepiej, taniej - zielen na wyciągnięcie ręki w każdej dzielnicy - sport i edukacja dla dobrego startu naszych dzieci - tu opłaca się mieszkać i meldować - Katowice miasto dla NGO - młodzi duchem – Katowice 60+ - zdrowe i sprawne Katowice - ekologiczna r/ewolucja - miasto z kulturą - Katowice – kopalnia startupów

1	2
Gdynia W. Szczurek	<ul style="list-style-type: none"> - dobre życie w dzielnicach - rodzina w centrum uwagi - mieszkania - transport - środowisko naturalne - rewitalizacja - opieka zdrowotna i profilaktyka - smart city – różne funkcjonalności karty mieszkańca oraz uniwersalne internetowe miejsca obsługi mieszkańca - nowe żłóbki, przedszkola i szkoły, finansowanie dodatkowych godzin nauczania (w tym matematyki i pływania), specjalistyczne programy przeciwdziałające cyberprzemocy i fonoholizmowi - Gdynia morska i przemysłowa - inwestycje w sferze umożliwiającej rozwój sportu amatorskiego oraz wsparcie aktywności w zakresie rekreacji - wsparcie kultury – w tym bibliotek i mediatek - centra życia społecznego umożliwiające aktywizację seniorów oraz integrację środowisk osiedlowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów wyborczych oraz stron internetowych: demagog.org.pl, mamprawowiedziec.pl.

Podsumowanie

Odnosząc się do powyższego zestawienia, można przyjąć, że kandydaci na urząd prezydenta miasta, którzy uzyskali ten mandat w zeszłorocznych wyborach samorządowych, kreują właściwe sobie role. Stanowią grupę osób aktywnych politycznie, które podejmują w naturalny sposób autentyczne wyzwania związane z ich samorządowym umocowaniem. Właśnie takich liderów potrzebują partie polityczne, stąd to ich zabiegi mają na celu nadawanie pretendentom do urzędu etykiet związanych z przynależnością do konkretnego ugrupowania. W ten sposób kandydaci wcześniej niezależni wpisywani są w kontekst partyjny. Dotyczy to np. prezydenta Jacka Jaśkowiaka, który podczas pierwszej elekcji był właśnie kandydatem niezależnym, aby w kolejnej funkcjonować już jako członek partii kandydujący z listy Koalicji Obywatelskiej. Wybory samorządowe są dobrym momentem, by poszczególne frakcje mogły podtrzymać swój wizerunek – podmiotów znaczących zarówno w sferze ogólnokrajowej, jak regionalnej i lokalnej. Poszczególni kandydaci mogą stanowić w tej partyjnej optyce narzędzia służące do integracji elektoratu oraz innych zabiegów istotnych w pragmatyce marketingu politycznego.

Analizując rolę, jaką odgrywają prezydenci wielkich miast, warto uwzględnić, że może ona zostać zinterpretowana w zależności od przyjętej optyki, tak więc inaczej będzie postrzegana w wymiarze elementarnym – miejskim, komunalnym, odmiennie zaś z perspektywy polityki krajowej. W tym pierwszym przypadku, biorąc pod uwagę przedstawione dane, należy zauważyć, że prezydenci kreują rolę podmiotów odpowiedzialnych za wizję miasta oraz zarządzanie nim. Stąd też istotna może się okazać kwestia, czy mamy do czynienia z kandydatem obejmującym swój urząd po raz pierwszy, czy też wchodzącym w etap kolejnej kadencji, a także czy obecny program jest spójny z wcześniej wytyczoną strategią. W przypadku zarządzania miastem kryteriami pozwalającymi na ustalenia skuteczności tego procesu są nie tylko wskaźniki ekonomiczne, ale, co istotne, opinie mieszkańców. To oni podczas sondażu, czy kolejnych wyborów, oddając głos na kandydata, tym samym obdarzają go zaufaniem.

Role związane z byciem gospodarzem, przywódcą i liderem społeczności dobrze korespondują z pragmatycznymi postulatami, których realizacja może wskazywać na podejmowanie użytecznych rozwiązań (Por. Bendyk, 2019, s. 18–22; Sielski, 2012, s. 51 i n.; Kasiński, 2015, s. 161 i n.). W nawiązaniu do wcześniejszych uwag Barbera można potwierdzić, że to właśnie burmistrzowie, a także prezydenci miast podejmują się działań, które w sferze polityki ogólnokrajowej pozostają mgławicowym projektem. Chodzi tu np. o działania w sferze ekologii – ograniczanie emisyjności starych mechanizmów napędowych środków komunikacji miejskiej, czy też przestarzałych, niewydajnych palenisk. Istotne jest podejmowanie konkretnych aktywności w odniesieniu do poszczególnych grup mieszkańców miast – zarówno w zakresie polityki pronatalistycznej, jak i senioralnej. Wszyscy wymienieni prezydenci deklarują stałe zaangażowanie w sferze edukacji na wszystkich jej etapach. Ważny aspekt działania prezydentów miast to realizacja różnych działań na rzecz kreowania i pobudzania aktywności w sferze zatrudnienia i rozwoju nowych technologii, promocja przedsiębiorczości. Oczywistym polem aktywności są też działania w sferze komunalnej infrastruktury, w tym komunikacyjnej, a także dotyczącej rekreacji, kultury i sportu.

Ustalając, z ogólnokrajowej perspektywy, rolę prezydentów wielkich miast, trzeba brać pod uwagę nie tylko procesy lokalne, lecz także dostrzegać wymiar globalnych zmian cywilizacyjnych. Miasta nie są jednostkami zamkniętymi i osadzonymi w swym partykularyzmie. Tworzą rozmaite sieci – zmienia się ich forma, ale treść związana z kooperacją stanowi zbiór tradycyjnych modeli działania. Kształtuje się nowy model miejskości, jego elementem jest otwartość, relacyjność, kosmopolityczność, wielokulturowość, współzależność, wybór tożsamości czy mobilność (Barber, 2014, s. 86–87). Wartości te mogą wpływać w bezpośredni sposób na kształtowanie ról odgrywanych przez wspomnianych prezydentów. Mogą oni działać jako agenci zmian społecznych, pełnić funkcje istotne w procesach modernizacyjnych, które wciąż trudno jest podejmować politykom partyjnym zaangażowanym w politykę ogólnokrajową, obciążoną ideologiczno-stereotypowymi ograniczeniami, czyniącymi ją anachroniczną i oderwaną od konkretnego kontekstu.

Bibliografia

- Barber, B.R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Warszawa: Muza SA.
- Bendyk, E. (2019). Nowi mieszkańcy. *Polityka. Niezbędnik Współczesny, 1*.
- Berger, P. (2002). *Zaproszenie do socjologii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Beyme, K. (2005). *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Scholar.
- Cicourel, A.V. (2002). Procedury interpretacyjne i reguły normatywne w procesie negocjacji statusu roli. W: A.J. Kania, L.M., Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne t. 2* (s. 909–937). Warszawa: Scholar.
- Dybel, P., Wróbel, S. (2008). *Granice polityczności. Od polityki emancypacji do polityki życia*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Giddens, A. (2006). *Socjologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kasiński, M. (2015). Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne). *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica, 74*, 161–187.

- Kubicki, P. (2016). *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*. Kraków: Nomos.
- Merton, R.K. (2005). Zestawy ról, zestawy statusów społecznych i sekwencje statusów społecznych w czasie. W: P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury* (s. 142–153). Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Parsons, T. (1972). *Szkice z teorii socjologicznej*. Warszawa: PWN.
- Raport wybory 2018*. Pobrane z: <http://demagog.org.pl/wyborysamorzadowe> (20.03.2019).
- Sielski, J. (2012). Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni). W: J. Mizgalski, J. Sielski (red.), *Samorząd miejski i jego elity* (s. 50–64). Częstochowa: Wydawnictwo AJD.
- Skarżyński, R. (2011). *Mobilizacja polityczna*. Warszawa: Elipsa.
- Socha, R. (2019). Zamach. *Polityka*, 16–22 stycznia.
- Sylwetki samorządowców*. Pobrano z: <https://mamprawowiedziec.pl> (20.03.2019).
- Szacka, B. (2003). *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Szacki, W. (2018). Co wyszło z urny. *Polityka*, 24–29 października.
- Szczepański, J. (1963). *Elementarne pojęcia socjologii*. Warszawa: PWN.
- Sztompka, P. (2005). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Turner, J.H. (1998). *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowania*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2019, poz. 506, tj.
- Wybory samorządowe 2018*. Pobrane z: <https://wybory2018.pkw.gov.pl> (18.03.2019).
- Znanięcki, F. (2008). *Metoda socjologii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wyzwania dyplomacji publicznej w epoce ponowoczesnej. Wybrane problemy

**DOROTA FATER
MGR**

Uniwersytet Opolski
e-mail: dorota.fater(at)hotmail.com

Słowa kluczowe dyplomacja publiczna, dyplomacja kulturalna, polityka kulturalna, ponowoczesność, postmodernizm, globalizacja, ICT, miękka siła, wizerunek Polski, promocja Polski za granicą

Abstrakt Rozwój internetu jako uniwersalnego medium o zasięgu globalnym, a zwłaszcza wielka popularność mediów społecznościowych sprawiły, że dyplomacja rozumiana jako dialog na linii: rząd kraju A – rząd kraju B stała się wysoce niewystarczającym narzędziem komunikacji międzykulturowej. W postmodernistycznym, wielowektorowym świecie pojawiła się konieczność wzbogacenia tradycyjnej dyplomacji o dwa dodatkowe kanały rozprzestrzeniania informacji: „rząd kraju A – społeczeństwo kraju B” oraz „kanał bezpośredniej komunikacji pomiędzy członkami obu społeczeństw”. Te dwie formy komunikowania konstytuują się w tak zwaną dyplomację publiczną. Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, jakie wyzwania stoją przed tymi, którzy dyplomacji publicznej wyznaczają kierunek i jakich środków używają, aby osiągnąć założone cele.

Challenges of public diplomacy in the post-modern era. Selected problems

Keywords public diplomacy, cultural diplomacy, cultural policy, Postmodernism, post-modernity or the postmodern condition, globalization, ICT, soft power, reputation or image of Poland

Abstract The development of Internet as the universal medium of global range, and popularity of social media especially, made diplomacy understood as a dialogue on the line: Government A – Government B highly insufficient mean of transcultural communication. In post-modern, multi-vectoral world there is a need of augmenting traditional model of diplomacy by two additional channels: “Government of the country A – society of the country B” and “the direct channel for the distribution of information between the members of both societies”. These two forms of communication constitute so called “public diplomacy”. This article is an attempt of answering the question, what challenges are facing those who create policies in public diplomacy and which means they apply to achieve the objectives pursued.

Zmianie uległy zasady, jakimi rządził się świat, zmienili się główni aktorzy, percepcja otoczenia, wizja własnej racji stanu, pojmowania interesów narodowych, a wraz z tym pojawiły się nowe wyzwania, z którymi przyszło zmierzyć się państwom w prowadzeniu ich polityki zewnętrznej (Pacak, 2019, s. 193). Przekształcenia państwowego i międzynarodowego środowiska społeczno-politycznego dokonały się bowiem w związku z takimi czynnikami, jak globalizacja, konsolidacja demokracji (Ryniejska-Kiełdanowicz, 2019, s. 18), a postęp w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) umożliwił rozwój klasycznej dyplomacji – dyplomacja rdzenia¹ zaczęła przeistaczać się w dyplomację publiczną (Broś, 2017).

Opisy sposobów wpływania jednego kraju na politykę drugiego znaleźć można już w kulturach starożytnych i to praktycznie pod każdą szerokością geograficzną (Sun Wu, Sun Bin, 2012; Tukicydes, 1991; Machiavelli, 2005). Zmieniała się terminologia opisująca stosunki międzynarodowe, inaczej rozkładane były akcenty, lecz pod spodem kryły się praktycznie te same mechanizmy (Chahine, 2010, s. 21). Czytelnikowi nasuną się zapewne skojarzenia ze współczesnymi pojęciami takimi jak propaganda czy choćby *public relations*, które na przestrzeni lat zdążyły nabyć pejoratywnych konotacji (Dobek-Ostrowska, Fras, Ociepka, 1999). My jednak rozważania natury językowej pozostawimy na uboczu, skupiając się na właściwościach funkcjonalnych, gdyż celem głównym niniejszego artykułu jest próba zarysowania wyzwań dyplomacji publicznej w epoce ponowoczesnej. Realizacja powyższego zagadnienia badawczego została zrealizowana dwuwątkowo: najpierw dokonano wprowadzenia teoretycznego dotyczącego definicji, terminologii i klasyfikacji, a następnie przedstawiono transformację klasycznej dyplomacji w dyplomację publiczną, w omawianym okresie, i skoncentrowano się wokół katalogu wyzwań, jakie stoją przed kreatorami polityki publicznej w XXI wieku.

Posłużono się między innymi analizą systemową, która pozwala na traktowanie zjawisk jako ciągu powiązanych i oddziałujących na siebie elementów danego systemu. Tej metodzie podporządkowano materiały źródłowe, artykuły prasowe, strony internetowe. Zastosowano również metodę historyczną (metodę chronologiczną), dzięki której możliwe było ukazanie genezy zjawisk i procesów, które mają wpływ na kształt współczesnej dyplomacji publicznej. Nie pominięto metody ekstrapolacji. Umożliwiła ona prognozowanie przybliżonego kierunku rozwoju zjawisk polityczno-socjologicznych (co zostało dokonane na bazie analizy dotychczasowych wydarzeń i stosunków międzynarodowych oraz funkcjonowania polskiej dyplomacji), poszukiwania związku przyczynowo-skutkowego między zdarzeniami z przeszłości a sytuacją teraźniejszą.

Dyplomacja publiczna

Sam termin „dyplomacja publiczna” został ukuty przez Edmunda Gulliona, emerytowanego urzędnika amerykańskiego ministerstwa spraw zagranicznych, późniejszego dziekana Szkoły Prawa i Dyplomacji na Uniwersytecie Tuft – w 1965 roku stworzył tu Centrum Dyplomacji Publicznej imienia Edwarda R. Murrowa (Chahine, 2010). Gullion w zaproponowanej przez siebie definicji kładzie nacisk na działania prowadzone przez rządy, prywatne grupy, a nawet

¹ Współcześnie instytucja dyplomacji składa się z „twardego rdzenia” oraz „miękkiej otoczki”. „Rdzeń” dyplomacji jest sferą stosunków między państwami i stanowi zamknięty system regulowany prawem dyplomatycznym, które jest częścią międzynarodowego prawa publicznego, zob. Surmacz (2015a).

jednostki, służące wpływowi na postawy i opinie innych narodów, a nawet rządów, co w konsekwencji może kształtować ich decyzje w zakresie polityki zagranicznej. Z kolei N.J. Cull określa dyplomację publiczną jako zarządzanie międzynarodowym środowiskiem przez zaangażowanie publiczności (Leszczyński, 2016, s. 46–53). Polscy badacze posługują się definicjami nieco bardziej rozbudowanymi w stosunku do wersji pierwotnych. B. Ociepka (2008, 2012) podkreśla znaczenie dialogu politycznego w komunikowaniu się na arenie międzynarodowej, realizowanego zarówno za pośrednictwem środków masowego przekazu, jak i przez kanały bezpośrednie.

Podmiotami dyplomacji publicznej nie są jedynie rządy, ale szereg innych podmiotów, wśród których znaleźć można organizacje pozarządowe (NGO) i innych uczestników stosunków międzynarodowych, którzy mogą mieć wpływ na wizerunek danego państwa i społeczeństwa. Według K. Rybki-Iwańskiej (2018a) o dyplomacji publicznej mowa tam, gdzie państwa i „aktorzy niepaństwowi” używają mediów i innych kanałów komunikacji do wpływania na opinię publiczną w państwach zaangażowania.

W definicji M.J. Chodakiewicza (2019) można znaleźć taką wykładnię, że dyplomacja publiczna to usiłowanie wpłynięcia na cudzoziemców z pominięciem ich władz państwowych. Dyplomacja publiczna ma różne formy. Objawiać się może np. przez działalność medialną, gospodarczą, artystyczną czy sportową. W każdym wypadku chodzi o chętnie się i zachwalanie własnego kraju. Wykonuje się to czasami w sposób subtelny, a kiedy indziej bezczelny, wstrzeźliwie bądź bez umiaru. I naturalnie balansuje się między tymi wszystkimi skrajnościami.

N. Broś (2017) dodaje, że dyplomacja publiczna prowadzona jest przez państwa, ale i podmioty niepaństwowe (np. organizacje pozarządowe); jest oparta na miękkiej sile, komunikacji dwukierunkowej, strategicznej dyplomacji publicznej, zarządzaniu informacjami, kreowaniu marki kraju i wizerunku elektronicznego (*e-image*); obejmuje przełożenie polityki zagranicznej na sprawy wewnętrzne i dotyczy kwestii zarówno krótko-, jak i długoterminowych. Dyplomacja publiczna zmierza do ukształtowania takiego otoczenia zewnętrznego, które wspierałoby politykę zagraniczną danego państwa przez zrozumienie, odpowiednie informowanie i wpływanie na międzynarodową publiczność.

W odróżnieniu od dyplomacji klasycznej, dyplomacja publiczna skierowana została do znacznie szerszego grona odbiorców. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych posługuje się własną definicją, która odnosi się bezpośrednio do planów i realizacji bieżącej polityki zagranicznej naszego państwa. Od roku 2011 można zaobserwować (wprowadzane przez MSZ) liczne zmiany ilościowe i jakościowe w opisach terminu dyplomacja publiczna. Najnowsza definicja, styczeń 2019, brzmi następująco:

Dyplomacja publiczna obejmuje działania o charakterze strategicznym, koordynacyjnym i wykonawczym, które poprzez kształtowanie postaw społecznych i opinii publicznej za granicą mają na celu uzyskanie zrozumienia i poparcia dla polskiej racji stanu i polityki zagranicznej RP. Wykorzystanie mechanizmów *soft power* w dyplomacji publicznej, takich jak promocja polskiej kultury, historii, nauki i innowacji, języka polskiego, edukacji, sportu, turystyki oraz gospodarki, pozwala budować pozytywny wizerunek Polski za granicą i dobre stosunki międzynarodowe. Dyplomacja publiczna odgrywa bardzo ważną rolę obok tradycyjnej dyplomacji, a jej działalność skierowana jest do zagranicznych instytucji, organizacji i społeczeństw (MSZ, 2019; DDPiK-MSZ, 2011, s. 6).

Wszystkie te role i funkcje wymagają inwencji, wysiłku intelektualnego, jednym słowem twórczego podejścia, jeżeli mają być spełniane skutecznie i dobrze. Kluczowym zadaniem, jak trafnie zauważa Orłowski, jest rozpoznawanie i sygnalizowanie sprzeczności w stosunkach międzynarodowych oraz działanie na rzecz ich rozładowania, zarówno wyprzedzające, jak i *post factum* (Orzechowski, 2002, s. 42).

Ponowoczesność

Termin „ponowoczesność” pojawił się w słownikach w drugiej połowie XX wieku i doskonale charakteryzuje obecną epokę. Obejmuje on współczesną kulturę i cywilizację uwzględniającą codzienne zachowania ludzi, dominujące wzory myślenia i postępowania, ale także sztukę, politykę, a częściowo nawet religię i naukę (Dziewiecki, 2002). Epoka, w której żyjemy, nastawiona jest na ciągłe i nieustannie zachodzące zmiany. Nie ma w niej kultur dominujących, autonomicznych, wszystko rozlewa się w wielokulturowym galimatiasie. Ponowoczesność rodzi wiele nadziei, ale jest też czasem, w którym niepewność towarzyszy jednostkom ludzkim i społecznym (Bauman, 2012a). Gunia (2012) w swoich rozważaniach na temat epoki, stosując skrót myślowy, mówi, że refleksja nad ponowoczesnością nosi miano postmodernizmu², bo to z kolei szeroki ruch kulturowy, nastawiony na interdyscyplinarność pomiędzy naukami. To w nim przeplata się filozofia, sztuka, polityka i nauka. Nie ma granic, nie ma również prawdy, obiektywności czy jednoznacznego ładu estetycznego. W centrum jest tolerancja, otwartość oraz wymóg podejmowania nieustannych decyzji odnośnie do pojawiających się przemian (Gunia, 2012).

Postmodernizm zdaje się już odchodzi do przeszłości, wyczerpaniu uległ jego potencjał rewolucyjny – został przyswojony przez kulturę masową, która przepracowała i przyswoiła większość jego postulatów. Ponadto uległ on zinstytucjonalizowaniu, wskutek czego stał się ideologią *de facto* konserwatywną, której możliwości krytyczne zostały zredukowane (Lenart, 2015, s. 72). Inaczej jest z terminem ponowoczesność, jak nigdy wcześniej w historii Heraklitowe *panta rhei* najtrafniej opisuje tę epokę. Ponowoczesny świat ciągle płynie i absolutnie nie ma zamiaru zwalniać (Gunia, 2012). Nazwa epoki odnosi się też do kryzysu nowoczesności jako projektu cywilizacyjnego. Nie zrywa jednak całkowicie z wartościami „ery” nowoczesnej. Wolność wyboru, różnorodność, możliwość głoszenia krytyki cechowały nowoczesność i pozostały w ponowoczesności. Jednak ponad wszystko ponowoczesność stoi w opozycji wobec typowego dla nowoczesności ideału zunifikowanej i zestandaryzowanej kultury, będącej wspólnym wytworem wszystkich jednostek gatunku ludzkiego. W miejsce nowoczesnych tendencji, dążenia do budowania jednolitej tożsamości, zostaje wprowadzone pojęcie idei nieredukowalnych różnic zainteresowań, przekonań oraz wartości wpisujących się w tło stosunków międzyludzkich. W opisie rzeczywistości społecznej wskazuje się na jaskrawy brak jednolitej wizji świata oraz na rozpad „wielkich narracji”, które miały nadawać sens i kierunek rozwojowi historycznemu. Wyraźnie widoczną cechą warunków ponowoczesnych jest przejście od wartości niedostatku do wartości postmaterialistycznych, wśród których znaczącą rolę odgrywa ideologia konsumeryzmu (Płachciak, 2008).

² Termin ten był używany już w latach trzydziestych przez F. de Onis w celu wyrażenia jego dezaprobaty dla współczesnej mu poezji modernizmu.

Według Z. Baumana i Z. Melosika ponowoczesność to: konsumpcjonizm, nowa jakość życia społecznego, hiperrzeczywistość, dekonstrukcja hierarchii społecznej, fragmentaryczność życia, anonimowość, oraz stawianie pytania o tożsamość: „kim jestem”? Badacze dodają, iż okres ten nie jest wolny od zagrożeń, którymi są: kryminalizacja biedy, automatyzacja seksu, konsumpcyjny tryb życia, homogenizacja kultury, amerykańizacja, makdonaldyzacja, atomizacja społeczeństwa (Wolarczyk, Małecka-Wolarczyk, 2014). Inne „niedogodności” dostrzega D. Bell, stawiając tezę o „napaści” kultury na strukturę społeczną:

Nowa rewolucja już się rozpoczęła i to w dwojakim sensie. Po pierwsze, autonomia kultury osiągnięta w sztuce zaczęła przenikać do życia codziennego. Postmodernistyczna postawa domaga się, by to, co uprzednio rozgrywało się tylko w fantazji i wyobraźni, zaczęło naprawdę dziać się w życiu. Różnica między sztuką a życiem znikła. Wszystko, co dozwolone w sztuce, staje się dozwolone również w życiu.

Po drugie, styl ten, do tej pory charakteryzujący wąskie, elitarne grupy społeczeństwa, zaczął obejmować coraz szersze jego kręgi i znacząco oddziaływać na większość. Rewolucyjne zmiany zapoczątkowane ponad pół wieku temu obecnie obejmują szerokie spektrum funkcjonowania jednostki i społeczeństwa. Kolejny, współczesny nam badacz A. Aviram uważa, że w naszych czasach równolegle dokonuje się kilkanaście rewolucji, mających głęboki wpływ na kształt ludzkiego życia w prawie każdym jego wymiarze. Przemiany dotyczą kwestii fundamentalnych dla istnienia społeczeństwa, takich jak: wartości, normy społeczne, role, obyczaje, styl życia, sposoby i zasady zbiorowego funkcjonowania. Zachodzą one również w sferze definicji płci i ról społecznych, charakteru związków międzyludzkich, w tym również małżeństwa i rodziny. Mają one związek z szerszymi zmianami mentalnościowymi i światopoglądowymi wynikającymi z upadku tak zwanych wielkich metanarracji (F. Lyotard), służących człowiekowi do opisu i rozumienia świata (nauka, religia) (Biernat, 2014). Czy jest może tak, że opis ponowoczesnego świata – i wiele innych opisów postmodernizmu sporządzonych przez wielu innych autorów – odnosi się tylko do protestu wobec „karczej” nowożytności, czy w ogóle (przynajmniej w głównej mierze) do wszystkich nowoczesności, jakie były, są i będą, także i tych, które świadomie głosiły nowy porządek na gruzach poprzedniego. Jeśli tak, to ponowoczesność nie jest niczym nowym w historii, choć twierdzi, że jest. Ale może jest? Wszak nigdy dotąd ludzkość nie żyła w takim natłoku demograficznym, nigdy dotąd nie dostrzegała zagrożenia ekologicznego, nigdy dotąd nie stała przed perspektywą strukturalnego bezrobocia, nigdy nie realizowała tego, co nazywamy globalizacją, i nigdy dotąd nie zdobyła się na takie inicjatywy globalne, niepozbawione skuteczności, jak obecnie? To by jednak świadczyło, że się nie powtarzamy. Ale czy jest to zarazem zapowiedź kultury bez utopii, światopoglądu, filozofii i etyki? (Tanalski, 1995).

Opisując epokę (na tle której prezentuje się temat główny), nie można pominąć jej ram czasowych. Dla ponowoczesności jest zadaniem niezwykle trudnym wskazanie jednej daty, od której „to się zaczęło”. Autorka niniejszej publikacji przejrzała szereg prac omawiających zagadnienie ponowoczesności od strony teorii literatury, socjologii, filozofii, sztuki i natrafiła na ogólne sformułowania przedziału czasowego dla poszczególnych dyscyplin. Jedynie Wolarcykowie (2014) wskazali konkretne daty, będące momentem zwrotnym w dziejach epoki historycznej zwanej współczesnością (po 1918 r.), bezpośrednio korespondujące z naszym ówczesnym ży-

ciem. Są to wydarzenia z dziedziny technologii i rewolucji ICT: 20.06.1969 roku misja Apollo 11 (N. Armstrong – pierwszym człowiekiem na Księżycu); 29.10.1969 roku pierwsza uczelniana sieć internetowa (USA); 3.04.1973 roku pierwszy telefon komórkowy Motorola model DynaTAC (USA).

Konkludując, w pracach naukowych i popularnonaukowych można znaleźć wiele określeń na termin ponowoczesność. Z. Bauman stworzył ich kilka (Cikała-Kaszowska, 2015, s. 91), ale za jedną z podstawowych definicji przyjmuje się tę:

Ponowoczesność to nowoczesność bez iluzji (co można też wyrazić stwierdzeniem, że nowoczesność jest ponowoczesnością nieprzyjmującą prawdy o sobie). [...] Można powiedzieć, że po długotrwałej i zażartej, choć w końcu nierozstrzygniętej walce o odczarowanie świata [...] ponowoczesność przynosi tego świata powtórne zaczarowanie (Bauman, 2012b).

Dyplomacja kulturalna

Człowiek ponowoczesny to człowiek anonimowy, często ukryty w zakamarkach internetu, nieujawniający własnej tożsamości; skupiony na dbałości o estetyzację własnego ciała, otoczenia, na powierzchowności; skupiony na nabywaniu dóbr i usług; poszukujący własnego „ja”, własnej tożsamości; będący punktem wyjścia działania i zarazem organizmem doświadczającym – zbierającym wrażenia; dążący do unikania odpowiedzialności za swoje czyny (krzewiący adiaforyzację); dążący głównie do zabawy – pełniący funkcję konsumenta i gracza (Cikała-Kaszowska, 2015, s. 92); korzystający z nowoczesnych środków komunikacji, które sprawiły, że we współczesnym świecie informacja stała się źródłem siły i wpływu (Surmacz, 2015b, s. 135), dlatego budowanie wizerunku państwa przez kulturę ma w takich warunkach głęboki sens. Państwa włączają ten obszar do swojej polityki zagranicznej już od okresu międzywojennego i znaczenie tego instrumentu staje się coraz większe. Jedne kraje posługują się nim w sposób transparentny, wyodrębniając zagraniczną politykę kulturalną jako odrębny sektor swojej polityki zewnętrznej, a inne udają, że kultura jest zbyt subtelna i ulotna, by wprzęgać ją w prozaiczne procesy, w dziedzinie tak mało delikatnej, a niekiedy wręcz brutalnej, jaką jest ze swej natury polityka. Wszystkie jednak, niezależnie od deklaracji, wykorzystują kulturę do budowy swojego prestiżu na arenie międzynarodowej, zarówno przez mającą charakter strategiczny promocję kultury i podnoszenie nią zainteresowania, jak i taktyczne reagowanie na bieżące potrzeby i oczekiwania zagranicznych odbiorców. Mogą też poprzez kulturę neutralizować negatywny wizerunek państwa (Michałowska, 2010, s. 44–45). Kultura jest zarówno główną przyczyną potrzeby dyplomacji, rozumianej jako mediacja między różnymi kulturowo wspólnotami, jak i wyraźnym mechanizmem mediacji wzajemnego wyobcowania. Dyplomacja kulturalna jest sposobem, w jaki państwa przezwyciężają różnego rodzaju alienacje i przedstawiają innym siebie. Jeżeli jedną z głównych funkcji dyplomacji jest łagodzenie napięć w stosunkach międzynarodowych, to dyplomacja kulturalna stanowi jej ważny instrument. Jeżeli natomiast jej funkcją jest umacnianie pozycji państwa na arenie międzynarodowej, to jest ona miękkim elementem całości działań dyplomatycznych państwa i najlepszym przykładem *soft power*, którą J. Nye zdefiniował jako zdolność państwa do zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki i ideologii, a nie za pomocą przymusu czy zapłaty.

Dyplomacja kulturalna przez wiele lat nie była uważana za „poważną część dyplomacji”, a tym samym znaczący instrument polityki zagranicznej, dopiero w epoce ponowoczesnej doceniono jej zalety i w ostatnim czasie nastąpiło widoczne podniesienie jej prestiżu (Surmacz, 2015b, s. 232). Dyplomacja kulturalna stanowi dziś oficjalny instrument polityki zagranicznej państwa. Należy zaznaczyć, że jest ona zjawiskiem wtórnym w odniesieniu do międzynarodowych stosunków kulturalnych, które istniały w okresie przedpaństwowym. Tradycyjna dyplomacja kulturalna charakteryzowała się jednostronnością, była swego rodzaju propagandą – uważają autorzy jednego z niezliczonych opracowań międzynarodowych stosunków kulturalnych. Twierdzą oni, że we współczesnym świecie owa dyplomacja charakteryzuje się wzajemnością, opiera na uznaniu pluralizmu kulturowego i poszanowaniu wartości i wzorów innych kultur. Wyrażają również przekonanie, że nowoczesna dyplomacja kulturalna służy narodom w wytwarzaniu atmosfery wzajemnego zrozumienia i zaufania poprzez zainteresowanie życiem i wartościami innych, a ponadto może niwelować stereotypowe myślenie (Ziętek, Olchowski, 2007, s. 472). Wydaje się jednak, że jest to myślenie bardzo mocno życzeniowe i wyidealizowane. Autorzy przypisują bowiem państwom intencje charakterystyczne dla ludzi o wysokim poziomie kultury oraz swego rodzaju empatii i zdolności rozumienia innych kultur, otwartości poznawczej. Tymczasem państwa po prostu realizują swoje interesy, które z natury mają charakter egoistyczny (Zenderowski, Cebul, Krycki, 2010, s. 151–183). W praktyce stosowanie miękkiej siły polega na kształtowaniu pozytywnego wizerunku państwa na arenie międzynarodowej i jego promocji jako atrakcyjnej marki. Państwa profesjonalizują swoje działania na tym polu. Dyplomacja kulturalna obejmuje działania promujące państwo poprzez szeroko rozumianą kulturę (sztuka, nauka, edukacja, historia) oraz wymianę idei i wartości w tych sferach, a jej celem jest promowanie wzajemnego rozumienia między narodami. Tradycyjnie dotyczyła tzw. kultury wysokiej, obecnie jej zakres przedmiotowy jest przede wszystkim poszerzony o kulturę masową, przyciągającą większą publiczność, ale także włącza inne elementy kultury i tradycji (Surmacz, 2015b, s. 233). Przy czym trzeba pamiętać, że dotarcie do odbiorców w innych krajach jest uwarunkowane doskonałym rozpoznaniem przyzwyczajzeń, mentalności i wrażliwości większości członków danego narodu oraz elit, odpowiedzialnych za kreowanie gustów kulturalnych. Nie bez znaczenia zatem jest korzystanie z usług funkcjonujących w tych państwach informatorów, kogoś w rodzaju miękkiego wywiadu, umiejących trafnie rozpoznać owe „zagłębienie kulturowe” i zaproponować odpowiednie sposoby przekazu wartości danej kultury narodowej. Kto wie, czy „wywiad kulturalny” w XXI wieku nie zyska na znaczeniu kosztem klasycznych wywiadów? W praktyce działa ich kilkadziesiąt, a to pozwala obalić mit mówiący, że kultura stanowi tę sferę stosunków międzynarodowych, która jest względnie wolna od różnego rodzaju imperialistycznych obciążeń. Przeciwnie, kultura jest sferą, w której bardzo często zachodzi proces ugruntowywania się wpływów jednego państwa w innych (Zenderowski i in., 2010, s. 151–183).

Wyzwania dyplomacji publicznej

Na archiwalnej stronie internetowej polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych przeczytamy, że realizowana jest prowadzona wielokierunkowo dyplomacja publiczna, która obejmuje działania o charakterze informacyjnym, stawiającym sobie za cel kształtowanie przychylniej Polsce

zagranicznej opinii publicznej, poprawę i obiektywizację wiedzy i zrozumienia naszego kraju, jego historii, wkładu Polski i Polaków w rozwój Europy i świata, wzmocnienie prestiżu naszego kraju na arenie międzynarodowej, stymulowanie kontaktów i współpracy między zagranicznymi i polskimi partnerami. Istotnym zadaniem jest także wzmocnienie wizerunku naszego kraju jako ważnego państwa w Europie, promotora europejskiej polityki wschodniej, mocnego ognia Sojuszu Północnoatlantyckiego, kraju cywilizacyjnego sukcesu, którego obywatele cenią sobie wolność i umieją się nią dzielić, kraju udzielającego coraz większej pomocy rozwojowej, wspierającego swoją diasporę, kraju bezpiecznego, posiadającego stabilne perspektywy rozwoju dzięki przynależności do Unii Europejskiej i NATO, wartościowego partnera politycznego, gospodarczego, naukowego, społecznego i kulturalnego (MSZ, 2019)³. Polityka ta prowadzona jest zgodnie z przyjętymi przez państwo strategiami oraz w oparciu o wizję i misję instytucji powołanych do prowadzenia czynności związanych np. z promocją kultury poza granicami. Działania dyplomacji publicznej skorelowane są z krótko- i długoterminowymi celami polityki zagranicznej. Ministerstwu Spraw Zagranicznych zależy także (obok głównego nurtu) na rozwoju relacji i współpracy między krajami na poziomie regionów i samorządów lokalnych.

Jednym z istotnych elementów budowania dobrej marki naszego kraju jest współpraca rozwojowa, projekty pomocowe, w których uczestniczy także Polska. Obejmuje swym zasięgiem 20 państw w Europie, Azji i Afryce, stanowiąc o wzroście prestiżu naszego kraju w tych regionach (DDPiK-MSZ, 2012, s. 7).

W ostatnich latach szczególną wagę przywiązuje się do aspektu ekonomicznego dyplomacji publicznej. Kładzie nacisk w działalności promocyjnej na interesy swojej gospodarki oraz biznesu. Również działalność kulturalna, która tradycyjnie jest jedną z dziedzin znajdujących się w centrum uwagi dyplomacji publicznej, ma swój aspekt ekonomiczny. Promowanie rodzimej kultury, znaczących wydarzeń kulturalnych, sportowych, osiągnięć naukowych, wreszcie swego kraju jako destynacji turystycznej ma wymiar ekonomiczny, służy bogaceniu się naszej ojczyzny. Innymi słowy, należy pamiętać, że sfera kultury, nauki, turystyki to z punktu widzenia ekonomii dziedziny gospodarki narodowej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w ten sposób postrzegając i traktując dyplomację publiczną, dowodzi, że inwestowanie w tę gałąź dyplomacji po prostu się opłaca (DDPiK-MSZ, 2014, s. 13). Ministerstwo odpowiedzialne za politykę zewnętrzną organizuje szkolenia dla polskich przedsiębiorców w zakresie uczestniczenia w przetargach i projektach organizacji międzynarodowych. Wspiera też współpracę technologiczną polskich firm oraz instytucji badawczo-naukowych z ich odpowiednikami za granicą. Dąży do przyciągnięcia do Polski kapitału intelektualnego, będącego dźwignią innowacyjności, wykorzystując w tym celu między innymi program Poland Prize (Czaputowicz, 2018).

