

Nr 2/2019 kwartalnik ISSN 1426-8876

Przegląd Politologiczny



Political Science Review

Rada Naukowa/Scientific Board

Andrzej Antoszewski (Polska), **Timm Beichelt** (Niemcy), **Min-Hsiu Chiang** (Tajwan), **Kong Fan-jun** (Chiny), **Wojciech Forsysiński** (Cypr), **Jürgen Neyer** (Niemcy), **Heino Nyssönen** (Finlandia), **Andrzej Mania** (Polska), **Andrzej Stelmach** (Polska), **yszard Zięba** (Polska), **Ettore Deodato** (Włochy)

Redakcja/Editorial Board

REDAKTOR NACZELNY/EDITOR-IN-CHIEF

Tadeusz Wallas

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO/DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Magdalena Musiał-Karg

SEKRETARZ REDAKCJI/ASSISTANT TO THE EDITOR

Elżbieta Lesiewicz

ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI/DEPUTY ASSISTANT TO THE EDITOR

Rafał Kamprowski

CZŁONEK/MEMBER

Zdzisław W. Puślecki, Krzysztof Duda, Marcin Rachwał, Artur Lipiński, Remigiusz Rosicki

REDAKTORZY JĘZYKOWI/LINGUISTIC EDITORS

Agnieszka Mielczarek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Agnieszka.Mielczarek@amu.edu.pl

Oleg Mikhalev, Państwowy Uniwersytet w Woroneżu, mikhalev2003@mail.ru

Thomas Mehlihausen, Uniwersytet w Poczdamie, mehlihaus@uni-postdam.de

Malcolm Czopinski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, mzczopinski@hotmail.com

REDAKTOR STATYSTYCZNY/STATISTICS EDITOR

Bolesław Suchocki, b.suchocki@wp.pl

REDAKTORZY TEMATYCZNI/THEMATIC EDITORS

Teoria polityki – **Zbigniew Blok**, zbigniew.blok@amu.edu.pl

Socjologia polityki – **Krzysztof Palecki**, palecki@if.uj.edu.pl

Partie i systemy partyjne – **Jan Piotr Iwanek**, jan.iwanek@us.edu.pl

Systemy wyborcze – **Arkadiusz Żukowski**, arkadiusz.zukowski@uwar.edu.pl

Kultura polityczna – **Helmut Juros**, h.juros@uksw.edu.pl

Międzynarodowe stosunki polityczne – **Teresa Łoś-Nowak**, tin@poczta.pl

Teoria stosunków międzynarodowych – **Andrzej Gałganek**, galganek@inpid.amu.edu.pl

Stosunki polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej – **Marian Szczepaniak**, marianszczepaniak@wp.pl

Polityka narodowościowa – **Henryk Chałupczak**, henryk.chalupczak@umcs.lublin.pl

Integracja europejska – **Józef Fiszer**, fiszer@isppan.waw.pl

Europeistyka – **Konstanty Adam Wojtaszczyk**, kaw@post.pl

Polityka społeczno-gospodarcza – **Jerzy Babiak**, jbabiak@amu.edu.pl

Najnowsza historia polityczna – **Marceli Kosman**, marceli.kosman@amu.edu.pl

Marketing polityczny – **Grażyna Ulicka**, ulicka@poczta.neostrada.pl

Wersja elektroniczna czasopisma jest wersją pierwotną

© by Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM

© by Faculty of Political Science and Journalism Press, AMU Poznań, Poland

Wydawca: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań

Adres redakcji: ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, tel./fax 61 829 65 08

Kontakt: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Prenumerata:** tel. 61 829 65 17

Editor: Faculty of Political Science and Journalism Press, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland

Editorial address: 5 Uniwersytetu Poznańskiego Street, 61-614 Poznań, Poland, tel./fax +4861 829 65 08

Contact: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Subscription:** tel. +4861 829 65 17

Contents

Articles

Waldemar SŁUGOCKI	
The process of shaping regional policy in Poland	5
Filip KACZMAREK	
Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec pomocy humanitarnej	21
Zdzisław W. PUŚLECKI	
The directions of development of the new Chinese 'Belt and Road Initiative' (BRI)	33
Nir Barkan NAGAR	
Europe, the Middle East, and the 'Arab Spring' – The Shattering of the Dream	55
Baktybek KAINAZAROV	
Competition of world powers in Central Asia	67
Bartosz HORDECKI	
Language Policies as an Instrument of Shaping and Rhetoricizing Mutual Relations in the Post-Soviet Region	79
Marek ŻYROMSKI	
The cult of personality as an important feature of totalitarian propaganda	95
Adam Janusz CHMIELEWSKI	
Rola kompetencji poznawczych w demokratycznych systemach politycznych	109
Maciej DRZONEK	
Im dłużej tym „bezpartyjniej”? Włodarze dużych miast w wyborach 2002–2018	123
Natasza LUBIK-RECZEK	
Citizen participation at the level of local rural communities – tentative analysis	141
Krzysztof TOMASZEWSKI	
Problemy rozwoju elektromobilności w Polsce w kontekście krajowej polityki energetycznej	153
Contributors	167

Spis treści

Artykuły

Waldemar SŁUGOCKI	
Proces kształtowania polityki regionalnej w Polsce	5
Filip KACZMAREK	
The European Parliament's position on humanitarian aid	21
Zdzisław W. PUŚLECKI	
Kierunki rozwoju nowej chińskiej inicjatywy Pasa i Drogi	33
Nir Barkan NAGARR	
Europa, Bliski Wschód i „arabska wiosna” – zawiedzione nadzieje	55
Baktybek KAINAZAROV	
Konkurencja światowych mocarstw w Azji Środkowej	67
Bartosz HORDECKI	
Polityki językowe jako instrument kształtowania i retorycyzmu w stosunkach wzajemnych	79
Marek ŻYROMSKI	
Kult jednostki jako istotna cecha propagandy totalitarnej	95
Adam Janusz CHMIELEWSKI	
The role of cognitive competences in democratic political systems	109
Maciej DRZONEK	
The longer this „non-partisan”? Elections of leaders of Polish major cities in the 2002–2018	123
Natasza LUBIK-RECZEK	
Partycypacja obywatelska na poziomie wiejskich społeczności lokalnych – próba analizy zagadnienia	141
Krzysztof TOMASZEWSKI	
Problems of Electromobility Development in Poland in the Context of National Energy Policy	153
Noty o autorach	167

Waldemar SŁUGOCKI

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2076-699X>

The process of shaping regional policy in Poland

Abstract: The main objective of this piece is to present the process of shaping regional policy in Poland in the period 1990–2020, with the main focus on theoretical aspects, including the evolution of the paradigm of regional policy in Poland against the background of its changes at the level of the European Union. This text will attempt capturing the impact of Poland's integration with the European Union on the formulation of domestic regional policy, including the process of drafting new programme documents, both in the national and regional context, as a conscious targeting of pro-development activities in a changing reality, determined by external and internal premises. In order to achieve the outlined research goal, it was necessary to find an answer to the following question: Was the process of shaping regional policy in Poland influenced by Poland's integration with the European Union and its participation in EU structures? In order to answer the research question formulated like this, the discussion starts with explaining the basic concepts such as: regional development, regional policy, or describing development factors in theories and models of regional development. The following part of the article will outline the process of shaping regional policy in Poland, indicating both theoretical, legal, institutional and financial aspects of the discussed issues.