Nowe podejście i spory nacisk kładzie się na media oraz szkolnictwo polonijne i polskojęzyczne za granicą. Rząd postrzega je jako nośniki polskiej kultury i tradycji narodowej (Waszczykowski, 2016). Nie pomija się roli języka (Ziętek, Olchowski, 2007, s. 427).

Najważniejszym jednak ogniwem w promocji własnego kraju na zewnątrz są jego obywatele. W przypadku Polski podstawową ideą stojącą za wytycznymi będzie konstatacja, że Polskę i Polaków określają twórcze napięcie, ścieranie się przeciwstawnych cech, indywidualizm, aktywność i pomysłowość; bo atutem promocyjnym Polski są ludzie – Polacy, którzy są naj-

³ Strona internetowa MSZ-u aktualna w latach 2002–2018.

lepszymi ambasadorami marki Polska (DDPiK-MSZ, 2014, s. 18), czyli ci którzy nie zawsze w sposób świadomy pochylają się nad celami bezpośrednimi zagranicznej polityki kulturalnej, ale realizują ją, kreując pozytywny współczesny obraz kultury polskiej, reagując na oczekiwania odbiorców, pobudzając ich zainteresowania, ułatwiając dostęp do polskiego dziedzictwa kulturowego (Ziętek, 2010a), będąc ich przewodnikami po meandrach rodzimej kultury. Obecność licznej (dwudziestomilionowej) polskiej społeczności poza granicami kraju jest szansą na aktywną promocję polskich interesów w świecie. Wsparcie Polonii na rzecz dalszego umacniania bezpieczeństwa Polski, urealnienia wizerunku reform wdrażanych przez rząd oraz promowania prawdy o polskiej historii przekłada się na realną politykę. Rodacy stali się ważnym sojusznikiem rządu w promowaniu polskiej racji stanu, polskiej kultury i pamięci narodowej, polskiej narracji historycznej (Czaputowicz, 2019). Innym ważnym czynnikiem osobowościowym jest umiejętne wykorzystywanie autorytetów, znanych osobowości do promocji państwa w świecie. Ważne jest, by propagowanie narodowej kultury i nauki było apolityczne i winno się stać się wspólnym interesem rządu oraz pozostałych ugrupowań politycznych (Ziętek, Olchowski, 2007, s. 435).

Nowy model dyplomacji – dyplomacja publiczna, stanowi potężną siłę wykorzystywaną w społeczeństwie informacyjnym, będąc jednocześnie wielkim wyzwaniem dla dyplomatów. Jej rozwój był efektem i pochodną zaimplementowania rozwiązań technologicznych do praktyki dyplomatycznej, z jednej strony wymuszając na państwach wdrażanie nowych praktyk z zakresu dyplomacji, z drugiej pokazując im ogromny potencjał i nowe sposoby osiągania celów polityki zagranicznej w zmieniającym się, cyfrowym systemie międzynarodowym. Intensyfikacja przepływu informacji w wymiarze globalnym, ułatwienie dostępu do nich wymusiły na dyplomacji adaptowanie kolejnych kroków zwiększających jej transparentność. Dodatkowo rozwój nowych mediów, namnażanie się kolejnych kanałów komunikacji, pozwolił na wygenerowanie dialogu (o wciąż ograniczonym potencjale) między oficjalnymi dyplomatami a publicznością międzynarodową, której odczucia, wskazania zaczynają być uwzględniane w decyzjach z obszaru polityki zagranicznej (Broś, 2017). Globalizacja wpływa już – i to zjawisko się nasili – na sposób uprawiania, strukturę i zapotrzebowanie na dyplomację. Przy względnie obniżeniu potrzeb na „usługi dyplomatyczne” w rozstrzygnięciu ważkich kwestii politycznych (zwłaszcza spornych) wzrasta popyt na te „usługi” w wielu innych dziedzinach: gospodarczej, kulturalnej i naukowej (działanie na rzecz optymalizacji wizerunku danego kraju i jego możliwości, tradycji) (Woroniecki, 2004) i jest związane z coraz wyraźniejszym trendem *individual empowerment*. Coraz większa obecność społeczności w krajobrazie punktów odniesienia współczesnych dyplomatów wymaga systematycznej ewolucji i wzbogacania treści oraz narzędzi współczesnej dyplomacji. Coraz bardziej liczna, ale i zróżnicowana globalna klasa średnia wymaga i oczekuje od dyplomatów i polityków coraz więcej. Dyplomaci coraz rzadziej mogą cieszyć się luksusem realizacji zadań za zamkniętymi drzwiami. Coraz częściej działają publicznie, współpracują w sieci/sieciach. To rewolucja! (Rybka-Iwańska, 2018b).

Przez komunikację bezpośrednią, a także fora, portale społecznościowe czy komunikatory internetowe łatwiej dotrzeć do odbiorcy, by realizować postawione przed dyplomatami zadania i cele pośrednie, jakimi są: obiektywizacja wizerunku kraju za granicą, tworzenie i aktualizowanie zintegrowanego systemu informacji o własnej kulturze w światowych zasobach sieciowych, tworzenie i gromadzenie oraz udostępnianie materiałów informacyjnych i promocyjnych (Ziętek, 2010a). Dyplomacja publiczna stała się bardziej „partycypacyjna” niż „prezentacyjna”, gdyż takiej

oczekuje środowisko międzynarodowe. R. Zaharna uważa, że model sieciowy powinien zastąpić tradycyjną dyplomację publiczną. W modelu tym nie chodzi o ilość informacji, ważne jest to, by nadawca miał możliwie najbardziej rozległą sieć i mocne powiązania w jej ramach. Ponadto chodzi o budowanie pewnych mostów, pozwalających pokonywać przeszkody w komunikowaniu na poziomie globalnym. Ważna jest przy tym kwestia badań opinii publicznej, które do tej pory były wykorzystywane przy budowaniu przekazów komunikacyjnych. W nowej dyplomacji powinniśmy także zwracać uwagę na to, w jaki sposób ludzie są ze sobą powiązani, jak tworzą nowego rodzaju sieci. W przyszłości bowiem wiarygodne bazy danych będą bardziej wartościowe niż badania opinii publicznej (Ryniejska-Kiełdanowicz, 2015, s. 381).

Skuteczność dyplomacji publicznej wymaga zróżnicowanego języka komunikacji i częste- go sięgania po instrumenty niestandardowe, niebudzące bezpośrednich skojarzeń z polityką. W tego typu działaniach wysiłki samych instytucji rządowych są niewystarczające. Konieczny jest stały dialog ze społeczeństwem; kierowanie się busolą opinii, gustów i nastrojów, kontakt z myśleniem niezależnym i inspiracja niesztabowymi metodami, nierzadko wymuszającymi weryfikację obranych kierunków. Współpraca z podmiotami spoza administracji publicznej – instytucjami kultury, organizacjami pozarządowymi, think tankami czy kręgami biznesowymi – jest pożądanym instrumentem kreowania wizerunku Polski w świecie (DDPiK-MSZ, 2011, s. 6). Innym sposobem jest wykorzystywanie metod i działań *public relations*, by wzmocnić własną siłę czy prestiż na arenie międzynarodowej. Ważne jest to, że pozostaje coraz mniej miejsca na komunikowanie jednostronne. Dlatego można przewidywać dalsze przenikanie się polityki zagranicznej i *public relations*. Należy odwołać się tu do słów T. Łoś-Nowak (2011, s. 29), że państwa na arenie międzynarodowej funkcjonują w sieci powiązań, co oznacza, że swoją politykę międzynarodową winny realizować raczej w strategiach kooperacyjnych niż w konfrontacyjnych i dysponować potencjałem pozwalającym im być postrzeganymi jako atrakcyjny uczestnik stosunków międzynarodowych. Atrakcyjność państwa ponowoczesnego i jego wartość wzrastają wraz z otwartością na współpracę, umiejętnością wykorzystywania tego, co daje środowisko międzynarodowe, oraz siłą, która pochodzi z przyciągania i ma źródło w atrakcyjności kultury danego państwa, czy postawą wobec ważnych problemów. Wiele współczesnych państw, zwłaszcza wielkich mocarstw czy mocarstw „wschodzących”, rozumie ten fenomen transformacji oraz siły i stara się budować na nim swoją „międzynarodową” markę. (Ryniejska-Kiełdanowicz, 2015, s. 382). Dzięki zoptymalizowanym działaniom *public relations* „odpowiednie” informacje docierają do obywateli państw – a ci ostatni wpływają na decyzje polityczne. W przeszłości często mówiono, że polityka zagraniczna powinna być niezależna od krajowej. Współcześnie jest to niemal niemożliwe. Odpowiedzią na tę zmianę jest właśnie dyplomacja publiczna (Rybka-Iwańska, 2018b).

Podsumowanie

G. Szondi i E. Gilboa (2008) dzielą dyplomację publiczną na dwa rodzaje: tradycyjną dyplomację publiczną i dyplomację publiczną XXI wieku (Szondi, 2008, s. 59–86) oraz nową dyplomację publiczną (Gilboa, 2008, s. 37–58). Autorzy ci zauważają, że tradycyjna dyplomacja publiczna była narzędziem skonfliktowanych ze sobą krajów, które chciały przekonać opinię publiczną

wrogich państw do wywarcia wpływu na ich rządy. Takie działania były charakterystyczne dla okresu zimnej wojny, kiedy dyplomacja publiczna była instrumentem umożliwiającym zmianę w środowisku politycznym w danym kraju. Dopiero na początku XXI wieku odróżniono zimnowojenną dyplomację od jej obecnej formy, nazywanej nową dyplomacją publiczną uwzględniającą więcej podmiotów, będących zarówno odbiorcami, jak i nadawcami komunikatów stosowanych w dyplomacji publicznej. Zmieniły się cele, które były powiązane z potrzebą dostosowania do zmieniającej się sytuacji w środowisku międzynarodowym; za czasów zimnej wojny głównym zadaniem było przekonanie opinii publicznej innych krajów do potrzeby zmiany politycznej w danych państwach. Z kolei nowa dyplomacja publiczna nastawiona jest na budowanie silnej reputacji kraju przez promowanie własnych interesów i zdobywanie poparcia zarówno na gruncie politycznym, jak i ekonomicznym. Wśród cech charakterystycznych nowej dyplomacji publicznej G. Szondi i E. Gilboa wymieniają: udział podmiotów państwowych i niepaństwowych, bazowanie na komunikowaniu dwukierunkowym, zarządzaniu reputacją i wizerunkiem kraju, poruszaniu kwestii krótko- i długoterminowych, budowaniu i utrzymywaniu relacji, bazowaniu na ideach i wartościach.

W tym kontekście można stwierdzić, że dyplomacja publiczna w nowej odsłonie jest silnie powiązana z nową kategorią komunikowania, z międzynarodowym *public relations* (Leszczyński, 2016, s. 46–53), z zaangażowaniem w relacje ze społecznościami krajów przyjmujących, z *winning hearts and minds*, z zarządzaniem poprzez sieci oraz z dbałością o relacje sieciowe i ich rozwój wraz z pogłębianiem i umacnianiem tych „związków”, z „demokratyzacją” dyplomacji (Melissen, 2013, za: Rybka-Iwańska, 2018c).

Według K. Rybki-Iwańskiej, by MSZ mogło realizować powyższe założenia nowej dyplomacji publicznej – chcąc sprostać współczesnym wyzwaniom – powinno być: operacyjne; wyposażone w obszerną wiedzę, także gospodarczą; zorientowane na budowanie sieci kontaktów i partnerstw; zdolne do tworzenia porozumień; zaangażowane i rozeznane w sprawach krajowych; elastyczne i odporne; zorientowane na efekty; zaawansowane technologicznie (Hocking, Melissen, Riordan, Sharp, 2012, za: Rybka-Iwańska, 2018c). Musi także równoważyć otwartość na zmiany i zachowywanie ciągłości w różnych agendach i obszarach, a przy tym dbać o spójność działań; tu koordynacja jest kluczowa. Powinno skupić się na efektywnej, dynamicznej oraz wiarygodnej dyplomacji publicznej, nie zapominać o wzrastającej wadze działań konsularnych i *citizen diplomacy*, a także dostrzec potrzebę zwiększania kompetencji dyplomatów do prowadzenia analiz długoterminowych, planowania strategicznego oraz rozwoju ich umiejętności społecznych (Melissen, 2013, za: Rybka-Iwańska, 2018c), w tym kompetencji „miękkich” i teleinformatycznych.

Na specyficzne zagrożenie dla kulturowego bezpieczeństwa w naszej polityce zagranicznej zwraca uwagę J. Woroniecki (2004), który zauważa, że:

poza MSZ również kancelarie: Prezydenta i/lub Prezesa Rady Ministrów ingerują czy nawet usiłują prowadzić samodzielną politykę zagraniczną, podobnie – w swych dziedzinach – branżowe ministerstwa. Ba, nawet metropolie uważają się za predestynowane do prowadzenia samodzielnie swej polityki zagranicznej i utrzymywania własnych kontaktów z partnerami zagranicznymi. Z jednej strony następuje swoiste „uspołecznienie” tej polityki, przybliżenie jej „do mas” (lub – bardziej elegancko – do społeczeństwa obywatelskiego), z drugiej wzrasta

zamieszanie, szum informacyjny i niespójność w prezentowanym na zewnątrz stanowisku, a nawet pojawia się możliwość manipulowania przez zagranicznych partnerów.

Wpływ nowych technologii na trzy najważniejsze zasady organizacyjne nowożytnej dyplomacji – strukturę hierarchiczną, poufność (bezpieczeństwo informacyjne) i jednokierunkowe kanały komunikacji, przez które MSZ informuje społeczeństwo *ex-post* o swoich działaniach dyplomatycznych – identyfikuje według J. Batora trzy możliwe scenariusze zmian. W pierwszym ICT stają się zasadniczym czynnikiem głębokiej transformacji, struktura hierarchiczna zostaje zastąpiona strukturami sieciowymi; MSZ i placówki dyplomatyczne uczestniczą w zadaniowo zorganizowanych wirtualnych zespołach, grupujących także ekspertów zewnętrznych i w ten sposób dyplomacja przestaje być wyłączną prerogatywą MSZ. Działania dyplomatyczne przybierają postać sieciowo zorganizowanych projektów odnoszących się do konkretnych celów polityki zagranicznej. Część projektów podlega ochronie informacyjnej, a część jest otwarta. J. Bator określa to podejście jako *risk export*. Jednokierunkowy kanał komunikacji publicznej zostaje zastąpiony wieloma kanałami wzajemnych oddziaływań, a społeczeństwo uzyskuje realny wpływ na formułowanie polityki zagranicznej. Drugi scenariusz zakłada utrzymanie *status quo*, a według trzeciego nowe technologie stają się nośnikiem rewitalizacji dotychczasowych norm, procedur i zasad dyplomacji. Hierarchiczne struktury organizacyjne są uzupełniane elastycznymi strukturami zadaniowymi. Kanały komunikacji publicznej są dwukierunkowe, uwzględniające system konsultacji społecznych. Zmiany dotyczą przede wszystkim praktyki dyplomacji, częściowo jej struktur, lecz nie są na tyle głębokie, by transformacji uległa instytucja dyplomacji i jej rola w stosunkach międzynarodowych (Surmacz, 2015b, s. 136–137).

Bibliografia

- Alabrudzińska, E. (red.) (2016). *Dyplomacja europejska wobec wyzwań XX i XXI wieku*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Bania, R., Zdulski, K. (red.). *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*. Łódź: Wydawnictwo Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych.
- Bauman, Z. (2012a). Jedyne, czego możemy być dziś pewni, to niepewność. *Forum*, 16 stycznia.
- Bauman, Z. (2012b). *Etyka ponowoczesna*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Biernat, T. (2014). Czy istnieje rodzina ponowoczesna?, *Paedagogia Christiana*, 2 (34), 184–185.
- Broś, N. (2017). Znaczenie nowych technologii dla współczesnej dyplomacji. *Political Dialogues*, 22, 163–174. Pobrano z: <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DP/article/viewFile/DP.2017.010/14637> (25.02.2019).
- Chahine, J. (2010). *Public Diplomacy: A Conceptual Framework*. Praca doktorska. Montreal.
- Chodakiewicz, M.J. (2019). Dyplomacja publiczna zintegrowana. *Tygodnik Solidarność*, 2. Pobrano z: <https://www.tysol.pl/a28652--Felieton-TS-Prof-Marek-Jan-Chodakiewicz-Dyplomacja-publiczna-zintegrowana> (29.01.2019).
- Cikała-Kaszowska, K. (2015). W poszukiwaniu wspólnoty. Ponowoczesny problem ze wspólnotą w ujęciu Zygmunta Baumana. W: K. Cikała-Kaszowska, W.B. Zieliński (red.), *Spoleczeństwo ponowoczesne – społeczeństwo ponowoczesności. Namysł nad kondycją współczesnego społeczeństwa* (s. 85–96). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II.
- Czaja, J. (2013). *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Kraków: Wydawnictwo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

- Czaputowicz, J. (2018). *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 r.* Pobrano z: https://www.msiz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_jacek_czaputowicz_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2018_roku (18.07.2019).
- Czaputowicz, J. (2019). *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r.* Pobrano z: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2019-roku> (18.07.2019).
- Czarny, R. (2017). Dyplomacja publiczna: praktyka międzynarodowa i polska. W: Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa: księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*. Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ (2011). *Dyplomacja publiczna 2011*. Warszawa: Wydawnictwo MSZ.
- Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ (2012). *Raport MSZ. Dyplomacja publiczna 2012*. Warszawa: Wydawnictwo MSZ.
- Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ (2014). *Raport MSZ. Dyplomacja publiczna 2013–2014*. Warszawa: Wydawnictwo MSZ.
- Dobek-Ostrowska, B., Frasz, J., Ociepka, B. (1999). *Teoria i praktyka propagandy*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dziewiecki, M. (2002). *Ponowoczesność – człowiek – wychowanie*. Pobrane z: https://opoka.org.pl/biblioteka/1/ID/ponowoczesnosc_wychowanie.html (3.03.2019).
- Gilboa, E. (2008). Dyplomacja w epoce informacji. W: B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Grzełowski, B. (2006). *Dyplomacja polska w XX wieku*. Szkoła Główna Handlowa. Warszawa: Oficyna Wydawnicza.
- Gunia, A. (2012). *Wgląd w epokę ponowoczesną*. Pobrane z: https://www.academia.edu/1924245/Wgl%C4%85d_w_epok%C4%99_ponowoczesn%C4%85 (1.03.2019).
- Hereźniak, M. (2011). *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ilczuk, D. (2002). *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*. Kraków: Narodowe Centrum Kultury. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kawecki, W. (2011). Komercjalizacja współczesnej kultury. *Kultura – Media – Teologia*, 1 (4), 8–18.
- Kieliszewski, P. (2008). Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim. *Kultura Współczesna: teoria, interpretacje, krytyka*, 1, 149–163.
- Kieliszewski, P., Poprawski, M. (2009). Instytucje publiczne i dyplomacja kulturalna. Potencjały i wyzwania. *Zarządzanie Publiczne*, 3 (9), 19–32.
- Kieliszewski, P., Poprawski, M., Sójka, J. (red.) (2009). *Instytucje upowszechniania kultury w XXI wieku: przeżytek czy nowa jakość?* Poznań: Wydawnictwo Naukowe Bogucki.
- Kuśmierski, S. (1987). *Świadomość społeczna, opinia publiczna, propaganda*. Warszawa: PWN.
- Lenart, K. (2015). Między postmodernistyczną a poststrukturalistyczną wizją polityki. W: K. Cikała-Kaszowska, W.B. Zieliński (red.), *Spółczesność – społeczeństwo ponowoczesności. Namysł nad kondycją współczesnego społeczeństwa*. Pobrane z: http://bc.upjp2.edu.pl/Content/3605/Spoleczenstwo_ponowoczesne.pdf (4.03.2019).
- Leszczyński, M. (2016). Dyplomacja publiczna jako narzędzie międzynarodowego public relations – casus Polski. W: J. Leśny, J. Nyckowiak (red.), *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne. Część I. Młodzi Naukowcy* (s. 46–53). Pobrano z: <http://marcinleszczynski.pl/wp-content/uploads/2015/10/Leszczynski-C5%84ski-Dyplomacja-publiczna-jako-narz%C4%99dzie-mi%C4%99dzynarodowego-public-relations-casus-Polski.pdf> (25.02.2019).
- Łoś-Nowak, T. (2011). Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej. W: T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie* (s. 17–41). Warszawa: Wydawnictwo Poltext.

- Machiavelli, N. (2005). *Książę*. Przekł. A. Klimkiewicz. Kraków: Wydawnictwo Zielona Sowa.
- Michałowska, G. (2010). Uwarunkowania międzynarodowej współpracy kulturalnej. W: A.W. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Miedzińska, M., Kuszykiewicz, A. (2017). *Dyplomacja publiczna wobec wyzwań współczesnego świata*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- MSZ. Dyplomacja publiczna. Pobrano z: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna> (24.02.2019).
- MSZ. Polityka zagraniczna. Pobrano z: https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/dyplomacja_publiczna/ strona archiwalna MSZ (24.02.2019).
- Ociepka, B. (red.) (2008). *Dyplomacja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ociepka, B. (red.) (2005). *Kształtowanie wizerunku*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ociepka, B. (2012). Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego. *Przegląd Strategiczny*, 1, 129–139.
- Ociepka, B. (2013). *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Orzechowski, M. (2002). Nowoczesna dyplomacja. W: M. Wilk (red.), *Dyplomacja*. Łódź: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Stosunków Międzynarodowych.
- Pacak, P. *Soft power jako środek realizacji celów polityki zagranicznej państwa w systemie postwestfalskim*. Pobrano z: <http://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analizy-stosunkow-miedzynarodowych/Pacak.pdf> (1.03.2019).
- Plachciak, A. (2008). Moralne dylematy rozwoju społeczeństw ponowoczesnych. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, 1 (11), 193–199. Pobrano z: http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2008/2008_01_plachciak_193_199.pdf (1.03.2019).
- Rybka-Iwańska, K. (2018a). *Czym jest dyplomacja publiczna i dlaczego jest tak ważna?* Pobrane z: https://smartdiplo.files.wordpress.com/2018/02/2018_dyplomacja-publiczna_czym-jest-dyplomacja-publiczna-i-dlaczego-jest-tak-wac5bcna.pdf (1.03.2019).
- Rybka-Iwańska, K. (2018b). Pobrano z: <https://rybkaiwanska.com/materialy-edukacyjne-pl/> (materiały edukacyjne) (1.03.2019).
- Rybka-Iwańska, K. (2018c). *Jakie wyzwania publiczne wpływają na dyplomację?* Pobrano z: <https://www.slideshare.net/KatarzynaRybkaIwanska/2018-dyplomacja-publiczna-jakie-wyzwania-globalne-wplywaja-na-dyplomacje> (28.02.2019).
- Ryniejska-Kiędanowicz, M. (2015). Polityka zagraniczna a międzynarodowe public relations państw. Relacja pomiędzy teorią stosunków międzynarodowych a teorią public relations. W: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku* (s. 69–105). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Ryniejska-Kiędanowicz, M. (2015). Rola dyplomacji publicznej w kreowaniu zewnętrznego obrazu Unii Europejskiej. *Przegląd Zachodni*, 1, 157–174.
- Ryniejska-Kiędanowicz, M. (2019). *Dyplomacja publiczna Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Siewierska-Chmaj, A. (2015). Mit polityczny jako narzędzie dyplomacji publicznej i element stosunków międzynarodowych. *Kultura i Polityka: Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie*, 17, 52–64.
- Studia BAS* (2016), 2 (46).
- Sun Wu, Sun Bin. (2012). *Sztuka wojny*. Przeł. J. Zawadzki. Wydawnictwo Create Space.
- Surmacz, B. (2015a). *Autoreferat*. Pobrane z: <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2015/1028/103122-autoreferat-beata-surmacz.pdf> (3.08.2015).
- Surmacz, B. (2015b). *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy, struktury, funkcje*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Szondi, G. (2008). Filary zarządzania reputacją: dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej z perspektywy public relations. W: B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna* (s. 59–86). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wro-

clawskiego.

- Tanalski, D. (1995). Ponowoczesność czy nowoczesność? *Res Humana*, 3. Pobrano z: <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4857> (1.03.2019).
- Tukidydes. (1991). *Wojna Peloponeska*. Przeł. K. Kumaniecki. Wrocław: Ossolineum.
- Umińska-Woroniecka, A. (2010). Od promocji stosunków kulturalnych i naukowych do dyplomacji kulturalnej. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 5–6, 47–72.
- Waluch, K. (2012). *Sieci współpracy kulturalnej w Europie*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Waszczykowski, W. (2016). *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.* Pobrano z: https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2017_2021/expose2/expose2016/ (18.07.2019).
- Wąsowska-Pawlik, A. (2013). *Polityka kulturalna Polski 1989–2012*. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 108–125). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Wolarczyk, K., Małecka-Wolarczyk, I. (2014). *Tożsamość ponowoczesna w ujęciu Z. Baumana i Z. Melosika*. Pobrano z: https://prezi.com/mzr_pzpyahdw/tozsamosc-ponowoczesna-w-ujeciu-zygmunta-bumana-i-zbyszka-me/ (15.11.2014).
- Woroniecki, J. (2004). Negocjacje wielostronne – przyszłością dyplomacji XXI w. *Roczniki (Annales) Stacja Naukowa PAN w Paryżu*, 7. Pobrano z: <http://paris.pan.pl/pl/images/stories/pliki/PDF/Roczniki/R7/woroniecki.pdf> (26.02.2019).
- Wyciskiewicz, E. (2017). Kultury dyplomacji publicznej i obywatelskiej. W: R. Stemplowski (red.), *Współczesna kultura dyplomatyczna: przybliżenie pierwsze* (s. 313–332). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zenderowski, R., Cebul, K., Krycki, M. (2010). *Międzynarodowe stosunki kulturalne*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Ziętek, A. (2010a). Dyplomacja publiczna Polski. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia*, 1 (17), 65–82.
- Ziętek, A. (red.) (2010b). *Międzynarodowe Stosunki Kulturalne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Ziętek, A., Olchowski, J. (2007). *Kultura*. W: M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Agenda Miejska Unii Europejskiej. W poszukiwaniu miejsca dla władz miejskich w europejskiej *policy-making*

DARIUSZ MAĆCARZ
MGR

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych
e-mail: dariusz.maczarz(at)uwr.edu.pl

Słowa kluczowe polityka miejska, agenda miejska, Unia Europejska, *governance*

Abstrakt Agenda Miejska Unii Europejskiej wprowadzona w 2016 roku jest kolejnym krokiem w pogłębianiu wymiaru miejskiego polityk unijnych. Jednym z jej kluczowych elementów jest włączenie przedstawicieli miast do prac nad wypracowywaniem lepszych rozwiązań dotyczących obszarów miejskich na wszystkich poziomach unijnego zarządzania. W artykule przedstawiono zarys ewolucji wymiaru miejskiego UE, mechanizm zarządzania Agendą Miejską i metodę pracy w ramach partnerstw. Wyszczególniono także elementy formuły międzyrządowej i technokratycznej obecnej w Agendzie oraz jej odniesienie do dotychczasowych metod zarządzania publicznego w UE. Dokonano także analizy wyodrębnionych kategorii miast zaangażowanych w pracę partnerstw.

Urban Agenda of the European Union. In search of a place for municipal authorities in European policy-making

Keywords urban policy, urban agenda, European Union, *governance*

Abstract Urban Agenda introduced in 2016 in the EU is the next step in deepening the urban dimension of European policies. Inclusion of city representatives in the work on developing better solutions for future policies affecting urban areas at all levels of EU governance is one of its key elements. The article presents an outline of the evolution of the EU urban dimension, presents the mechanism of managing the Urban Agenda and the method of work within the framework of partnerships. It also focuses on the elements of intergovernmental and technocratic logic present in the Agenda and refers it to the existing methods of public management in the EU. The article analyzes as well types of cities involved in the work of partnerships.

Wprowadzenie

Problemy dotyczące miast i terenów zurbanizowanych, miejski charakter współczesnej cywilizacji, proces urbanizacji, vitalność i kreatywność gospodarek skupionych wokół miast stawiają

kwestie ich rozwoju w ważnym punkcie współczesnej agendy publicznej krajów uprzemysłowionych. Co za tym idzie, próby wypracowania mechanizmów adekwatnej polityki w stosunku do miast stają się coraz wyraźniejszym trendem w działaniach publicznych władz różnego szczebla¹. Jest ona także przedmiotem debat i inicjatyw podejmowanych na poziomie międzynarodowym – w ONZ, OECD, Unii Europejskiej².

Wielu autorów zwraca uwagę, że miasta jako aktorzy polityczni posiadają potencjał wykraczający wyłącznie poza kwestie lokalne. Ich władze i społeczności, dzięki perspektywie praktycznego radzenia sobie z konkretnymi wyzwaniami, z którymi borykają się mieszkańcy, mają wiele do powiedzenia w kwestii skutecznych sposobów rozwiązywania problemów globalnych. Warto wymienić choćby szeroko komentowane i cytowane książki E. Glaesera (2011) *Triumf Miasta*, B. Barbera (2013) *Gdyby burmistrzowie rządziли światem* czy *Spoleczeństwo sieci* M. Castellsa (2010), które przyczyniły się do rozbudowy argumentów formułowanych w tym duchu. Z perspektywy międzynarodowej i państwowej na miasta patrzy się więc nie tylko jak na przedmiot działań publicznych i obszar interwencji – posiadają swój zakres samorządności, ich władze wypracowują własne polityki i strategie rozwoju, są aktywne na arenie międzynarodowej, zrzeszają się w krajowe i międzynarodowe organizacje. Przyznanie, że miasta i obszary zurbanizowane są istotne jako konieczny i wartościowy współtwórca szerokich rozwiązań ma swoje konsekwencje dla polityk publicznych realizowanych w szerszych skalach. Jednym z głównych wyzwań pozostaje kwestia tego, w jaki sposób włączać miasta w praktykę programowania działań publicznych na wyższych szczeblach zarządzania – krajowych i ponadnarodowych. Unia Europejska także staje przed tym dylematem.

Wypracowywanie miejskiej perspektywy dla polityk unijnych stało się elementem dyskusji i programów pilotażowych podejmowanych w UE od końca lat 90., działania te nabrały szczególnego dynamizmu w ostatnich latach. Na forum unijnym pojawił się postulat wyraźnego włączenia miast w proces *policy-making* artykułowany przez stowarzyszenia skupiające miasta, Parlament Europejski, Komisję Europejską (Komisja Europejska, 2014, s. 9). Kamieniem milowym tego procesu może stać się Agenda Miejska przyjęta w 2016 roku w Amsterdamie przez ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za rozwój miast. Jednym z jej głównych deklarowanych celów jest włączenie miast we wszystkie etapy kształtowania europejskiej polityki.

W artykule przedstawione zostały mechanizmy zarządzania Agendą Miejską przyjętą w Pakcie Amsterdamskim – przybliżono rolę, jaką Pakt wyznacza miastom, przedstawiono miasta włączone do tych prac oraz porównano przyjęte rozwiązania na tle unijnych metod zarządzania. W artykule postawiono tezę, że Agenda Miejska jest nowatorskim instrumentem, który daje miastom większą podmiotowość w obszarze kształtowania przyszłych działań UE, jednocześnie przyjmując ostrożne założenia co do planowanych rezultatów jej prac i bezpośredniego wpływu na politykę, pozostawiając moc decyzyjną po stronie Komisji Europejskiej i/lub rządów państw członkowskich. Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: do jakich dotychczas stosowanych unijnych metod zarządzania można zaklasyfikować Agendę Miejską? Jaka jest rola i pozycja miast w ramach działań Agendy? Jaką rolę pełni Komisja Europejska

¹ Szeroki przegląd krajowych polityk miejskich prowadzi OECD, zob. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-urban-policy-reviews_23069341.

² Podczas konferencji HABITAT III w 2016 r. przyjęto Nową Agendę Miejską jako strategię ONZ wobec procesów urbanizacji. Jest ona także jednym z impulsów do działań Unii Europejskiej w obszarze miast i polityki miejskiej.

oraz państwa członkowskie w jej ramach? Artykuł bazuje na metodzie instytucjonalno-prawnej, a także elementach metody porównawczej i systemowej.

Metody zarządzania w UE i jej system

Przed przystąpieniem do analizy specyfiki rozwiązań zaproponowanych w ramach Agendy Miejskiej UE scharakteryzowane zostaną pokrótce unijne metody zarządzania politykami, aby umieścić Agendę Miejską w szerszym kontekście.

System UE charakteryzuje skomplikowana hierarchia oraz kompleksowe współzależności oparte na modelu wielopoziomowego zarządzania. Jego elementem jest współwystępowanie wielu autonomicznych, ale jednocześnie współzależnych aktorów zarówno publicznych, jak i prywatnych. Unię Europejską cechuje brak jednorodnego, silnego centrum decyzyjnego, ograniczona możliwość stosowania sankcji, niehierarchiczność relacji, dochodzenie do decyzji w procesie negocjacji, kompromisów, transfer kompetencji państwa na poziom ponadnarodowy i subnarodowy: regionalny i lokalny (Lackowska, 2009, s. 57). Część instytucji i organów UE reprezentuje optykę państw członkowskich i ich uzgadnianych interesów (Rada Europejska) – inne ponadnarodowej wspólnoty i instytucji technokratycznych (Komisja Europejska). Na proces decyzyjny wpływają więc instytucje UE, rządy krajów członkowskich, ale także organizacje pozarządowe, korporacje, grupy interesu. Instytucjonalny szkielet UE tworzą: Parlament Europejski, Rada UE, Rada Europejska, Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz inne organy, np. doradcza i opiniodawcza Komisja Regionów reprezentująca perspektywę europejskich regionów i samorządów (Rewizorski, 2012, s. 32–33).

W ten dynamiczny układ i stałe poszukiwania efektywnego sposobu wspólnego radzenia sobie z problemami publicznymi wpisane są napięcia i rywalizacja o władzę nad procesem integracji. Rozpięta jest ona między podejściem technokratycznym, w którym role strategiczne i koordynacyjne pełnić mają instytucje wspólnotowe, przede wszystkim Komisja Europejska, a międzyrządowym – z logiką pozostawiania szerokiego spektrum decyzji i kontroli przy państwach członkowskich. T. Grosse (2008, s. 147) zwraca uwagę, że wybór metod i praktyki zarządzania w Unii Europejskiej „jest polem rywalizacji między [...] wyborem kierunkowej logiki integracyjnej w Europie”. Metody zarządzania i sposób rozstrzygania o rozłożeniu ról w ich ramach nie pozostają więc bez znaczenia dla dystrybucji władzy zarówno między poszczególnymi instytucjami europejskimi, jak i między wymiarami europejskim, krajowym i regionalnym.

Wśród metod integracyjnych w UE podstawową rolę odgrywa metoda wspólnotowa, dominuje ona w politykach opartych na programach redystrybucyjnych (m.in. polityka spójności) oraz regulacyjnych (m.in. obszar wspólnego rynku). Opiera się ona na sprecyzowanych regulacjach i prawodawstwie (*hard law*) wiążącym dla państw członkowskich, zakłada także prymat prawa wspólnotowego nad krajowym. Zawiera się w niej zarówno silny komponent technokratyczny, jak i międzyrządowy. Instytucje międzyrządowe mają decydujący wpływ na decyzje i przyjęcie prawa. Warto podkreślić znaczącą rolę Komisji Europejskiej, która posiada inicjatywę w zakresie propozycji legislacyjnych oraz kontroluje wdrożenie przez państwo określonych ustaleń. Dysponuje także znacznym zapleczem eksperckim istotnym w relacjach horyzontalnych

w obrębie UE wobec innych instytucji, w tym przede wszystkim Parlamentu Europejskiego. Siła egzekwowania prawa i jego wtórnej interpretacji spoczywa także na instytucji wspólnotowej. Na ich straży stoi Trybunał Sprawiedliwości UE, którego wyroki są wiążące dla państw członkowskich (Grosse, 2008, 149–159).