Key words: regional policy, region, development, European Union

Introduction

The history of modern regional policy in market economy countries begins with the Great Depression of 1929–1933 and the intensification of state interventionism the purpose of which was to reduce spatially diversified unemployment and recession. It's important to remember, however, that at first the need to implement regional policy was not as strong as it is today. In this context, the 1957 Treaty of Rome, establishing the European Economic Community, confined itself to expressing in its preamble the need to strengthen the unity of the economies of the signatory States in order to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions. In the 1960s, the actions aimed at creating a common regional policy were more postulates rather than any specific solutions. Despite the fact that in 1969 the European Commission presented to the Council the first proposal which justified the need to introduce a common regional policy, *actually* no specific actions were undertaken at that time, and the tasks undertaken within the framework of regional policy were limited to initiatives the purpose of which was to reduce differences in the spatial development of individual countries by means of interregional redistribution of budgetary resources. At that time the most important tools for implementing regional policy included grants and subsidies, fiscal incentives as well as state expenditure on the so-called heavy infrastructure, or decisions concerning the location of productive investments in undeveloped regions. Insufficient, or in fact limited, effectiveness of the undertaken activities, the crisis of the

1970s and the effects of scientific and technological progress all resulted in a thorough reorientation of regional policy and profound changes in both its actors as well as its objectives and tools. An important stimulus for the development of regional policy was the conclusion of the Single European Act, which entered into force in 1987. The conclusion of this treaty formed the legal basis for the implementation of regional policy, introducing the provisions of title V: "Economic and social cohesion." These provisions were also the reasons which justified the launch of a multiannual framework programme for the first time. The signing of the Maastricht Treaty in 1992, which entered into force the following year and laid the foundations for deepening the process of European integration and further development of regional policy, was another breakthrough which helped shaping the regional policy in an integrating European continent. The deepening process of European integration, the creation of the economic and monetary union, the accession of further countries to the European Communities, including also countries featuring a lower level of development, both social and economic, and with significant interregional differences, resulted in establishing another financial instrument, namely the Cohesion Fund, as well as in actions with the purpose of effective coordination of structural funds.

Subsequent plans for the enlargement of the European Union through accession of fifteen countries of the Central and Eastern Europe were associated with establishing a new regional policy concept. The changes introduced at that time took into consideration, on the one hand, large differences in the social and economic potential of Central and Eastern Europe countries compared to other EU countries, and on the other hand, they were supposed to facilitate mitigation of negative effects of integration.

The next two multiannual budget perspectives of the European Union covering the regional policy were developed with an enormous involvement of Poland. The work carried out at that time covered both the internal context of the European Union as well as the external and global situation, which was to contribute to creating a strong, competitive EU economy. Regional policy had not been limited only to reducing, as much as possible, the disproportions in development, but first of all it had become a stimulator of social and economic development of relevant regional policy recipient countries.

The main objective of this piece is to present the process of shaping regional policy in Poland in the period 1990–2020, with the main focus on theoretical aspects, including the evolution of the paradigm of regional policy in Poland against the background of its changes at the level of the European Union. This text will attempt capturing the impact of Poland's integration with the European Union on the formulation of domestic regional policy, including the process of drafting new programme documents, both in the national and regional context, as a conscious targeting of pro-development activities in a changing reality, determined by external and internal premises. In order to achieve the outlined research goal, it was necessary to find an answer to the following question: Was the process of shaping regional policy in Poland influenced by Poland's integration with the European Union and its participation in EU structures?

In order to answer the research question formulated like this, the discussion starts with explaining the basic concepts such as: regional development, regional policy, or describing development factors in theories and models of regional development. The following part of the article will outline the process of shaping regional policy in Poland, in-

dicating both theoretical, legal, institutional and financial aspects of the discussed issues. The deliberations were rooted in the context of Poland's integration with the European Union, which had a strong impact on the description of the phenomenon. The last part of the paper will discuss the process of regional development programming in Poland following its accession to the European Union on 1 May 2004. Special attention was given to legal changes, and first of all to issues regarding the creation of strategic and planning documents, with simultaneous discussion on their importance and role in the process of negotiations between Poland and the European Commission of relevant budgets in the next financial perspectives. The whole discussion will end with a conclusion, which is an attempt to formulate a synthetic answer to the research question in the introduction.

Concepts of regionalisation, region, regional development, regional policy and development factors

When considering the term regionalisation, one should be aware that it has different meanings. Regionalisation can mean functionally, as an activity and in content – as a result. Joanna Grzela in her work *Region, regionalizm, regionalizacja – wybrane aspekty teoretyczne* [*Region, regionalism, regionalisation – selected theoretical aspects*] claims that the concept of regionalisation, depending on the research perspective, may cover a very wide range of issues, including those regarding activities culture, identity, language development (Grzela, 2015, p. 11). The literature on the subject most often identifies regionalisation with a territorial division into regions, but it can also refer to the distribution of resources, funds between regions or to an approach to a specific problem that is regionally differentiated. Bolesław Woś points out that regionalisation may also mean, for instance, regionalisation of politics or some kind of activity. He also notes that when talking about regionalisation, it is important to bear in mind that this concept should be understood not only as an act or its effect, but, at the same time, a specific regional concept is required to be adopted in each case (Woś, 2005, p. 19). The concept of a region can be created based on geographical, historical, economic, social and cultural or political and administrative criteria. Agnieszka Huczek, in her deliberations in the study *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów* [*Regional policy as an instrument of social and economic development of Polish regions*] notes that in the sociological dimension the region is a synonym of a regional community, whose essence is a in more or less developed sense of distinctiveness and ties, resulting from an emotional relationship with the territory, where the community lives (Huczek, 2010, s. 375). Irena Pietrzyk, on the other hand, in *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich* [*Regional policy of the European Union and regions in the Member States*] suggests that the term region requires each time a careful definition, as no definition exists that would correspond to the enormous diversity of regional, territorial structures that exist in the European Union. A region may mean both part of the structure of a federal state and an entity featuring political, administrative and financial autonomy. It is also important to consider that a region may as well be a level of the state structure which features no legal personality (Pietrzyk, 2000, pp. 213–218).

Mieczysław Adamowicz in *Wsparcie rozwoju regionalnego w warunkach uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej* [*Support for regional development in the conditions of Poland's participation in the European Union*] point out that the notion of a region is defined in different ways, the criteria on which regions classified also vary, based on the subject and objective of the research, but he also adds that the common elements of these definitions indicate that a region is a separate area featuring specific resources and production potential, different from neighbouring areas, consisting of similar and interrelated elementary (local) units, open to the outside and maintaining external ties, with authorities setting internal legal norms and enforcement these norms and capable of shaping the development policy and managing the region (Adamowicz, 2011, p. 61). Another aspect that needs to be defined is regional development. Geographically and economically, the problem of social and economic development is the deepening spatial diversity occurring and considered in the regional perspective. The literature regarding the subject presents, more and more often, opinions which indicate that the growing geographical diversity of the nature and level of social and economic development on a global scale reduces the importance of theory and general economic research in favour of regional research. At the same time another view emerges, according to which regional concepts and research are becoming the key to understanding the nature of social and economic development. By adopting the concept that a region is a territorial social system being part of the territorial division of a country, regional development can be defined as a set of social and economic changes, taking place within the region. These changes generate mechanisms that shape the transformations of the region, both from a process perspective as well as purposeful and activism point of view, which are set in a historical and geographical context. The main objective of regional development is to increase regional productivity and competitiveness. It refers both to quantitative changes, among which the basic ones include an increase in employment, an increase in income and increase in value added production as well as qualitative changes concerning social development understood as an improvement in the level of health care, improvement in the welfare of the population, improvement in the quality of the environment, creation and expansion of entrepreneurship, creativity and social activity. Regional development objectives can be considered in their entirety and in part in relation to each aspect of the development process occurring in the region. The overall objective of regional development can be defined as a sustainable increase in the standard of living of the inhabitants and improvement of economic potential on a regional scale. Sub-objectives are associated with such aspects of development as: economic change, social change, technical and technological change, environmental change. Setting the sub-objectives for regional development requires a comprehensive approach based on the assumption that regional development covers changes taking place in all the above mentioned aspects. Many researchers of the subject point out that the development processes corresponding to these aspects and the development goals assigned to them do not need to be convergent (Churski, 2008, pp. 32–33).

The identification of development factors is particularly important from the point of view of regional policy. Factors of regional development include an element of ownership of a region or an event taking place within its borders, influencing changes in its condition understood as an influence on its social and economic development. A de-

velopment factor may also include an event that is not occurring in the region but is an external cause of changes taking place in the region. The literature on the subject divided development factors into three main groups: technical infrastructure, human capital and soft factors, including social capital and innovations. According to Paweł Churski, development objectives and factors are two basic elements for building models and theories of regional development. These theories must include both evaluation elements concerning the development objectives as well as empirical elements, concerning development factors and mechanisms. P. Churski understands regional development as a sequence of targeted, irreversible changes, which can be evaluated both quantitatively and qualitatively. He assumes that regional development covers both dynamic processes occurring due to the influence of specific factors, which generate the nature, direction and pace of social and economic changes, as well as purposefully targeted changes, which, through pro-development factors, aim at the implementation of tasks within the regional policy (Churski, 2008, pp. 32–33).

The literature offers many different definitions of regional policy. The multitude of definitions is a consequence of the diversity of entities that are responsible for implementation, as well as definition of objectives. Regional policy is a deliberate action of the state which involves using the resources of a specific region in order to improve its competitiveness and stimulate its development. Regional policy pursued by the central government is a transposition of the macroeconomic policy to country territory and is not a separate area (Michalewska-Pawlak, 2015, p. 89). Piotr Hajduga points out that public authorities have to shape economic policy measures in various ways in relation to relevant regions and territories in the country. What it means is that most measures in economic policy undertaken and implemented by state authorities feature a regional dimension. Piotr Hajduga also claims that this approach to economic policy is defined as regional policy, which is understood as the complete set of measures pursued by the state in conscious influence on the social and economic development of country's regions. He also points out that regional policy is one of many areas of contemporary economic policy, which is conducted at the level of the European Union, Member States as well as local authorities. In his deliberations, P. Hajduga defines regional policy also as an activity which involves the identification of the state of public affairs, evaluation of their causes and conditions as well as deliberate impact on the social and economic development of regions and smaller territorial units within one country on the basis of some developed programme (visions, assumptions, strategies and development plans) which sets objectives, means, ways of achieving them and the expected effects of changes (Hajduga, 2013, pp. 57–58). Tadeusz Madej, on the other hand, claims that regional policy is a field of cooperation between the central, regional and local government bodies (Madej, 1998, pp. 17–20).

When discussing the regional policy one must indicate two main dimensions of that policy, namely the interregional policy and the intraregional. In short, the interregional policy covers the measures undertaken by the state in relation to regions. These measures include decisions on the redistribution of state budget resources allocated to regional development to ensure implementation of national development priorities, which include equalisation of regional differences in the social and economic development (Churski, 2008, p. 17). If the regions are have power or authority, they may influence the development processes occur-

ring within their territory. In doing so, regional authorities pursue an intra-regional policy, which can be defined as a systematic impact on the development processes taking place in the region. Intra-regional policy covers measures undertaken by the self-government authorities of the region and their divisions (Gilowska, 1998, p. 17).

The last of the topics discussed in this part of the article is the issue of approximation of the foundations of theories which explain the mechanisms and factors of regional development. The literature search shows that the concepts of regional development can be divided into two groups. One of them is the concept of the neoclassical trend, which, in accordance with the liberal doctrine, assumes reducing interventionism to minimum and considers the free market as a regulatory mechanism. The other group includes concepts of the Neo-Keynesian trend. The concept of the neoclassical trend assume, in accordance with the liberal doctrine, minimisation of interventionism and consider the free market as a regulatory mechanism. Moreover, the concepts of the Neo-Keynesian trend consider interventionism as a necessary and most important regulatory mechanism for regional development. Paweł Churski claims that the foundations of theories and concepts of regional development are related to the trend of classical economics defined in the literature as the economics of economic development, which considers the issue of development in the system of national economies. When explaining the process of regional development and its factors, in addition to regional adaptation of the neoclassical development model, also demand models and new theoretical concepts, including the new growth theory and new economic geography, turned out to be very helpful. Demand oriented development models based on J. M. Keynes's economic assumptions are in conflict with the neoclassical development paradigm. It's important to remembered that Keynes developed his concept at a time of mass unemployment, which was the consequence of the global economic depression of the 1930s. Therefore, unlike neoclassicism supporters, he would ignore the supply aspect, focusing on the analysis of the demand aspect of economic processes. Consequently, he rejected the basic assumptions of classical economics, including the argument that the supply of goods always creates demand. He also rejected the Say's law of markets, which is the foundation of classical economics and which assumed that there could be no mismatch between supply and demand in the economy, so in other words the whole growth process is in balance. Supporters of demand-oriented regional development models concluded, based on this, that the fact this balance is missing a characteristic feature of the economy, thus denying the law of markets. These models also include assumptions that it is necessary to support the market mechanism, as a regulator of economic processes, with the interventionism of public authorities, which, using regional policy, should stimulate development and reduce development discrepancies (Churski, 2008, pp. 47–48).

Shaping regional policy in Poland after 1990

The processes of shaping the territory of the Polish state was highly dynamic and this dynamics left clear traces in the cultural landscape as well as in demographic, ethnic, economic and social structures, differentiating today's territory of Poland and determining regional divisions, at the foundation of more or less active social movements. The

sustainability of the settlement network and agrarian structures clearly shows that the current spatial diversity of economic processes has very old, pre-partitioning roots. The processes of nineteenth-century industrialisation also had a significant impact on how the country's space was shaped. Different conditions for the development of territories, which in 1918 became part of the Polish state, led to significant differences in the level of economic growth, infrastructure network, advancement of urbanisation processes, in the legal system, or in the preservation of population and cultural landscape. Zyta Gilowska, Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowicki and Karol Sobczak in their paper *Kierunki polityki regionalnej Polski* [*Directions of Poland's regional policy*] point out that spatial structures are considerably sustainable and poorly susceptible to external impacts. However, these differences are not petrified, as the centres of growth are changing and so is the relative economic and social situation of individual locations. The authors of the paper claim that the factors of such transformations include the change in the relationship between the features of relevant area and the location criteria applicable at a specific stage of development, which are also subject to change. Further on, the authors of the paper pointed out that the spatial (regional) policy of the state should be oriented towards achieving strategic objectives of the entire Polish economy and therefore should support pro-innovative measures that increase the effectiveness of investments and the competitiveness of Poland as a part of the global system on global capital, goods and services markets; it should also support efforts to ensure territorial integrity of the country and safety of its citizens, where all citizens can be ensured a standard of living considered minimal in relevant conditions as well as equal opportunities in access to education. They claim, however, that this should not be considered as demanding unconditional satisfaction of legitimate social needs without efforts on the part of the persons concerned, on the contrary: their activity and self-responsibility should be stimulated (Gilowska, 1998, pp. 10–14).

Given that before 1999 there were no regions in Poland, the central government was able to carry out spatial distribution of financial and material resources in the territories of its choice. Regional policy pursued until 1999 was being implemented exclusively by various institutions operating at the national level – ministries and central offices. This approach to regional policy implemented at that time meant that only the interregional policy was in place, with no premises which would enable the implementation of intraregional policy. The policy pursued at that time had many shortcomings, which included the lack of coordination of the activities of individual ministries, or even some considerable chaos, because each ministry pursued their own policy of spatial allocation of funds. Moreover, these measures, which when considered together were quite significant, were very dispersed, making it impossible to concentrate activities aimed at solving a problem. The lack of coordination of activities was escalated by the existence in Poland of several territorial networks of ministerial administration, commonly known as special administration. As a result, considerable financial resources spent from the state budget, which were otherwise insufficient anyway, would be wasted. Back then some claimed that the regional policy pursued at that time by ministries was a relic of a centrally controlled command and control economy and it should disappear with decentralisation of state functions. It would also be pointed out that the measures undertaken by different government agencies should be spatially coordinated (Gilowska, 1998, pp. 17–19).