Obok metody wspólnotowej bazującej na działaniach regulacyjnych hierarchicznie biegnących od poziomu europejskiego do krajowego i lokalnego, wyszczególnić można także metody „miękkie”. Ich charakterystyczną cechą jest odejście od wiążących ustaleń prawnych, na których bazuje metoda wspólnotowa, a także koordynacja i skupienie się na horyzontalnej współpracy szerszego grona partnerów. „Miękkie” formy prawne służą wypracowywaniu przyszłych regulacji, wytyczaniu kierunków polityk, pobudzeniu debaty i dyskusji wewnętrznej, wspierają także mechanizmy samoregulacyjne. Można je oceniać jako istotne dla rozwoju prawodawstwa i procesu integracji, ale widzieć w nich także próbę ograniczenia regulacji i zastąpienie metody wspólnotowej, która może budzić opór ze strony państw jako wzmacniająca instytucje ponadnarodowe kosztem państw (Grosse, 2008, s. 180–191).

Jednocześnie wśród „miękkich” metod zarządzania wyszczególnić można te, które są bliższe logice międzyrządowej, oraz takie, które akcentują rolę ponadnarodowej, technokratycznej koordynacji. Z punktu widzenia analizowanej Agendy Miejskiej warto wymienić Otwartą Metodę Koordynacji oraz metody zarządzania poprzez sieci. Otwarta Metoda Koordynacji, wykorzystywana szczególnie w polityce społecznej, bazuje na dobrowolności, współpracy i koordynacji krajowych polityk celem osiągnięcia wyznaczonych wspólnie wskaźników i celów. Zastępuje twarde regulacje, opierając się na wymianie najlepszych praktyk, monitorowaniu rezultatów, poszukiwaniu elastycznych i adekwatnych sposobów realizacji celów, poddaniu się wzajemnemu procesowi oceny (Gruszczak, 2006, s. 8). T. Grosse zauważa, że metoda ta w największym stopniu ma charakter międzyrządowy (Grosse, 2008, s. 174). Druga ze wspomnianych metod opiera się na procedurach konsultacji i wykorzystania sieci politycznych, które można opisać jako „różne typy relacji pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi w poszczególnych podsystemach politycznych” (Czapiewski, 2013, s. 109). Składają się więc na nie różnie podmioty zainteresowane polityką publiczną, skupione wokół danego problemu. Wsparcie dla sieci płynie szczególnie ze strony Komisji Europejskiej, która pełni wobec nich rolę moderatora i koordynatora, ale także organizatora. Włączenie różnego rodzaju komitetów konsultacyjnych może być źródłem legitymizacji społecznej dla działań administracji unijnej, metodą budowania poparcia politycznego i wsparcia dalszego rozwoju działań w modelu wspólnotowym (Grosse, 2008, s. 163–164).

Warto także dodać, że sposobem włączania władz miejskich do kreowania polityki UE są formy uczestnictwa w dialogu obywatelskim i konsultacjach. Traktat o Unii Europejskiej zobowiązuje instytucje europejskie do prowadzenia transparentnego i otwartego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i stowarzyszeniami reprezentującymi obywateli. Komisja Europejska w szczególności jest zobowiązana do prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami (Traktat o Unii Europejskiej, art. 11). Protokół nr 2 dotyczący zasady subsydiarności i proporcjonalności określa, że „przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje”, które, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny (Protokół nr 2, par. 2). W praktyce, podczas tego procesu, rolę adwokatów interesów miast odgrywają organizacje je reprezentujące. Wśród najważniejszych, przygotowujących opinie, raporty i propozycje są CEMR (Rada Gmin i Regionów Europy),

Eurocities, Energy Cities, METREX (Sieci Regionów i Obszarów Metropolitalnych), ICLEI (Samorządy dla Zrównoważonego Rozwoju) (Eurostat, 2016, s. 22–23).

Wymienione metody oparte na *soft* i *hard law* oraz podejścia technokratyczne i międzyrządowe w praktyce współwystępują ze sobą, uzupełniają się w ramach działania Unii Europejskiej i aktywności państw członkowskich. Podlegają one w sposób oczywisty ewolucji. Napięcie między wspomnianymi podejściami i poszukiwania efektywniejszych sposobów koordynacji prowadzą także do nowych prób łączenia różnych elementów, które można identyfikować także w ramach Agendy Miejskiej.

Miejski wymiar polityk europejskich

Wypracowywanie miejsca i tożsamości polityki miejskiej w ramach polityki unijnej jest procesem, który rozwija się od prawie 30 lat. Polityka miejska nie jest wyszczególnionym obszarem, w którym UE mogłaby podejmować działania wyrażone wprost. A. Jadach-Sepioło (2009, s. 50) zwraca uwagę, że „brak legislacyjnych kompetencji UE w zakresie rozwoju miast i polityki miejskiej przesądza o jej nieformalnym charakterze w polityce Unii Europejskiej”. Wobec takich ograniczeń wymiar miejski działań unijnych rozwijany był w ramach istniejących koncepcji oraz nieformalnej współpracy międzyrządowej. Podsumował to Parlament Europejski w Rezolucji z 23 czerwca 2011 roku w sprawie europejskiej agendy miejskiej:

europejska agenda miejska obejmuje z jednej strony miejski wymiar polityki UE, zwłaszcza polityki spójności, a z drugiej strony – międzyrządowy nurt podejmowanych na szczeblu europejskim działań na rzecz koordynowania polityki miejskiej państw członkowskich, które są wdrażane w ramach nieformalnych posiedzeń ministerialnych koordynowanych przez kolejne państwa członkowskie sprawujące prezydencję w Radzie i przy aktywnym wkładzie Komisji.

W pierwszym dokumencie dedykowanym miejskiemu wymiarowi polityki europejskiej – komunikacie Komisji Europejskiej. W stronę agendy miejskiej Unii Europejskiej szeroko przedstawiono powody, dla których miasta i obszary zurbanizowane potrzebują szczególnej uwagi w działaniach publicznych na wszystkich szczeblach: unijnym, krajowym i lokalnym (European Commission, 1997). Zwrócono uwagę, że miasta i tereny zurbanizowane są adresatami wielu działań wspólnotowych, w szczególności polityki strukturalnej i spójności – działaniom tym zabrakło jednak wizji i zintegrowanego podejścia. Celem dyskusji, którą rozpoczęła Komisja, miało być podniesienie efektywności istniejących narzędzi interwencji wspólnoty na obszarach miejskich. Kierunkiem, jaki wyznaczyła Komisja, było większe skupienie się na problematyce miast, w ramach istniejących instrumentów, oraz próba wypracowania ulepszonej współpracy i koordynacji działań na wszystkich poziomach.

W kolejnych latach polityka miejska była tematem nieformalnych spotkań ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za różne aspekty rozwoju miejskiego, począwszy od spotkania w Poczdamie w 1999 roku, przez spotkania m.in. w Bristolu w 2005 roku i Lipsku w 2007 roku aż do spotkania w Amsterdamie w roku 2016. Karta Lipska stała się szczególnie istotnym impulsem dla unijnej polityki miejskiej, która łączyła wymiar miejski z polityką spójności i jej wymiarem

terytorialnym, a także zawierała silną rekomendację do prowadzenia polityki miejskiej na poziomie krajów członkowskich (Karta Lipska, 2007).

Traktat z Lizbony potwierdził wypracowywane wcześniej holistyczne spojrzenie na politykę spójności. Spójność odniesiono się do trzech wymiarów: społecznego, gospodarczego i terytorialnego oraz określono, że jest miejscem współdzielonych kompetencji między Unią a państwami członkowskimi (TFUE, art. 4 ust. 2 pkt c). Dało to Komisji Europejskiej mocniejszą pozycję do wprowadzenia kwestii miejskich w ramy polityki spójności i rozwoju regionalnego. Potwierdzeniem tego było rozszerzenie w 2012 roku nazwy Dyrektoriatu Generalnego ds. Polityki Regionalnej na Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. W efekcie miejski wymiar stał się ważnym aspektem polityki spójności w latach 2014–2020. Sformułowano przy tym unijne podejście do zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju miejskiego, które składało się z dwóch kluczowych elementów (Komisja Europejska, 2014). Pierwszy akcentuje postulat zintegrowanego podejścia do różnych koncepcji odnoszących się do wielu wymiarów miejskiego życia, a więc przyjmuje horyzontalne i holistyczne podejście do polityki miejskiej. Drugi wskazuje na konieczność budowy partnerstw dla realizacji tej polityki między obywatelami, społeczeństwem obywatelskim, przemysłem i różnymi szczeblami władzy. Podejście to wskazuje nie tylko na specyfikę rozumienia polityki miejskiej, ale także określa model na poziomie działań publicznych, zgodny z modelem współzarządzania publicznego i zarządzania wielopoziomowego.

Na cechach europejskiej polityki miejskiej zaważyły więc mocno długi proces jej wypracowywania, konieczność utorowania dla niej miejsca w ramach istniejących działań i integracji wielu elementów programów już realizowanych. V. Fedeli i M. González Medina wyszczególniły następujące cechy europejskiej polityki miejskiej: ma status domniemany, jest nieformalna i oparta na partycypacji. Opisały także fazy jej rozwoju. Pierwszy etap obejmował proces „domagania się” agendy miejskiej (1990–1999), podczas którego wypracowywano diagnozy i pierwsze postulaty. Kolejnym krokiem był rozwój „Urban Aquis” (2000–2006), na który złożyło się szereg nieformalnych międzyrządowych porozumień (wspieranych aktywnie przez Komisję Europejską) dotyczących rozwoju przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, planowania przestrzennego. Trzecią fazę wyznacza włączenie wymiaru miejskiego w główny nurt unijnych działań (2007–2013), ujęcie go wprost w programach finansowych realizowanych w ramach polityki spójności, rozbudowę relacji z samorządami, wzmocnienie miejskich sieci wymiany doświadczeń działających w ramach polityk unijnych. Pakt Amsterdamski wpisuje się w kolejny krok – fazę formalizacji europejskiej agendy miejskiej (2014–) (González Medina, Fedeli, 2015).

Pakt Amsterdamski i Agenda Miejska

Pakt Amsterdamski przyjęto na nieformalnym spotkaniu ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za sprawy miejskie podczas prezydencji holenderskiej. W dokumencie jasno zadeklarowano, że akt „nie stworzy nowych form unijnych źródeł finansowania, zbędnych obciążeń administracyjnych, ani nie wpłynie na obecny podział kompetencji prawnych, istniejących schematów pracy i struktur podejmowania decyzji, nie przeniesie też kompetencji na poziom UE” (Pakt Amsterdamski, 2016, par. 4). Co warte podkreślenia, został jednocześnie ukierunkowany na wypracowanie „bardziej skutecznego, zintegrowanego i skoordynowanego

podejścia do polityk i ustawodawstwa UE wraz z ich potencjalnym oddziaływaniem na Obszary Miejskie”. Jako kluczowe określono dążenie Agendy do „zaangażowania Władz Miejskich w opracowywanie polityk, [...] wdrażanie polityk oraz wzmocnienie wymiaru miejskiego w tych politykach”. Ma ona pomóc „uczynić politykę UE bardziej przyjazną dla miast oraz bardziej skuteczną i efektywną” (Pakt Amsterdamski, 2016, par 4).

Agendę określono jako nową formę nieformalnej wielopoziomowej współpracy, skupia ona działające w partnerstwie państwa członkowskie, władze miejskie i regiony, Komisję Europejską, Parlament Europejski, inne organy doradcze, Europejski Bank Inwestycyjny. Partnerstwa łączą współpracę międzysektorową i wielopoziomową na jednej płaszczyźnie, mają objąć całość działań europejskich dotyczących miast w danym obszarze. Koordynacja horyzontalna oznacza obecność obok siebie różnych miast, instytucji europejskich, dyrektoriatów generalnych z Komisji Europejskiej. Wymiar wertykalny realizowany jest przez udział podmiotów lokalnych i regionalnych, rządowych i unijnych, co powinno zapewnić zintegrowane podejście do obszarów miejskich. Partnerstwa skupiają się na 12 obszarach tematycznych, a więc ograniczonej liczbie zagadnień³. Mają też uwzględniać formułowaną ocenę wpływu prawodawstwa UE na obszary miejskie.

Rolę koordynacyjną i monitorującą odgrywa Grupa Dyrektorów Generalnych ds. Miast, która skupia przedstawicieli wszystkich rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów oraz organizacji reprezentującej miasta – Eurocities i CERM. Spotkaniem grupy przewodniczy Komisja Europejska oraz kraj pełniący w danym momencie prezydencję w Radzie UE. Grupa dokonuje oceny postępów Agendy, recenzuje rezultaty działań partnerstw, podejmuje decyzje w sprawie ich listy, dokonuje wyboru zgłoszonych miast i organizacji do pracy w Partnerstwie.

Kluczowym mechanizmem dla Agendy Miejskiej są partnerstwa. Związują się one wokół listy konkretnych zagadnień, wypracowywanych na bazie ankiet przeprowadzanych wśród państw członkowskich oraz organizacji reprezentującej miasta i regiony, a także w rezultacie konsultacji publicznych i warsztatów przeprowadzanych przez Komisję Europejską (Working Programme, 2016). Każde z partnerstw ma za zadanie opracować Plan Działania (*Action Plan*), a założone cele powinny zostać osiągnięte w ciągu trzech lat. Zadaniem partnerstwa w pierwszej kolejności jest więc inwentaryzacja programów, działań, istniejących grup lub sieci zajmujących się danym tematem na poziomie UE. Kolejny etap to identyfikacja „wąskich gardeł” i szans, które pozwolą zidentyfikować obszary, na których skupi się Plan Działania. W trzeciej fazie członkowie partnerstwa wypracowują porozumienie co do zestawu działań i mapę drogową ich realizacji – mogą one obejmować m.in. rozwinięcie propozycji lepszego wykorzystania lub adaptacji istniejących regulacji oraz instrumentów finansowych albo wdrożenie innowacyjnego projektu badawczego. Koordynacja czynności i współpraca w ramach realizacji Planu Działania z innymi podmiotami, a więc wdrożenie Planu Działania, spoczywa na uczestnikach partnerstwa. Oceny działań dokonuje Grupa Dyrektorów Generalnych.

Partnerstwa mogą liczyć ok. 15–20 członków, a zaangażowanie w prace ma charakter dobrowolny. Wśród nich znajduje się nie mniej niż 5 miast europejskich, do trzech miast spośród

³ W listopadzie 2017 r. Grupa Dyrektorów Generalnych uruchomiła dwa nowe partnerstwa niewymienione w Pakcie Amsterdamskim: poświęcone kulturze i dziedzictwu kulturowemu oraz bezpieczeństwu w miejscach publicznych.

zgłoszonych przez kraje członkowskie, Komitet Regionów oraz URBACT⁴, oraz do dwóch zgłoszonych przez Eurocities i CERM. Organizacje te mogą także zgłosić swojego bezpośredniego przedstawiciela do prac, a w przypadku niewystarczającej liczby partnerów, po rozpoczęciu działań, koordynator może zgłosić miasto do udziału w czynnościach (po zatwierdzeniu przez Dyrektorów Generalnych). Ponadto w partnerstwie może brać udział 5 państw członkowskich uzgodnionych podczas spotkania Dyrektorów Generalnych. Komisja Europejska wskazuje swoich reprezentantów w zależności od tematyki partnerstwa spośród odpowiednich Dyrektoriatów Generalnych. Koordynator partnerstwa dodatkowo może zaproponować członkostwo innych zainteresowanych stron: instytucji eksperckich, uczelni, organizacji pozarządowych, przedstawicieli sektora prywatnego. Partnerstwa wybierają jednego lub dwóch koordynatorów na pierwszym spotkaniu (Working Programme, 2016).

Tabela 1. Partnerstwa Agencji Miejskiej ujęte w Pakcie Amsterdamskim i jej uczestnicy

Partnerstwo	Lider	Miasta uczestniczące	Inni	Obserwatorzy
1	2	3	4	5
Zrównoważone wykorzystanie gruntów	Polska, Włochy	Antwerpia, Cork, Lille, Águeda, Stavanger, Stuttgart, Zagrzeb	Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENV, DG JRC, DG R&I), ICLEI, INCASOL, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Eurocities	
Zamówienia publiczne	Haarlem	Gabrovo, Larvik, Monachium, Nantes, Preston, Vantaa	Komisja Europejska (DG REGIO, DG GROW), Europejskie Centrum Pracodawców i Przedsiębiorstw (CEEP), CERM, Eurocities, ICLEI, URBACT, Włochy	
Transformacja energetyczna	Gdańsk, Londyn, Roeselare	Göteborg, Navarra, Tilburg, Groningen, Udine, Vaasa, Warszawa	Region Liwonii, Francja, Niemcy, Komisja Europejska (DG REGIO, DG CLIMA, DG ENER, DG RTD), CEMR, EIB, Eurocities	URBACT
Zmiany klimatu	Genua	Glasgow, Trondheim, Potenza, Loulè, Sfântu Gheorghe	Francja, Polska, Węgry, Bułgaria, Eurocities, CERM, EIB, URBACT, Komisja Europejska (DG REGIO, DG CLIMA, DG ENV, DG RTD, ECHO), Prowincja Barcelona,	
Mobilność w miastach	Karlsruhe Czechy	Bari, Bielefeld, Burgas, Gdynia, Malmö, Nijmegen, Torres Vedras	Region Skåne, Region Wallonii, Cypr, Finlandia, Rumunia, Słowenia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG MOVE, DG ENV), CEMR, Eurocities, EIB, Europejska Federacja Rowerzystów (ECF), POLIS, Międzynarodowe Stowarzyszenie Transportu Publicznego (UITP), Walk21	URBACT, Ministerstwo Środowiska, Natury, Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych Republiki Federalnej Niemiec, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Relacji Królewskich Holandii (NL)

⁴ URBACT to program wykorzystujący środki Europejskich Funduszy Strukturalnych do gromadzenia wiedzy i jej promocji oraz wymiany doświadczeń między miastami.

1	2	3	4	5
Cyfryzacja	Oulu, Sofia, Estonia	Eindhoven, Hamburg, Helsingborg, Lyon, Rzym, Stowarzyszenie Miast Słowenii	Chorwacja, Niemcy, Węgry, Rumunia, Komisja Europejska, Komitet Regionów, CEMR, Eurocities	URBACT, rząd Flandrii
Gospodarka w obiegu zamkniętym	Oslo	Region Flamandii, Kowno, Porto, Prato, Haga	Finlandia, Grecja, Polska, Słowenia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENV, DG CLIMA, DG GROW, DG RTD), CEMR, Eurocities, EIB, URBACT, Stowarzyszenie Miast i Regionów na rzecz zrównoważonego zarządzania zasobami (ACR+)	
Praca i umiejętności w lokalnej gospodarce	Jelgawa, Rotterdam, Rumunia	Berlin, Gent, Angoulême, Kielce, Kiszkolc, Porto, Turyn	Komisja Europejska (DG REGIO, DG EMPL), CEMR, Eurocities, EIB, Grecja, Włochy	URBACT
Ubóstwo miejskie	Belgia, Francja	Birmingham, Lüneburg, Keratsini-Drapetsona, Kortrijk, Lille, Łódź, Timișoara	Region Stołeczny Bruksela, Île-de-France, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Komisja Europejska (DG EMPL, DG REGIO), Eurochild, Eurocities, Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu (EAPN), Europejska Federacja Organizacji Krajowych Pracujących z Bezdolnymi (FEANTSA), UN Habitat, URBACT	
Włączenie migrantów i uchodźców	Amsterdam, Komisja Europejska (DG HOME)	Ateny, Rada Miasta Barcelona, Berlin, Helsinki	Dania, Grecja, Włochy, Portugalia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG EMPL), CEMR, Eurocities, Komitet Regionów, Europejska Rada na Rzecz Uchodźców i Wygnańców (ECRE), EIB, Grupa Polityki Migracyjnej, URBACT	
Mieszkalnictwo	Wiedeń, Słowacja	Lizbona, Poznań, Ryga, Sojusz Miast Szkockich (UK)	Łotwa, Luksemburg, Holandia, Słowenia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENER, DG EMPL), AEDES, Eurocities, EIB, Housing Europe, Międzynarodowa Unia Najemców (IUT), URBACT, UN Habitat	
Jakość powietrza	Holandia	Konstancja, Helsinki, Londyn, Mediolan, Utrecht, Konsorcjum Czystego Powietrza Regionu Zagłębia Ruhry reprezentowane przez miasto Duisburg	Chorwacja, Czechy, Polska, Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENV, DG RTD, DG JRC, DG ENER, DG MOVE, DG AGRI, DG GROW), Eurocities, URBACT, HEAL	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Working Programme of the Urban Agenda...*

Agenda Miejska skupia się na trzech filarach tworzenia i wdrażania polityk europejskich. Pierwszym z nich są *better regulations* – lepsze procedury prawne. Celem nie są jednak nowe regulacje, a wypracowywanie wkładu do przyszłych zmian w istniejących przepisach unijnych uwzględniających potrzeby europejskich miast. Drugi filar to *better founding* – lepsze finansowanie. Podobnie jak w przypadku regulacji, nie ma na celu stworzenia nowych mechanizmów finansowych, ale stanowi przyczynek do „identyfikacji, wspierania, integracji i ulepszenia na odpowiednim poziomie instytucjonalnym [...] źródeł finansowania obszarów miejskich” (Pakt Amsterdamski, par. 5). Trzeci wymiar określony został jako *better knowledge* – lepsze metody dzielenia się wiedzą. Agenda Miejska ma służyć wymianie dobrych praktyk, poszerzeniu wiedzy na temat funkcjonowania obszarów miejskich oraz wypracowywaniu narzędzi służących gromadzeniu i integrowaniu wiedzy potrzebnej do opracowywania *evidence-based policy*.

Raport Komisji Europejskiej z 2017 roku dotyczący funkcjonowania Agendy Miejskiej skierowany do Rady wskazuje na bardzo duże zainteresowanie jej pracami ze strony władz miejskich – odnotowano ponad 250 zgłoszeń (Komisja Europejska, 2017, s. 5). Wśród 12 partnerstw znalazło się ostatecznie 77 miast, niektóre z nich (Londyn, Berlin) biorą udział w kilku kooperacjach⁵. Większość partnerstw koordynują lub współkoordynują miasta (10 z 12) – stanowią średnio 1/3 składu partnerstw. Aż 10 miast bierze udział w pracach Partnerstwa ds. Transformacji Energetycznej. Wśród wszystkich zaangażowanych 10 to małe ośrodki liczące od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców. Jeszcze mniejsze ośrodki reprezentują 3 miasta. Proporcjonalnie 1/4 spośród wszystkich miast zaangażowanych w prace partnerstw to duże podmioty liczące od 500 tys. do 1 mln mieszkańców. Z 23 europejskich metropolii liczących wg raportu *Cities of Tomorrow* powyżej 1 mln mieszkańców w pracę Agendy Miejskiej zaangażowanych jest aż 15 miast (Komisja Europejska, 2008, s. 5). Spośród miast liczących od 500 tys. do 1 mln mieszkańców, których w krajach UE jest 37, w poszczególnych partnerstwach znaleźć można przedstawicieli ponad połowy z nich. W pracach Agendy Miejskiej stosunkowo najmniejszą reprezentację mają więc ośrodki małe, które stanowią ponad 50% wszystkich miast z 28 krajów UE⁶. Co prawda mieszka w nich proporcjonalnie tylko 5,6% mieszkańców Unii, ale taka sama proporcja przypada na miasta od 500 do 1 mln mieszkańców, których w partnerstwach uczestniczy prawie dwa razy więcej.

Podsumowanie

Wokół Agendy Miejskiej udało się zbudować szeroki konsensus oraz poparcie dla postulatu włączenia miast w jej tworzenie. Udało się także wzbudzić duże zainteresowanie ośrodków, które po raz pierwszy „otrzymały miejsce przy stole” w procesie tworzenia przyszłych polityk (Potjer, Hajer, 2017, s. 1). Jednocześnie bezpośredni wpływ Agendy Miejskiej na zmiany dotychczasowych działań, nowe polityki, regulacje i instrumenty jest zapowiadany z dużą ostrożnością. W rok po jej uruchomieniu Komisja Europejska w raporcie zaznacza, że „nie istnieje żadne zobowiązanie prawne do wdrożenia tych działań, które są zatem dobrowolne w przypadku

⁵ W listopadzie 2017 r. Grupa Dyrektorów Generalnych uruchomiła dwa nowe partnerstwa niewymienione w Pakcie Amsterdamskim – poświęcone kulturze i dziedzictwu kulturowemu oraz bezpieczeństwu w miejscach publicznych.

⁶ Raport przygotowany w 2011 r. nie uwzględniał Chorwacji, która dołączyła do UE w 2013 roku.

adresatów działań” (Komisja Europejska, 2017, s. 6). Sama Komisja zapowiedziała przy tym, że „włączyła kwestie miejskie do swojej agendy i prowadzi działania na rzecz poprawy koordynacji wewnętrznej, większego zaangażowania miast i zapewnienia łatwego dostępu do informacji na temat możliwości oferowanych miastom przez UE” (Komisja Europejska, 2017, s. 14).

Z pewnością ważnym novum Agendy Miejskiej jest wyjście poza procedurę konsultacji, która cechuje się nierównowagą między jej stronami choćby w kwestii wyboru tematu. Partnerstwa nie mają zdefiniowanego zakresu prac i tylko ogólnie zarysowany problem, do którego mają się odnieść, pozwala to na samodzielne i twórcze rozwinięcie propozycji działań. Jest też dowartościowaniem władz lokalnych i kompetencji eksperckich skupionych wokół miejskich administracji. W Agendzie uczestniczy całe spektrum miast, z mniejszą reprezentacją miast małych i bardzo dużym zaangażowaniem największych metropolii. Może to wskazywać na bariery finansowe i kompetencyjne, które pokonać muszą mniejsze samorzady, aby brać udział w działaniach na forum europejskim.

Brak nacisku na regulacje i dobrowolność, oparcie na nieformalnych zasadach sytuują Agendę Miejską po stronie „miękkich” metod zarządzania. Można w niej odnaleźć zarówno elementy logiki międzyrządowej, jak i technokratycznej – a więc przybiera formę hybrydową. Agenda powstała na skutek inicjatywy rządów (ich przedstawiciele są obecni przy bieżących pracach), mając szczególną pozycję w ramach monitorującej i koordynującej Grupy Dyrektorów Generalnych. Jej wnioski trafią także na forum nieformalnego spotkania ministrów krajów członkowskich. Agenda nie tworzy nowych formalnych instytucji ani nie zakłada dodatkowych obciążeń biurokratycznych i legislacyjnych. Ważną jej częścią jest nastawienie na procesy uczenia się, wymiany doświadczeń, dobrowolnej koordynacji działań i oceny wypracowywania zaleceń. Cechy te przypominają mogą znane już z Otwartej Metody Koordynacji. Jednocześnie kluczową rolę w Agendzie Miejskiej odgrywa wykorzystanie sieci, jej sformalizowanie na gruncie równorzędnego partnerstwa, gdzie przedstawiciele rządów są tylko jednym z kooperantów. Istotną rolę odgrywa także Komisja Europejska obecna we wszystkich działaniach Agendy: partnerstw, pracach Grupy DG, przygotowaniach do spotkań ministrów, zarządzania unijnymi politykami o miejskim wymiarze. Warto więc zauważyć silną animacyjną i ekspercką funkcję Komisji Europejskiej, która posiada mocną pozycję do nadawania kierunku pracom partnerstw. Jasna deklaracja włączenia efektów pracy Agendy w swoje działania może także sugerować, że pomimo dystansowania się wobec wypracowywania nowej legislacji i mechanizmów finansowych Komisja, opierając się na mandacie płynącym z dorobku partnerstw, będzie proponować nowe działania wspólnotowe.

Co istotne, Komisja Europejska oceniła, że „metoda pracy – wielopoziomowe sprawowanie rządów, zaangażowanie wielu zainteresowanych stron i zintegrowane podejście – funkcjonuje i może być stosowana w innych obszarach polityki” (Komisja Europejska, 2017, s. 14). Agenda Miejska może więc okazać się polem testowym podejścia, które postrzegać można jako próbę poszerzenia kompetencji siły ponadnarodowej Komisji w nieostrym obszarze polityki przez „miękki” mechanizm legitymizowany udziałem i głosem miast wypowiadających się w obecności i za zgodą rządów. Jest to z pewnością próba idąca dalej w kwestii przełamania międzyrządowości niż wspomniana Otwarta Metoda Koordynacji.

Bibliografia

- Barber, B. (2013). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawa: Muza.
- Castells, M. (2010). *Spółczesność Sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czapiewski, T. (2013). Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju Multi-level Governance. W: J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w UE* (s. 107–121). Szczecin–Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.
- European Commission (1997). *Communication from the Commission. Towards an urban agenda in the European Union*. COM(97)197 final.
- Eurostat (2016). *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7596823/KS-01-16-691-EN-N.pdf/0abf140c-ccc7-4a7f-b236-682effcde10f> (5.12.2018).
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Press.
- González Medina, M., Fedeli, V. (2015). Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, 7–22. 10.24965/gapp.v0i14.10287.
- Grosse, T.G. (2008). *Europa na rozdrożu*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gruszczyk, A. (2006). *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Jadach-Sepiolo, A. (2014). Ewolucja europejskiego stanowiska wobec polityki miejskiej w latach 1975–2007. *Problemy Rozwoju Miast 1–2* (6), 50–57.
- Karta Lipska (2007). W: T. Majda, I. Mironowicz (red.) (2017). *Manifesty urbanistyczne w poszukiwaniu współczesnego modelu miasta* (s. 116–122). Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- Komisja Europejska (2008). *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf (1.12.2018).
- Komisja Europejska (2014). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE*. COM(2014) 490 final.
- Komisja Europejska (2014). *Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_pl.pdf (10.12.2018).
- Komisja Europejska (2017). *Raport Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej ws. Agendy Miejskiej dla UE*. COM(2017) 657 final.
- Lackowska, M. (2009). Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji, *Zarządzanie Publiczne*, 3 (9), 53–67.
- Pakt Amsterdamski. Agenda Miejska Unii Europejskiej (2017). W: T. Majda, I. Mironowicz, *Manifesty urbanistyczne w poszukiwaniu współczesnego modelu miasta* (s. 131–140). Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- Potjer, S., Hajer, M. (2017). *Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the UE*. Pobrane z: <https://www.uu.nl/sites/default/files/essay-urbanfuturesstudio-12juli-web.pdf> (30.11.2018).
- Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Dz. Urz. 115, 09.05.2008 P. 0206–0209.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności (2010/2158(INI)).
- Ruskowski, J. (2007). *Wstęp do studiów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej. Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Working Programme of the Urban Agenda for the EU. Draft version. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/urban-agenda-working-programme.pdf (20.11.2018).

Potrzeby edukacji dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej – aspekt aksjologiczny, psychologiczny oraz wybrane akty normatywne

JOLANTA MARTUSZEWSKA
MGR

Akademia Marynarki Wojennej, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
e-mail: jolantahmartuszevska(at)gmail.com

Słowa kluczowe poczucie bezpieczeństwa, aspekt aksjologiczny, aspekt psychologiczny, potrzeby ludności lokalnej, akty normatywne

Abstrakt Każda jednostka powinna zdobyć umiejętność przewidywania i unikania zagrożeń, a także nauczyć się, jak radzić sobie w sytuacjach niebezpiecznych i kryzysowych, m.in. przez ich właściwy osąd oraz ocenę swoich możliwości. Problemem jest dokonanie przełomu w dostrzeganiu zagrożeń, a także odpowiednie edukowanie społeczeństwa i przygotowanie do życia. Konieczna jest zmiana sposobu myślenia na temat potencjalnych zagrożeń zarówno w wymiarze globalnych, jak i w sferze lokalnej. Nie do przecenienia jest właściwa edukacja, wpisująca się w realizację podstawowej potrzeby człowieka – poczucia bezpieczeństwa. Celem artykułu jest próba uporządkowania wiedzy w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa, uwzględniając jej aksjologiczne i psychologiczne aspekty, jak również kontekst prawny.

Needs of education for safety of the local community – axiological aspect, psychological aspect and selected normative acts

Keywords sense of security, axiological aspect, psychological aspect, needs of the local population, normative acts

Abstract Each unit should acquire the ability to predict and avoiding threats, as well as learn how to deal with dangerous and crisis situations, including by their proper assessment and assessment of their capabilities. The problem is making a breakthrough in perceiving threats, as well as educating the population and preparing for life. It is necessary to change the way of thinking about general, potential global threats as well as the local area. It is impossible to overestimate the right education, which is part of the basic human need: to be safe. The aim of the article is to try to organize knowledge in the field of education for safety, taking into account its axiological and psychological aspects, as well as the legal context.

Wprowadzenie

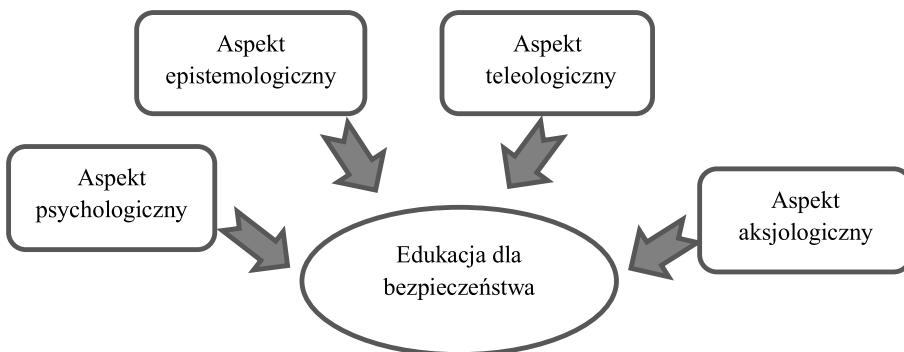
Panuje powszechne przekonanie, że niemal każdy człowiek chce czuć się bezpieczny. Zwiększanie świadomości ludzi na temat istniejących zagrożeń, przez właściwe wychowanie i edukację, pozwala uniknąć „katastrofy” i wzmocnić tym samym ich komfort psychiczny. Zatem „[...] budowanie poczucia bezpieczeństwa polega na takim oddziaływaniu wychowawczym, które przyczynia się do ukształtowania człowieka przekonanego o tym, że potrafi poradzić sobie z wyzwaniami” (Erickson, 2018, s. 12). Każda jednostka powinna zdobyć umiejętność przewidywania i unikania zagrożeń, a także nauczyć się, jak radzić sobie w sytuacjach niebezpiecznych i kryzysowych, m.in. przez ich właściwe oszacowanie oraz ocenę swoich możliwości. Problemem jest dokonanie przełomu w dostrzeganiu zagrożeń zarówno w wymiarze globalnym, jak i obszarze lokalnym oraz odpowiednie edukowanie społeczeństwa, które będzie w stanie spełnienie tej potrzeby zagwarantować.

Artykuł przedstawia wybraną problematykę edukacji dla bezpieczeństwa, a zasadniczej analizie poddano aksjologiczne, psychologiczne oraz procesualne jej aspekty. Uwzględniono także wybrane akty normatywne, które stanowią odzwierciedlenie potrzeb edukacyjnych w świetle przepisów. W opracowaniu wykorzystano metodę obserwacji oraz analizy dokumentów.

U podstaw wszelkich działań edukacyjnych leżą istotne wartości, wzorce, ideały, które wyznaczają kierunek całego procesu. Przez poszanowanie wolności, odpowiedzialności, godności, podmiotowości, autonomii, samostanowienia budujemy przyszłość i właśnie szacunek dla sfery aksjologicznej w procesie kształtowania bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych kwestii.

Edukacja dla bezpieczeństwa korzysta z dorobku psychologii, teologii, epistemologii oraz aksjologii. Z tego względu możemy wyróżnić następujące kategorie edukacji dla bezpieczeństwa: psychologiczną (potrzeby), aksjologiczną (wartości), epistemologiczną (teoria poznania), teleologiczną (cele).

Umocowanie w psychologii bezpieczeństwa pozwala wypracować nawyki, dzięki którym możliwe jest zaspokojenie indywidualnych i społecznych potrzeb związanych z tym aspektem, a także umożliwiające ustawiczne kształcenie i dostosowanie się do aktualnych warunków cywilizacyjno-kulturowych.



Rysunek 1. Aspekty edukacji dla bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kaczmarczyk, Dobrowolski, Dąbrowska (2018), s. 100–116.

Naukowcy zwracają uwagę na konieczność nowego podejścia do kwestii aksjologicznych w edukacji dla bezpieczeństwa. Szczególnie eksponowana jest teza o potrzebie odwoływania się do istoty podstawowych problemów życia społecznego i indywidualnego, do potrzeb, pragnień i celów życiowych jednostek. Na podstawie wielu badań naukowych, poświęconych m.in. systemowi wartości młodzieży, stwierdzono, że wzrosło znaczenie niezależności, przy jednoczesnym spadku akceptacji wartości afiliacyjnych (Świda-Ziemba, 1995, s. 143). Współczesna młodzież, częściej niż kilka lat temu, podkreśla istnienie rozbieżności poglądów w kwestiach społecznych i moralnych między rodzicami i dziećmi – młodzi ludzie chcą sami kształtować swój stosunek do świata i ponosić za to osobistą odpowiedzialność.