In the context of previous considerations regarding the critically assessed regional policy conducted in Poland at that time, a question may arise: Why no intra-regional policy was pursued at that time based on the existing structure of Polish provinces? Certainly, this question should be seen as justified, but it is important to realise that the provinces existing at that time were too small and economically weak to have an independent intra-regional policy. Moreover, the provinces were administered by a government representative and had no representation of the territorial community at this level. The existing division into a large number and weak provinces was challenged from the very beginning from the point of view of their ability to fulfil their tasks, especially when it came to economy; such division failed to take into consideration objective economic ties and even severed those ties. The implementation of regional policy at that time was also significantly impeded by the lack of proper legal solutions.

The progressing process of Poland's integration with the European Communities, and above all the possibility to participate in the cohesion policy, was one of the fundamental premises for the preparation and implementation of the so-called administrative reform of the state. The basic reason behind the new territorial organisation of the country was the adaptation of the political and spatial structures to the needs of a modern, efficient state, capable of long-term development. No less important was the possibility to pursue an active regional policy. The creation of self-government provinces wasn't a guarantee for implementation of the strategic objectives of regional development, but created an opportunity for decentralisation of the state's development policy. The regions are the destinations of redistributive efforts of the central level, as well as an independent subject of regional policy. Significant decentralisation of public revenues encourages regions to adopt strategies for competitiveness of behaviours, mobilisation of the activity of regional community, as well as to create systems of innovative activities and attractive environment for capital. Regions which are strong economically, territorially, demographically and culturally enable local authorities in the regions to make potential decisions and the intra-regional policy may take the form of corrective, complementary and interventional actions.

In Poland the new category of local government was introduced by the Act of 5 June 1998 on Province Self-Government, which states that the main objective of activities a province self-government is to stimulate the development of their regions and provide public services of a regional nature and scope. This is based on the competence of a province self-government to draft province development strategy, specified in Article 11 of the Act. The strategy is implemented through a resolution of the provincial assembly. It should be embedded in the diagnosis of the initial state and on conclusions drawn from that diagnosis and its content should define the directions of measures of the province self-government, while the provincial assembly must take into consideration the objectives set out in general in the act on province self-government. For the legislator specified objectives that should be included in this strategy, including both general civilisation objectives (such cultivating the Polish character of regions as well as developing and shaping national awareness, preservation of the value of cultural and natural environment, considering the needs of future generations as well as creating and maintaining the spatial order) and regional development objectives (stimulating economic activity and increasing the level of competitiveness and innovativeness of provincial

economies). Provincial development strategy should be implemented through provincial programmes. Bestowing competences on provincial self-governments to prepare and then adopt provincial development strategy means creating the opportunity for active involvement of provincial self-government in the process of formulating the state regional policy, which will now be created not only by the central government, as before, but also by the self-governments of individual provinces. The essence of the provincial development strategy should be in creating a framework for activities of both provincial self-government bodies as well as local self-governments (in municipalities, districts) and other players, such as enterprises or universities. Provincial self-government is also responsible for pursuing provincial development policy. The development policy of provincial self-government covers aspects such as creating conditions for economic development, which includes activation of the labour market, maintenance and development of social and technical infrastructure important for the province, supporting and conducting activities aimed at improving the level of education of citizens, supporting the development of science and culture, facilitating development opportunities of the province (Ślugoński, 2001, pp. 6–9).

Another important regulation creating further foundations for regional policy was the Act of 12 May 2000 on the principles of supporting regional development, which provides for such objectives regional policy as, on the one hand, supporting the development of individual regions and improving their competitiveness as well as living standards of their inhabitants, and on the other hand, contributing to the strengthening of economic cohesion and territorial integrity of the state. Such policy should be based on the principle of sustainable development. Support for regional development was defined in the Act as “a territorially oriented set of measures of the Council of Ministers and central government administration for sustainable social and economic development and environmental protection carried out in cooperation with territorial self-government units as well as social and economic partners.” Support for regional development should be provided on the basis of the National Strategy for Regional Development and initiatives of provincial self-governments, in accordance with the principle of sustainable development. The objectives of supporting regional development cover aspects such as: development of relevant regions of the country, improvement of the quality and living conditions of citizens and the level of satisfying the needs of self-government communities; creating conditions for improved competitiveness of self-government communities; reducing the differences in the level of development between different regions of the country and ensuring the same opportunities for the citizens of the country regardless of where they live plus reduction of the underdevelopment of certain regions of which some have least favourable conditions for development. The Act provides that the strategy should be developed taking into consideration the provincial development strategy and Poland’s international obligations. The regional policy of the state is to be implemented through coordinated financial support for undertakings included in provincial programmes. Provincial self-governments were responsible for implementation of the state’s regional policy in their respective provinces as well as the tasks of the European regional development policy. The purpose of these measures is, in particular, to ensure convergence of provincial development strategy and provincial programmes (which will form the basis for the local government to apply for financial support) with the national

regional policy programme. Provincial self-government bodies will manage funds received from the state budget and the European Union on the basis of the so-called provincial contracts, or public-private agreements concluded between the government and provinces. Provincial contracts will also define mutual obligations of the province associated with the granted financial support. It is probably important to remember that these contracts are drafted as late as in 2001, although they feature an important element which should be taken into consideration in the development strategies of individual provinces, prepared as early as 1998. This means that only in the coming years will the results of the most important activities undertaken by province self-governments be fully visible (Sługocki, 2001, pp. 10–11).

Once the administrative reform was introduced, self-government provinces were established, as well as the ministry responsible for interregional policy and programming and implementation of provincial contracts, programme activities in regional policy picked up the pace. At that time, a number of documents were drafted, needed to create and implement regional policy: the concept of medium-term economic development until 2002; the strategy of public finance and economic development, the concept of spatial development of the country; the long-term strategy of sustainable development; national sectoral strategies (employment, development of rural areas and agriculture, environmental protection, transport development, fisheries). The strategic directions of regional development were established in the National Strategy for Regional Development for 2001–2006, adopted in 2000, forming the basis for actions at the national and provincial level. The NSRD was also of fundamental importance for regional policy in Poland in the pre-accession period because it defined objectives, priorities, criteria for separating support areas, principles of support, principles and means of supporting provincial programmes and ways of their connection with the state budget and pre-accession funds. It is also important that this document was consistent with the National Development Plan, which, apart from the regional approach, included also the sectoral approach (Adamowicz, 2011, p. 67).

One should note that provincial contracts played a key role in the preparation of both the process of adjusting Polish institutions as well as procedures. Parties involved in creating regional development (the minister in charge of regional development) sought to create such a system of programming and managing financial resources that would correspond to procedures adopted in the process of implementing structural funds in the European Union Member States. For this reason the adopted institutional arrangement aimed at possible verification of the possibility to implement specific procedures, measures, tasks or projects. Programming and direct execution of contracts was the responsibility of provincial bodies. Programming was the responsibility of the provincial executive board and provincial assembly, while financial flows and monitoring were managed by the province governor. A key role in the process of creating regional development mechanisms, shaping institutional potential for redistribution of funds coming from the European Union budget was played by funds granted to Poland under pre-accession programmes, that is Phare, SAPARD and ISPA. Particularly important in this process was the Phare – Economical and Social Cohesion scheme. With this model of development, using the pre-accession funds mentioned above, municipalities, districts and provinces gained practical skills in creating projects and drafting grant applications. And least but not last, new institutions and teams of experts were established, with skills

and qualifications to provide professional services to project beneficiaries. These were usually regional development agencies, which proved to be very efficient in handling various development projects (Sługocki, 2013, p. 117).

The view that the direction in which the regional policy in Poland was headed – was the right choice, is supported in the article *Przesłanki rozwoju regionalnego w Europie – doświadczeń dla Polski* [*Conditions for regional development in Europe – experiences for Poland*] by Marek W. Kozak; the author claims that the regional policy in Poland should fully take into consideration the changes taking place in the global and European economies and tune in its priorities and instruments accordingly in order to be able to effectively contribute to increasing the competitiveness of regions and Poland as a whole. W. Kozak also points out the need to take advantage of the opportunity offered by the process of decentralisation of the state and the creation of development policy entities at the province level (Kozak, 2003, pp. 153–154).

Polish regional policy after accession to the European Union

The key moment for the development of regional policy was Poland's accession to the European Union on 1 May 2004. Jacek Szlachta and Janusz Zalewski in their article *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020* [*Regional Policy Directions in Poland until 2020*], stress that with and due to accession Poland gained access to the means and solutions of the European cohesion policy. Poland implemented solutions for the European cohesion policy for programming, managing, financing, monitoring, evaluating and selecting projects. The key choice was the level of decentralisation of fund management. Poland adopted a relatively decentralised model, allocating management of a significant range of resources and responsibilities to provincial level (Szlachta, Zalewski, 2010, pp. 37–38). In line with multiannual financial perspective 2000–2006 which was already in motion at that time, Poland implemented a number of legal solutions, including in particular the act of 20 April 2004 on the National Development Plan, which was the foundation for implementation of operational programmes, already running then. The National Development Plan, and before it – the Preliminary National Development Plan, was a comprehensive document defining the social and economic strategy of Poland in the first years of its membership in the European Union. The Plan also contains a social and economic diagnosis of Poland and its regions on the eve of EU Accession, sets objectives and includes a description of the strategy aimed at achieving social, economic and spatial cohesion with the countries and regions of the Community. Further to that, the document estimates the expected effects of planned interventions and their impact on the course of development processes, indicates the directions and amount of planned involvement of structural funds, Cohesion Fund and national resources and defines the way of coordination and implementation of structural assistance in the period of its implementation. Plus, importantly, the National Development Plan for 2004–2006 served as a point of reference for development activities undertaken exclusively with financing from national resources, and also served as a basis for the preparation of the Community Support Framework (CSF) for Poland. Giving the short programming period 2004–2006 of the incomplete period of regional policy in relation to the perspective

of the European Union for 2000–2006, the proposed system of implementation – in particular with regard to the measures to be implemented under the regional development programme – was of a transitional nature, and the experience gained by all parties involved in the implementation of cohesion policy contributed to its use in subsequent periods of EU cohesion policy implementation (*Narodowy*, p. 7). To implement the development objectives contained in the presented programming documents and operational programmes prepared at that time, Poland received – from the European Union budget under the Structural Funds and the Cohesion Fund – the amount of EUR 12.8 billion, expressed in fixed prices of 2004.

Along with the implementation of the 2004–2006 budget perspective, Poland launched preparations for programming a new multiannual budget period, this time for 2007–2013. In legal terms, two acts were adopted: the Act of 12 December 2006 on the principles of development as well as the Act of 8 November 2008 on the amendment of certain acts in connection with the implementation of structural funds and the Cohesion Fund. Launching the work on the new programming period was also a pretext for reassessing the social and economic situation in the EU and its Member States, as well as its political objectives. As a result, new documents were drafted. The key document for the whole EU was the document called Community Strategic Guidelines, which set out the strategic directions of development in the upcoming financial perspective. The objectives defined included: making Europe and its regions the most attractive place to invest and work; creating more and better jobs; developing knowledge and innovation for growth; and giving the territorial dimension to cohesion policy. While reviewing political objectives, also in the context of experiences and projects undertaken so far in Poland, a strategic document was adopted, laying the foundations for the cohesion policy programming process in the next seven years. This document is the National Development Strategy for 2007–2015. The National Development Strategy sets out the objectives and priorities for the social and economic development of Poland and the conditions which should ensure this development. The key areas that need financial support from the Structural Funds and the Cohesion Fund include: increasing the competitiveness and innovativeness of the economy; improving the state of basic infrastructure; increasing employment and its quality; building an integrated community, security system and cooperation rules; regional development and improving territorial cohesion (*Narodowy Plan Rozwoju*, pp. 4–10). The Strategy laid the foundations for the preparation of the National Strategic Reference Framework. It's a plan of sorts that defines development objectives adopted by the Government of the Republic of Poland for implementation in the years 2007–2013. Among these objectives, the following were considered to be the primary ones in creating the social and economic development of the country: creating conditions for maintaining a permanent and high economic growth; increasing employment through development of human and social capital; improving competitiveness of Polish enterprises; construction and modernisation of technical infrastructure; enhancing competitiveness of Polish regions, developing rural areas and counteracting their marginalisation (*Narodowe Strategiczne*, p. 5). That way, the defined development objectives, being also a result of the diagnosis of the social and economic situation, made it possible to implement such a structure of operational programmes, which will enable attaining the objectives in the discussed period of time. In consequence, in 2007–2013,

sixteen regional operational programmes were prepared for the implementation of four horizontal programmes – implemented throughout the entire territory of the country, which they created: Operational Programme Infrastructure and Environment, Operational Programme Human Capital, Operational Programme Innovative Economy, Technical Assistance. The last of the operational programmes implemented in this period is the Operational Programme Development of Eastern Poland. Globally, NSRF spending in 2007–2013 amounted to EUR 67.3 billion (Sługocki, 2014, pp. 32–33).

Poland obtained EUR 82.5 billion, expressed in current prices, for implementation of the cohesion policy between 2001 and 2020. Preparations for the implementation of the next, third, EU budget perspective in Poland began with the preparation of relevant strategic and planning documents. The “National Spatial Planning Concept – 2030” and the “National Development Strategy 2020” should be considered as basic in the process of formulating this perspective. As in previous programming periods, the strategy also includes strategic objectives for the country’s development until 2020, which are crucial for the definition of development activities, including in particular those that can be financed under the 2014–2020 financial perspective. The strategy indicates that it will be implemented on the basis of a stable development scenario, while emphasising that the success of all the objectives pursued will depend on internal and external factors. The “National Development Strategy” provides a framework for programming of European intervention over the period in question. An important message of the document is the integration around the development objectives of various environments, including public, social and economic environments, which play an important role in the processes of country modernisation and which can support them in the local, regional as well as national dimension (*Narodowe Strategiczne*, pp. 5–10). The above mentioned strategic documents were the basis to initiate the process of preparation of the “Partnership Agreement,” which is a kind of agreement concluded by Poland with the European Commission. The agreement contains information not only on how relevant development objectives are to be achieved but also defines the key priority areas for individual operational programmes, the scale of European and national funds that will be used for their implementation. It also includes the assumptions of the implementation system and the division of duties in the system of managing European funds between national and regional authorities (*Programowanie*, p. 3).

Conclusion

The development of regional policy in Poland progressed along with the process of European integration. In reality, the process of Poland’s integration with the European Union determined the process of forming regional policy, which enables implementation of the European cohesion policy on the national ground, for which Poland, together with subsequent multiannual financial perspectives, received greater financial resources. It is important to note that the reforms undertaken in the nineties of the last century: territorial organisation of the country, public finance, institutional arrangement contributed to the development of solutions fully enabling the creation and implementation of regional policy in Poland, both in the interregional and intraregional dimension. Twelve years of experience

in the implementation of regional policy by Poland supported with the structural funds and the Cohesion Fund under the cohesion policy of the European Union have brought about a number of tangible effects, not only in the process of forming this policy, but above all its positive impact on reducing the development gap between Polish regions and the most developing regions of the EU Member States. It has also contributed to the development of a wealth of experience and institutional arrangements at various levels of regional policy implementation and the development of competent human resources, which successfully manage the development of Poland in the central, regional and local dimension.