Aksjologiczny aspekt edukacji

Funkcjonują różne wyjaśnienia tego pojęcia, według których wartością jest:

- to, co cenne,
- to, co zgodne z naturą,
- to, czego chcemy,
- to, czego pożądamy,
- to, co zaspokaja potrzeby,
- to, co dostarcza zadowolenia, przyjemności,
- to, co lepiej, żeby było, niż nie było,
- to, co obowiązuje,
- to, co domaga się istnienia.

Każdą kulturę cechuje własny system wartości, który jest uzależniony od historii, tradycji narodowych, systemu sprawowania władzy. Współcześnie dużą wagę przywiązuje się do „edukacji aksjologicznej”, która prowadzi do świadomego wybierania przez ludzi wartości oraz określania ich hierarchii, aspiracji zawodowych i preferowanych stylów życia. Najważniejszy w nim jest człowiek, jego życie i rozwój.

Aksjologia wpływa na edukację i jej cele (wychowawcze), gdyż przedstawia pogląd na postrzeganie świata wartości, zwraca uwagę na indywidualne systemy i hierarchie. Edukacja jest procesem rozwoju człowieka, stopniowym przygotowywaniem do życia w społeczeństwie w taki sposób, aby swobodnie poruszać się w przestrzeni aksjologicznej (odkrywać, tworzyć, akceptować wartości) w poszukiwaniu swojego miejsca w świecie. Daje możliwość obiektywnego poznawania i respektowania wartości wyznawanych przez innych członków społeczeństwa, a tym samym rozbudzania w sobie potrzeby rozwoju intelektualnego. Jednak we współczesnym świecie, w dobie ewolucji rynków pracy, nietrudno dostrzec, że aksjologiczny wymiar aktywności człowieka ulega przekierowaniu na wartości niższe (prestiżowe, witalne, hedonistyczne, utylitarne). Słabnie znaczenie takich wartości moralnych jak sprawiedliwość czy dobroć, wszystko podlega relatywizacji – liczy się indywidualizacja, odpowiedzialność za samego siebie.

Konieczny jest dialog między młodym człowiekiem a wychowawcami, nauczycielami i rodzicami, aby móc budować u młodych aksjologiczną strukturę rozwoju wewnętrznego, choć trudno jest konkurować z wartościami hedonistycznymi, gdy konsumpcyjny wymiar życia staje się powszechny. W tym dialogu – odwołując się do aspektu aksjologicznego, być może łatwiej będzie przekonać młodych, aby

krytyczniej odnosili się do świata konsumpcji. Nie chodzi tu o całkowitą rezygnację z dobrodziejstw współczesnego świata, ale o umiejętne poruszanie się w nim, przy jednoczesnym rozpoznawaniu zagrożeń.

Nie sposób charakteryzować procesu wychowania bez postawienia problemu wartości jako głównego problemu aksjologicznego, który nie musi być definitywnie rozstrzygnięty przez naukowców. Podejmując jednak aksjologiczną refleksję w kontekście wychowania, nie można pominąć sformułowania, określenia definicji wartości, gdyż występuje tu ścisła korelacja. Wartości stanowią jeden z głównych wyznaczników i celów ludzkiego działania, nadają sens poczynaniom człowieka i jego życiu. Powinny być akceptowane, rozumiane i szanowane.

J. Półturzycki (1997, s. 100) podkreśla, że podstawowym zadaniem edukacji jest kształtowanie wśród jej uczestników wartości uniwersalnych. Wśród nich szczególne miejsce zajmują np.: prawo do życia i wolności, swobody obywatelskie, demokracja, tolerancja, możliwość samorealizacji, rodzina, praca, edukacja, zdrowie i jego ochrona. Ponadto, według K. Deneka, do ogólnoludzkich wartości należą godność, odpowiedzialność, bezpieczeństwo i prawa człowieka, rozwój, natura, solidarność, dobra wspólne, równość, szczerłość, uczciwość, sprawiedliwość, patriotyzm (Pieczywok, 2014, s. 311–324).

W skład aksjologii społecznej wchodzi wartości moralne i estetyczne. Te pierwsze służą spajaniu środowiska społecznego, łączą poszczególne podmioty wokół koncepcji dobra wspólnego. Zdaniem W. Kitlera dobro wspólne narodu to „[...] rzeczy, stany, okoliczności i sytuacje, które cały naród (suweren) uznaje za będące przedmiotem jego pożądanego i posiadania” (Pieczywok, 2014, s. 313). Wartości moralne są wyznacznikiem kultury duchowej społeczeństwa i świadczą o jego zintegrowanej wspólnotowej tożsamości.

Nie można mówić o podmiocie bezpiecznym bez stabilnego kontekstu moralnego, zatem w zakresie niezbędnych treści procesu edukacji dla bezpieczeństwa zbioru wartości moralnych musi zostać bezwzględnie wpisany. Nie można mówić o podmiocie bezpiecznym bez stabilnego kontekstu moralnego. Podmiot bez wyraźnie określonego zbioru wartości odczuwa dysonans poznawczy, a jednocześnie jest świadomy odpowiedzialności za dokonanie wyboru konkretnej wartości i wynikających stąd konsekwencji. M. Ossowska (1985, s. 159) wyjaśnia:

Mówiąc o konflikcie, możemy mieć na myśli rzeczy różne. Gdy mają one miejsce w psychice indywidualnej, przeżywać konflikt to tyle, co przeżywać rozterkę. Przeżywamy ją, gdy stoimy wobec konieczności wyboru między dwiema wartościami, których równocześnie mieć nie można, albo między dwiema złymi ewentualnościami, których jednocześnie nie można uniknąć.

Taka sytuacja powoduje szczególny rodzaj niepewności i zagrożenia.

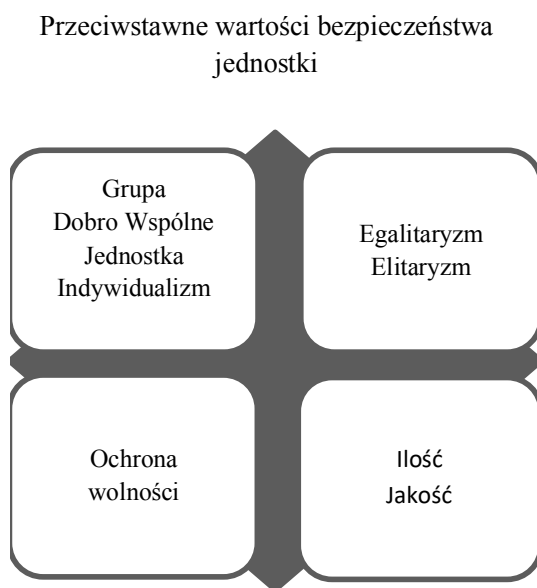
Wartości estetyczne skumulowane są w dziedzictwie kulturowym. Rolą edukacji dla bezpieczeństwa jest przekaz wartości estetycznych w postaci dziedzictwa kulturowego społeczeństwa (narodu). Spełnia on funkcję integracyjną, a przez wzmacnianie więzów społecznych tworzy wzorce życia bezpiecznego. S. Ossowski (1999, s. 89) dziedzictwo kulturowe zdefiniował następująco:

Potocznie, gdy mówi się o kulturowym dziedzictwie grupy społecznej, np. narodu, ma się na myśli nie tylko tzw. kulturę osobistą jednostek, do której sprowadzałyby się owe wzory

reakcji, ale również, i to może nawet przede wszystkim, zespół wytworów takich, jak dzieła sztuki, dzieła naukowe, wytwory techniki, osiedla, instytucje. Przedmioty tego rodzaju są przekazywane z pokolenia na pokolenie i im w znacznej mierze kultura grupy społecznej zawdzięcza swoją ciągłość, w szczególności kultura społeczeństw o bardziej rozbudowanej strukturze.

Świat wartości ulega ciągłym zmianom i modyfikacjom. Wartość, która dawniej była postrzegana jako ważna, istotna dla rozwoju jednostki, straciła na znaczeniu, kosztem innej niekoniecznie istotniejszej.

Bezpieczeństwo jednostki jako wartość



Rysunek 2. Przeciwstawne wartości bezpieczeństwa jednostki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Harbatski, Krzysztofik-Gogol (2016), s. 54–64.

Postawmy tutaj pytanie: czym to jest wartość? Odpowiedź nie jest oczywista – to, co człowiek najbardziej ceni, co ma dla niego największe znaczenie, co jest dla niego istotne, to: uczciwość, sprawiedliwość społeczna i życie w zgodzie z naturą, jak również przekonania o pożądanym stanach docelowych, które kierują wyborami człowieka oraz oceną zachowań i zdarzeń.

Bezpieczeństwo jednostki polega na zaspokojeniu najważniejszych potrzeb dotyczących przetrwania, stabilizacji, dobrobytu oraz jakości życia. Jest potrzebą egzystencjalną jednostek, grup społecznych, państwa. Jednak bezpieczeństwo, jako wartość, powinno uzyskać aprobatę jednostki, a tym samym społeczeństwa. Natomiast utrata tej wartości może spowodować za-

grozenie dla stabilności życia wspólnego. Istotny jest również system prawa, który zapewnia porządek w stosunkach społecznych – to procedury postępowania w przypadku, kiedy jednostka, rodzina czy grupa społeczna znajdują się w trudnej sytuacji życiowej.

Z wartościami jednostki wiążą się nie tylko potrzeby, ale także ryzyko i cele jednostki, realizowane przez określony model polityki społecznej państwa. Miarą oceny osiągnięcia celu może być sukces lub porażka.

Wartość jednostki a polityka społeczna

A. Kurzynowski definiuje politykę społeczną jako działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie (Kurzynowski, 2003, s. 11). Współpraca władz samorządowych i pozarządowych nie zawsze w pełni ze sobą współgra, choć jest podejmowana coraz częściej. Uzewnętrznia się przez wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań w wielu dziedzinach życia społecznego i metodach realizacji zadań, nowych możliwościach finansowania czy też poprawie komunikacji między mieszkańcami a władzami miast. Niemniej wiele jest jeszcze w tej kwestii do zrobienia.

J. Rosner określa politykę społeczną jako działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy, zmierzających do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb (Rysz-Kowalczyk, 2002, s. 30). Społeczeństwo w coraz większym stopniu formuluje pod adresem władz lokalnych swoje postulaty – jednak większe szanse na ich wysłuchanie i uwzględnienie mieszkańcy mogą uzyskać, występując jako reprezentanci różnych organizacji społecznych. Korzystanie z podmiotowości prawnej oraz większa siła przebicia (grupa, a nie pojedynczy petent) przekłada się na poważniejsze traktowanie zgłaszanych postulatów przez władze lokalne i inne podmioty.

Do instrumentów prawnych, które pomagają w realizacji polityki społecznej, zaliczamy (Wieczorek, Sarota, 2019, s. 150–154):

- spisane w dokumentach międzynarodowych, Konstytucji RP, realizowane w aktach prawnych prawa i wolności obywatelskie (prawa negatywne polegające na nieangażowaniu się państwa) oraz prawa socjalne (prawa pozytywne wymagające udziału państwa),
- regulacje prawne mające wpływ na różnorakie dziedziny życia, zwłaszcza zachowania ludzi jako podwładnych i przełożonych (prawo pracy) oraz członków rodzin (prawo rodzinne).

Do tradycyjnych dziedzin bezpieczeństwa społecznego, mającego istotne znaczenie, można zaliczyć system edukacyjny, instytucje poprawiające sytuację osób starszych czy niepełnosprawnych, itp. Każdy człowiek powinien zwiększać osobistą odpowiedzialność za życie, zdrowie, bezpieczeństwo swoje i innych, w razie konieczności przy pomocy i wsparciu instytucji społecznych.

Poczucie bezpieczeństwa personalnego w XXI wieku obejmuje cztery przestrzenie:

1. Wiedza na temat zagrożeń oraz mechanizmów rządzących życiem politycznym, gospodarczym i społecznym w globalizującym się świecie.

2. Rozwijanie zdolności metapoznawczych jednostki, zwanych „myślenie o myśleniu”, „wiedza o wiedzy”, „poznanie poznania”.
3. Dbanie o edukację medialną w szkołach, krytyczno-refleksyjny stosunek do przekazów medialnych, rozumienie ich mechanizmów, korzyści i negatywnych stron.
4. Wspomaganie jednostki w tworzeniu kultury, budowaniu świata wartości, wyrabianie nawyków samodoskonalenia i szeroko rozumianego wzbogacania własnej osobowości, w nieustannym obcowaniu z wiedzą.

Bezpieczeństwo jednostki jako potrzeba

Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo jest dla każdego człowieka czymś innym, bardzo osobistym i indywidualnym, ale zależne jest od wieku, płci, środowiska, warunków egzystencji i wreszcie od preferowanego systemu wartości. Potrzeba to warunek egzystencji i rozwoju człowieka. Jej niezaspokojenie wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. To także niezaspokojony stan braku czegoś, aktywizujący do działania.

W teorii potrzeb bezpieczeństwo jest rozumiane jako kategoria formalna, składająca się z konkretnych potrzeb, bądź jako potrzeba, której treść wiąże się z zapewnieniem podstawowych warunków zdrowia psychicznego jednostki. S. Siek wskazuje, że potrzeba bezpieczeństwa odpowiada instynktowi samozachowawczemu, a jej niezaspokojenie wiąże się z odczuwaniem lęku i niepokoju (Siek, Grochowska, 2001, s. 150). Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą człowieka i odgrywa ogromną rolę w wartościowaniu otoczenia oraz podejmowaniu działań.

Potrzeby w psychologii przedstawione są jako podstawowe dyspozycje do działania, w dużej części wrodzone – posiadają jedną charakterystyczną cechę, mianowicie czynnik motywacyjny. Człowiek, aby żyć i właściwie funkcjonować, potrzebuje zasobów oraz ma potrzebę ich gromadzenia. Źródłem aktywności jest napięcie, które pobudza organizm do działania, natomiast działanie, wynikające z potrzeby, nastawione jest na redukcję napięcia i przywrócenie stanu równowagi. Na przykład przeczytanie dobrej książki może być czynnikiem zaspokojenia potrzeby estetycznej i w efekcie może wzmacniać napięcie motywacyjne, powodujące chęć przeczytania kolejnej, dobrej lektury. Proces zaspokajania potrzeb może odbywać się automatycznie, bez udziału świadomości, gdy organizm, odczuwając napięcie motywacyjne, znajduje odpowiedni przedmiot, który je redukuje. Niezbędne zatem jest poszukiwanie owego przedmiotu. Istotna jest także potrzeba posiadania filozoficznego czy religijnego światopoglądu, który pozwala zrozumieć otaczającą rzeczywistość. Te potrzeby, podobnie jak potrzeby fizjologiczne (najniższe w hierarchii), mają wielką siłę oddziaływania, a ich niezaspokajanie ma istotny wpływ na samoocenę, pogląd na świat i odnoszenie się do niego.

Psychologiczny aspekt bezpieczeństwa

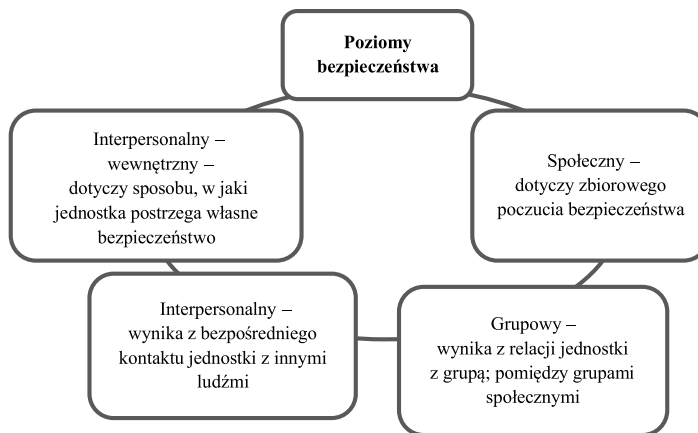
Do komponentów bezpieczeństwa można zaliczyć: odczuwany stan komfortu psychicznego i związany z nim brak poczucia zagrożenia oraz umiejętność rozpoznawania zagrożenia i reakcji adekwatnej do sytuacji. Sposób patrzenia na rzeczywistość zależy od wielu czynników, miano-

wicie: doświadczeń, aktualnych celów i potrzeb, właściwości naszego umysłu, cech osobowości wyzwalanych w stanach emocjonalnych. Warto podkreślić, że poczucia bezpieczeństwa nie da się zobiektywizować.

W. Kostecki w książce *Strach i potęga* zaznacza, że istotna jest redefinicja pojęcia zagrożenia – z fizycznego na psychologiczne. Istotą jest zrozumienie, że szkody poczynione przez wyspecjalizowane jednostki innych państw nie ograniczą się do zwykłych ataków hackerskich, takich jak kradzież poufnych informacji i danych, zablokowanie stron internetowych czy nawet trwale uszkodzenie sieci obsługiwanych przez nie ośrodków administracyjnych, przemysłowych i innych (Kostecki, 2012, s. 64, 74).

Skutki zastosowania cyberbroni uwidocznia się w nastrojach zdezorientowanego społeczeństwa, jednostek, w zachowaniu kręgów gospodarczych obawiających się manipulacji na rynku finansowym oraz wykradania tajemnic finansowych. Zgodnie z maksymą Sun Tzu – chińskiego generała: „Jeżeli przeciwnik jest wypoczęty, skłoń go do wysiłku. Jeżeli jest jednomyślny, spraw by się podzielił. Atakuj, gdy jest nieprzygotowany. Idź tam, gdzie się Ciebie nie spodziewa” (Sun Tzu, 2007, s. 10).

Przykładów ataków internetowych z ostatnich lat nie brakuje. Istotne jest, aby o tego typu zagrożeniach, a przede wszystkim sposobach zwalczania, młodzież uczyła się w szkołach.



Rysunek 3. Poziomy bezpieczeństwa człowieka

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Klamut (2012), s. 42–45.

Bezpieczeństwo w znaczeniu psychologicznym to interakcyjnie postrzegana stabilność, pewność w różnorodnych układach interpersonalnych, której podstawą jest relacja jednostki z otoczeniem. Człowiek dąży do tego, aby móc przewidzieć zachowania innych ludzi. Natomiast społeczny charakter bezpieczeństwa jest związany z rzeczywistą lub wyobrażoną obecnością innych.

Poczucie bezpieczeństwa wiąże się z fizycznym i psychicznym odczuwaniem spokoju i pewności, brakiem zdarzeń niebezpiecznych lub redukcji ryzyka i niepewności, dobrym poinformowaniem (wyedukowaniem), pewnością własnej stabilizacji. Istotna w tej kwestii jest

również świadomość zakotwiczenia w otoczeniu społecznym. Do indywidualnych warunków poczucia bezpieczeństwa jednostki zaliczamy:

- tendencje do doświadczania lęku i strachu,
- wczesnodziecięce doświadczenia, w wyniku których jednostka może postrzegać świat jako zagrożenie,
- skłonność do podejmowania ryzyka,
- samoocenę,
- neurotyczność a zrównoważenie emocjonalne,
- bierny egocentryzm.

Nie jesteśmy, jako społeczeństwo, wolni od sytuacji braku bezpośredniego zagrożenia, kiedy:

- nastąpią burzliwe i nieoczekiwane zmiany w życiu jednostki,
- wystąpi kryzys emocjonalny, behawioralny, poznawczy.

Wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa następuje przez działalność edukacyjną, która wspomaga budowanie własnej kondycji psychicznej, doskonali umiejętności związane z praktycznym działaniem w różnych sferach życia – wpływa na poczucie bezpieczeństwa, dzięki elementowi teoretycznemu, ale przede wszystkim praktycznemu. Kształtuje również postawy prospołeczne, bardzo ważną jest współpraca ze środowiskiem lokalnym, służbami profesjonalnie przygotowanymi do działań na rzecz bezpieczeństwa, organizacjami i instytucjami społecznymi, pozarządowymi, jak: Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna, Wojsko Polskie.

Edukacja dla bezpieczeństwa na potrzeby ludności lokalnej

Głównym celem edukacji dla bezpieczeństwa jest ukazanie potrzeby rozwijania świadomości całego społeczeństwa w zakresie nowych zagrożeń oraz wykształcenie nawyków reagowania na nie. Wymaga to zaangażowania wielu instytucji, poczynając od rodziny i szkoły, na mediach i władzy publicznej kończąc.

Jednak, aby społeczeństwo było odpowiednio przygotowane do prawidłowych postaw i zachowań, w sytuacjach niebezpiecznych potrzebne jest wsparcie ze strony samorządu lokalnego oraz władz państwowych. Działania informacyjne w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom powinny być poparte przez odpowiednio przygotowaną edukację dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych. Dużą rolę do odegrania mają tu organizacje społeczne i pozarządowe.

R. Krawczyński przyjmuje następujące twierdzenia, związane z edukacją społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa:

- skuteczność działania społeczeństwa demokratycznego jest umiejętnością samoorganizacji oraz zaangażowania w sprawy społeczne i regionalne, włączając w to zapewnienie sobie bezpieczeństwa;
- żadne, nawet najlepiej zorganizowane społeczeństwo, państwo nie jest w stanie określić wszystkich zagrożeń;
- ochrona ludności i ratowanie życia ludzkiego to dziedziny, które powinny podlegać stałemu doskonaleniu i rozwojowi;
- współpraca w zakresie poprawy bezpieczeństwa powinna wiązać się zarówno z inicjatywą samorządu terytorialnego, jak i społeczeństwa;

- zakres tej działalności powinien uwzględniać potrzeby ludności oraz specyfikę terytorialną, ekonomiczną i społeczną.

Należy uświadamiać ludziom, że każdy z nas ma wpływ na własne bezpieczeństwo, a koordynacja wszystkich elementów i sektorów ochrony ludności pomoże w przeciwdziałaniu zagrożeniom oraz w minimalizowaniu ich skutków (Pieczywok, 2011, s. 10).

Przygotowanie społeczeństwa na wypadek sytuacji o charakterze nadzwyczajnym jest konstytutywnym etapem w zakresie ochrony ludności, stąd tak ważna jest świadomość istnienia potencjalnych zagrożeń.

Skuteczność ochrony i jej poziom zależą od momentu rozpoczęcia edukacji, która powinna objąć już najmłodsze dzieci. Pożądane rezultaty w zakresie edukacji społeczeństwa można osiągnąć, bazując na doświadczeniach i rozwiązaniach przyjętych w innych krajach (Pieczywok, 2011, s. 11). W państwach europejskich stosuje się skuteczną formę podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na danym obszarze dzięki integracji środowisk lokalnych, wiąże się to z kształtowaniem poczucia przynależności do wspólnoty oraz tworzeniem więzi środowiskowych. Zapoczątkowany w Skovde (Szwecja) program „Bezpieczne gminy” został adaptowany do naszych realiów i wdrożony w Polsce w Tarnowskich Górach.

Tworzenie takiego programu polega przede wszystkim na analizie najważniejszych i najbardziej prawdopodobnych zagrożeń w danej gminie. Jego realizacja polega na stałej współpracy ze społecznością lokalną, która zostaje zaangażowana we wszystkie praktyczne działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa. Realizowane w Szwecji programy cieszą się ogromną popularnością i przynoszą bardzo dobre rezultaty w odniesieniu do integracji społeczności lokalnych oraz podnoszenia wiedzy i umiejętności w zakresie bezpiecznych zachowań.

Edukacja dzieci i młodzieży w szkołach odgrywa szczególną rolę w kształtowaniu bezpiecznych zachowań i postaw. Na świecie proces wychowania i edukacji społecznej bardzo wcześnie wzbogacany jest o treści związane z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem. W Polsce dzieje się podobnie, już na etapie edukacji przedszkolnej przekazywane są informacje o zagrożeniach. Jednak, aby efekty były wysoce zadowalające, potrzebny jest system, który koordynowałby obecność wskazanych zagadnień w toku edukacji (na wszystkich etapach), a ponadto obejmowałby swoim programem także osoby dorosłe, które formalną edukację już zakończyły. Niemniej należy położyć szczególny nacisk na praktyczne przygotowanie dzieci i młodzieży do właściwego zachowania się w razie zagrożenia.

Edukacja dla bezpieczeństwa a wybrane akty normatywne

Potencjał społeczny, w tym kapitał ludzki, jest ważnym czynnikiem warunkującym sprawność państwa, wzrost gospodarki narodowej, aktywności społeczeństwa obywatelskiego oraz ogólną poprawę jakości życia obywateli. Istotnym elementem rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego jest edukacja na rzecz bezpieczeństwa.

Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej:

nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa

publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych.

Osiągnięcie tego celu wymaga:

- tworzenia spójnych przepisów prawnych,
- kształtowania postaw społecznych,
- doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa.

Jest to możliwe przez upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, strategia bezpieczeństwa narodowego RP precyzuje, że instytucje zajmujące się edukacją powinny intensyfikować działania w tym zakresie, koordynować działania różnych, związanych z tą działalnością instytucji i dbać o kompetencje odpowiedzialnych osób (Pieczywok, 2011, s. 39). Większy nacisk należy położyć na jakość kształcenia w zakresie zagadnień istotnych dla bezpieczeństwa państwa i obywateli w powszechnym systemie edukacji oraz szkolnictwie wyższym, a także na doskonalenie zawodowe żołnierzy, funkcjonariuszy publicznych, personelu cywilnego wojska i służb, pracowników administracji publicznej oraz nauczycieli przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 26 lipca 2018 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. poz. 1679) przewiduje do realizacji w ramach przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa zagadnienia, zrozumienie których pozwoli wypracować mechanizmy pozwalające rozpoznać zagrożenia oraz opanować zasady postępowania w takich przypadkach.

1. Bezpieczeństwo państwa – objaśnienie działania mechanizmów rządzących zapewnieniem ładu, porządku, stabilności społeczności ludzkich, towarzyszących temu koncepcji, metod i form postępowania. Uczy rozumienia problematyki bezpieczeństwa państwa, posiada przy tym wieloaspektową wykładnię: kreuje zrozumienie przeszłości, tworzy obraz teraźniejszości i stanowi przesłanki do myślenia o przyszłości. Ujęta w treściach nauczania problematyka koncentruje się na zarządzaniu, polityce i strategii bezpieczeństwa z uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego.

Istotnym elementem jest także przygotowanie do działań ratowniczych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (wypadków masowych i katastrof). Treści tu zawarte dotyczą organizacji działań ratowniczych, kształcenia umiejętności praktycznych, stosowanych przy nauce udzielania pierwszej pomocy. Podjęcie akcji ratunkowej przez świadka zdarzenia, prowadzenie jej do czasu przyjazdu karetki pogotowia, jest w stanie uratować życie, natomiast zaniechanie działania w nieuchronny sposób doprowadzić może do śmierci chorego.

2. Podstawy pierwszej pomocy – umiejętność udzielania pierwszej pomocy, jak również edukacja zdrowotna z uwagi na największe prawdopodobieństwo wykorzystania ich

w praktyce, w życiu, zwłaszcza właściwe postępowanie z osobami, u których wystąpiło nagle zatrzymanie krążenia.

3. Edukacja zdrowotna obejmuje m.in. zagadnienia zdrowia w wymiarze indywidualnym i zbiorowym. Zachowania prozdrowotne, np. wyrabianie w uczniach odpowiednich nawyków ma istotne znaczenie, gdy zdobyte umiejętności trzeba zastosować w warunkach realnego zagrożenia, kiedy naturalnie występujący wysoki poziom stresu utrudnia prowadzenie akcji ratunkowej.

W przypadku Narodowych Sił Rezerwowych istotne jest, aby w trakcie szkolenia żołnierzy zwrócić szczególną uwagę na sytuacje wzrostu zagrożeń militarnych lub niemilitarnych w czasie klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań antyterrorystycznych, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego (Pieczywok, 2011, s. 67). Tematyka zagrożeń jakże aktualna w XXI wieku.

Wzmocnienie armii zawodowej nastąpi dzięki siłom rezerwy, które szybko zareagują w sytuacji wzrostu zagrożeń militarnych lub niemilitarnych, związanych z potrzebami zarządzania kryzysowego w czasie klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, działań antyterrorystycznych, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego (Pieczywok, 2011, s. 67).

Wyszkoleni żołnierze rezerwy wzmocniają Siły Zbrojne RP, łącząc powinności służby z obowiązkami zawodowymi. Temu celowi służy wyselekcjonowany, ochotniczy zasób żołnierzy rezerwy, posiadający przydziały kryzysowe na określone stanowiska służbowe w jednostkach wojskowych (nadane w wyniku zawartych kontraktów na pełnienie służby wojskowej w rezerwie), pozostających w dyspozycji tzw. Narodowych Sił Rezerwowych (NSR).

W związku z zawieszeniem obowiązkowych form służby wojskowej, w celu stworzenia zasobów wyszkolonych żołnierzy rezerwy (w tym na potrzeby Narodowych Sił Rezerwowych), uruchomiony został system szkolenia ochotników w ramach służby przygotowawczej.

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnia dwa priorytetowe kierunki działania realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (BBN, 2019, s. 181).

1. Podnoszenie świadomości społecznej w kwestii rozumienia współczesnych zjawisk i procesów, będących źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak również wyposażanie obywateli w wiedzę i umiejętności pozwalające w sposób świadomy, celowy, efektywny i racjonalny reagować na pojawiające się zagrożenia. Celem tego działania jest budowa powszechnej woli i gotowości społecznego zaplecza systemu bezpieczeństwa narodowego do jego obywatelskiego wsparcia oraz gospodarczego zasilania.
2. Zwiększenie efektywności działania administracji publicznej (państwowej i samorządowej) w sprawach bezpieczeństwa przez systematyczne i ustawiczne podnoszenie poziomu kwalifikacji w celu osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu gotowości oraz zdolności sił, służb, straży oraz administracji do sprawnego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Celem tego działania jest stworzenie zasobów profesjonalnego kapitału ludzkiego systemu bezpieczeństwa narodowego.

W zależności od grupy docelowej (uczniowie, studenci, kadra służb dyspozycyjnych oraz pracownicy sił, służb i straży), organizatora (państwo, samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe) i podmiotów wykonawczych (publiczne, niepubliczne), jak również problemowej

specyfiki dziedziny bezpieczeństwa narodowego, edukacja dla bezpieczeństwa powinna przyjąć formę jednego z trzech rodzajów działań:

- a) programowego nauczania na etapie szkoły podstawowej oraz szkoły średniej w powszechnym systemie edukacji:
 - edukowania uczniów z zakresu bezpieczeństwa ogólnego i przygotowania na wypadek zagrożeń życia oraz zdrowia, w tym kształtowania umiejętności w zakresie ratownictwa medycznego i zachowania w sytuacjach kryzysowych,
 - szkolenia uczniów, rodziców i nauczycieli z zakresu bezpieczeństwa komunikacyjnego, przeciwdziałania społecznym zagrożeniom i patologiom (przemoc rówieśnicza, w tym cyberprzemoc; profilaktyka antynarkotykowa, antyalkoholowa; bezpieczne zachowania nad wodą, w górach, m.in. w czasie wakacji) oraz kształtowania ich wiedzy o odpowiedzialności karnej nieletnich;
- b) szkolenia kursowego w systemie doskonalenia zawodowego (podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych kadry służb dyspozycyjnych, pracowników administracji państwowej i samorządowej, w tym nauczycieli przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa);
- c) kształcenia akademickiego z zakresu zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego w systemie szkolnictwa wyższego w tym przygotowania zawodowego w ramach wszystkich poziomów studiów kadry i pracowników służb dyspozycyjnych.

Podsumowanie

Zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli są liczniejsze i bardziej kompleksowe, niż miało to miejsce kilkadziesiąt, a nawet kilkanaście lat temu. Jest to jakościowo nowa sytuacja, która wymaga zmodyfikowania podejścia instytucji państwowych, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych do spraw edukowania społeczeństwa w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie.

Edukacja stanowi podstawową drogę kształtowania bezpieczeństwa ludności. Ma ogromny wpływ na wiedzę i umiejętności, konieczne do prawidłowego reagowania na wypadek zagrożeń.

Istotnym elementem rozważań nad perspektywami rozwoju edukacji dla bezpieczeństwa jest analiza literatury z tego zakresu, która pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Edukacja dla bezpieczeństwa stale się rozwija, nadal jednak bywa utożsamiana z edukacją obronną. Należy jednak pamiętać, że edukacja obronna jest tylko jednym z jej aspektów. Po zmianie podstawy programowej uczniowie otrzymali możliwość korzystania z wielu podręczników.
2. Na uwagę zasługuje to, że edukacja dla bezpieczeństwa jest terminem interdyscyplinarnym, dlatego też można bazować na bogatej literaturze z innych dyscyplin nauki, mianowicie geografii, fizyki, biologii, matematyki. Pojęcie bezpieczeństwa związane jest ściśle z filozofią, pedagogiką, edukacją i innymi dziedzinami (Roguska, Gmitruk, Krawczyk, Zacharuk, 2010, s. 430). Analiza źródeł bibliograficznych, obejmujących edukację dla bezpieczeństwa, wskazuje na wiele rodzajów opracowań: obejmują one jednak głównie aspekty teoretyczne – wskazanie celów; wytypowanie podstawowych obszarów, przekazywanie sposobów praktycznych związanych z propagowaniem i realizowaniem edukacji

dla bezpieczeństwa. Zauważyć należy, że jest zbyt mało elementów praktycznych, które pozwoliłyby wykształcić umiejętność reakcji także poza szkołą.

3. Edukacja dla bezpieczeństwa jest niezwykle istotnym tematem, który wymaga zaangażowania władz państwowych, odpowiednich służb, organizacji, polityków – całego społeczeństwa. Tylko kompleksowe, cykliczne i zakrojone na szeroką skalę działania, w tym pełne zaangażowanie nas wszystkich, mogą przynieść oczekiwane efekty, czyli podnieść poziom świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa.

Zadaniem przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa jest wprowadzanie zmian w świadomości ucznia, w jego sposobie myślenia, działania i reagowania, co gwarantowałyby bezpieczeństwo osobiste i umiejętność zachowania się w sytuacjach kryzysowych. Ważnym aspektem jest wiedza o tym, jakie działania podjąć, aby zmiany były trwałe.

Bibliografia

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2019). Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa.
- Denek, K. (1990). *Unowocześnienie procesu kształcenia. Operacjonalizacja celów kształcenia*. Kalisz: Centrum Doskonalenia Nauczycieli.
- Erickson, H. (2018). *Rola kryzysu w rozwoju człowieka – szansa czy zagrożenie? Teoria rozwoju psychospołecznego, Rozwój tożsamości wg Ericsona*. Pobrane z: Blog o psychologii – animadady <https://animadady.wordpress.com/rozwoj-tozsamosci-wg-eriksona/> (24.06.2019).
- Grabowska-Lepczak, I., Tryboń, M., Kwiatkowski, M. (2011). Transformacja oraz perspektywy rozwoju edukacji dla bezpieczeństwa w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGSP, 41*, 54–56.
- Harbatski, A., Krysztofik-Gogol, E. (red.) (2016). *Edukacja w perspektywie wyzwań współczesności*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kaczmarczyk, B., Dobrowolski, P., Dąbrowska, M. (2018). *Wybrane aspekty edukacji dla bezpieczeństwa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kawczyński, R. (2013). *Samoobrona powszechna, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe a edukacja społeczeństwa w zakresie ochrony ludności*. W: M. Żubera (red.). *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne, zagrożenia i reagowanie kryzysowe* (s. 17–22). Wrocław: Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. Gen. T. Kościuszki.
- Klamut, R. (2012). Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne. *Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, 4* (19), 41–51.
- Kostecki, W. (2012). *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*. Warszawa: Poltext.
- Kurzynowski, A. (2003). *Polityka społeczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Pobrane z: https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_spooleczna (24.06.2019).
- Kwasowski, Z. (2011). *Bezpieczeństwo w kształceniu nauczycieli*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowska, M. (1985). *Normy moralne – próba systematyzacji*. Warszawa: PWN.
- Ossowski, S. (1999). *O ojczyźnie i narodzie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pieczywok, A. (2011). *Wybrane problemy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Konteksty, zagrożenia, wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pieczywok, A. (2018). Aksjologiczne – teleologiczne oraz procesualne aspekty edukacji dla bezpieczeństwa młodzieży szkolnej. *Studia Dydaktyczne, 26*, 311–327. Pobrane z: http://dydaktyka.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2015/07/24_Pieczywok_Andrzej_korekta.pdf http://dydaktyka.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2015/07/24_Pieczywok_Andrzej_korekta.pdf (24.06.2019).