References

- Adamowicz M. (2011), *Wsparcie rozwoju regionalnego w warunkach uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G, vol. 98, no. 1.
- Churski P. (2008), *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K. (1998), *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Warszawa.
- Grzela J. (2011), *Region, regionalizm, regionalizacja – wybrane aspekty teoretyczne*, Studia i materiały, „Miscellanea Oeconomicae”, vol. 15, no. 1.
- Hajduga P. (2013), *Dylematy i wyzwania polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Biblioteka regionalisty”, no. 13.
- Huczek A. (2010), *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, no. 16.
- Kozak M. W. (2003), *Przesłanki rozwoju regionalnego w Europie – doświadczenia dla Polski*, in: *Polska w obliczu integracji europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, ed. J. Babiak, Warszawa–Kalisz–Poznań.
- Madej T. (1998), *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Szczecin.
- Michalewska-Pawlak M. (2015), *Ewolucja modelu polityki regionalnej w Polsce w warunkach integracji europejskiej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, no. 18.
- Pietrzyk I. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- Sługocki J. (2001), *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXIII, vol. 4.
- Sługocki W. (2014), *Od podejścia scentralizowanego do zregionalizowanego – próba określenia kierunków ewolucji polityki spójności UE realizowanej w Polsce w latach 2004–2020*, in: *Polska w Unii Europejskiej. Gospodarka – energetyka – region*, Warszawa.
- Sługocki W. (2013), *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra.
- Szlachta J., Zalewski J. (2010), *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, no. 10.
- Woś B. (2005), *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław.
- Narodowy Plan Rozwoju* (2003), Warszawa.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (2007), Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa* (2014), Warszawa.
- Report on Regional Policy* (2004), Warszawa.

Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (2006), Warszawa.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 (2012), Warszawa.

Proces kształtowania polityki regionalnej w Polsce

Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest zaprezentowanie procesu kształtowania polityki regionalnej w Polsce w latach 1990–2020, koncentrując rozważania głównie na aspektach teoretycznych, w tym ewolucji paradygmatu polityki regionalnej w Polsce w kontekście jej zmian na poziomie Unii Europejskiej. W tekście podjęto próbę uchwycenia wpływu integracji Polski z Unią Europejską na formułowanie rodzimej polityki regionalnej, w tym proces tworzenia nowych dokumentów programowych zarówno w wymiarze krajowym, jak i regionalnym jako świadome ukierunkowanie działań prorozwojowych w zmieniającej się rzeczywistości determinowanej przesłankami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Aby osiągnąć określone zamierzenie badawcze, konieczne było uzyskanie odpowiedzi na sformułowane pytanie: Czy proces integracji Polski z Unią Europejską oraz uczestnictwo w jej strukturach wpłynęło na kształtowanie polityki regionalnej w Polsce? W celu uzyskania odpowiedzi na tak sformułowane pytanie badawcze rozważania rozpoczęto od wyjaśnienia podstawowych pojęć takich jak: rozwój regionalny, polityka regionalna, czy też opisanie czynników rozwoju w teoriach i modelach rozwoju regionalnego. W następnej części artykułu określono proces kształtowania się polityki regionalnej w Polsce, wskazując zarówno aspekt teoretyczny, prawny, instytucjonalny i finansowy omawianych zagadnień.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, region, rozwój, Unia Europejska.

Filip KACZMAREK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8287-7487>

Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec pomocy humanitarnej

Abstrakt: Unia Europejska wraz z państwami członkowskim tej organizacji jest największym dawcą pomocy humanitarnej na świecie. Parlament Europejski jest jedną z kluczowych instytucji UE i jedyną spośród nich, wyłanianą w wyniku wyborów bezpośrednich. Celem tekstu jest zbadanie stanowiska Parlamentu wobec pomocy humanitarnej, poczynwszy od przyjęcia *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej* w 2007 r. do końca czerwca 2018 r. Metodą badawczą jest analiza różnych form działalności Parlamentu w badanym zakresie. Jedną z konkluzji jest zdefiniowanie dylematu Parlamentu, polegającego na próbie pogodzenia zasad pomocy humanitarnej i partykularnych interesów państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: pomoc humanitarna, Parlament Europejski, Unia Europejska, konsensus

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową o ambicjach normatywnych i globalnych. Promowanie wartości, uznawanych przez UE za uniwersalne, jest ważnym elementem aktywności tej organizacji zarówno w państwach członkowskich, jak w działaniach podejmowanych w ramach działań zewnętrznych. Pomoc humanitarna, której pierwotnym źródłem był imperatyw moralny, nie budzi jakichś szczególnych kontrowersji w relacjach międzyinstytucjonalnych UE. Potwierdza to m.in. fakt przyjęcia przez kluczowe instytucje UE – Radę, Parlament Europejski i Komisję Europejską – *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej* (Wspólne, 2008).

Zaangażowanie UE w pomoc humanitarną ma solidne podstawy traktatowe. W *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* pomoc humanitarną zakwalifikowano do kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie (TfUE, art. 4 ust. 4). Państwa członkowskie zgodziły się również na przyjęcie ogólnej zasady, że jednym z ośmiu celów stosunków międzynarodowych jest niesienie „pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka” (TUE Art. 21 ust 2g). Znacznie pomocy humanitarnej dla UE widać w zaangażowaniu finansowym organizacji, która jest jednym z największych dawców pomocy humanitarnej w wymiarze globalnym. W wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2007–2013 na pomoc humanitarną przeznaczono 5,6 mld euro, a na lata 2014–2020 – 6,621 mld euro (Dobрева, Heinmaa, 2015, s. 1). W 2016 r. UE na pomoc humanitarną i ochronę cywilną przeznaczyła 1,6 mld euro, dzięki którym udzielono pomocy ponad 134 milionom ludzi w ponad 80 krajach (*Humanitarian Aid*, 2017).

Wpływ Parlamentu Europejskiego na politykę UE w zakresie pomocy humanitarnej wynika z roli, jaką ta instytucja odgrywa w mechanizmie podejmowania decyzji. Po pierwsze, z roli ustawodawczej Parlamentu, po drugie, z jego kompetencji budżetowych i kontrolnych oraz po trzecie, z silnego mandatu politycznego, jako jedynej instytucji europejskiej wyłanianej w wyborach bezpośrednich. Celem niniejszego tekstu jest

zbadanie stanowiska Parlamentu wobec pomocy humanitarnej, począwszy od przyjęcia *Konsensusu* w 2007 r. do końca czerwca 2018 r., gdy odbył się szczyt Rady Europejskiej, poświęcony migracji. *Konsensus (Ten years, 2017)* nadal jest podstawowym dokumentem UE w zakresie pomocy humanitarnej, gdyż zainteresowane instytucje UE potwierdziły jego aktualność w październiku 2017 r.