- Pólturzycki, J. (1997). *Dydaktyka dla nauczycieli*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Roguska, A. (2010). *Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście mediów w skali mikro i makro*. W: J. Gmitruk, A. Krawczyk, T. Zacharuk (red.), *Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Kunikowskiego w 65. rocznicę urodzin* (s. 430). Warszawa–Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej. Dz.U. 2018, poz. 1679.
- Rysz-Kowalczyk, B. (red.) (2002). *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Siek, S., Grochowska, A. (2001). *Wybrane metody badania osobowości*. T. 2. Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego (s. 150–154). Pobrane z: <https://azdoc.pl/siek-s-wybrane-metody-badania-osobowoci-tom-2.html> (29.06.2019).
- Staszczak M. (2004). Edukacja dla bezpieczeństwa – inwestycją w przyszłość. W: R. Rosa (red.), *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w badaniach naukowych i edukacji*. T. 2, *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w edukacji* (s. 87–88). Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
- Stępień, R. (1999). *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014. Pobrane z: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (31.01.2019).
- Sun, T., Pin, S. (2007). *Sztuka wojny*. Gliwice: Helion.

Kryteria dyskursu publicznego w perspektywie korelacji między radykalizmem a poprawnością polityczną

MAREK GÓRKA
DR

Politechnika Koszalińska, Wydział Humanistyczny
e-mail: marek_gorka(at)wp.pl

Słowa kluczowe kultura polityczna, populizm, radykalizm, poprawność polityczna, rywalizacja wyborcza

Abstrakt Obserwując dyskurs polityczny, od co najmniej 1989 roku, można zauważyć, jak pod wpływem wydarzeń globalnych postawy w środowiskach rządowych oscylują między radykalizmem a poprawnością polityczną. Warto zastanowić się, czy ów podział nie zastąpi dotychczasowej polaryzacji politycznej, czy też stanowić będzie uzupełnienie obecnej dychotomii politycznej wzdłuż linii sporu między konserwatyzmem a liberalizmem. Imigracja, która traktowana jest jako zjawisko tożsame z zagrożeniem terrorystycznym, sprawia, że kwestia ta staje się szczególnie silną bronią w walce politycznej. Napływ obcej ludności ma i z pewnością będzie miał duży wpływ na gospodarkę, finanse, społeczeństwo, kulturę, poziom bezpieczeństwa a nawet tożsamość państwa przyjmującego. Im bardziej emocjonalne i tragiczne zachodzą wydarzenia, tym większy pojawia się potencjał społeczny do aprobaty radykalizmu politycznego. Poprawność polityczna bierze w obronę grupy, które mogą lub czują się prześladowane. Zjawisko to widoczne jest w dokonujących się zmianach w podejściu do grup mniejszościowych, takich jak kobiety, homoseksualiści, osoby o innym kolorze skóry lub innego wyznania religijnego. Zarówno radykalizm, jak i poprawność polityczna są stałymi elementami dyskursu publicznego. W artykule zostaje postawiona teza, że poprawność polityczna oraz radykalizm są od siebie wzajemnie zależne, a środowiska, które reprezentują obie wykluczające się postawy, tworzą paradoksalnie między sobą „polityczną symbiozę”.

Criteria of public discourse in the perspective of correlation between radicalism and political correctness

Keywords political culture, populism, radicalism, political correctness, election rivalry

Abstrakt Observing the political discourse since at least 1989, one can see in governmental circles how political attitudes are still evolving under the influence of global events between radicalism and political correctness. It is worth considering whether this division will not replace the current political polarisation or complement the current political dichotomy along the lines of the dispute between conservatism and liberalism. Immigration, which is often treated as a phenomenon identical to the terrorist threat, makes this issue a particularly powerful weapon in political struggle. The influx of people has, and will certainly have, a major impact on the economy, finances, society, culture, security and even the identity of the host country.

The more emotional and tragic the events take place, the greater the social potential for approval of political radicalism. Political correctness defends groups that may or may feel persecuted. This phenomenon is visible in the ongoing changes in attitudes towards minority groups, such as women, homosexuals, people with a different skin colour or religion. Radicalism and political correctness are constant elements of political discourse. The paper argues that political correctness and radicalism are interdependent, and environments that represent both conflicting attitudes paradoxically create a “political symbiosis” between them.

Wprowadzenie

Zarówno radykalizm, jak i poprawność polityczna to pojęcia kluczowe dla zrozumienia różnic w myśleniu o polityce oraz dla charakterystyki roli i zachowań przywódców politycznych, środowisk partyjnych czy też ruchów społeczno-politycznych. Obie postawy przyciągają do siebie licznych zwolenników, przez co przyczyniają się do niesłabnącego sporu w polityce. Stają się często punktami odniesienia dla wielu obywateli, absorbując ich uwagę przy okazji wielu wydarzeń zachodzących w przestrzeni politycznej. Pod wpływem określonych wydarzeń i sporów politycznych obie postawy mogą przybierać na sile w postaci choćby poparcia społecznego dla określonych przywódców i środowisk politycznych.

Główną tezę artykułu jest stwierdzenie, że radykalizm oraz poprawność polityczna stały się obecnie głównymi cechami dyskursu politycznego i mogą determinować postrzeganie otoczenia przez odbiorców za pomocą językowych sformułowań, które albo przejawiają rzeczywistość, tworząc poczucie zagrożenia, albo dokonują swoistego zamaskowania nieprzyjemnych i niewygodnych wydarzeń oraz zjawisk. Punktem odniesienia dla rozważań podjętych w pracy jest zjawisko rywalizacji politycznej, które można było obserwować w 2016 i 2017 roku, w związku z kampanią wyborczą w Stanach Zjednoczonych oraz w wybranych państwach europejskich.

Niniejsze opracowanie nie ma na celu stygmatyzowania żadnej z postaw, zarówno jeśli chodzi o radykalizm, jak i poprawność polityczną. Jednym z zadań podjętej refleksji jest wyciągnięcie wniosków z wzajemnej relacji, która zachodzi między tymi dwoma zjawiskami. Okazuje się bowiem, że te dwa przeciwstawne względem siebie pojęcia są wzajemnie od siebie zależne. Ponadto obserwator patrzący na zachodzące w przestrzeni publicznej procesy przez pryzmat każdego z tych dwóch modeli przekonań może nabrać skłonności do przejawiania otaczającej rzeczywistości, a tym samym jego interpretacja świata może nadawać fałszywy obraz zachodzącym wydarzeniom.

Celem podjętej analizy jest opis znaczenia obu pojęć w obecnej przestrzeni publicznej oraz analiza obu tych postaw w szczególnym ich ujęciu jako pewnego rodzaju formy społecznych emocji, oczekiwań, popędów i żądań. Artykuł jest także próbą odpowiedzi na pytanie, czy radykalizm oraz poprawność polityczna nie stoją w sprzeczności wobec prawa do wolności słowa, które jest kluczową cechą demokracji. Podjęta analiza ma na celu także określenie, w jaki sposób obie przeciwstawne postawy są od siebie zależne. A zatem na czym polega symbioza między radykalizmem a poprawnością polityczną. Ważna dla podjętego tematu jest również odpowiedź na pytanie, czy radykalizm jest znacznie częściej cechą strony opozycyjnej niż strony rządowej. Nie bez znaczenia dla obecnego kryzysu demokracji pozostaje refleksja nad zagadnieniem, czy radykalizm w swej naturze jest antysystemową postawą względem demokratycznego porządku

i czy poprawność polityczna stanowi swego rodzaju ograniczenie lub regres dla rozwoju wolności słowa.

Wśród polityków, analityków i naukowców, począwszy od pierwszej połowy XX wieku, tzn. od momentu pojawienia się nacjonalizmu, anarchizmu, syndykalizmu itp. w sferze publicznej, toczy się debata na temat przyczyn gwałtownego ekstremizmu w polityce. Część badaczy zwraca uwagę na zagrożenie wolności, które nieodłącznie związane jest z radykalizmem bądź poprawnością polityczną. Choć oba te zjawiska są krytykowane przez dziennikarzy, to jednak zyskują ogromną popularność, są bowiem mocno zakorzenione w dyskursie politycznym, a ich dominująca obecność może mieć wpływ na przyszłość demokracji.

Radykalizm

Ocena, czym jest radykalizm, jest niezwykle trudna, zważywszy na fakt, że oskarżenia o sprzyjanie skrajnym poglądom kierowane pod adresem polityków i środowisk politycznych są dość powszechne w przestrzeni publicznej. Przykładem tego, jak łatwo przypisać określonemu środowisku skłonności do sprzyjania radykalnym postawom, są liczne manifestacje, podczas których dochodzi do emocjonalnego wyrażania opinii. Trudność co do definicji staje się tym większa, gdy to środowiska dotychczas uważane za umiarkowane wyrażają podczas demonstracji skrajne i antysystemowe hasła.

A zatem czy istnieje możliwość pogodzenia wystąpień publicznych z polityczną poprawnością? Oczywiście emocjonalność oraz estetyka wieców politycznych wpływa na wyjątkowość przekazu, szczególnie kiedy wydarzeniom tym towarzyszą negatywne postawy polityków kontestujące działania przeciwników politycznych. Niemniej jednak warto przywołać definicję radykalizmu właśnie po to, aby nie ulec potocznemu rozumieniu tego pojęcia, a także wyznaczyć ramy obszaru badawczego, w którym dokonywana będzie dalsza część analizy.

Termin „radykalizm” najczęściej kojarzony jest z określoną formą skrajności, czyli postawą odbiegającą od zrównoważonych, umiarkowanych norm, opinii i zasad determinujących życie społeczno-polityczne. W etymologicznym znaczeniu „radykalizm” pochodzi z języka łacińskiego (inaczej *radix*) i oznacza korzeń, co można interpretować jako powrót do źródła i próbę odzyskania istoty rzeczy (Kopaliński, 2014, s. 480). Radykalizm może być także rozumiany, w kontekście programu politycznego, jako kierunek zmierzający do wprowadzenia zasadniczych zmian, wykraczający poza konsensus głównego nurtu. Radykalizm polityczny może zakładać funkcjonowanie poza granicami polityki instytucjonalnej, często w połączeniu z metodami łamiącymi prawo, jako forma bezpośredniego działania lub protestu społecznego. Według *Słownika polityki* (1999, s. 204) zwolennik radykalizmu zawsze dąży do konsekwentnego wcielania w życie wszystkich swych poglądów, ponieważ uważa rozwiązania budowane na kompromisie za chaotyczne, niespójne i pozbawione jakichkolwiek gwarancji.

W wyniku doświadczeń politycznych XX wieku radykalizm postrzegany jest jako postawa o wyraźnie antydemokratycznej naturze, która ma zazwyczaj skrajny i rewolucyjny program. Działacze tego typu ruchów społecznych i politycznych często artykułują bezpośrednią wrogość wobec liberalnej demokracji parlamentarnej, pragną też przeprowadzenia rewolucyjnych zmian, które mają doprowadzić do zrealizowania wyidealizowanej wizji rzeczywistości (Woodbridge,

2010, s. 25–54). Radykalizm polityczny może być postrzegany jako przejaw postaw egalitarnych, którymi epatują środowiska opozycyjne. Taka interpretacja zjawiska pozwala także z jednej strony stwierdzić, że radykalizm stanowi ideologiczne ujście dla emocji i buntu, z drugiej zaś strony stanowi siłę na rzecz zmian, bez której wszelkiego rodzaju procesy nie będą miały szans powodzenia (Li, 2015, s. 71–97).

Tak sformułowana postawa nawołuje więc do zdecydowanych i ostatecznych rozwiązań. Osiąga w ten sposób ogromną popularność, zwłaszcza w czasie, gdy niezadowolenie społeczne jest dominującym nastrojem politycznym, a chęć dokonania zmian jest najbardziej żywiołowym pragnieniem obywateli. W wielu ustabilizowanych i długoletnich demokracjach obietnica poprawy sytuacji stała się, w tym sensie, siłą napędową dla szeregu formacji. Mobilizowanie obywateli przez „nową siłę”, akcentującą swój antyestablishmentowy charakter, jest często wystarczającym bodźcem, zmuszającym wyborców do oddawania głosu w wyborach, a im bardziej zmęczone są elektoraty lub zniechęcone do pasywnej polityki prowadzonej przez dotychczasowe rządy, tym większa pojawia się pokusa społecznej akceptacji wobec radykalnych alternatyw politycznych.

Zakładając, że radykalizm zmienia się w zależności od czasu, miejsca i wydarzeń politycznych, warto zastanowić się, w jaki sposób postawa ta dostosowuje się do czynników kontekstualnych i rozważań taktycznych. Partie polityczne wykorzystują go jako sposób osiągnięcia sukcesu wyborczego. Środowiska, będące w długotrwałej stagnacji bądź opozycji, szukają zmian i odnowy politycznej. Jednak nadmierna radykalizacja może przynieść wiele negatywnych skutków, w tym błędne odczytanie oczekiwań wyborców.

Odbiór wypowiedzi uzależniony jest także od osoby, która publicznie je artykułuje. W tym kontekście pułapką może okazać się sytuacja polegająca na bezkrytycznym przyjmowaniu i akceptowaniu twierdzeń wypowiadanych przez osobę, która cieszy się powszechnym uznaniem opinii publicznej. Tego typu sądy w przekonaniu odbiorców okazują się ważne i prawdziwe bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek próby weryfikacji zgodności wypowiedzi z faktycznymi okolicznościami. Wystarczy jednak postrzegać innego mówcę w pejoratywny sposób, przez m.in. przynależność do kontrowersyjnego, skrajnego ugrupowania, aby dyskredytować jego opinię, bez konieczności zastanowienia się nad treścią tego, co mówi. A zatem w kontekście poprawności politycznej może zaistnieć sytuacja, podczas której odrzucone zostają argumenty merytoryczne na rzecz stereotypowego postrzegania wybranych osób bądź grup. Oczywiście na taki stan rzeczy z pewnością ma wpływ wcześniejszy wizerunek zbudowany na podstawie kontrowersyjnych wydarzeń lub wystąpień publicznych.

Dzięki skrajnym, ale i również obrazowym wypowiedziom i porównaniom partie polityczne zapewniają utrzymanie się w centrum uwagi publicznej. A zatem czy tego typu wypowiedzi o ekspresyjnym charakterze mogą i powinny być traktowane wiarygodnie? Czy rywalizacja polityczna, która polega na pozyskiwaniu sympatii, często też przez sprzyjanie hasłom autorytarnym, populistycznym i radykalnym staje się katalizatorem skrajnych ideologii?

Powszechne poczucie zagrożenia pociąga za sobą większą gotowość do akceptacji i kształtowania radykalnych ideologii, które prowadzą do maksymalizacji skrajnych emocji w przestrzeni publicznej. Wzrost popularności radykalizmu prowadzi do uzyskania większej legitymizacji politycznej środowisk politycznych sprzyjających skrajnym postawom. Również błędne odczytanie nastrojów społecznych bądź brak odpowiedzi na społeczne zapotrzebowanie oraz niespełnienie oczekiwań ze strony elit rządzących może doprowadzić do wzrostu nastrojów radykalnych oraz

poszukiwania alternatyw politycznych. Kluczowe jest zatem umiejętne „zarządzanie” oczekiwaniami wyborców.

Zjawiska polityczne takie jak nierówności społeczno-ekonomiczne, poczucie zagrożenia, a także takie procesy jak integracja polityczna, wielokulturowość mogą wpływać na obecność radykalizmu w polityce. Ponadto stosowanie przymusu bezwarunkowego podporządkowania się władzy przez obywateli oraz wynikająca z tego powodu presja polityczna ze strony reżimu, pod postacią konsekwencji prawnych, może być katalizatorem radykalnych działań realizowanych przez społeczeństwo (Rindlisbacher, 2010, s. 67–87).

Wraz z coraz powszechniejszym przekonaniem o bezsilności instytucji państwowych oraz poczuciem wzrostu zagrożeń, płynącym ze strony np. wyznawców radykalnego islamu, pogłębia się wśród skrajnych środowisk politycznych przekonanie o posiadaniu przez nich wyjątkowej do zrealizowania misji. Warto również zauważyć, że duże znaczenie dla wzrostu radykalnych postaw wśród wielu obywateli ma niezdolność organów państwowych do radzenia sobie z problemami polityki bezpieczeństwa. Biurokratyczny konsensus może wywołać wrażenie, że państwo nie odpowiada w skuteczny i efektywny sposób na potrzeby wynikające z lokalnego i globalnego otoczenia.

Na przełomie XX i XXI wieku bardzo widoczne stało się zjawisko wielokulturowości, które utożsamiane jest m.in. z procesem odbierania przez imigrantów miejsc pracy, zajmowanych do tej pory przez miejscowych, autochtonicznych robotników. To pozwala politykom zrzucić odpowiedzialność za trudności, z jakimi boryka się wielu ich wyborców, na inne, nowe grupy społeczne. Przyczyną problemów – zdaniem radykałów – nie są ograniczane usługi socjalne, obniżanie podatków, bankructwo związków czy outsourcing gospodarczy, tylko grupy, określone za pomocą takich epitetów, jak „inni”, „obcy”, „imigranci”. Niezadowolenie wynikające z kryzysu społeczno-gospodarczego współgra z nastrojami społecznymi będącymi pokłosiem zamachów terrorystycznych i wspólnie przyczynia się do sporego poparcia dla radykalnych pomysłów dotyczących izolacji przed napływem ludności muzułmańskiej do Europy (Varady, 2008, s. 45–66). Każda ideologia wskazuje, czy też tworzy przeciwnika, do którego będzie się odnosić.

Współczesne zamachy terrorystyczne mogą sugerować, że środki zapobiegania tego typu zdarzeniom są nieskuteczne. Istnieje wyraźna potrzeba znalezienia nowych sposobów walki z terroryzmem, w tym ich nowych rodzajów i form związanych z artykułowaniem emocji społecznych. W atmosferze strachu przed „obcymi” ludzie są znacznie bardziej skłonni opowiedzieć się za hasłami izolacjonistycznymi (Bushnell, 2017, s. 12–17).

Poprawność polityczna

W ostatnich latach w środkach masowego przekazu popularny stał się termin „poprawność polityczna”. Wyrażenie to bywa często używane w rywalizacji politycznej i służy określeniu postaw jednej ze stron sporu politycznego. R. Bernstein (1990), dziennikarz związany z „New York Times”, opublikował pracę zatytułowaną *Powstająca hegemonia poprawności politycznej*, w której zdefiniował to pojęcie jako reżim narzucający i wymuszający cenzurę wypowiedzi w stosunku do określonych grup, szczególnie pozostających w mniejszości. Innymi słowy, opinia

artykułowana w przestrzeni publicznej w stosunku do grupy charakteryzującej się określoną odmiennością (np. rasową, religijną, seksualną) musi – w wyniku presji poprawności politycznej – wpisywać się w zakres określonych norm, gwarantujących nienaruszalność określonych wartości wyznawanych przez tę grupę.

Pojęcie poprawności politycznej wywołuje kontrowersje w wielu środowiskach dziennikarskich, naukowych, politycznych czy też artystycznych. Szczególnie duże emocje budzi presja prawidłowego zachowania w imię poszanowania różnorodności, która może prowadzić do ograniczenia wolności wypowiedzi oraz do zmiany sensu i znaczenia słów, a także do niwelowania różnorodności.

Według słownika Merriam Webster *Learner's Dictionary* (2019) wyrażenie „poprawność polityczna” oznacza postawę, zgodnie z którą ludzie nie powinni używać języka lub zachowywać się w taki sposób, który mógłby obrazić określoną grupę osób. Środowisko społeczne, do którego odnosi się ten termin, to zazwyczaj mniejszościowe grupy, zwykle niekorzystnie postrzegane przez społeczeństwo lub dyskryminowane w jakikolwiek inny sposób (Harman, Bowers, 1994, s. 164–170). W podobnym tonie konstruowana jest definicja w *Słowniku politologii*, która wskazuje na obecność tych postulatów także w programach nauczania – mają podkreślać rolę kobiet, niebiałych i homoseksualistów w historii i kulturze, jak również piętnować fakt zdominowania zachodniej kultury przez „martwych białych Europejczyków” (Bankowicz, 2008, s. 425).

Poprawność polityczna w krajach anglojęzycznych przejawia się w niwelowaniu słów i zwrotów, które mogły być uznane za obraźliwe przez niektóre grupy mniejszościowe, np. etniczne, płciowe, seksualne, religijne lub przez osoby upośledzone fizycznie lub psychicznie, osoby starsze lub należące do innej rasy (Burnell, Schlumberger, 2010, s. 1–15). Pojęcie to – według definicji – ma na celu zwalczanie uprzedzeń wobec mniejszości oraz eliminowanie takich postaw jak seksizm czy rasizm przez zastępowanie określeń uważanych za obraźliwe lub zawierających negatywne konotacje określeniami bardziej naturalnymi (np. „Afroamerykanin” zamiast „Murzyn”, „niepełnosprawny” zamiast „kaleka”, „mniejszość seksualna” zamiast „homoseksualiści”) (*Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*, 2008, s. 161).

W Wielkiej Brytanii telewizja BBC zrezygnowała z używania terminów „przed Chrystusem” i „Anno Domini”, które mogły lub mogą być źle odebrane przez ludzi innych wyznań niż chrześcijańskie i zastąpiła je terminami „przed naszą erą” i „nasza era” (Hastings, 2011, s. 1). Innym przykładem jest projekt zaproponowany przez Komisję Europejską dotyczący wprowadzenia zakazu używania w językach narodowych terminów określających stan cywilny kobiet i w ich miejsce wprowadzenia jednolitego terminu „pani” do użytku w środowisku zawodowym, ponieważ – zdaniem pomysłodawców – nie zawiera on żadnych informacji na temat stanu cywilnego kobiety (Meade, 2004, s. 8).

Popularnym zarzutem wobec poprawności politycznej jest przekonanie, że strona, która odważy się wyrazić własne opinie, jest marginalizowana, gdyż jej wypowiedzi nie pasują do nadrzędnej narracji. Taka postawa narusza zasady swobodnej debaty, bowiem tłumi niewygodne pytania oraz alienuje z dyskusji szerszą opinię publiczną i z pewnością nie przyczynia się do rozwoju demokracji. Z jednej strony rosnąca nietolerancja, a także presja na dostosowanie się do radykalnego programu, a z drugiej ryzyko oskarżenia o postawy charakterystyczne dla seksizmu, rasizmu i homofobii skutecznie krępują i ograniczają prowadzenie debaty publicznej. Działania, których celem jest prowadzenie dyskursu publicznego w „ugrzeczniczony” sposób, stają

się często przyczyną nieporozumień, konfliktów, a także poczucia ograniczenia przez cenzurę. Intrygującym wyzwaniem jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak zmiana języka wpływa na zachowania społeczne oraz ewolucję poglądów politycznych. A zatem nadwrażliwość będąca cechą poprawności politycznej może być zagrożeniem dla wolności słowa. Krytyka polega więc na dostrzeżeniu analogii między poprawnością polityczną a cenzurą znaną z czasów komunistycznych. Jak zauważa Doris Lessing, brytyjska pisarka i laureatka Nagrody Nobla, dokonywanie korekty w wymiarze nazw jest kontynuacją określonych postaw ideologicznych. Innymi słowy, poprawność polityczna nie promuje demokracji, wręcz przeciwnie, narzuca otoczeniu społecznemu swoje poglądy (Kiliński, 1992, s. A20). Terry Eagleton brytyjski teoretyk literatury, podkreśla, że cenzura języka jest sposobem kontrolowania jednostki. Dlatego też poprawność polityczna może stanowić realne zagrożenie dla wolności słowa i wypowiedzi jednostki (Gagnier, 2002, s. 179–187).

George Orwell, krytykował język polityki za jego enigmatyczny i nieszczerzy charakter. Dla pisarza nieprawdziwość opisywanych wydarzeń stanowi bezpośrednie nawiązanie do opresyjnej i brutalnej ideologii, niezgodnej z oczekiwaniami większości obywateli (Orwell). Poprawność polityczna w wyniku postrzegania jej jako elementu ograniczenia swobody wypowiedzi określana jest także jako „intelektualny terroryzm” (Sévillia, 2004, s. 40).

Ważnym elementem pozwalającym zrozumieć poprawność polityczną jest występujący w ramach tego zjawiska eufemizm. Według *Słownika języka polskiego* (1995, s. 143) słowo to pochodzi od greckiego *eufemizmat*, oznaczającego mówienie przyjemnymi słowami. Niektóre z eufemizmów są bardzo popularne w przemówieniach politycznych, ich celem jest bowiem usunięcie z języka publicznego określeń budzących przykre i nieprzyjemne skojarzenia i zastąpienie ich łagodniejszymi określeniami, które nie wzbudzają tyle kontrowersji i są znacznie bardziej akceptowalne przez opinię publiczną. Przykładem tego jest używanie sformułowania „misja stabilizacyjna” zamiast „inwazja” lub „wojna”. Dyskurs prowadzony przez polityków często ma na celu ukrycie niewygodnej prawdy w niejasnych meandrach słów lub zwrotów, które dają poczucie pewności, bezpieczeństwa i tworzą przekonanie o legitymizacji społecznej dla rządzącej elity.

Znaczenie poprawności politycznej łatwiej jest zrozumieć w kontekście radykalizmu i demagogii politycznej. Przyjęło się powszechnie uważać, że odniesienie się do pojęcia poprawności politycznej oznacza przywołanie określonego zestawu wartości i norm, których nie można lub nie wypada przekraczać. Natomiast druga postawa zaliczana do zbioru radykalnych zachowań potocznie określana jest przez negatywne konotacje. Przypuszczać także można, że większość radykalnych postaw przekształca się we wrogię nastawienie wobec osób lub grup społecznych, które z powodu posiadania określonych cech są w dużym stopniu wykluczone i zepchnięte na margines życia publicznego.

Poprawność polityczna jest więc próbą zapanowania nad ekstremizmem politycznym oraz niepewnością i nieprzewidywalnością, jaka wpisana jest w demokratyczną rywalizację, a realizowana przez kontrolę i nadzór nad jednostkami i społeczeństwem. W przeciwieństwie do fundamentalizmu, poprawne politycznie jest stanowisko, że społeczne i gospodarcze nierówności można usunąć tylko wtedy, gdy obywatel jest socjalizowany przez środki wprowadzane przez państwo. Obecnie tylko instytucje publiczne oraz środki masowego przekazu mają wystarczającą siłę, aby kształtować postawy moralne.

Wybory prezydenckie 2016 w USA

Kontestacja poprawności politycznej wyraźnie zauważalna była podczas kampanii wyborczej w Stanach Zjednoczonych w 2016 roku. Donald Trump w trakcie rywalizacji o urząd prezydenta USA posługiwał się demagogią i wciąż podkreślał brak doświadczenia w polityce, co w opinii wielu jego zwolenników nie było słabością, ale siłą uwiarygodniającą jego osobę. Trump startował jako kandydat, którego podstawową kwalifikacją było to, że nie był wcześniej „politykiem”. Przedstawianie siebie jako outsidera i przeciwnika dotychczasowego establishmentu, który jego zdaniem skompromitował się, stało się atutem Trumpa. Ponadto wypowiedziana została niezliczona ilość tez, sądów i opinii, które nie mieściły się w ustalonym dotychczas kanonie zasad, określających co osoby publiczne mogą, a czego nie powinny mówić i robić.

Trump był w opozycji wobec rządzącej elity, która w jego przekonaniu nie tylko nie rozwiązywała największych problemów, z jakimi borykają się Amerykanie, ale starała się powstrzymać kogokolwiek przed mówieniem o tych problemach. Ówczesny kandydat podkreślał szczególnie interesy nieprzychylnych mediów, które – jego zdaniem – nie podnoszą ważnych problemów, z którymi borykają się zwykli obywatele, a których tylko on jest rzecznikiem. Twierdził, że Barack Obama i Hillary Clinton byli skłonni pozwolić cierpieć zwykłym Amerykanom, ponieważ ich priorytetem była poprawność polityczna, którą stawiali wyżej niż bezpieczeństwo obywateli (Taranto, 2016).

Zmiana języka komunikacji liderów politycznych, obecna szczególnie podczas kampanii wyborczych, może odzwierciedlać radykalizujące się coraz bardziej postawy społeczne, będące w dużym stopniu pochodną walki politycznej, opartej na swoistej licytacji na programy i hasła wyborcze. W czasie trwania kampanii Trump konsekwentnie „łamał” poprawność polityczną, widząc w tej postawie główną przyczynę wielu problemów. Krytyka poprawności politycznej w wykonaniu kandydata republikanów była jednak swego rodzaju zabiegiem usprawiedliwiającym kontrowersyjne wypowiedzi (dotyczące np. kobiet), stanowiąc odpowiedź na krytykę kierowaną pod jego adresem¹. Taki sam sposób obrony zastosował, kiedy krytycy zadawali pytania dotyczące jego wypowiedzi na temat imigracji. W czerwcu 2015 roku, po tym jak Trump nazwał Meksykanów „gwałcicielami”, telewizja NBC ogłosiła, że kończy z nim współpracę. Sztab wyborczy kandydata przekonywał, że NBC – jak każda inna stacja telewizyjna – stara się być politycznie poprawna (Kaplan, Katz, 2015, s. 5).

Trump upubliczniał na swoją korzyść wiele różnych twierdzeń będących zaprzeczeniem politycznej poprawności. Wykreował mit, że miał nieuczciwych i potężnych wrogów, którzy chcieli uniemożliwić mu podjęcie trudnych wyzwań. Twierdząc, że podejmowano próby jego marginalizacji, stworzył dramat, w którym mógł przybrać i odegrać rolę bohatera. Budowanie społecznego przekonania, że kandydat był prześladowany przez potężnych wrogów, okazało się istotne dla jego heroicznego wizerunku. Pozwoliło to ludziom, którzy czuli się bezsilni

¹ Podczas pierwszej debaty republikańskich kandydatów Megyn Kelly, gospodarz Fox News, zapytała Trumpa, jak odpowiedziałby na zarzut, że jest „częścią wojny z kobietami”. Spytała również, dlaczego odnosi się do kobiet w sposób uwłaczający: „Często nazywasz kobiety, których nie lubisz «łustymi świniami», «psami», «niechlujami» czy obrzydliwymi zwierzętami?” „Tylko Rosie O’Donnell” – odpowiedział Trump gorąco oklaskiwany przez rozbawioną publiczność, za: M.A. Memoli, *Donald Trump’s attacks on Megyn Kelly garner pushback from Republicans*, „TCA News Service”, 8 sierpnia 2015.

i zmagali się z problemami ekonomicznymi, zobaczyć w nim przywódcę, który – podobnie jak oni – walczy z nieuczciwym systemem.

Trump nie tylko krytykował ideę poprawności politycznej, ale i również inicjował wiele skandalicznych zachowań, przekraczając granice kultury politycznej. Warto pamiętać, że nie był on pierwszym kandydatem ani prezydentem USA, który podważał zasadność stosowania poprawności politycznej w systemie demokratycznym. Przykładem tego jest wypowiedź z 1991 roku George'a H.W. Busha, który ostrzegł, że poprawność polityczna jest zagrożeniem dla wolności słowa.

W polityce amerykańskiej nie brakowało konserwatywnych liderów, jednak nikt z dotychczasowych osób piastujących stanowisko publiczne nie wywołał takiego poruszenia jak Trump, m.in. przez szydercze potraktowanie niepełnosprawnego człowieka lub określanie meksykańskich imigrantów jako „gwałcicieli”.

Publiczne eksponowanie poglądów o charakterze seksistowskim, rasistowskim, ksenofobicznym i islamofobicznym doprowadziło do tego, że Trump zaczął być postrzegany jako radykał. Ta chęć bycia bardziej kontrowersyjnym politykiem od wszystkich pozostałych kandydatów zapewniła mu nieprzerwaną obecność w mediach, co z kolei pomogło w zdobyciu wyborców, którzy zgadzali się z tym, co mówił. Zrozumiał i wykorzystał siłę i wsparcie, jakie otrzymał ze strony zwolenników za krytykę poprawności politycznej. Jak się okazało, społeczeństwo było zniechęcone obecnym *status quo* i oczekiwało zmian. Taka postawa doprowadziła również do poczucia wśród wyborców Trumpa, że otrzymali zgodę na wyrażanie kontrowersyjnych sądów. Mechanizm ten polega na tym, że silni ludzie, cieszący się popularnością, prestiżem, zachęcają słabszych w hierarchii społecznej, by swój gniew kierowali przeciwko wykreowanym i mitycznym wrogom.

Strategia Trumpa opierała się na założeniu podważającym zasadność stosowania politycznej poprawności, sugerując, że podczas gdy jego przeciwnicy działali zgodnie z programem politycznym, to on wraz ze swoim środowiskiem politycznym zamierza robić to, co jest konieczne. A zatem zastosowane zostało kolejne narzędzie retoryczne polegające na zestawieniu z jednej strony norm i obyczajów politycznych, z racjonalizmem politycznym z drugiej strony. Jeszcze jako kandydat na prezydenta zgłosił liczne kontrowersyjne propozycje dotyczące np. deportacji milionów nieudokumentowanych imigrantów, zakazania muzułmanom wjazdu do Stanów Zjednoczonych, czy też wprowadzenia polityki *stop and frisk* polegającej na wyrwykowym zatrzymywaniu i przeszukiwaniu obywateli przez policję, co uznane zostało za sprzeczne z konstytucją USA (Torre, 2017, s. 187–198).

Ustawy zasadnicze wielu państw demokratycznych dają obywatelom swobodę w wyznawaniu i praktykowaniu religii, tymczasem Donald Trump chciał zakazać muzułmanom wjazdu do Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście powstaje odwieczny dylemat, czy polityk posługujący się kontrowersyjnymi sformułowaniami, używający w debacie publicznej przemocy i nietolerancji, ma do tego prawo w warunkach demokracji liberalnej. Z pewnością odnalazł się on w roli trybuna ludowego i politycznego prowokatora, który apelował zarówno do homofobów, jak i do wyborców zdenerwowanych zjawiskiem nasilającej się imigracji, czerpiąc w ten sposób poparcie najbardziej sfrustrowanych grup wyborców.

Europejski radykalizm – wybrane przykłady

Opisując radykalizm polityczny, warto także zwrócić uwagę na wymiar podmiotowy tego zjawiska. Skrajne organizacje prawicowe w Europie, zarówno w Danii, Holandii, we Francji czy też w Niemczech, odwołując się do strachu i niechęci wobec elit, poszerzają w ten sposób swoje zaplecze wyborcze. Obawa przed islamem ośmieliła partie radykalne, które zaczęły przedstawiać się jako jedyni obrońcy cywilizacji judeochrześcijańskiej przed obcymi.

Radykalne formacje są gotowe zmienić krajobraz polityczny kontynentu albo przez zwycięstwo wyborcze, albo zmianę programową, zapożyczając z politycznego centrum wybrane idee, które staną się nowym fundamentem politycznym (Fuest, 2017, s. 2–3). Przykładem tego procesu jest program Frontu Narodowego Marine Le Pen, który stopniowo zaczął dystansować się do symboli klasyfikowanych jednoznacznie jako neonazistowskie i homofobiczne. Ta ewolucja programowa polega także na dostosowaniu retoryki do haseł głoszonych przez przeciwników. Zaczęto eksponować lewicowe hasła dotyczące obrony silnego państwa opiekuńczego i ochronę świadczeń socjalnych, które – zdaniem Frontu Narodowego – są zagrożone przez napływ migrantów. Wygaszona została także retoryka antysemitcka czy też krytyka skierowana wobec feministek i środowisk LGBT. W tej sytuacji można postawić hipotezę, że za kilka lub kilkanaście lat może dojść do absurdalnej sytuacji – z dzisiejszego punktu widzenia – polegającej na tym, że następne pokolenie wyborców wywodzących się ze środowisk feministycznych, czy też mniejszości narodowych, seksualnych, może dołączyć do elektoratu populistycznej prawicy (Campus, 2017, s. 147–165).

Marine Le Pen, modyfikując swój program, zareagowała na niepokój i strach przed terroryzmem, łącząc deklaracje odnoszące się do natywistycznej polityki gospodarczej z hasłami popierającymi wprowadzenie surowych środków antyimigracyjnych oraz uszczelnienie granic. Tego typu hasła znajdują posłuch wśród osób dotkniętych strachem przed zagrożeniem z zewnątrz i przekonanych, że dotychczasowa liberalna elita rządząca nie odpowiada na ich potrzeby (Galbreath, 2017, s. 7–9).

Świadomie skonstruowany wizerunek polityczny ma na celu zwrócenie się do wyborców z centrum i lewicy, a także innych grup wyborczych, które nigdy nie mogły sobie wyobrazić głosowania na Front Narodowy z okresu przewodnictwa Jean’a-Marie Louis Le Pena. Czy zatem przykład tej formacji może oznaczać zapowiedź trwałych zmian również w pozostałych środowiskach radykalnych na europejskiej scenie politycznej, czy też jest to tylko chwilowa taktyka, będąca konsekwencją doraźnych interesów i kalkulacji wyborczych?

Wśród francuskich wyborców, żyjących w poczuciu zagrożenia „nową różnorodnością” w państwie, odrzucenie wielokulturowego społeczeństwa w coraz większym stopniu przybiera formę tęsknoty za minioną epoką. A nostalgia jest centralnym i ważnym elementem wielu radykalnych formacji w całej Europie. Po atakach terrorystycznych na siedzibę redakcji tygodnika „Charlie Hebdo” w styczniu 2015 roku oraz po serii zamachów terrorystycznych w listopadzie 2015 roku w Paryżu czy też po tragicznych wydarzeniach w Nicei z lipca 2016 roku marzenie o stabilizacji i spokoju, do którego odwołuje się Front Narodowy, staje się znacznie bardziej wymowne i przekonujące dla wielu francuskich obywateli, a także zwiększa siłę i popularność dla partii Marine Le Pen.

W ciągu ostatnich kilku lat integracja imigrantów muzułmańskich stała się najbardziej drażliwą kwestią w przestrzeni politycznej Holandii. Geert Wilders i jego Partia Wolności (PVV) wykorzystują kulturowe antagonizmy, używając prostych i śmiałych haseł, które utożsamiają imigrantów z przestępcami. Podkreślony zostaje również eurosceptycyzm, walka z elitami oraz negacja poprawności politycznej. W miarę nasilania się debaty publicznej na temat islamu i migracji znacznie bardziej zauważalne stało się wrogie nastawienie do najbardziej podstawowych form w zakresie praktyk religijnych, jak: noszenie hidżabu, kupowanie mięsa halal, czy też przestrzeganie postu podczas ramadanu. Tego typu praktyki, które wcześniej były ignorowane, obecnie są stygmatyzowane i stają się często politycznie obciążone (Gee, 2011, s. 34–35). W rywalizacji politycznej wykorzystywane są negatywne emocje kierowane zazwyczaj wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Przywódca holenderskiej prawicy Geert Wilders skutecznie zdominował retorykę radykalizmu, określając swoją formację – Partię Wolności – jako jedyną siłę, która rzuca wyzwanie skompromitowanej władzy politycznej. I jako jedyna – jego zdaniem – wypowiada się na temat zagrożeń ze strony ekstremistycznego islamu, który budzi wiele obaw wśród obywateli Holandii (Vossen, 2010, s. 22–38).

Bez względu jednak na dalsze losy polityczne Marine Le Pen czy też Geerta Wildersa skrajna prawica nie zniknie z europejskiej przestrzeni politycznej. Radykalna retoryka może mieć bowiem większy wpływ na dalsze losy polityczne środowisk partyjnych niż wyniki wyborcze tych formacji. Niezależnie od tego, kształtowanie dyskursu publicznego może mieć duży wpływ na politykę. Teza ta prowokuje do postawienia kolejnego pytania: czy zatem partie polityczne o umiarkowanym programie politycznym, aby wygrać wybory, muszą zaadoptować w całości bądź określoną tylko część programu ruchów populistycznych? Odpowiedzią na postawione pytanie jest codzienne życie nasycone gwałtownymi wiadomościami, które prowadzą do demonizacji i przejawskrawień w interpretacji zachodzących procesów w rzeczywistości. Tak zaistniałe społeczne emocje wzmacniają m.in. potrzebę segregacji rasowej i pozwalają politykom na łatwe zdefiniowanie przyczyn, wskazując tym samym grupę społeczną odpowiedzialną za zaistniałe wydarzenia.

Podsumowanie

Spór między dwoma opisanymi w pracy postawami może obejmować praktycznie wszystkie aspekty życia politycznego. Każda z nich przedstawia własną wizję jako racjonalny i sprawiedliwy obraz społeczeństwa. Wybór między tymi dwoma pojęciami ma decydujące znaczenie polityczne dla wielu rządów, które dążą do utrzymania bezpieczeństwa narodowego i spójności społecznej, a z drugiej strony akcentują prawa i wolności obywatelskie. Okazuje się jednak, że poszukiwanie skutecznych rozwiązań jest trudne, bowiem każdy wybór w kierunku radykalizmu lub poprawności politycznej niesie za sobą konsekwencje w postaci ograniczeń m.in. dla praw jednostki.

Silny sprzeciw wobec poprawności politycznej może wynikać z przekornego nastawienia obywateli w stosunku do narzucanych odgórnie norm, które wyznaczają model publicznych zachowań. Innymi słowy, przesadne stosowanie poprawności politycznej prowadzi do zwiększonej radykalizacji postaw wobec głoszonych haseł. Radykalizm można więc postrzegać jako nową,

odwróconą formę poprawności politycznej. A zatem poprawność polityczna przeciwstawia się radykalizmowi, a radykalizm jest antypoprawnością polityczną. Oba stanowiska podkreślają nieodłącznie ograniczenia, które narzuca strona przeciwna.

Poprawność polityczna wynika z chęci unikania określeń, które mają negatywne zabarwienie lub mogą zostać odczytane przez odbiorców w pejoratywny sposób, co może prowadzić do oskarżenia o popełnienie przestępstwa. Dochodzi jednak do sytuacji, w której tak powstała postawa obronna tworzy słowa bądź zwroty, które mogą zastępować pierwotne określenia i tworzyć komiczną formę, np. „niekompletny sukces” zamiast wcześniejszego pojęcia „porażka” lub „wyjątkowa uroda” zamiast „brzydota” itd. (Tie, 2009, s. 253–277).

Być może radykalizm w dyskursie politycznym koresponduje z codziennymi i standardowymi odczuciami i nastrojami społecznymi. Stanowi także reakcję na powszechną formułę poprawności politycznej. Radykalizm szczególnie widoczny jest podczas pełnych emocji i napięć społecznych publicznych wystąpień. Szczególną okazją jego zaistnienia są debaty i kampanie wyborcze, czy też tragiczne wydarzenia, które wzmacniają potrzebę społeczną na wyartykułowanie jasnych i zdecydowanych opinii. Poprawność polityczna reprezentuje niejako inną perspektywę, przez zupełnie odmienny sposób nazewnictwa, tonuje i wycisza emocje.

Różnice między tymi rodzajami komunikacji wynikają z odmiennych tematów i stosowanych strategii, a także z rozbieżności w interpretacji rzeczywistości, czego odzwierciedleniem jest stosowany język. Duże znaczenie ma także osobista forma i styl wystąpień przywódców, wyartykułowane publiczne opinie bywają nieustannie powielane przez środki masowej komunikacji i tworzą określony wizerunek lidera. Zwięzłe, zdecydowane, emocjonalne oraz radykalne wypowiedzi mogą budować charyzmę i siłę przywódcy, z drugiej strony wypowiedzi utrzymane w konwencji poprawności politycznej mogą w danym momencie nie odpowiadać na oczekiwania społeczne, a tym samym podważać autorytet oraz wiarygodność przywódcy.

Zarówno radykalizm, jak i poprawność polityczna są kluczowymi czynnikami determinującymi prowadzenie debaty publicznej. Im bardziej przerażająca i niezrozumiała staje się rzeczywistość polityczna, tym więcej w przestrzeni publicznej jest stereotypów i uprzedzeń, które stanowią ważny element obu zjawisk.

Bibliografia

- Bankowicz, M. (red.) (1999). *Słownik polityki*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Bernstein, R. *The Rising Hegemony of the Politically Correct*. Pobrane z: <http://www.nytimes.com/1990/10/28/weekinreview/ideas-trends-the-rising-hegemony-of-the-politically-correct.html?pagewanted=all> (12.08.2017).
- Burnell, P., Schlumberger O. (2010). Promoting democracy – promoting autocracy? *International politics and national political regimes*. *Contemporary Politics*, 1 (16), 1–15.
- Bushnell, A. (2017). It's the values, stupid. *Review – Institute of Public Affairs*, 1 (69), 12–17.
- Campus, D. (2017). Marine Le Pen's peopolisation: An asset for leadership image-building? *French Politics*, 2 (15), 147–165.
- Fuest, C. (2017). The Year of European Populism? *Intereconomics*, 1 (52), 2–3.
- Gagnier, R. (2002). Review: Oxford Occidentalism, or the Idea of America. *The Kenyon Review*, 1 (24), 179–187.
- Galbreath, M. (2017). United States and France: An Analysis of Donald Trump and Marine Le Pen. *Harvard International Review*, 3 (38), 7–9.

- Gee, J. (2011). The Political Uses of Islamophobia in Europe. *The Washington Report on Middle East Affairs*, 9 (30), 34–35.
- Harman, D.J., Bowers, R.J. (1994). Political Correctness and Political Science: An Exploratory Study of New York State. *Perspectives on Political Science*, 4 (23), 164–170.
- Hastings, Ch. (2011). BBC Turns its back on year of Our Lord. *Mail on Sunday*, 25 września.
- Kacprzak, M. (2012). *Pułapki poprawności politycznej*. Radzymin.
- Kaplan, D., Katz, C. (2015). Dumped! NBC says adios to clown over Mexico slurs. *New York Daily News*, 30 czerwca.
- Kilianski, E.S. (1992). *Even in the U.S., Ideology Infects Language; Long Before Marx, The New York Times*. Pobrane z: <http://www.nytimes.com/1992/07/15/opinion/1-even-in-the-us-ideology-infects-language-long-before-marx-915992.html> (12.08.2017).
- Kopaliński, W. (red.) (2014). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Rytm.
- Li, X. (2015). Conceptualizing the Nexus between Econocentric Capitalism and Logocentric Radicalism. *Economic and Political Studies*, 1 (3), 71–97.
- Meade, G. (2004). Discrimination? Not here, madam – that'll be pounds 500. *Birmingham Post*, 31 marca.
- Memoli, A.M. (2004). Donald Trump's attacks on Megyn Kelly garner pushback from Republicans, *TCA News Service*, 8 sierpnia 2015.
- Mikusińska, A. (red.) (2008). *Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*. Warszawa.
- Nemoianu, P.V. (2004). Politics and the Intellectual World: Changes in Europe. *Modern Age*, 1–2 (46), 40.
- Orwell G. *Politics and the English language*. Pobrane z: http://www.orwell.ru/library/essays/politics/english/e_polit (4.08.2017).
- Republicans. *TCA News Service*, 31 marca.
- Rindlisbacher, S. (2010). Radicalism as Political Religion? The Case of Vera Figner. *Totalitarian Movements and Political Religions*, 1 (11), 67–87.
- Sévilla, J. (2007). *Terorismul intelectual*. Bukareszt.
- Szymczak, M. (red.) (1995). *Słownik języka polskiego*. T. 1. Warszawa: PWN.
- Taranto, J. (2016). Trump and “Treason” Hillary equates political correctness with patriotism. *Wall Street Journal*, 20 września.
- Tie, W. (2009). Radical politics, utopia, and political policing. *Journal of Political Ideologies*, 3 (14), 253–277.
- Torre, C. (2017). Trump's populism: lessons from Latin America. *Postcolonial Studies*, 2 (20), 187–198.
- Turnbull J. (red.). *Learner's Dictionary*. Pobrane z: <http://learnersdictionary.com/definition/political%20correctness> (12.10.2017).
- Varady, D. (2008). Muslim Residential Clustering and Political Radicalism. *Housing Studies*, 1 (23), 45–66.
- Vossen, K. (2010). Populism in the Netherlands after Fortuyn: Rita Verdonk and Geert Wilders Compared. *Perspectives on European Politics and Society*, 1 (11), 22–38.
- Walicka, B. (red.) (2008). *Słownik politologii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Woodbridge, S. (2010). Christian Credentials? The Role of Religion in British National Party Ideology. *Journal for the Study of Radicalism*, 1 (4), 25–54.

Informatyczne wspomaganie oceny bezpieczeństwa terenu

MICHAŁ TRUBAS
DR HAB., PROF. CB

Szczecińska Szkoła Wyższa *Collegium Balticum*
Wydział Nauk Humanistycznych, Społecznych i Technicznych
e-mail: haemte(at)vp.pl

Słowa kluczowe ocena bezpieczeństwa, warunki bezpieczeństwa, narzędzia informatyczne

Abstrakt Zgromadzona w różnorodnych bazach rozległa informacja geoprzestrzenna może być skutecznie wykorzystana w tworzeniu bezpieczeństwa do oceny ochronnych właściwości terenu lub będących źródłem potencjalnych zagrożeń. Informację tę na ogół charakteryzuje duży stopień aktualności i dostępność. Pewną trudność stanowi natomiast wybranie z tego zbioru wiadomości przydatnych, potrzebnych, a także przyspieszających proces oceny i czyniących go dokładniejszym. Prezentowany materiał wskazuje na możliwości pozyskania takich danych. Zaproponowana metodyka oceny oparta jest na tradycyjnym, właściwym dla nauk o Ziemi i środowisku, układzie analizy środowiska przyrodniczego i przestrzeni społecznej.

The informatics assessment of a terrain security

Keywords security assessment, security conditions, informatics tools

Abstract The wide geospace information gathered in varied bases can be efficiently utilized in security creation for terrain protection assessment and its attributes would be sources of potential threats. Such information in general characterize a great timeliness and easy accessibility. Certain difficulty gives selection from useful information collection; brings necessary information as well accelerating assessment process and making it more accurate. This text indicates for accessing such data possibility. The proposed assessment method is based on traditional, suitable to Earth and environment science, natural environment and social area structure.

Wprowadzenie

Bytowanie i wszelkie działania człowieka zachodzą w określonej przestrzeni geograficznej. Kategoria ta, w zależności od kryteriów przyjętych za podstawę i punkt odniesienia analizy, jest różnie definiowana. W naukach społecznych to przede wszystkim zbiór miejsc o pewnych

podobnych cechach, w których warunki środowiska determinują zbliżone zachowania ludzi (Sztompka, 2010, s. 46–48). Mając na uwadze przedmiot prezentowanego materiału, zasadne jest zdefiniowanie terenu jako części środowiska geograficznego będącego układem przyrodniczych, społecznych i technicznych warunków życia, powstałych i rozwijających się na powierzchni, której granice zakreślają przyjęte kryteria przedmiotowego bezpieczeństwa człowieka (Trubas, 2015, s. 101). Właściwości terenu istotnie wpływają więc na wszelką działalność ludzką, a szczególnie przy likwidacji (obniżaniu stopnia) zagrożeń oraz usuwaniu skutków ich zaistnienia (Bujak, Śliwa, 1999, s. 7). Dotyczy to w równym stopniu zjawisk będących wynikiem działania sił natury, jak i niezamierzonych lub zamierzonych skutków działalności człowieka. Prawidłowa ocena właściwości środowiska pozwala wyjawic potencjalne zagrożenia oraz wskazać na szanse zwiększające efektywność podejmowanych czynności, bowiem teren i jego właściwości to nie tylko zbiór przeszkód utrudniających osiągnięcie założonego celu, lecz także zespół czynników pomocnych, zwiększających skuteczność i umożliwiających lepsze wykorzystanie posiadanych sił i środków. Istotą oceny bezpieczeństwa terenu jest więc określenie, które jego elementy, w jakich warunkach i w jaki sposób, mogą oddziaływać pozytywnie lub negatywnie na efektywność działań różnych organów i służb powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa ludziom. Z technicznego punktu widzenia jest to pozyskanie odpowiednich danych opisujących wybraną przestrzeń, a w dalszej kolejności – wykorzystanie ich w procesie zarządzania w sytuacji realizujących się zagrożeń (Trubas, 2015, s. 101–102).

Przedmiotem prezentowanego materiału jest wskazanie na możliwości pozyskania danych jakościowych (opisowych) i ilościowych (cyfrowych) niezbędnych do sporządzenia oceny bezpieczeństwa terenu. Wskazane w tytule informatyczne wspomaganie dotyczy informacji geoprzestrzennej zgromadzonej w różnych bazach danych dostępnych w internecie. Przestrzeń informatyczna zawiera wielki i ciągle rosnący zasób informacji, także tych związanych z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem. Ich niezaprzeczalnym walorem jest łatwość dostępu i – nade wszystko – aktualność. Celem opracowania jest więc wskazanie głównych ogólnodostępnych baz danych i zaproponowanie metodologii ich pozyskania i wykorzystania w interesie tworzenia bezpieczeństwa.

Formalny schemat oceny bezpieczeństwa terenu zależny jest od konkretnego celu jej sporządzenia, a tym samym – zakresu przedmiotowego, niemniej jednak powinien być względnie sformalizowany. Dlatego też celowe jest przyjęcie naturalnej, tradycyjnej kolejności i metodologii oceny czynników – od pierwotnych w kierunku wynikających z nich wtórnych i zależnych. Punktem wyjścia w każdym przypadku musi być wybrany wycinek terenu i jego trwałe elementy (Kondracki, 1978, cz. I).

Informacja geoprzestrzenna – podstawa oceny

Wskazano wyżej, że granice ocenianej przestrzeni (terenu) zakreślają przyjęte kryteria przedmiotowego bezpieczeństwa. Konieczne jest więc uczynienie w rozważaniach ważnego założenia – dowolną przestrzeń definiują zależności zachodzące między jej elementami, w tym przypadku tworzącymi warunki bezpieczeństwa, a niektóre z tych elementów swym oddziały-

waniem znacznie wychodzą poza tę przestrzeń¹. Niezależnie od przyjętych kryteriów w każdym przypadku ocena musi zawierać elementy środowiska przyrodniczego oraz przestrzeń społeczną ukształtowaną przez człowieka.

Środowisko przyrodnicze opisuje jego struktura geomorfologiczna, klimat, hydrografia oraz naturalne pokrycie terenu. Przestrzeń społeczną tworzą zaś dwa wyodrębnione układy: układ elementów społecznych (struktura administracyjna i struktura demograficzna) oraz układ wytworów społecznych (struktura osadnicza, struktura gospodarcza i struktura komunikacyjna). Ocena bezpieczeństwa musi więc obejmować wszystkie elementy tej przestrzeni mogące być źródłem zagrożenia jakiegokolwiek wartości istotnej dla człowieka lub grupy ludzi (Trubas, 2017, s. 73–74). Przy tym zasada holistycznego podejścia do analizy przestrzeni wymaga, by przebiegała ona przez wszystkie warstwy (sfery) i wyjawiała nie tylko współwystępowanie różnych czynników, lecz także ich chwilowe wartości (stopień nasilenia) (Domański, 2005, s. 59–76; Kuciński, 1997, s. 28; Ziolo, 1999, s. 127–128).

Ponieważ ocena bezpieczeństwa zawsze dotyczy konkretnego obiektu lub obszaru, musi on być jednoznacznie wyróżniony granicami. Wydaje się, że najbardziej naturalnym sposobem zdefiniowania rozpatrywanej przestrzeni są jej granice administracyjne. Wynika to przede wszystkim z ustawowych zadań jednostek i organów państwa, zobowiązanych do zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Zresztą już w samym formalnym podporządkowaniu określonego terenu zawarta jest fundamentalna informacja o podmiotach działających i współdziałających w sferze bezpieczeństwa, szczególnie wyspecjalizowanych organach, instytucjach i służbach.

Należy jednak mieć na względzie, że znaczna część zjawisk ma swoje źródło poza granicami ocenianego terenu; konieczne jest więc uwzględnienie trudnego do wydzielenia obszaru, zwanego otoczeniem bezpieczeństwa, z którego mogą napływać impulsy oddziaływające na jego poziom (Trubas, 2013, s. 29–30). Dlatego celowe jest posiłkowanie się definiowaniem ocenianego terenu za pomocą współrzędnych geodezyjnych. Potrzeba ta implikuje przyjęcie jako podstawowego narzędzia oceny terenu mapy geograficznej. Jest to obraz uogólnionych w różnym stopniu czynników środowiska geograficznego: ukształtowania powierzchni, hydrografii, naturalnego i przekształconego pokrycia terenu oraz elementów przestrzeni społecznej – struktury osadniczej, gospodarczej i komunikacyjnej – naniesionych na wybrany rodzaj siatki kartograficznej, pozwalającej jednoznacznie określić położenie każdego punktu (Laparus, 1979, s. 211). W praktyce wskazane jest korzystanie z map topograficznych, odmiany map geograficznych, charakteryzujących się specyficzną konstrukcją matematyczno-kartograficzną, odwzorowaniem wiernokątowym, zastosowaniem siatki kilometrowej oraz jednolitą konwencją graficzną wszystkich arkuszy. Najbardziej przydatne są mapy średnioskalowe (1:100000 i 1:200000), a w terenie silnie przekształconym – wielkoskalowe (1:50000, 1:25000), zaś na obszarach zurbanizowanych nawet 1:10000 lub 1:5000.

Współczesne technologie informatyczne pozwalają nadać informacji o terenie formę cyfrową. Upraszczając, można przyjąć, że są to zapisane w formie cyfrowej mapy topograficzne terenu. Ich wykorzystanie umożliwiła stworzona infrastruktura geoinformacyjna – zespół narzędzi,

¹ Np. współzależność (współwystępowanie) niektórych czynników meteorologicznych i hydrologicznych oraz zależność stopnia ich nasilenia (destrukcyjnego oddziaływania) od struktury geomorfologicznej innych, nieobjętych oceną, obszarów.

technik i procedur umożliwiających utrwalenie i uporządkowanie, a następnie odszukanie, ocenę, pozyskanie i przetwarzanie przez użytkowników (zob. Drzewiecki, 2018, s. 35). Podstawą infrastruktury są zbiory danych na tyle obszerne, różnorodne i zmienne, że ich przetwarzanie tradycyjnymi metodami i technikami jest niemożliwe. Określane są one mianem *big data* (Big Data, 2019). Najkrócej ujmując, są to wielkie szybkozmiennie i niestrukturalne zbiory danych nieustannie uaktualnianych (uzupełnianych) i zawierają nie tylko wielkości liczbowe, lecz także informacje tekstowe, obrazowe lub foniczne, zapisane i przechowywane w formie cyfrowej.

Praktyczne wykorzystanie zgromadzonej informacji geoprzestrzennej umożliwiają systemy projekcji map, przetwarzające zbiór danych cyfrowych w przyjętej konwencji graficznej. Przybierają one formę informacji o właściwościach terenu przypisanych do konkretnych punktów odwzorowywanej powierzchni, jednoznacznie określonych ich położeniem w układzie współrzędnych. Są to więc dane o danych (metadane), wskazujące na logiczne związki między elementami należącymi do różnych zbiorów.

Cyfrowa projekcja map prezentowana jest na wielu portalach różnej proweniencji (zob. Drzewiecki, 2018, rozdz. 2). Wśród nich na wyróżnienie zasługuje geoportal Unii Europejskiej – INSPIRE. Umożliwia on dostęp do uogólnionych danych dostarczonych przez kraje członkowskie Unii i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). W szczególności, w zakresie danych priorytetowych, pozyskać można informację przestrzenną o środowisku naturalnym i społecznym krajów uczestniczących w projekcie (Geoportal INSPIRE, 2019). W założeniu dane te mogą być wykorzystywane w analizach i planowaniu zagadnień gospodarczych (transport, energetyka, rolnictwo) oraz szeroko pojmowanej ochrony środowiska. Projekt INSPIRE jest prawną i organizacyjną podstawą do tworzenia narodowych portali geoinformacyjnych według jednolitych standardów i warunków technicznych. W szczególności standaryzuje on systemy odniesienia, a na ich tle prezentacje elementów układu środowiska przyrodniczego (geomorfologia, hydrografia), niektóre elementy układu wytworów społecznych (jednostki administracyjne, zagospodarowanie przestrzenne) i układu społecznego (struktura administracyjna i rozmieszczenie ludności).

W pełnej zgodności ze standardami INSPIRE skonstruowany jest polski geoportal Infrastruktury Informacji Publicznej (Krajowy System Informacji Przestrzennej, 2019). W wymiarze praktycznym infrastruktura krajowa udostępnia zestaw metadanych zebranych w systemie informacji geograficznej odnoszących się do obiektów na powierzchni Ziemi (częściowo także pod jej powierzchnią) z podaniem ich współrzędnych (Baza Danych Topograficznych – TBD). Szczegółowość zgromadzonej w bazie informacji przestrzennej odpowiada mapie topograficznej w skali 1:10000 (BDOK10k). Na jej podstawie tworzone są i udostępniane użytkownikom mapy topograficzne obszaru kraju w skali 1:10000, 1:25000, 1:50000 i 1:100000, zawierające dostatecznie szczegółowe dane o przyrodniczych składnikach środowiska wraz z elementami antroposfery. Dane topograficzne uzupełnia informacja fotogrametryczna. W zakładce *Mapy online* dostępne są także liczne mapy specjalne (Krajowy System Informacji Przestrzennej, 2019). Szczególnie przydatna jest mapa topograficzna w skali 1:50000 wykonana w technologii *VMap Level 2*, właściwej dla wojskowych materiałów kartograficznych NATO. Zawiera ona pełny zestaw obiektów (danych, informacji) związanych z opisywanym obszarem.

Ocena warunków naturalnych przestrzeni geograficznej

Punktem wyjścia do oceny środowiska przyrodniczego są elementy struktury i rzeźby powierzchni. Mają one charakter trwały i niezmienny w obserwowalnych odcinkach czasu. Dlatego ten, absolutnie niezbędny, element oceny może zostać wykonany na podstawie opracowań z zakresu geografii fizycznej – dotyczącej zarówno wielkich jednostek geograficznych, jak i obszarów mniejszych. Przykładem są liczne fundamentalne opracowania (Kondracki, 1977; 1978; 2011). Przeszłość geologiczna oraz specyfika rzeźby terenu determinują istniejące realnie warunki glebowe, charakterystyczne cechy klimatu, dostępność wody, charakter naturalnego pokrycia terenu oraz niektóre jego właściwości ochronne.

Zasadnicze cechy klimatu kształtowane są przez typy cyrkulacji atmosferycznej. Ich głównym wyróżnikiem są poziome przemieszczenia mas powietrza – wiatry. Do szacowania warunków bezpieczeństwa terenu najbardziej przydatny jest wskaźnik częstości kierunków wiatru oraz prędkości ruchu mas powietrza względem powierzchni Ziemi. Pozwala on przyjąć założenia odnośnie kierunku i zasięgu rozprzestrzeniania się potencjalnych skażeń i zakażeń, a także możliwości wystąpienia wiatrów bardzo silnych lub huraganowych.

Informacje o zachmurzeniu i usłonecznieniu oraz ich zmienności w przebiegu rocznym (warunki solarne) przydatne są do oceny tempa wypromieniowania ciepła do atmosfery, a także prędkości przebiegu fotolizy, tj. rozkładu substancji chemicznych lub biologicznych pod wpływem światła.

Istotnym parametrem klimatu jest charakterystyka termiki atmosfery. Podlega ona znacznym zmianom w przebiegu doby i roku. Istnieje jednak możliwość statystycznego określenia zależności między temperaturą powietrza a innymi parametrami geograficznymi i meteorologicznymi. Wykorzystywane w ocenie dane to w pierwszej kolejności średnie wieloletnie temperatury powietrza, prawdopodobne wartości ekstremalne oraz częstość występowania (liczba) dni z temperaturą niższą niż 0°C. Dane te przydatne są w planowaniu zabezpieczenia materiałowego działań ratowniczych, zaś niezbędne – w przygotowaniu koncepcji ewakuacji ludności z obszarów zagrożenia. W niektórych przypadkach ważna jest znajomość prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska inwersji i izotermii temperatur powietrza, bowiem wpływają one istotnie na możliwość rozprzestrzeniania się skażeń, zakażeń i zanieczyszczeń atmosfery (Limanowska, Niedźwiedź, Ustrnul, 1993, s. 31–37).

Ważnym dla bezpieczeństwa czynnikiem klimatycznym są opady atmosferyczne oraz związana z nimi pokrywa śnieżna i niektóre osady. Najczęściej wykorzystywany jest parametr określający średnią roczną sumę opadów oraz ich rozkład w przekroju roku, a także prawdopodobieństwo wystąpienia zjawisk potencjalnie niebezpiecznych: deszczów ulewnych lub nawalnych oraz burz. Charakterystyka opadów śnieżnych to przede wszystkim oczekiwana (prawdopodobna) grubość pokrywy oraz długość jej występowania. Z opadami wiąże się wilgotność powietrza, opisywana jej wartością względną, bezwzględną oraz parowaniem i stopniem suchości. Parametry te pozwalają szacować stopień hydrolizy związków chemicznych oraz substancji pochodzenia biologicznego (Wiszniewski, Chechłowski, 1975; Radomski, 1980).

Znajomość mierzalnych i opisowych parametrów stanu pogody w przekroju wieloletnim pozwala określić prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpiecznych zjawisk pogodowych. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej na potrzeby ostrzegania sporządził tabelę wartości najważ-

niejszych elementów meteorologicznych oraz ich opis odpowiadający trzem stopniom zagrożenia niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi. W ocenie terenu wystarczające jest odniesienie się do możliwości wystąpienia zjawisk o parametrach zagrażających bezpieczeństwu ludzi: wiatru, temperatury powietrza, opadów, burz i mgieł. Wydaje się, że racjonalne jest przyjęcie wartości parametrów, jakie niegdyś obowiązywały w Wojsku Polskim (Art. 762/87, 1988).

W zbiorach *big data* dane o warunkach meteorologicznych w przyziemnej warstwie atmosfery są łatwo dostępne. Dotyczy to zarówno informacji historycznej, jak i wyników bieżących obserwacji meteorologicznej oraz prognoz o różnym horyzoncie czasowym. Uśrednione dane historyczne w szczególności prezentowane są we wszelkiego rodzaju zestawieniach statystycznych upublicznianych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).

W pierwszym rzędzie są to kolejne *Roczniki statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Roczniki statystyczne województw*, dostępne na portalu Głównego Urzędu Statystycznego (GUS, 2019). Wydawnictwa te w Dziale I zawierają wieloletnie dane pogodowe o dużym stopniu ogólności, pozwalające jednak na ukierunkowanie dalszych prac studyjnych i planistycznych. Bardziej skonkretyzowane informacje można odnaleźć na portalach i stronach jednostek samorządu terytorialnego. Umieszczane są zwykle w zakładkach odnoszących się do turystycznych walorów terenu lub odpowiednich centrów zarządzania kryzysowego. W pełni profesjonalną informację pogodową prezentują geoportale specjalistyczne. W pierwszym rzędzie należy wymienić administrowane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW).

Niewątpliwie najpopularniejszym, a jednocześnie najbardziej zycliwym dla użytkowników, jest portal *Pogodynka* zawierający serwis informacyjny IMGW (Serwis pogody IMGW-PIB, 2019). Prezentuje on informacje trojakiego rodzaju: dane historyczne, dane o bieżących wartościach elementów pogody oraz prognozy ich zmian w trzygodzinnym – pięciodniowym horyzoncie czasowym. Dane historyczne to przede wszystkim zbiorcze charakterystyki warunków klimatycznych i hydrologiczno-meteorologicznych dla wybranych obszarów i punktów terenowych oraz zestawienia danych meteorologicznych. Duże znaczenie w ocenie bezpieczeństwa terenu ma informacja o obszarach zalewowych. W regionie Pomorza Zachodniego cenne są charakterystyki anemometryczne (kierunek i prędkość wiatru w przyziemnej warstwie atmosfery) oraz historyczna informacja o poziomie wody w polskiej strefie przybrzeżnej Bałtyku i ujściowych odcinkach rzek. Prezentacja bieżących parametrów pogody obejmuje wszystkie czynniki uwzględniane w charakterystyce bezpieczeństwa wybranego punktu lub obszaru i przydatne w bieżącym planowaniu działań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i reagowania kryzysowego. Prezentowane dane obejmują w szczególności: temperaturę powietrza, opady deszczu i śniegu (w tym intensywność i kierunek przemieszczania się strefy opadów oraz aktualną średnią grubość pokrywy śnieżnej i jej charakterystykę), zachmurzenie, prędkość i kierunek wiatru w warstwie atmosfery od powierzchni gruntu do 50 m, widzialność poziomą, a także inne zjawiska niebezpieczne (burze, gołoledź). Wielce przydatne są prognozy stanu elementów pogody. Względnie niedługi zakres ich obowiązywania pozwala założyć szeroki, współcześnie bliski jedności przedział ufności, tym bardziej, że są one na bieżąco aktualizowane. Stąd ich wartość dla potrzeb uaktualniania planów działania i korekt realizowanych już decyzji. Prognozy obejmują wszelkie zjawiska pogodowe; zawierają też specyficzną dla regionu bieżącą analizę oraz dwunastogodzinne opracowanie spodziewanych zjawisk pogodowych w strefie południowego Bałtyku oraz zespołu portów Szczecin–Świnoujście. Główna informacja to

kierunek i prędkość wiatru (decydujące o powstaniu powodzi sztormowej lub cofki wiatrowej) oraz wskazanie na zjawiska lodowe mogące powodować powstawanie zatorów lodowych. Całego regionu dotyczy prognoza powstania fal wezbraniowych o zróżnicowanej etiologii oraz ich kulminacji (czas i poziom wody). Wraz z danymi odnoszącymi się do obszarów zalewowych umożliwiają one planowanie ważnych działań i podejmowanie ważnych decyzji, np. dotyczących ewakuacji. Informację tekstową portalu uzupełnia informacja przestrzenna – dane o czynnikach meteorologicznych nałożone na mapy średnio- i wielkoskalowe. Zasadniczym adresatem geoportalu są organy administracji państwowej, w tym centra bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego różnych szczebli (IMiGW, 2019).

W trybie *online* informację meteorologiczną można pozyskać także za pośrednictwem innych portali. Interesujący może być geoportal Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego Uniwersytetu Warszawskiego oferujący prognozy dla obszarów o powierzchni minimum 16 km² w horyzoncie czasowym 6 lub 84 godziny. Jest oczywiste, i moderator portalu to zaznacza, że prognoza trzydniowa dla tak małego wycinka terenu jest relatywnie mało dokładna. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej udostępnia wybrane dane na portalach i stronach specjalistycznych, kierowane do ściśle określonych grup odbiorców odbiorców. Przykładem jest serwis zawierający dane meteorologiczne przydatne dla lotnictwa cywilnego, w tym sportowego, i zapewne także wojskowego (Centralne Biuro Prognoz Lotniczych, 2019). Przydatne w ocenie terenu informacje to: mapy wiatrów w warstwie przyziemnej dla miejscowości z lotniskami komunikacyjnymi oraz aktualne wartości parametrów pogody (kierunek i prędkość wiatru, temperatura, ciśnienie i wilgotność względna powietrza, inne istotne zjawiska pogodowe). Komunikaty są kodowane, jednak w większości przypadków załączone są klucze udostępniające dane pogodowe. Przydatnych informacji dostarczają także portale niektórych komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. W podstronach *Statystyki* lub *Interwencje* można odnaleźć dane o zrealizowanych zagrożeniach pożarowych, w tym pożarach lasów oraz innych zdarzeniach upośledzających bezpieczeństwo powszechne. Ponieważ informacje podane są dla poszczególnych powiatów, interpolując, można wnioskować o stanie zagrożeń wybranego odcinka terenu w określonej porze roku.

Przywołane powyżej źródła w części prezentują informacje o aktualnym stanie pogody oraz krótko- i średnioterminowe prognozy. Ich śledzenie jest niezbędne, pozwalają one bowiem weryfikować przyjęte w ocenie założenia (hipotezy) dotyczące prawdopodobieństwa wystąpienia korzystnych i niekorzystnych zjawisk pogodowych.

Z klimatem ściśle związany jest inny składnik środowiska geograficznego – wody: płynące, stojące i gruntowe. Jest to składnik względnie stabilny i dlatego do jego podstawowej oceny wystarczające są opracowania o charakterze monograficznym (Mikulski, 1962; Toszek, Kubiak, Pluskota, 2017). Możliwe do pozyskania dane to liczba i charakter cieków i zbiorników, przebieg lokalnych działów wodnych, średniej ilości prowadzonej wody oraz wahań stanu, jej czystości, głębokości zalegania wód gruntowych, typów i stopnia retencji. W przypadku danych hydrograficznych najistotniejsza wydaje się możliwość prognozowania stanów skrajnych: susz i katastrofalnych wezbrań. Niewątpliwie ważna jest informacja o zjawiskach powodziowych i lodowych na wodach płynących.