Koncepcja jednolitego stanowiska instytucji UE w zakresie pomocy humanitarnej była inspirowana wcześniejszym konsensusem w sprawie polityki rozwojowej (Wspólne, 2006). W obu przypadkach celem było sformułowanie podstawowych celów i zasad polityki UE w danym obszarze. Uzgodnionym wspólnie celem pomocy humanitarnej „jest zapewnienie działań w sytuacjach kryzysowych, działań, które będą oparte na potrzebach i których celem będzie ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, a także zachowanie godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba, w sytuacjach gdy rządy i podmioty lokalne są przeciążone, niezdolne lub niechętnie do podjęcia działań. Pomoc humanitarna UE obejmuje działania w zakresie wsparcia, pomocy doraźnej i ochrony, których celem jest ratowanie i ochrona życia w sytuacji kryzysu humanitarnego lub bezpośrednio w ich następstwie, ale również działania służące ułatwianiu lub uzyskiwaniu dostępu do ludzi znajdujących się w potrzebie i służące swobodnemu przekazywaniu pomocy. Pomoc humanitarna UE jest dostarczana w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe spowodowane przez człowieka (w tym złożone sytuacje kryzysowe) i na katastrofy naturalne, w zależności od potrzeb” (Wspólne, 2006, pkt 8). Parlament, Komisja Europejska i Rada jednoznacznie i zdecydowanie poparły też podstawowe zasady pomocy humanitarnej: zasadę humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności (Wspólne, 2006, pkt 10). Strategicznym celem dokumentu było umożliwienie zwiększenia skuteczności i spójności pomocy humanitarnej oraz ulepszenie koordynacji zarówno wewnątrz UE, jak i z innymi partnerami międzynarodowymi. W załączniku do *Konsensusu* przyjęto również zasady, standardy i kryteria oceny pomocy humanitarnej.

Przyjęcie *Konsensusu* nie zakończyło prac Parlamentu w zakresie pomocy humanitarnej. Realizacja porozumienia międzyinstytucjonalnego była monitorowana przez posłów (Rezolucja, 2011). Niektóre aspekty były ocenione przez nich krytycznie. Parlament wyrażał na przykład ubolewanie, że „konsensus nie jest znany poza środowiskiem partnerów w działaniach humanitarnych i wzywa do tego, aby stał się on przedmiotem szkoleń, szczególnie szkoleń dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), dyplomatów państw członkowskich i podmiotów wojskowych” (Rezolucja, 2011). Posłowie ubolewali też „z powodu braku zaangażowania się państw członkowskich we wdrażanie konsensusu” i uważali, że „należy zwiększyć rolę Grupy Roboczej Rady ds. Pomocy Humanitarnej i Żywnościowej (COHAFA) tak, aby mogła lepiej nadzorować realizację konsensusu” (Rezolucja, 2011).

Duży wpływ na stanowisko Parlamentu w danej dziedzinie ma komisja parlamentarna, która jest uznana za „wiodącą” i której posłowie przygotowują projekty, obejmujące problematykę wybranego zagadnienia. Komisją parlamentarną, która najczęściej zajmuje się pomocą humanitarną jest Komisja Rozwoju (DEVE). Komisja ta ma uprawnienia w zakresie „całego ustawodawstwa, planowania i kontroli działań prowadzonych w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) – w ścisłej współpracy z parlamentami narodowymi

– i Instrumentu Pomocy Humanitarnej (IPH), a także wszystkich kwestii związanych z pomocą humanitarną w krajach rozwijających się [...]” (*Regulamin*, 2017). Komisja Rozwoju tak określała rolę Parlamentu po przyjęciu *Konsensusu*: „Dla Parlamentu przyjęcie konsensusu nie było celem samym w sobie, lecz początkiem procesu, który poprawi skuteczność niesienia pomocy humanitarnej przez UE i rozszerzy jej zakres, tak aby uwzględnić zapobieganie ryzyku wystąpienia klęsk oraz odbudowę po zakończeniu kryzysu” (*The European*, 2014). Zagadnienia związane z ochroną ludności (*civil protection*) na terytorium państw członkowskich UE należą do kompetencji Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI). Okazjonalnie pomocą humanitarną zajmują się również: Komisja Spraw Zagranicznych (AFET), Podkomisja Praw Człowieka (DROI), Komisja Budżetu (BUDG), Komisja Kontroli Budżetowej (CONT) i Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE).

Posłowie, angażujący się we współtworzenie unijnej polityki rozwojowej, powołują się na wysokie poparcie obywateli UE dla pomocy humanitarnej. Od lat utrzymuje się ono na wysokim poziomie. Z badań przeprowadzonych na dużej próbie mieszkańców UE pod koniec 2016 r. wynika, że 88% respondentów uznawało finansowanie pomocy humanitarnej za ważne zadanie UE (*Humanitarian Aid, Special*, 2017). Dla podkreślenia znaczenia pomocy humanitarnej Komisja Rozwoju ustanowiła w 2006 r. funkcję stałego sprawozdawcy ds. pomocy humanitarnej, powoływanego na 2,5-letnie kadencje (z możliwością ponownego powołania). Zakres zadań stałego sprawozdawcy obejmuje obronę budżetu, przeznaczanego na pomoc humanitarną, monitorowanie programów i instrumentów humanitarnych UE, reprezentowanie Komisji Rozwoju w zakresie swego mandatu oraz utrzymywanie kontaktów z interesariuszami. Pierwszym stałym sprawozdawcą została Michèle Striffler, obecnie jest nim Enrique Guerrero Salom (od 2014 r.).

Parlament regularnie przyjmuje rezolucje dotyczące różnych aspektów pomocy humanitarnej. W wymiarze ilościowym najwięcej z nich dotyczy kryzysów humanitarnych w konkretnych miejscach. Kilka przykładowych rezolucji tego typu:

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie klęski żywiołowej w Chinach, P6_TA(2008)0232;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie pogarszającej się sytuacji humanitarnej na Sri Lance, P6_TA(2009)0129;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie niedawnego trzęsienia ziemi na Haiti, P7_TA(2010)0015;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie operacji wojskowej Izraela przeciw humanitarnemu konwojowi statków oraz blokady Strefy Gazy, P7_TA(2010)0235;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie sytuacji na Haiti rok po trzęsieniu ziemi: pomoc humanitarna i odbudowa, P7_TA(2011)0018;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie Republiki Środkowoafrykańskiej, 2013/2823(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sytuacji w Sudanie Południowym, 2014/2512(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji w Syrii, 2014/2531(RSP);

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie sytuacji humanitarnej w Sudanie Południowym, 2014/2922(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie kryzysu humanitarnego w Iraku i Syrii, zwłaszcza w kontekście Państwa Islamskiego (IS), 2015/2559(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie sytuacji humanitarnej w Jemenie, 2016/2515(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie sytuacji ludu Rohingja, 2017/2973(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie sytuacji uchodźców należących do mniejszości Rohingja, w szczególności trudnej sytuacji dzieci, 2018/2756(RSP).

Parlament organizuje też debaty na tematy „pilne” ze względu na sytuację humanitarną. Tak było na przykład we wrześniu 2017 r., gdy Parlament chciał poznać reakcję Komisji Europejskiej na kryzys humanitarny w Birmie (*EU Humanitarian*, 2018). Komisje parlamentarne regularnie organizują wysłuchania publiczne, dotyczące różnych aspektów pomocy humanitarnej. Tylko w pierwszej połowie roku 2018 odbyły się trzy takie wydarzenia – 19 czerwca cztery komisje (BUDG, CONT, DEVE, AFET) zorganizowały wspólne wysłuchanie pt. *Assessing the flow of external EU migration funding, including trust funds*, 16 maja członkowie trzech komisji (BUDG, CONT, LIBE) dyskutowali wspólnie nt. *Assessing the flow of EU migration funding within the Union*, a 21 marca posłowie z komisji DEVE i DROI uczestniczyli w wysłuchaniu, poświęconemu *emergency/humanitarian aid*.

Druga grupa dokumentów, przyjmowanych przez Parlament ma charakter przekrojowy. Dotyczą one określonego problemu merytorycznego, bez ograniczeń geograficznych:

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie podejścia UE do kwestii odporności i działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, 2013/2110(INI);
- zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie działań humanitarnych zbrojnych podmiotów niepaństwowych w zakresie ochrony dzieci, 2014/2012(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 października 2015 r. w sprawie kryzysu spowodowanego wirusem Ebola: wnioski na przyszłość oraz sposoby wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się w celu zapobieżenia sytuacjom kryzysowym, 2014/2204(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie edukacji dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie przedłużających się kryzysów, 2015/2977(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie ataków na szpitale i szkoły, stanowiących pogwałcenie międzynarodowego prawa humanitarne, 2016/2662(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 października 2016 r. w sprawie kolejnych kroków w kierunku osiągnięcia globalnych celów i zobowiązań UE dotyczących żywienia i bezpieczeństwa żywnościowego na świecie, 2016/2705(RSP).