Głównym źródłem informacji o hydrografii obszaru kraju jest Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), prezentujący dane o wodach powierzchniowych, przede wszystkim płyną-

cych, a także innych zjawiskach hydrologicznych (KZGW, 2019). Informacja jest w większości zwizualizowana i odnaleźć ją można w zakładce *Baza danych topograficznych* (Hydroportal). Zarząd zamieścił tam *Mapy zagrożenia powodziowego* i *Mapy ryzyka powodziowego* z zaznaczeniem obszarów sklasyfikowanych w trzech stopniach prawdopodobieństwa zaistnienia powodzi ($p = 0,002; 0,01; 0,1$) w wyniku naturalnych zjawisk meteorologicznych, a także obszary zagrożone zalaniem w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wałów przeciwpowodziowych, przeciwsztormowych albo innych budowli hydrotechnicznych, wraz z wykazem tych budowli. Informacją uzupełniającą są głębokości rzek, zbiorników wodnych i zalewów oraz kierunki i prędkości przepływu wód (*Mapy zagrożenia*, 2019). Pod pojęciem ryzyka powodziowego kryje się szacunek potencjalnych strat materialnych w wyniku wezbrań i zatopień. Przydatne w ocenie obszaru działań są także *Numeryczny model terenu* i *Numeryczny model pokrycia terenu* powstałe drogą lotniczego skaningu laserowego. Materiał ten jest cennym uzupełnieniem map topograficznych i zawiera informacje o wysokościach względnej punktów na powierzchni ziemi, pokrywie roślinnej oraz elementach pokrycia powstałych w wyniku działalności człowieka. Dostępna jest także *Mapa ujęć wód powierzchniowych i podziemnych*. Co prawda dotyczy ona jedynie obiektów usytuowanych, na obszarach zagrożonych powodzią, lecz i tak jest dużą pomocą w ocenie ochronnych właściwości terenu. Pewnym ułatwieniem jest też, zamieszczony na portalu, wykaz jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie ze wskazaniem gmin objętych ich właściwością. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej deklaruje, że w jednostkach terenowych gospodarstwa (Regionalne ZGW i Zarządy Zlewni) pozyskać można także inne i bardziej szczegółowe dane hydrologiczne.

Uwzględniane w ocenie naturalne pokrycie terenu to przede wszystkim lasy, zwłaszcza ich większe kompleksy. Opisujące je parametry to: rozmieszczenie w terenie, wielkość, typ siedliskowy, rodzaj drzewostanu oraz jego wartość użytkowa i możliwość pozyskania. Ocenie podlegają walory ochronne i gospodarcze, a także oddziaływanie na czynniki meteorologiczne. Podstawową informację o obszarach leśnych udostępniają portale Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (<https://www.lasy.gov.pl>, 2019). Poszukiwanie należy rozpocząć od określenia Regionalnej Dyrekcji, na terenie której znajduje się analizowany obszar. Niektóre dyrekcje zamieszczają mapy nadleśnictw (zakładka *Nasze lasy*), co jednoznacznie definiuje oceniany obszar. Portale dyrekcji ułatwiają dostęp do Banku Danych o Lasach (www.bdl.lasy.gov.pl, 2019). W deklaracji twórców tego portalu zawiera on (dokładniej: będzie zawierał) pełną informację o wszystkich powierzchniach leśnych na terenie kraju. Aktualnie bank danych udostępnia mapy lasów państwowych (*Mapa podstawowa banku danych o lasach*, 2019). O dużej przydatności mapy podstawowej decydują możliwości portalu. Przede wszystkim umożliwiała ona określenie współrzędnych płaskich dowolnego punktu w układzie PUWG 1992 (Państwowy Układ Współrzędnych Geodezyjnych 1992)². Brak siatki kilometrowej zrekomensowany jest możliwością precyzyjnego pomiaru odległości między dowolnymi punktami. Na mapę podstawową można nałożyć zobrazowanie terenu (także z etykietami) lub ortofotomapę. Niestety, bank aktualnie nie udostępnia innych danych, np. o rodzaju i wieku drzewostanu. Informację tę można

² W Polsce najczęściej wykorzystywane są mapy topograficzne z naniesioną siatką kilometrową wykonane w układzie Gaussa-Krügera 1942 na elipsoidzie Krasowskiego. Organy administracji publicznej korzystają z map w układzie PUWG 2000, będącym unowocześnionym układem z 1942 r. Narzędzie przeliczania współrzędnych między układami umożliwia portal kartograficzny (www.karto.pl).

uzyskać za pośrednictwem stron większości nadleśnictw (podstrona *Lasy nadleśnictwa*). Część zamieszczonych tam map wskazuje też istniejące leśne drogi dojazdowe oraz punkty ujęcia wody do celów przeciwpożarowych, a więc dane niezbędne w ocenie bezpieczeństwa terenu.

Przeźren społeczna w ocenie bezpieczeństwa terenu

Ocena przestrzeni społecznej powinna odnosić się do wszelkich skutków działalności ludzkiej (Domański, 2005, s. 79–80). Główne i równoważne składniki to: typ krajobrazu, sieć (struktura) osadnicza, sieć gospodarcza, sieć komunikacyjna. W tym przypadku wyznaczanie granic ocenianego terenu na podstawie granic istniejących jednostek administracyjnych jest szczególnie zasadne. Struktura osadnicza to typy i liczba osiedli ludzkich oraz ich hierarchiczne usytuowanie (struktura funkcjonalna). O tym ostatnim (opisowym) parametrze można wnioskować, analizując źródła utrzymania i miejsca zatrudnienia dominujących grup ludności. Na system osadniczy nakłada się struktura demograficzna. Jej analizę umożliwiają dane o liczebności populacji, gęstości zaludnienia, strukturze populacji wg płci, wieku i narodowości, a także dane o statusie materialnym i zatrudnieniu, stopniu zaangażowania społecznego, preferencjach politycznych, subkulturach, a także stanie bezpieczeństwa publicznego.

Ocena zabudowy winna uwzględniać obiekty infrastruktury społecznej (bezpośrednio zaspakajające potrzeby ludzi – oświata, kultura, ochrona zdrowia) oraz infrastruktury technicznej. W tej ostatniej grupie wyodrębnić należy sieci zamknięte w ramach jednej lub kilku jednostek osadniczych i sieci otwarte o znaczeniu przekraczającym granice ocenianego terenu, lecz wpływające na jego bezpieczeństwo (np. energetyczne sieci przesyłowe). Wydzielając z infrastruktury sieć transportową, zamkniętą i otwartą, należy odnieść się do rozmieszczenia w terenie (gęstości) szlaków drogowych, kolejowych, wodnych oraz obiektów i urządzeń je obsługujących, a także wskazać na ich pojemność transportową. Charakterystyka struktury gospodarczej wymaga uzyskania danych o obiektach produkcyjnych, usługowych i magazynowych oraz profilu produkcji zakładów, wykorzystywanych materiałach i produktach finalnych.

Najwydajniejszym źródłem informacji o elementach przestrzeni społecznej jest GUS. Obok wspomnianych już periodycznych zbiorczych publikacji (*Roczniki statystyczne RP* i *Roczniki statystyczne województw*), które co prawda zawierają dane statystyczne o sytuacji społecznej, demograficznej i gospodarczej, lecz o dużym stopniu generalizacji, potrzebną, dostatecznie szczegółową informację pozyskać można z witryn i serwisów zamieszczonych w głównym portalu urzędu – stat.gov.pl.

Portal geostatystyczny (<https://geo.stat.gov.pl/>, 2019) zawiera dane statystyczne w ujęciu przestrzennym dla wszystkich poziomów zarządzania i administracji publicznej. Sposób podania tych danych czyni je szczególnie wygodnymi do przygotowywania analiz i prognoz. Architektura portalu pozwala na sporządzanie różnych, stosownie do potrzeb, zestawień informacji i ich prezentację w formie kartogramów i kartodiagramów oraz zobrazowania przestrzennego na siatce kilometrowej (zadanie *Moduły* w oknie aplikacji).

W tym samym oknie dostępna jest mapa przeglądowa dająca możliwość wyodrębnienia interesującego obszaru w zadeklarowanej skali. Podkreślić należy, że użytkownik może sam zaznaczyć (określić) granice badanego obszaru. Bogate *Menu* pozwala na ustalenie rodzaju mapy

podkładowej, zawartości kartogramu: sieci osadniczej i komunikacyjnej oraz zjawisk tematycznych pogrupowanych w praktycznie dowolny sposób. Do portalu dołączona jest aplikacja przygotowująca wydruk sporządzonego kartogramu wraz z ewentualnym komentarzem i uwagami wykonawcy. Także w tym przypadku można zadeklarować skalę drukowanej mapy, przy tym na wydruku pojawi się rozmiar (zasięg) obszaru, współrzędne narożników w wybranym układzie współrzędnych oraz podziałka liniowa. Edytor wydruku umożliwi uzyskanie gotowego materiału na każdym znormalizowanym formacie papieru. Wraz z kartodiagramami mapa może być nie tylko podstawą analizy obszaru, lecz także stanowić materiał ilustracyjny (element) zbiorczego zestawienia wyników. Integralną częścią portalu jest szczegółowa instrukcja jego wykorzystania (*Podręcznik użytkownika portalu GUS*, 2019).

Podstawową specjalistyczną usługą (serwisem) na portalu GUS jest *Bank Danych Lokalnych* (BDL, 2019). Zawiera ona obszerny zestaw danych statystycznych zarówno aktualnych, jak i historycznych (od 1996 r.). Serwis udostępnia dane według dziedzin lub jednostek terytorialnych – od poziomu państwa do szczebla gminy. W obu przypadkach wykaz grup (kategorii) metadanych jest podobny. Podstawą wykorzystania danych dla celów charakterystyki bezpieczeństwa jest wyznaczenie w grupie *Podział terytorialny* granic rozpatrywanej powierzchni geodezyjnej i ustalenie odpowiadającego jej podziału administracyjnego, sieci osadniczej z podstawowymi opisującymi ją charakterystykami oraz odcinków terenu zabudowanych i zurbanizowanych. Grupa *Ludność* opisuje migracje i stan ludności, w tym strukturę według płci, wieku i miejsca zamieszkania. Dane o aktywności zawodowej mieszkańców obszaru oraz poziomie bezrobocia przedstawia kategoria *Rynek pracy*. Uzupełniają one charakterystykę ludności zamieszkującej charakteryzowany obszar (a także przebywającej na nim czasowo). Z grupy *Organizacja państwa i wymiar sprawiedliwości* przydatne są dane ilustrujące wyniki wyborów do organów przedstawicielskich oraz poziom przestępczości (dla powiatów). W pierwszym przypadku informacja pomaga ustalić preferencje wyborcze, w drugim – uzyskujemy jeden z ważniejszych wskaźników stanu bezpieczeństwa publicznego. Ważne dane zawiera grupa *Transport i łączność*. Ilustrują one stan dróg kołowych, kolejowych i wodnych oraz ich wykorzystanie do transportu ludzi i towarów, a także komunikację miejską i systemy łączności. Przydatną informacją może być stan (liczba) pojazdów na badanym terenie; brak jednak danych o możliwości ich wykorzystania. Dane pozyskane z omawianej grupy zyskują na wartości, gdy kojarzone są z informacjami pochodzącymi z interpretacji map topograficznych. *Bank Danych Lokalnych* umożliwia wyszukanie potrzebnej informacji według wybranej cechy, jednostki terytorialnej, czasu zasilenia portalu lub wartości wskaźników oraz przedstawienie ich w różnych formach (np. tablic wielkowieściowych XLS), możliwość eksportu danych do innych plików, a także kopiowania i wklejania danych do innych dokumentów.

Usługa *Atlas Regionów* (SWAID, 2019) jest modułem mapowym wizualizującym dane dotyczące obszaru lub poszczególnych jednostek administracyjnych. Pozwala to jednoznacznie przywiązać zjawiska i wartości do konkretnych punktów przestrzeni geodezyjnej. Serwis *Statystyczne Vademecum Samorządowca* (GUS, 2019) dotyczy statystyki regionalnej i jest skonstruowany pod kątem potrzeb jednostek samorządu terytorialnego i administracji publicznej. Zgodnie z deklaracją twórców usługi prezentuje ona portrety województw i obszarów metropo-

litarnych, powiatów, miast i gmin. Sposób zestawienia informacji umożliwia szybkie diagnozowanie aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej w wybranej jednostce administracyjnej. W charakterystyce bezpieczeństwa obszaru celowe jest korzystanie z serwisu w przypadku, gdy granice opisywanego terenu pokrywają się z granicami jednostki administracyjnej. Przydatne są dane demograficzne o aktywności zawodowej ludności i miejscowym rynku pracy, preferencjach wyborczych, a także dostępności usług komunalnych, infrastrukturze drogowej oraz wykorzystaniu gruntów.

Specyficzną, lecz w określonych warunkach niezbędną, informację odnaleźć można na portalu Państwowej Komisji Wyborczej (<https://pkw.gov.pl>, 2019). Prezentuje on wyniki referendum i kolejnych wyborów do organów przedstawicielskich różnych szczebli. Na ich podstawie można z dużą dokładnością określić preferencje wyborcze mieszkańców danego terenu oraz (w liczbach bezwzględnych) liczebność grup sympatyków różnych organizacji politycznych i społecznych. Czynniki sympatii politycznych w analizie bezpieczeństwa aktualnie nie musi być uwzględniany. Biorąc jednak pod uwagę postępującą dezintegrację społeczeństwa, polaryzację postaw i coraz częstsze odwoływanie się do haseł skrajnych, należy się liczyć z koniecznością uwzględniania elementów politycznych w budowaniu bezpieczeństwa powszechnego.

W procesie gromadzenia danych o terenie celowe jest skorzystanie z zasobu stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego. W różnych zakładkach zamieszczane są dokumenty odnoszące się do Obrony Cywilnej, zarządzania kryzysowego i analizy zagrożeń oraz podające elementarne informacje na temat zagrożeń specyficznych dla gminy (powiatu). Należy jednak zwrócić uwagę, że merytoryczna zawartość tych dokumentów jest bardzo zróżnicowana i rzadko mogą one stać się znaczącym elementem kompleksowej oceny bezpieczeństwa terenu. Na stronach starostw powiatowych można odnaleźć informacje o placówkach opieki zdrowotnej, jednak zwykle bez szczegółowych danych: charakterystyki oddziałów, liczbie personelu, liczbie łóżek. Równie mało konkretne, ograniczające się do adresów siedzib, bywają informacje na temat służb, inspekcji i straży.

Szczątkową informację odnaleźć można na stronach Komend Wojewódzkich Policji (Biuletyn Informacji Publicznej, 2019). Najczęściej jest to tylko wykaz jednostek oraz czasem (zakładka *Biuletyn Informacji Publicznej*) dane statystyczne i uproszczone analizy porównawcze odnoszące się do niektórych aspektów bezpieczeństwa publicznego. Równie elementarne wiadomości uzyskać można na stronach Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej. Obok wspomnianych już informacji o niektórych zagrożeniach pożarowych, dostępny jest wykaz jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Pewną wartość informacyjną posiadają *Wykazy substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładach o dużym ryzyku*. Jednak tytuł tych dokumentów jest nieco mylący, ich zawartość ogranicza się bowiem jedynie do wskazania zakładów i innych miejsc przechowywania produktów niebezpiecznych, nie odnosząc się do ich rodzajów. W najlepszym wypadku podają adresy przekierowujące do wewnętrznej dokumentacji przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Współczesna technika informatyczna umożliwia tworzenie obszernych baz szybkozmiennych danych oraz ich udostępnianie w czasie rzeczywistym. Liczne portale i strony udostępniają aktualne i dostatecznie wiarygodne dane przydatne do oceny bezpieczeństwa terenu. Sieć internetowa nie jest i nie może być jedynym źródłem informacji, a pozyskana wiedza sama w sobie nie jest wystarczająca. Konieczne jest korzystanie także z innych źródeł, w tym rekonesansu terenu, i stosowanie metody mozaikowej podczas przygotowywania oceny. Dokument końcowy musi być nieustannie aktualizowany, także z wykorzystaniem technik informatycznych. Odrębnym problemem, niepodniesionym w prezentowanym materiale, jest informatyczne wspomaganie procesu decyzyjnego w tworzeniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego: przetwarzanie pozyskiwanych danych oraz rozwiązywanie konkretnych zadań z zakresu badań operacyjnych lub matematycznego modelowania zjawisk i procesów. W tym przypadku konieczne jest sformułowanie i przedstawienie specjalistom informatykom problemów, by mogli oni dobrać odpowiednie narzędzia i zaproponować metodykę ich wykorzystania.

Bibliografia

- Art. 762/87 (1988). *Metodyka obliczeń operacyjno-taktycznych podczas planowania porażenia ogniowego nieprzyjaciela przez wojska raketowe i artylerię*. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej.
- Bank Danych o Lasach*. Pobrane z: www.bdl.lasy.gov.pl (30.01.2019).
- Baza Danych Topograficznych*. Pobrane z: <http://www.gisplay.pl/gis/mapy-online.html> (25.01.2019).
- Big Data*. Pobrane z: https://www.sas.com/pl_pl/insights/big-data/what-is-big-data.html (1.02.2019).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Pobrane z: [bip. \[województwo\]. kwp.policja.gov.pl/](http://bip.wojewodztwo.kwp.policja.gov.pl/) (22.01.2019).
- Bujak, A., Śliwa, S. (1999). *Działania bojowe związku taktycznego i oddziału w specyficznych warunkach*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Centralne Biuro Prognoz Lotniczych* (2019).
- Domański, R. (2005). *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Drzewiecki, D. (2018). *Wykorzystanie informacji geoprzestrzennej w realizacji polityki bezpieczeństwa środowiskowego*. Szczecin: Wydawnictwo Collegium Balticum.
- Geoportal INSPIRE. Pobrane z: <https://inspire-geoportal.ec.europa.eu/pdr-home.html/> (30.01.2019).
- Główny Urząd Statystyczny. *Bank Danych Lokalnych*. Pobrane z: <https://bd.stat.gov.pl/> (20.01.2019).
- Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: https://stat.gov.pl (1.02.2019).
- Główny Urząd Statystyczny. *Podręcznik użytkownika portalu GUS*. Pobrane z: https://geo.stat.gov.pl/documents/20182/0/ Podrecznik_uzytkownika_v2.pdf/ a3003f3f-6149-42f8-9c83-408095d81d5a (2.02.2019).
- Główny Urząd Statystyczny. *Statystyczne Vademecum Samorządowca – portrety terytorium*. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (23.01.2019).
- Hydroportal KZGW. *Baza danych topograficznych*. Pobrane z: <http://mapy.isok.gov.pl> ([województwo]) (23.01.2019).
- IMiGW. *Oferta BOK*. Pobrane z: http://www.pogodynka.pl/http/assets/products/download/katalog_IMGW.pdf (27.01.2019).
- Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Pobrane z: [icm.meteo](http://icm.meteo.gov.pl/) (23.01.2019).
- Kondracki, J. (1977). *Regiony fizjograficzne Polski*. Warszawa: PWN.

- Kondracki, J. (1978). *Geografia fizyczna Polski*. Warszawa: PWN.
- Kondracki, J. (2011). *Geografia regionalna Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krajowy system informacji przestrzennej*. Pobrane z: www.gisplay.pl/gis/krajowy-system-informacji-przestrzennej.html (2.02.2019).
- Krajowy Zarząd Gospodarki wodnej. Pobrane z: <https://www.wody.gov.pl> (23.01.2019).
- Kuciński, K. (1997). *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Laparus, M. (red.) (1979). *Leksykon wiedzy wojskowej*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Limanowska, D., Niedźwiedź, T., Ustrnul, Z. (1993). Prawdopodobieństwo występowania wybranych ekstremalnych charakterystyk termicznych w Polsce. *Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Charakterystyka termiczna Polski*, 18, 31–37.
- Mapa podstawowa banku danych o lasach*. Pobrane z: <https://www.bdl.lasy.gov.pl/pl/portal/mapy> (30.01.2019).
- Mapy zagrożenia powodziowego, Mapy ryzyka powodziowego*. Pobrane z: <http://www.isok.gov.pl/pl/mapy-zagrozenia-powodziowego-i-mapy-ryzyka-powodziowego> (29.01.2019).
- Mikulski, Z. (1962). *Zarys hydrografii Polski*. Warszawa: PWN.
- Państwowa Komisja Wyborcza. Pobrane z: <https://pkw.gov.pl> (27.01.2019).
- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Pobrane z: <https://www.lasy.gov.pl> (31.01.2019).
- Radomski, C. (1980). *Agrometeorologia*. Warszawa: PWN.
- Serwis pogody IMGW-BIP. Pobrane z: <https://danepubliczne.imgw.pl/> (27.01.2019).
- SWAID. *Dziedzinowe Bazy Wiedzy*. Pobrane z: swaid.stat.gov.pl (18.01.2019).
- Sztompka, P. (2010). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Toszek, B.H., Kubiak, K., Pluskota, M. (2017). *Atlas wód płynących województwa zachodniopomorskiego*. Szczecin: ZAPOL.
- Trubas, M. (2013). *Wprowadzenie do bezpieczeństwa*. W: E.W. Radecki (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*. T. 1 (s. 13–36). Szczecin: Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej.
- Trubas, M. (2015). *Podstawy oceny bezpieczeństwa terenu*. W: M. Cupryjak, Z. Kozak, J. Pilżys (red.), *Wielowymiarowy charakter współczesnego bezpieczeństwa* (s. 99–114). Szczecin: Volumina.pl.
- Trubas, M. (2017). *Bezpieczeństwo. Zarys teoretyczny*. Szczecin: Volumina.pl.
- Wiszniewski, W., Chechłowski, W. (1975). *Charakterystyka klimatu i regionalizacja klimatyczna Polski*. Warszawa: Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.
- Zioło, Z. (1999). *Model funkcjonowania przestrzeni geograficznej jako próba integracji badań geograficznych*. W: A. Lisowski (red.), *Geografia na przełomie wieków – jedność w różnorodności* (s. 32–54). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie.

Rosyjska doktryna eurazjatycka

RYSZARD TOMCZYK
DR HAB., PROF. US

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: rtomczyk10@wp.pl

Słowa kluczowe doktryna euroazjatycka, Federacja Rosyjska, Europa, Azja

Abstrakt Współcześnie Rosjanie uważają, że geopolityka to problem zewnętrznego bezpieczeństwa kraju, obrony narodowych interesów na świecie. Pojęcie funkcji geopolitycznej Rosji zależy od tego, jak zareaguje ona na wyzwania współczesnego świata. Dyskusja na temat geopolityki w Federacji Rosyjskiej jest ważnym elementem kształtowania doktryny państwowej wobec wydarzeń na świecie. Zwolennicy doktryny euroazjatyckiej zwracają uwagę, że podstawą do dyskusji o Eurazji jest kulturowa odrębność kultury rosyjskiej wobec kultury Zachodu. Rosyjscy teoretycy geopolityczni twierdzą, że działania strategiczne powinny integrować elity polityczne i gospodarcze w krajach Europy i Azji. Rosja chce utrzymać wpływy w Europie Wschodniej i Azji Środkowej, dlatego dąży do utworzenia Unii Eurazjatyckiej, która ma równoważyć układ sił między Unią Europejską a regionem Azji i Pacyfiku. W Federacji Rosyjskiej, która dąży do odegrania ważnej roli na świecie w XXI wieku, toczy się debata na temat modelu geopolityki bazującej na dorobku teoretycznym i praktycznym. Doktryna euroazjatycka zmierza do zmiany układu sił na świecie. Ma na celu osłabienie pozycji Stanów Zjednoczonych i marginalizację krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Azji Środkowej.

Russian Eurasian doctrine

Keywords Eurasian doctrine, Russian Federation, Europe, Asia

Abstract Today Russians believe that geopolitics is a problem of external security of the country, a defense of national interests in the world. Is a state of the internal situation and the economic development of society. The concept of Russia's geopolitical function depends on how it responds to the challenges of the modern world. The development of the scientific discussion about geopolitics was the Russian Federation was founded. Proponents of the doctrine point out that in the intellectual discussion of Eurasia is the diversity of Russian culture, which is different from the culture of the West. Russian geopolitical theorists say that the strategic actions should integrate political and economic elites in Europe and Asia countries. Russia wants to maintain influence in Eastern Europe and Central Asia, therefore, aims to create a Eurasian Union. It will be important institution in the contemporary balance of power between the European Union and the Asia-Pacific region. Initiatives undertaken by analyzing geopolitical dimension, mainly theoretical and practical, it should be considered that Russia aspires to play a major global role in the 21st century. Eurasian doctrine seeks to change the balance of power in the world, weakening the position of the United States and the marginalization of the countries of Central and Eastern Europe and Central Asia.

Doktryna eurazjatycka stanowi obecnie w środowiskach teoretyków, analityków i polityków przedmiot badań, studiów i analiz, daje impuls do konkretnych decyzji politycznych. Do popularyzacji tej doktryny przyczynili się komentatorzy bieżącego życia politycznego w wymiarze międzynarodowym, dlatego też światowa opinia publiczna z uwagą obserwuje działania podejmowane przez państwa dążące do współpracy eurazjatyckiej. Ze względów historycznych, geopolitycznych i geoeconomicznych szczególnie ważne znaczenie ma tutaj Federacja Rosyjska. Dzisiaj Rosjanie uważają, że realizacja doktryny geopolitycznej jest ważnym elementem w kształtowaniu bezpieczeństwa zewnętrznego kraju, stanowi obronę interesów narodowych Federacji Rosyjskiej na świecie. Jest stanem wewnętrznej sytuacji społeczeństwa (demografii, kultury i poziomu życia) oraz rozwoju gospodarczego. W ogólnej koncepcji geopolitycznej funkcjonowanie Rosji zależy od tego, w jaki sposób reaguje ona na wyzwania współczesnego świata (Геополитика России, 2017). „Geopolityczne analizy krajowych problemów – podkreśla czołowy rosyjski teoretyk geopolityki Aleksandr Dugin – nie mogą być realizowane bez bardziej ogólnego, globalnego obrazu miejsca Rosji w układzie geopolitycznym” (Дугин, 1997, s. 297).

Pojęcie „eurazjatyzm” (wł. Eurazja rosyjska) wprowadził do obiegu naukowego geograf Wieniamin S. Tien-Szański w 1915 roku, zaś jako doktryna polityczna ze zmiennym natężeniem była dyskutowana przez przebywające na emigracji rosyjskie elity intelektualne od lat dwudziestych XX wieku. W okresie międzywojennym część emigracji rosyjskiej postrzegала władzę radziecką jako kontynuatora mocarstwa rosyjskiego, któremu bliski był eurazjatyzm (por. Bäcker, 2000; Paradowski, 2001). Chociaż przez długie lata w Związku Radzieckim rozważania naukowe na temat geopolityki ignorowano, uznając ją za „burżuazyjną pseudonaukę”, renesans dyskursu naukowego w tym zakresie nastąpił z chwilą powstania Federacji Rosyjskiej. Powtarzając za zwolennikami doktryny – u podstaw intelektualnego wywodu nad eurazjatyzmem legło przekonanie o odmienności rosyjskiej przestrzeni kulturowej, która różni się od tej funkcjonującej na Zachodzie. W tych kategoriach traktują oni również komunizm, jako wytwór kultury zachodniej, obcy rosyjskiej kulturze narodowej.

Na przełomie XX i XXI wieku w Rosji nasiliła się wewnętrzna dyskusja środowisk intelektualnych na temat roli, a właściwie misji państwa w świecie (por. Nizioł, 2004; Nowak, 2003). Należy dodać, że dyskusja toczyła się w szerszym kontekście wzrastającej krytyki polityki rządu. Podkreślano, że działania władz rosyjskich są wypadkową interesów elit biznesowych – wpływ wywierają na nie nawet pojedynczy oligarchowie. Środowiska opiniotwórcze, w tym naukowe, wskazywały na brak strategii rozwoju wewnętrznego, niezdefiniowania zarówno interesów narodowych, jak i roli dyplomacji, w ramach doktryny geopolitycznej, na arenie międzynarodowej. Dyskusja nad międzynarodową rolą Rosji widoczna była szczególnie po drugiej wojnie w Iraku w 2003 roku. Z jednej strony politolodzy wskazywali, że na plan pierwszy wysuwa się problem bezpieczeństwa państwa. Z drugiej strony zaś sytuacja wewnętrzna (brak reform gospodarczych i społecznych, bezrobocie, wyzwania demograficzne) winna wywołać reakcję władz na Kremlu i wdrażanie polityki wzmocnienia państwa. Pojawiły się głosy, że władze państwowe muszą poważnie potraktować sytuację polityczną na świecie i dokonać analizy stanu systemu światowego bezpieczeństwa.

Należy jednak podkreślić, że w realnej polityce rosyjskiej, w szerszym zakresie, doktryna eurazjatycka pojawiła się za sprawą Jewgienija Primakowa, ministra spraw zagranicznych (1996–1998), następnie premiera Rosji (1998–1999). Primakow opowiadał się za przyjęciem eura-

zjatyizmu jako oficjalnej polityki rządu rosyjskiego. Celem nadrzędnym w ramach tego problemu miała być strategiczna współpraca między Rosją, Chinami i Indiami. Poza tym Primakow kładł nacisk na strategiczną współpracę z Iranem. Uważał, że Teheran w ramach geostrategicznego położenia i wzrostu znaczenia gospodarczego zaczyna odgrywać rolę regionalnego mocarstwa na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej.

W wymiarze doktrynalnym w pierwszej dekadzie XXI wieku zaczęło szerzej funkcjonować nad Wołgą przekonanie o koniecznym dialogu międzynarodowym, współpracy ze wszystkimi formami rządów, narodów, grup etnicznych i religijnych, należących do cywilizacji o zróżnicowanym stopniu rozwoju. Oczekiwano, że dyplomacja rosyjska zacznie oficjalnie prezentować stanowisko pokojowego dialogu i współpracy w międzynarodowej przestrzeni politycznej. W 2002 roku Jurij Gromyko, dyrektor moskiewskiego Instytutu Studiów Zaawansowanych im. E.L. Schiffersa, na forum międzynarodowym podkreślał, że Rosja powinna budować ponadnarodowe korporacje nastawione na pokojowy rozwój i współpracę gospodarczą, a także tworzyć warunki do ich działalności organizacyjnej opartej na prawie międzynarodowym. Z punktu widzenia geopolityki szczególnym obszarem aktywności Rosji powinna stać się Azja Środkowa, kraje Maghrebu i Ameryka Południowa (Громыко, 2004, 2006). W multicywilizacyjnym świecie XXI wieku, w wymiarze strategicznym, współczesna rosyjska doktryna geopolityczna kładzie nacisk na ważną rolę Eurazji. W Moskwie szukano uzasadnienia dla takiego myślenia. Przywoływano słowa byłego długoletniego malezyjskiego premiera Mahathira bin Mohamada, który za zasadniczy punkt strategii globalnej Euroazji uznawał międzynarodowy dialog między chrześcijanami, buddystami i światem muzułmańskim. Wskazywano również na irańskich przywódców, którzy kładą nacisk na przewyżczenie paradygmatu „zderzenia cywilizacji”, zawartego w teorii geopolitycznej Samuela Huntingtona, pochodzącej z lat dziewięćdziesiątych XX wieku (Huntington, 2007). „Zderzenie cywilizacji” (konflikty między cywilizacjami) oficjalne czynniki w Iranie chcą zastąpić zasadą „cywilizacji współpracujących”. Z punktu widzenia Eurazjatów, dla dobra interesów międzynarodowych Rosji, powyższa koncepcja wydaje się godna wspierania. Aleksandr Dugin postrzega pozytywną rolę islamu. Odnosząc się do warunków rosyjskich, podkreśla, że można być jednocześnie „eurazjatyckim prawosławnym fundamentalistą” i „eurazjatyckim ekumenistą” (Michalak, 2012, s. 33; Paradowski, 2001, s. 229).

W establishmentie rosyjskim, zarówno politycznym, jak i w szerszym wymiarze, wśród intelektualistów funkcjonuje pogląd o szczególnej roli Federacji Rosyjskiej w obszarze Europy i Azji. Wynika on z tkwiącego od pokoleń w Rosjanach przekonania o sile gospodarczej i militarnej ich państwa, a także ekspansji atrakcyjnej dla sąsiadujących narodów kultury rosyjskiej. Zgodnie z tym narody i państwa sąsiadujące z Rosją na wspomnianym obszarze muszą się liczyć z realiami i ulegać presji rosyjskiej w warunkach pokojowych. Rosja w zakresie doktryny geopolitycznej dąży do budowy ładu politycznego na świecie na miarę XXI wieku, który byłby akceptowany przez inne państwa w wymiarze techno-społeczno-kulturowym. Rolę szczególną w doktrynie odgrywa Eurazja, ze swoimi zasobami naturalnymi i wzrastającą populacją ludności. Konstrukcja formalnoprawna Eurazji ma się opierać na zasadach demokratycznych i zmierzać do wspólnego rozwoju cywilizacyjnego¹. Takie stanowisko rosyjskich elit budzi zaniepokojenie w państwach zachodnich. Powstanie formalnoprawnej struktury eurazjatyckiej napotyka na opór ze strony

¹ W publicystyce często wymiar formalnoprawny Eurazji określa się jako megamocarstwo.

elit politycznych i gospodarczych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Przeciwni rosyjskiej doktrynie są geopolityczni analitycy amerykańscy i brytyjscy. Zainteresowanie i wolę współpracy z Rosją wykazują szczególnie politycy niemieccy – w Niemczech wszystkie oficjalne deklaracje wypowiediane przez przywódców na Kremlu, zapowiadające współpracę na terenie Europy, spotykają się z uznaniem. Władimir Putin, przemawiając 25 września 2001 roku w Budestagu (w języku niemieckim), wyraził przekonanie, że: „Europa w dłuższej perspektywie będzie mogła cieszyć się sławą potężnego i niezależnego ośrodka polityki światowej jedynie wówczas, jeśli połączy swe środki z rosyjskimi zasobami ludzkimi, terytorialnymi i surowcowymi, jak również z potencjałem ekonomicznym, kulturalnym i wojskowym Rosji” (cyt. za: Marczak, 2010). Czołowe autorytety polityki niemieckiej od lat wskazują na potrzebę silniejszego związania Rosji z Europą Zachodnią czy szerzej z Unią Europejską. W wydanym drukiem w 2003 roku w Moskwie wykładzie, były kanclerz Niemiec, socjaldemokrata Helmut Schmidt, zdecydowanie podkreślał, że absolutnym priorytetem rosyjskiej polityki powinien być kierunek europejski. Ścisła współpraca Rosji, uznawanej za potęgę europejską, z innymi mocarstwami europejskimi to *sine qua non* współczesnego ładu politycznego i gospodarczego na starym kontynencie (Громыко, 2004). Państwa Europy Zachodniej opowiadały się za bezkonfliktową współpracą od początku powstania Federacji Rosyjskiej. We wrześniu 2004 roku w Soczi nad Morzem Czarnym spotkali się Władimir Putin, prezydent Francji Jacques Chirac i kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, obserwatorzy spotkanie to okrzyknęli jako pierwszy szczyt euroazjatycki. Wcześniej w styczniu 2003 roku dwaj politycy, Francuz Pascal Lamy i Niemiec Günter Verheugen, którzy pełnili ważne funkcje komisarzy Unii Europejskiej, opowiedzieli się za utworzeniem konfederacji francusko-niemieckiej. W Moskwie znany intelektualista Aleksander Dugin, czołowy zwolennik doktryny euroazjatyckiej, po spotkaniu w Soczi stwierdził, że Rosja powinna zdecydowanie pracować nad utworzeniem strategicznej osi Moskwa–Berlin–Paryż (Marczak, 2010). W marcu 2005 roku odbył się w Paryżu tzw. szczyt czterech, na którym zjawili się przywódcy Francji (Jacques Chirac), Rosji (Władimir Putin), Niemiec (Gerhard Schröder) i Hiszpanii (José Zapatero), poświęcony współpracy strategicznej w zakresie nowoczesnych technologii. Jednak ważny był wymiar propagandowy tego spotkania – szczyt wywołał szereg komentarzy i spekulacji na świecie. Niemniej Rosja w kolejnych latach zacieśniała współpracę gospodarczą z Niemcami, co zaowocowało ważną i wymierną współpracą gospodarczą. Współcześnie, pomimo ochłodzenia stosunków politycznych Zachodu z Rosją, nałożonego embarga gospodarczego, widoczne jest duże zaangażowanie kapitału niemieckiego w tym państwie. Nadal mają miejsce regularne spotkania na szczeblu rządowym pomiędzy Rosją i Niemcami.

Zdecydowanie więcej kłopotów z ułożeniem dobrych stosunków z Rosją mają elity polityczne państw z nią sąsiadujących, które do niedawna były bezpośrednio podporządkowane Związkowi Radzieckiemu, do nich należy m.in. Polska. Nie ulega wątpliwości, że historyczne obciążenia są problemem dla tych państw – w Polsce końca drugiej dekady XXI wieku nadal funkcjonuje silny emocjonalny stosunek do Rosji, niezabliźnione poczucie krzywdy narodowej, ostatnio pogłębione tragedią pod Smoleńskiem, częściowo także kwestią zajęcia Krymu i wojną w Donbasie. Dlatego słabo brzmi głos niektórych osób zainteresowanych problemem, opowiadających się za konstrukcją strefy współpracy kulturowej czy gospodarczej. Praktycznie niepodnoszony jest od 2014 roku aspekt bezpieczeństwa energetycznego na linii Warszawa–Moskwa–Kijów–Ankara–

Astana–Pekin. W tym układzie niektórzy widzieliby stolicę Eurazji w Ankarze. Koncepcja o szczególnej, przyszłej, roli narodu tureckiego i narodów zamieszkujących rejon Kaukazu dotychczas nie była przedmiotem szerszej dyskusji teoretyków i praktyków politycznych (Szirin Michałowski, 2012). Poważniejszym problemem dla polskich elit politycznych są niektóre geopolityczne rozważania w Moskwie, chociażby znajdująca swoich zwolenników, na pozór bezsensowna, teza głoszona w rosyjskich mediach, że współczesna Rosja graniczy z Niemcami. Teza ta zawiera się w stwierdzeniu, że dwa duże *heartlands*² graniczą z sobą przez „cieśniny lądowe”. Naturalnie „cieśniny lądowe” są elementem doktryny euroazjatyckiej i zalicza się do nich Ukrainę, Białoruś, jak i znajdujące się w Unii Europejskiej Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Rumunię i kraje bałtyckie. Aleksander Dugin traktuje te państwa jak kordon sanitarny, oddzielający Rosję od właściwej Europy (Zachodniej), i rzuca hasło „zniszczyć kordon sanitarny”. Tylko w ten sposób można doprowadzić do harmonijnej współpracy, utworzyć obszar strategicznego partnerstwa euroazjatyckiego (Marczak, 2010). W takiej konfiguracji „cieśnin lądowych” „kordonu sanitarnego” obwód kaliningradzki jest ważnym elementem rosyjskiej geopolityki, stanowi przyczółek rosyjskiej ekspansji³. W polityce rosyjskiej istotne znaczenia ma terytorium Ukrainy. Zajęcie Krymu w 2014 roku i działania wojenne w Donbasie, prowadzone przez ostatnie lata, wskazują na bezwzględne, pryncypialne dążenie do objęcia wpływami tego fragmentu „kordonu sanitarnego”. Działanie to zostało okupione krwią poległych żołnierzy zarówno po stronie rosyjskiej, jak i ukraińskiej. Kolejnym efektem są ofiary śmiertelne wśród ludności cywilnej oraz wysoki poziom migracji ludności rosyjskojęzycznej z terenów objętych konfliktem zbrojnym do obwodów zachodnioukraińskich, szczególnie do Lwowa. Po 2014 roku obserwujemy największą od połowy XX wieku falę migracji ludności Ukrainy do państw Unii Europejskiej, głównie do Polski. Na wysokim poziomie utrzymuje się także emigracja z Ukrainy do Kanady i Stanów Zjednoczonych. Nie ulega wątpliwości, że to trwające od kilku lat zjawisko osłabia potencjał Ukrainy i wychodzi naprzeciw rosyjskiej koncepcji „zniszczenia kordonu sanitarnego”. W przypadku dalekosiężnej polityki rosyjskiej utrzymywanie stanu konfliktu zbrojnego ma za zadanie osłabiać potencjał Ukrainy i skutecznie paraliżować jej plany integracyjne z NATO i Unią Europejską. Paradoksalnie, w kwestii konfliktu z Ukrainą, za pomocą kroków dyplomatycznych i gospodarczych ekipie Władimira Putina udało się w ciągu lat trwania konfliktu zbrojnego w Donbasie pozyskać przychylność części establishmentu zachodnioeuropejskiego. Chociaż należy podkreślić, że straty rosyjskie z powodu nałożonego przez świat zachodni embarga są duże. Jak do tej pory nie udaje się Kremlowi ułożyć, ze względu na konflikt z Ukrainą oraz wojskowego zaangażowania w Syrii, poprawnych stosunków z amerykańską administracją prezydenta Donalda Trumpa. Na terenie doktrynalnej „cieśniny lądowej” Rosja współcześnie nie rezygnowała z wpływów na Białorusi i w państwach powstałych na obszarze innych byłych republik radzieckich. Polska zaś jest zbyt mało atrakcyjnym podmiotem międzynarodowych stosunków gospodarczych, aby zbyt zabiegać o jej względy, nie wspominając już o niemiłej dla polityków rosyjskich, polskiej polityce historycznej. W stosunkach bilateralnych polsko-rosyjskich widoczny jest w drugiej dekadzie XXI wieku poważny regres. Dlatego „most”

² W takim ujęciu problemu widoczne jest nawiązanie do słynnej teorii geopolitycznej Halforda J. Mackindera na temat *Heartlandu* (serca Eurazji). Por. Mackinder (1919).

³ Z innej perspektywy rolę obwodu kaliningradzkiego widzą polscy badacze. Podkreślają wagę „Trójkąta Kaliningradzkiego” (obwód kaliningradzki, Polska, Niemcy), por. Karpiński (2012).

Moskwa–Berlin, oparty z jednej strony na złożach naturalnych (Gazociąg Północny – Nord Stream i Nord Stream II), z drugiej zaś na nowych technologiach, ma szansę na realizację w najbliższych dziesięcioleciach, chociaż nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach zachodnich podnoszą się głosy sprzeciwu. Takie działania Rosji budzą poważny niepokój na Ukrainie. Na zagrożenia wynikające ze zbliżenia rosyjsko-niemieckiego wskazuje nowa administracja prezydenta Wołodymyra Zełeńskiego. Rozpatrując jednak współpracę biznesową Rosji ze światem zewnętrznym, należy wskazać na doktrynalne uwarunkowania wewnątrzrosyjskie stanowiące niemały problem w liberalnym obrocie gospodarczym. W ramach funkcji pragmatycznej rosyjskiej doktryny antropologicznej ważne jest utrzymanie spójności terytorialnej państwa dla zabezpieczenia warunków rozwojowych ewentualnej eksplozji demograficznej w przyszłości. Taka logika ma swoje konsekwencje w przestrzeni formalnoprawnej. Dotyczy to obrotu ziemią (nieprzekazywanie gruntów Chińczykom, Turkom, Uzbekom i innym narodom) czy też ograniczania dostępu obcokrajowców do przejęć właścicielskich krajowych przedsiębiorstw. Wszelkie zaś próby liberalizacji prawa obrotu są odbierane jako spisek rosyjskich oligarchów z globalną oligarchią finansową, dlatego na przykład gospodarcze zbliżenie rosyjsko-niemieckie jest traktowane przez część przeciwników Władimira Putina jako przejaw jego germanofilizmu i próba przekazania części rosyjskich aktywów międzynarodowej finansjerze. Rosyjska dyplomacja uznaje za sukces zbliżenie z Niemcami, za ważny krok w budowie eurazjatyckiego „mostu”. W zamyśle Moskwy budowa platformy dla złożonych strategicznych decyzji globalizacyjnych z Niemcami i szerzej z Europą, zaś z Chinami, Indiami i Iranem w Azji ma mieć charakter instytucjonalny. Konstrukcja układu polityczno-gospodarczego w takiej przestrzeni jest bardzo trudna, ze względu na skomplikowaną dyplomację i metody komunikacji. Z punktu widzenia władz rosyjskich może być przeciwwagą do rysującego się zbliżenia Stanów Zjednoczonych z Wielką Brytanią, Kanadą, Australią i Japonią. Ideałem dla przywódców rosyjskich będzie osiągnięcie takiego poziomu rozwoju cywilizacyjnego państwa, które będzie odbierane na świecie jako bardziej demokratyczne i silniejsze gospodarczo od Stanów Zjednoczonych, funkcjonujących w protestanckim kulcie wolności jednostki. Z jednej strony w wymiarze geopolitycznym Rosja bacznie obserwuje militarną aktywność Amerykanów w Afganistanie i jednocześnie ich próby objęcia wpływami politycznymi i gospodarczymi państw Azji Centralnej („rosyjskiego miękkiego podbrzusza”), a nawet nasilające się kontakty z Indiami. Z drugiej strony należy podkreślić, że zaangażowanie militarne NATO, głównie wojsk amerykańskich w Afganistanie, zmniejszyło skalę nielegalnej emigracji, handlu narkotykami, wreszcie radykalnego islamu w regionie, w tym na pograniczu rosyjskim. Kwestią odrębną jest rozszerzenie NATO na Wschód, głównie o Ukrainę i Gruzję. Takie działania są traktowane jako próba rozbicia rosyjskiej doktryny geopolitycznej. W Moskwie jednoznacznie jest oceniana nowa XXI-wieczna strategia bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych, jako przejaw ekspansji militarnej. Agresywna idea zawarta w nowej krajowej strategii bezpieczeństwa znajduje odzwierciedlenie w amerykańskiej doktrynie wojskowej – Waszyngton zmierza do ustanowienia kontroli nad kluczowymi regionami świata, które dysponują dużymi zasobami surowców naturalnych, szczególnie ropy naftowej. Rosjanie wskazują na wpływ Amerykanów na ceny zakupu tego surowca, dotyczy to głównie stawek, na których opiera się funkcjonowanie rynku krajowego, jak i rynków państw lojalnych wobec Stanów Zjednoczonych.

Wskazując na budowę silnej pozycji Rosji na arenie międzynarodowej, należy zwrócić uwagę na realizowaną koncepcję ogarniania wpływami politycznymi i gospodarczymi „cieśnin lądowych”. W pierwszym rządzie dotyczy to Ukrainy. Rosjanom zależy na zainteresowaniu Ukraińców projektami integracyjnymi, takimi jak np. Unia Celna czy Unia Eurazjatycka. Ten ostatni pomysł jest jednym z głównych punktów programowych drugiej prezydentury Władimira Putina, wśród polityków prokremlowskich dominowało wówczas przekonanie, że projekt o nazwie Unia Eurazjatycka ma szansę zakończyć się sukcesem. Część rosyjskiego establishmentu łączyła z rządzącymi elitami politycznymi na Białorusi, w Kazachstanie i innych krajach wykazujących zainteresowanie euroazjatycką wspólnotą, podobna mentalność, są to ludzie wychowani przez system sowiecki. W taki sposób należy postrzegać Władimira Putina, Aleksandra Łukaszenkę, Nursułtana Nazarbajewa i wielu innych polityków, także na Ukrainie. Bez Kijowa jakiegokolwiek inicjatywy zjednoczeniowe na obszarze postsowieckim są postrzegane nad Wołgą jako niepełne. Moskwa obiecuje obniżenie cen gazu, grozi wojną handlową, w tym ograniczeniem importu towarów z Ukrainy. Należy podkreślić, że w dniach poprzedzających nieudany szczyt Ukraina–Unia Europejska w grudniu 2011 roku Moskwa i Kijów prowadziły negocjacje dotyczące warunków współpracy energetycznej i stoczniowej. Moskwa dążyła do wspólnego, rosyjsko-ukraińskiego zarządzania infrastrukturą przesyłową, w zamian oferowała ukraińskim stoczniom budowę okrętów wojennych. Kijowski Euromajdan z przełomu 2013/2014 roku, ustąpienie prezydenta Wiktora Janukowycza spowodowały, że projekt ten stał się nieaktualny. Rosja, zajmując Krym i wywołując konflikt w Donbasie, wkroczyła na drogę konfrontacji z Ukrainą.

Mocarstwo Rosji rodzimi propagandyści wzmacniają poglądem, że Moskwa jest też „stolicą Azji”, w tym kontekście na plan pierwszy wysuwają się relacje z Pekinem. Poprawność rosyjsko-chińskich stosunków politycznych jest ważnym czynnikiem w realizacji wzajemnych interesów gospodarczych. I w tym przypadku mamy do czynienia z pojęciem „cieśnina lądowa”, do której należy zaliczyć państwa Kaukazu i Mongolię. Rosja i Chiny wzmacniają współpracę gospodarczą, szczególnie w zakresie surowców energetycznych (w 2011 roku rozpoczęła się budowa pierwszego rurociągu naftowego łączącego oba państwa) oraz uzbrojenia wojskowego. Chiny kupują od Rosjan samoloty myśliwskie, a także łodzie podwodne i okręty oraz systemy obrony przeciwlotniczej. We wzajemnych relacjach rosyjsko-chińskich ostatniej dekady pojawił się tylko jeden poważniejszy problem, mianowicie stanowisko chińskie wobec wojny gruzińsko-rosyjskiej w 2008 roku, wówczas Pekin zdecydowanie zareagował na działania Moskwy związane z secesją Abchazji i Osetii Południowej. Chiny fundamentalnie opowiadają się za integralnością terytorialną państw na Kaukazie.

Obecna doktryna wojskowa Rosji zakłada rozwój sił zbrojnych. W prezydenckiej kampanii wyborczej w 2012 roku Putin zapowiedział modernizację armii i przemysłu zbrojeniowego. Modernizacja rosyjskich sił zbrojnych wynika z realizacji inicjatywy strategicznej obrony. W ciągu drugiej dekady XXI wieku rząd na ten cel zamierzał wydać 23 biliony rubli (767 miliardów dolarów). Plany modernizacyjne w siłach zbrojnych w tym okresie zakładały zakup międzykontynentalnych rakiet balistycznych (400 szt.), okrętów podwodnych i nawodnych (ok. 80 szt.), urządzeń kosmicznych (100 szt.), samolotów (600 szt.), śmigłowców (1000 szt.), czołgów (2300 szt.), dział samobieżnych (ok. 2000 szt.) i innych pojazdów wojskowych (17 tys.). Jednocześnie do 2020 roku miała zdecydowanie zmniejszyć się liczba żołnierzy z poboru. W drugiej dekadzie XXI w. szereg ważnych kontraktów na dostawę sprzętu wojsko-

wego, budowę nowoczesnych centrów szkolenia bojowego zgodnie z rosyjskimi planami miały realizować firmy francuskie, niemieckie, włoskie czy izraelskie. W opinii obserwatorów miał to być wymierny przykład współpracy eurazjatyckiej (Mazurek, 2012; Wilk, Żochowski, 2011). Ze względu na międzynarodowy aspekt zajęcia Krymu i hybrydowej wojny w Donbasie, czyli nałożone przez państwa zachodnie embargo, strona rosyjska musiała zmodyfikować swoje plany inwestycji militarnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w końcu drugiej dekady XXI wieku nadal, niezmiennie, w państwowej propagandzie nowoczesna armia stanowi dla władz w Moskwie gwarancję silnej pozycji państwa rosyjskiego na arenie międzynarodowej. W obecnej ocenie Kremla zmodernizowana rosyjska armia będzie nadal stabilizatorem równowagi sił na świecie.

Mocarstwowa Rosja to nie tylko cel polityków i wojskowych, ale także szerszej grupy intelektualistów, część z tych ostatnich ma jednak poważny dylemat, wynikający ze stosunku do sytuacji wewnętrznej w Rosji. Analitycy zajmujący się wewnętrzną sytuacją w kraju wskazują, że duża część naukowców wyjeżdża na Zachód. Apelują o to, aby naukowcom i wynalazcom władze rosyjskie tworzyły lepsze warunki pracy w kraju. Wskazują na niezbędne czynniki zrównoważonego rozwoju państwa, takie jak regeneracja rynku pracy, zahamowanie emigracji młodzieży i wyludnianie się prowincji, szczególnie wsi i małych miasteczek. Władze w ramach programu zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego powinny nie tylko prowadzić politykę unowocześniania i rozwoju metropolii moskiewskiej, lecz także modernizować inne regiony państwa⁴. Wśród szerokiego spektrum niezbędnych działań wymieniają tanią energię, infrastrukturę transportową, budownictwo mieszkaniowe, dostawy wody itp. Wszystko to ma się przyczynić do zwiększenia konkurencyjności funkcjonujących poza Moskwą małych i średnich przedsiębiorstw. Kolejną, ważną przestrzenią czekającą na modernizację jest technologia informatyczna związana z sektorem bankowym i przepływami finansowymi (bezzgotówkowymi rozliczeniami). Działania powyższe są traktowane jako społeczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju narodów Rosji (zob. Громыко, 2006). We współczesnej literaturze dominuje obraz Rosji, wewnętrznie niespójnej, zapóźnionej gospodarczo i infrastrukturalnie, podzielonej pomiędzy bogatych i biednych. Niemniej, jak w powieści Zachara Prilepina (2008), eksponowany jest motyw władzy, która różnymi metodami (przemocą lub pieniędzmi) scala społeczeństwo wokół idei silnego państwa. Ten model sprawowania władzy, który w literaturze funkcjonuje pod pojęciem putinizmu lub demokracji suwerennej (ewentualnie demokracji hybrydowej), wykazuje w większym stopniu cechy władzy autorytarnej niż demokratycznej (zob. Bäcker, 2007). Co ważne, model powyższy jest realizowany w szerszym zakresie w państwach euroazjatyckich, które są w centrum zainteresowania Kremla. W tym przypadku mamy do czynienia z fasadowymi demokracjami sterowanymi, gdzie opozycja nie ma większych szans na przejście rządów w wyniku wyborów. Władze są powiązane z wielkim oligarchicznym biznesem, wpływają na wymiar sprawiedliwości i media – niebagatelną rolę odgrywa także nepotyzm i korupcja. Należy dodać, że oligarchiczne klany wykazują postawę prorosyjską, ale też w znacznym stopniu prozachodnią.

⁴ W tym rozwój rosyjskiej Północy i Arktyki. Zainteresowane problemem środowiska w Rosji domagają się opracowania wieloletniego programu modernizującego to terytorium. Na rosyjskiej północy konieczna jest rozbudowa infrastruktury, wprowadzenie nowoczesnej technologii, planowe pozyskiwanie dóbr naturalnych oraz rozwiązanie problemów demograficznych, w tym ludności autochtonicznej, czy wreszcie budowa społeczeństwa obywatelskiego. Północne obszary Rosji są uważane w środowiskach naukowych jako miejsce budowy nowej cywilizacji. W dokumentach i literaturze przedmiotu funkcjonuje nazwa „terytorium awansu cywilizacyjnego” lub „cywilizacyjnego przelomu”.

Współcześni zwolennicy eurazjatyizmu tłumaczą strategiczne działania Rosji na terenie Azji Centralnej jako instrument niezależnej polityki zagranicznej. Świat musi postrzegać Rosję jako samodzielny podmiot polityki zagranicznej, realizujący własną strategię w tym regionie. Azja Centralna była w okresie ostatnich dwóch stuleci rosyjską strefą wpływów, wyznacznikiem pozycji mocarstwowej. Dezintegracja regionu po upadku Związku Radzieckiego jest bolesnym problemem dla współczesnej Rosji. Obok teoretyków i realnych polityków rosyjskich, również badacze amerykańscy zwracają uwagę na problem dezintegracji, która nastąpiła w końcu XX wieku. Immanuel M. Wallerstein, socjolog, historyk, a także ekonomista, autor znanej wielotomowej pracy *The Modern World-System*⁵, podkreśla, że po zakończeniu konfrontacji ideologicznej, ekonomicznej dwóch bloków państw funkcjonujących w drugiej połowie XX wieku w obecnym czasie dezintegracji każdy obszar świata funkcjonuje w systemie powiązań energetycznych. Wysoko rozwinięte państwa mają pełną świadomość, że współczesne działania zewnętrzne zmierzają w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego⁶. Strategia azjatycka Rosji jest ukierunkowana na utrzymanie powiązań politycznych i gospodarczych. Problemem dla Kremla są, poza zawieszeniem członkostwa w Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym przez Uzbekistan, rozwijające się stosunki polityczne i gospodarcze państw Azji Centralnej ze Stanami Zjednoczonymi. Uzbekistan, Turkmenistan, Azerbejdżan, Gruzja, w mniejszym stopniu Kazachstan (głównie ze względu na dużą liczbę zamieszkujących kraj Rosjan, posiadających dość silne wpływy polityczne i gospodarcze)⁷, dążą także do bliższej współpracy regionalnej z Indiami, Pakistanem czy Iranem. Problem polega jednak na tym, że pomimo zmian w regionie nadal infrastruktura gospodarcza, a nawet bazy wojskowe są spuścizną po Związku Radzieckim. Elita zna język rosyjski, a dziesiątki tysięcy obywateli państw regionu pracuje w Moskwie i innych dużych rosyjskich miastach. W takim przypadku realizm polityczny władz, nawet w Gruzji doświadczonej wojną, wskazuje, że należy współpracować z Rosją, przynajmniej w wymiarze kulturalnym i gospodarczym.

W polityce Władimira Putina utrzymanie wpływów rosyjskich oraz wzrost znaczenia Azji Centralnej ma nastąpić dzięki sformalizowanej Unii Eurazjatyckiej. Realizm jednak podpowiada zwolennikom takiej idei, że w wymiarze mocarstwowym Rosja musi zaferować państwom regionu konkretny plan rozwoju gospodarczego, który musi być atrakcyjny i powinien obejmować także transfer technologii. Ten zaś można osiągnąć, współpracując nadal z Niemcami, Indiami, Chinami czy Iranem. Nie bez znaczenia w tym przedsięwzięciu jest potencjał ludzki, dobrze

⁵ Por. Wallerstein (1974; 1980; 1989; 2011).

⁶ Elity polityczne na świecie doskonale zdają sobie sprawę z roli i znaczenia Azji Centralnej dla międzynarodowych stosunków gospodarczych. Od lat silne zainteresowanie tym regionem wykazują Stany Zjednoczone, jako przykład przytacza się w Rosji publikację wydaną dla słuchaczy amerykańskiej Akademii w West Point w 1993 roku, w której podkreślono, że z punktu widzenia interesów strategicznych (zarządzania zasobami energetycznymi na świecie) panowanie w basenie Morza Kaspijskiego i korzystanie z zasobów ropy naftowej w Iraku i Iranie jest kluczowym zagadnieniem geopolitycznym. Również w Rosji szeroko komentowany był na początku XXI wieku raport amerykańskiej Narodowej Rady ds. Badań z grudnia 2000 r., zatytułowany *W sprawie rozwoju sytuacji na świecie do 2015 roku*. Raport zawierał ostrzeżenie, że Stany Zjednoczone będą zmagać się z kryzysem energetycznym, wzmrośnie zużycie energii w Europie, Chinach i Indiach. Prognoza zawarta w raporcie przewidywała, że do 2015 roku aż 80% bliskowschodniej ropy naftowej będzie importowane do Azji Wschodniej. Eksperti amerykańscy zalecali zmniejszenie uzależnienia od zagranicznych dziennych dostaw z 11 mln baryłek do 5,6 mln. Ивашов (2018).

⁷ Rozmowy Amerykanów z władzami Kazachstanu o budowie „punktu zaopatrzenia materialno-technicznego” w porcie Aktau nad Morzem Kaspijskim muszą budzić zaniepokojenie Kremla. Jest to przykład niezależnej od Rosji próby prowadzenia własnej samodzielnej polityki państwowej. Por. Korejba (2012).

przygotowane, wykształcone kadry stanowią swoistą interakcję między cywilizacjami w całej kontynentalnej Euroazji (Громыко, 2004). Dlatego Rosja, realizując swoją misję w Azji, podkreśla konieczność rozwoju systemów edukacyjnych opartych na zaawansowanych systemach nauki i nowych technologiach w państwach regionu. Jednocześnie koncepcja zawiera wytyczne dla władz rosyjskich, aby na obszarach przygranicznych wzmacniać świadomość miejscowej ludności (pochodzenia kazachskiego, tatarskiego i innej), że są obywatelami Federacji Rosyjskiej. Z drugiej zaś strony granicy mieszkańcy Abchazji, Gruzji, Osetii Południowej, Azerbejdżanu, Kazachstanu, Chin czy Mongolii powinni mieć świadomość atrakcyjności gospodarki i kultury rosyjskiej. W wymiarze transgranicznym ludność pograniczy powinna nauczyć się ze sobą współżyć dla obopólnych korzyści. Pogranicza powinny łączyć ludzi w przestrzeni stosunków międzynarodowych w zakresie gospodarczym i kulturalnym, dostarczać towarów, świadczyć usługi transportowe itp. Jednocześnie władze państwowe regionu powinny współdziałać na pograniczach przy utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa, walki z grupami przestępczymi przemycającymi narkotyki, wprowadzającymi do obiegu fałszywą walutę, organizującymi nielegalną emigrację i przewożącymi odpady szkodliwe dla środowiska naturalnego. W celu poprawy sytuacji postuluje się, aby na pograniczach działały szkoły, w których prowadzi się zajęcia w języku rosyjskim, realizujące specjalnie przygotowane treści edukacyjne. W realizacji tego zadania ważną rolę miałyby odgrywać położone na granicy dwóch kontynentów, Europy i Azji, ponad półmilionowe miasto Orenburg i miejscowy Związek Pisarzy Rosji, który organizuje Festiwal Słowa Rosyjskiego, aby wzmocnić słabą świadomość narodową na tamtym terenie. Geopolitycy rosyjscy przypisują jeszcze jedną ważną funkcję Orenburgowi – powinna tam funkcjonować nieformalna platforma o nazwie Azjatycka Inicjatywa Strategiczna (projekt noszący znamiona think tanku). Zespoły ekspertów, grupy intelektualistów wypracowałyby strategię realizowaną przez polityków. W pracach takiej platformy powinni brać udział przedstawiciele wszystkich krajów regionu azjatyckiego, a Rosjanie pełniliby ważną funkcję organizatorów spotkań.

Należy zwrócić uwagę, że w doktrynie antropologicznej, która nad Wołgą nie jest kontestowana, Rosjanie w rodzinie innych narodów Rosji odgrywają najważniejszą rolę. Dalej, doktryna zakłada, że współczesna Rosja jest krajem o wyraźnie jednolitej strukturze ludności, dlatego Rosjanie realizują funkcję budowania i utrzymywania państwa. W takiej sytuacji również rosyjskie elity będą odgrywać coraz większą rolę poza granicami państwa. Ekspansja zagraniczna jest w społeczeństwie rosyjskim akceptowaną formą polityki, zgodną z sygnalizowaną wcześniej doktryną antropologiczną, niezezwalającą na przekazanie narodowego bogactwa naturalnego zewnętrznym podmiotom (zachowanie niepodzielnego terytorium i zasobów dla następnych pokoleń jest głównym zadaniem narodu rosyjskiego). Głoszone jest hasło, że każdy mieszkaniec Rosji jest milionerem, do tego gotowym do czerpania korzyści z zasobów naturalnych. Problem ten jest podnoszony przez ugrupowania polityczne, a zachowanie spójności terytorium państwa funkcjonuje w dyskursie naukowym, toczącym się między innymi w ramach biopolityki.

W rozumieniu rosyjskich teoretyków geopolityki strategiczne działania powinny integrować elity polityczne, gospodarcze, różne grupy interesów, w pierwszej kolejności państw sąsiedzkich. Działania powinny być realizowane w wymiarze politycznym, gospodarczym i naukowym. Aktywnie w realizacji powinny uczestniczyć zainteresowane grupy społeczeństwa rosyjskiego. Przy takim założeniu współpraca powinna rozszerzać pola negocjacji podczas ewentualnych konfliktów. W ten sposób przy zachowaniu celów strategicznych należy rozwiązywać sprzeczne

interesy w regionie. W realnej polityce krokiem integracyjnym (reintegracyjnym) podejmowanym przez elity polityczne części państw jest naturalnie funkcjonująca od 2009 roku Unia Celna Rosji, Białorusi i Kazachstanu, przekształcona od stycznia 2012 roku we Wspólny Obszar Gospodarczy. W Eurazji powstał formalnoprawny obszar trzech byłych republik radzieckich, obejmujący 170 mln ludności, o łącznym PKB 2 bilionów dolarów amerykańskich (Charkow, 2012). Od 1 stycznia 2015 roku ze względu na przystąpienie do tej instytucji Armenii i Kirgistanu zmieniono jej nazwę na Euroazjatycką Unię Celną. Nie nabiera w ostatnim czasie realnego kształtu koncepcja wprowadzenia wspólnej waluty, nad czym kilka lat temu toczyła się dyskusja. W fazie analitycznych rozważań jest nadal projekt stworzenia Banku Odbudowy i Rozwoju Eurazji. Koncepcja ta mogłaby nabrać realnych kształtów przy zaangażowaniu się finansowym krajów rozwiniętych. Ta ważna instytucja dostarczałaby grupom biznesowym długoterminowych niskooprocentowanych kredytów. Oczywiście na realizację najlepszych projektów inwestycyjnych. W oficjalnej polityce rosyjskiej doszło do poważniejszych deklaracji na początku drugiej dekady XXI wieku, wówczas Władimir Putin zapowiedział utworzenie Unii Eurazjatyckiej. Uznał, że przyszły ponadnarodowy związek skupiający sąsiadów Rosji będzie ważnym biegunem we współczesnym układzie sił, stanowiąc pomost między Unią Europejską a regionem Azji i Pacyfiku. Plany te jednak nie są realizowane po myśli Kremla i musiały ulec modyfikacji. Nie udało się pozyskać Ukrainy do koncepcji rozwoju Unii Eurazjatyckiej (Matusiak, 2011). W takiej sytuacji Kreml wybrał wobec tego państwa, od 2014 roku, drogę konfrontacji siłowej. Stosunki ukraińsko-rosyjskie zostały sprowadzone do wzajemnych oskarżeń i konfliktu zbrojnego.

W opinii analityków rosyjskich położenie geograficzne Rosji jako mocarstwa eurazjatyckiego daje pełne prawo do podejmowania działań nad budową pomostu między Europą a Azją, utworzenie jednolitej, instytucjonalnie zintegrowanej przestrzeni od Lizbony po Jokohamę (Marczak, 2010; Memches, 2012). W okresie poprzedzającym zajęcie Krymu i konflikt militarny z Ukrainą znany rosyjski ekspert do spraw międzynarodowych Siergiej Karaganow uważał, że powinien być realizowany ścisły program integracyjny Europy z Rosją. W tym przypadku Rosja powinna wdrażać w stosunkach wewnętrznych zachodni model liberalnej demokracji, przy zachowaniu historycznej prawosławnej tożsamości. Karaganow podkreślał, że do Zjednoczonej Europy, w której ramach powinna znaleźć się Rosja, mogłyby przystąpić, w zależności od przygotowania, wszystkie europejskie kraje. W ramach nowej Zjednoczonej Europy powinny funkcjonować również Turcja, Ukraina czy Kazachstan. Koncepcja Karaganowa w połowie drugiej dekady XXI wieku zmierzała do stworzenia paktu o „wspólnej przestrzeni strategicznej”, na jego podstawie istniałyby ścisła koordynacja polityki zagranicznej państw członkowskich. Karaganowi wtórowała wówczas część polityków rosyjskich, którzy uważali, że mogła to być dźwignia postępu dla słabiej rozwiniętych części kontynentu azjatyckiego. W przestrzeni geopolitycznej powstałyby ważne „korytarze rozwoju”, zlokalizowane w zapóźnionych państwach. Objęłyby one infrastrukturę techniczną (węzły infrastrukturalne), obrót towarów, technologie informacyjne, finanse czy energię. Współcześnie w Rosji nadal toczy się dyskusja na ten temat, aczkolwiek szanse w obecnej międzynarodowej atmosferze na realizację tej koncepcji są niewielkie. Wdrożenie takiego programu rozwojowego byłoby ważne szczególnie w obecnej dobie, gdy państwa europejskie w ocenie badaczy rosyjskich znajdują się w kryzysie systemowym. Budowa „korytarzy rozwojowych” byłaby siłą napędową gospodarek państw europejskich, które znajdują się w kryzysie. Należy jednak podkreślić, co sugerują współcześni rosyjscy Eurazjaci,

że strategiczne partnerstwo z państwami nadającymi ton gospodarce europejskiej i azjatyckiej musi iść w parze z pokojowym dialogiem kulturowym i religijnym. Stąd też musiałyby ulec przebudowie bieżąca polityka Kremla, w tym w pierwszej kolejności uznanie instytucjonalnych prozachodnich aspiracji Ukraińców.

Analizując podejmowane inicjatywy geopolityczne, w wymiarze teoretycznym a głównie praktycznym, należy podkreślić, że Rosja nie wyrzekła się swoich dążeń wielkomocarstwowych. Jest w pierwszej połowie XXI wieku międzynarodowym, ważnym podmiotem, który nadal odgrywa poważną rolę w skali globalnej. Popularna nadal wśród intelektualistów i polityków rosyjskich doktryna eurazjatycka zmierza do zmiany układu sił na świecie, osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych, marginalizacji państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Azji Centralnej. W realnej polityce batalia toczy się w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym. Uzupełnieniem instytucjonalnym doktryny, głównie narzędziem w bieżących i strategicznych działaniach władz na Kremlu, są również krajowe silne podmioty gospodarcze z branży energetycznej. Powoli rosyjską specjalnością staje się obszar cyberprzestrzeni. W końcu drugiej dekady XXI wieku mamy przykłady wzrastającej aktywności rosyjskiej propagandy na świecie bazującej na nowoczesnych narzędziach teleinformatycznych. Ma to miejsce na terenach, gdzie zgodnie z doktryną euroazjatycką Rosja realizuje swoje ważne interesy, w tym także prowadzi realną walkę z ugrupowaniami terrorystycznymi i ruchami separatystycznymi.

Bibliografia

- Bäcker, R. (2000). *Międzywojenny eurazjatyzm. Od intelektualnej kontrakulturacji do totalitaryzmu?* Lublin: Ibidem.
- Charkow, W. (2002). Głębokie nurty rzeki. *Belarus*, 6. Pobrane z: belarus-magazine.by/pl.
- Huntington, S. (2007). *Zderzenie cywilizacji*. Warszawa: Muza.
- Karpiński, A. (2012). Trójkąt Kaliningradzki. Obszar konstruowania nowych form społeczeństwa przyszłości. *Geopolityka*, 9 (18), 2–7.
- Korejba, J. (2012). Eurazjatyckie mocarstwo bez Azji? *Nowa Europa Wschodnia*, 13 lipca. Pobrane z: <http://www.new.org.pl/1043-eurazjatyckie-mocarstwo-bez-azji> (05.2019).
- Mackinder, H.J. (1919). *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*. New York: Lightning Source Inc.
- Marczak, T. (2010). Widmo Wielkiej Eurazji. *Nasz Dziennik*, 19 października.
- Matusiak, T. Putin planuje Unię Euroazjatycką. Pobrane z: www.uniaeuropejska.org/polityka (7.05.2019)
- Mazurek, K.Ł. (2012). Zbrojeniowe przebudzenie Rosji. *Blog o stosunkach międzynarodowych*. Pobrane z: <https://blogcim.wordpress.com/2012/04/17/zbrojeniowe-przebudzenie-rosji/> (8.05.2019).
- Memches, F. (2012). Nowe wschodnie imperium. *Rzeczpospolita*, 22 lutego. Pobrane z: <https://archiwum.rp.pl/artyku-1/1123459-Nowe-wschodnie--imperium.html> (10.05.2019).
- Michalak, R. (2012). Religijne uwarunkowania radykalnego rosyjskiego nacjonalizmu. *Athenaeum*, 33, 23–35.
- Nizioł, M. (2004). *Dylematy kulturowe międzynarodowej roli Rosji*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Nowak, L. (2003). *Euroazjatyzm jako rosyjskie odrodzenie* (praca doktorska). Biblioteka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, druk nr 17/2003. Warszawa.
- Paradowski, R. (2001). *Eurazjatyckie imperium Rosji. Studium idei*. Toruń: Elipsa.
- Prilepin, Z. (2008). *Sankja*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.

- Szirin Michałowski, W. (2012). *Wielka gra o Kaukaz*. Pobrane z: <http://geopolityka.net/wielka-gra-o-kaukaz> (10.05.2019).
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. T. 1. New York–London: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1980). *The Modern World-System II. Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750*. T. 2. New York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1989). *The Modern World-System III. The Second Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730–1840's*. T. 3. San Diego: Academic Press.
- Wallerstein, I. (2011). *The Modern World-System IV. Centrist Liberalism Triumphant 1789–1914*. T. 4. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Wilk, A., Żochowski, P. (2011). *Francja i Niemcy zacieśniają współpracę wojskową z Rosją*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-06-29/francja-i-niemcy-zaciesniaja-wspolprace-wojskowa-z-rosja> (10.05.2019).
- Дугин, А. (1997). *Основы геополитики*. Москва.
- Геополитика России (2017). Pobrane z: www.stoletie.ru/geopolitika (8.09.2018).
- Громыко, Ю. (2004). Сценарная паноплия – Сценарий для России: русский путь. Азиатская стратегия России. Pobrane z: <http://mmk-mission.ru/pan15.html> (6.09.2018).
- Громыко, Ю. (2006). Антропологическая доктрина как основа продвижения России к мировому лидерству. Pobrane z: mmk-mission.ru/polit/antrop (7.10.2018).
- Громыко, Ю. (Как сменить кожу левым? Патриоты – это правые? Pobrane z: mmk-mission.ru/polit/konver (6.10.2018).
- Ивашов, Л. Что в действительности стоит за планами войны США против Ирака. Pobrane z: mmk-mission.ru/polit/geo (7.10.2018).