Parlament jest przychylnie nastawiony do elastycznego, uzależnionego od potrzeb, finansowania pomocy humanitarnej. Posłowie zabiegali również o odpowiednią wysokość środków budżetowych, przeznaczonych na działania humanitarne oraz o zmniejszenie różnicy między „zobowiązaniami” a „płatnościami” budżetu UE w tym obszarze. Jest to ważna kwestia, gdyż rosnącą różnicę między dwoma kategoriami wydatków budżetowych uznaje się za strukturalny problem budżetu UE (Barna, 2014, s. 26). Problemem tym zajmowała się Komisja DEVE i Komisja BUDG, ale nadal nie został on ostatecznie rozwiązany.

W 2012 r. w rezolucji w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO), Parlament „zwraca uwagę na częste uzupełnianie budżetu DG ECHO, zarówno poprzez wykorzystywanie rezerwy na pomoc nadzwyczajną, jak i przesunięcia z innych pozycji budżetowych działu „Pomoc zewnętrzna” EFR; uznaje uzupełnianie budżetu za problem strukturalny; podkreśla konieczność opracowywania realistycznych budżetów, w ramach których przyznawanie środków przeznaczonych na klęski żywiołowe lub na działania humanitarne byłoby oparte na potwierdzonym doświadczeniu w zakresie wydatków z poprzednich lat” (Rezolucja, 2012, pkt 36). Posłowie zdają sobie jednak sprawę z ograniczonej skuteczności swych rezolucji. Parlament „podkreśla, że Unia Europejska musi zwiększyć swoją zdolność reakcji wobec coraz częstsze występowania poważnych katastrof naturalnych; przypomina w związku z tym, że Parlament od wielu lat domaga się bardziej realistycznego budżetu na pomoc humanitarną, aby uniknąć stale utrzymującego się niedostatecznego zasilenia odnośnych pozycji budżetowych i móc zapewnić pewne finansowe pole manewru na cały rok budżetowy, oraz utrzymania spójnej równowagi między finansowaniem działań służących zapobieganiu katastrofom humanitarnym i działań mających na celu szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe, zarówno spowodowane klęskami żywiołowymi, jak i czynnikiem ludzkim” (Rezolucja, 2012, pkt 37). Dodatkową trudnością – z perspektywy Parlamentu – jest fakt, że Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest funduszem pozabudżetowym i jako taki jest słabiej kontrolowany przez Parlament niż klasyczne środki budżetowe.

Z kolei w rezolucji w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących przygotowania budżetu na rok 2015 Parlament uznał sytuację w zakresie płatności na pomoc humanitarną za „alarmującą”: „zwłaszcza jeżeli chodzi o zaległości w środkach na płatności przeznaczonych na pomoc humanitarną w wysokości 160 mln euro, które przeniesiono z roku 2013 na rok 2014, wzywa Komisję do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków i niezwłocznego działania w celu zapewnienia odpowiedniego udzielania unijnej pomocy humanitarnej w 2014 r.; podkreśla, że poziom środków na płatności przeznaczonych na pomoc humanitarną powinien rosnać wraz z prawdopodobnym wzrostem środków na zobowiązania, co należy uwzględnić w projekcie budżetu na rok 2015” (Rezolucja, 2014).

Drugim problemem związanym z finansowaniem pomocy humanitarnej jest fakt, że legislacja regulująca wydatki humanitarne ma ponad 20 lat i pochodzi z roku 1996 – Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej. Wobec istotnych zmian potrzeb humanitarnych i nowych wyzwań Parlament jest namawiany do zachęcania Komisji Europejskiej, by podjęła ona prace nad aktualizacją tej regulacji (Barna, 2014, s. 26). Parlament podjął pewne działania w sprawie

finansowania reakcji na kryzysy humanitarne. W rezolucji w sprawie funduszu powierniczego dla Afryki (2016) Parlament stwierdza np.: „budżet UE oraz WRF nie posiadają wystarczających zasobów ani elastyczności wymaganych do szybkiego i kompleksowego zwalczania różnych wymiarów takich kryzysów; wzywa UE do wypracowania bardziej całościowego rozwiązania dla finansowania w sytuacjach kryzysowych w ramach tegorocznej rewizji WRF na lata 2014–2020 oraz rewizji instrumentów finansowania zewnętrznego w roku 2016 w celu zwiększenia skuteczności i reaktywności pomocy humanitarnej i rozwojowej dostępnej w ramach budżetu UE” (Rezolucja, 2016b). Apele te jednak nie zostały dotychczas zrealizowane.

Parlament stosunkowo często przyjmuje również stanowiska, wynikające z jego funkcji kontrolnych i aspiracji politycznych. Do tej grupy można m.in. zaliczyć następujące dokumenty:

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie zwiększenia zdolności Unii do reagowania w przypadku katastrof, P6_TA(2008)0304;
- zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania, 2010/2096(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof – rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej, 2011/2023(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez ECHO, 2011/2073(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. na temat roli wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w przypadku kryzysów i klęsk żywiołowych spowodowanych zmianą klimatu, 2012/2095(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie funduszu powierniczego UE dla Afryki: skutki dla rozwoju i pomocy humanitarnej, 2015/2341(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie wdrażania Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Instrumentu Pomocy Humanitarnej oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju, 2017/2258(INI).

W przypadku relacji międzyinstytucjonalnych Parlament przyjął rolę rzecznika niezależności działań humanitarnych. Przejawem tej postawy był m.in. opór Komisji Rozwoju przeciw ewentualnemu podporządkowaniu Dyrekcji ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) Europejskiej Służbie Działania Zewnętrznego (ESDZ), nowej służby UE, ustanowionej traktatem lizbońskim – „[w] czasie negocjacji Komisja Rozwoju Parlamentu Europejskiego postawiła sobie za cel obronę niezależności DG ECHO, aby zapobiec wcieleniu tej dyrekcji do ESDZ i ewentualnej instrumentalizacji pomocy humanitarnej” (Sprawozdanie, 2010). Utrzymanie niezależności organizacyjnej i proceduralnej pomocy humanitarnej było również rekomendowane przez autorów ewaluacji wdrażania *Konsensus (Evaluation, 2014, s. II)*.

Parlament był też zwolennikiem powołania (w 2014 r.) Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej (Rozporządzenie, 2014), którego powstanie było zapowiadane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – „w celu ustanowienia ram wspólnego wkładu młodych Europejczyków w akcje pomocy humanitarnej Unii ustanawia się Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej” (TfUE, art. 214

ust. 5). Korpus ma umożliwić obywatelom UE bezpośrednio zaangażowanie w działania humanitarne w formie wolontariatu. Już w 2011 r. większość posłów poparła oświadczenie w sprawie powołania korpusu (Oświadczenie, 2011). W oświadczeniu tym posłowie stwierdzali m.in., że „działalność humanitarna jest podstawowym wyrazem europejskiej wartości solidarności” (Oświadczenie, 2011, pkt 1). Oświadczenie zostało zainicjowane przez czterech posłów¹, ale pod jego treścią podpisało się 381 posłów.

Parlament podejmuje również próby oddziaływania na globalną agendę humanitarną i jest prekursorem podejmowania niektórych zagadnień humanitarnych wśród instytucji unijnych. Parlament był pierwszą instytucją UE, która zajęła się pomocą humanitarną w sytuacjach zagrożeń środowiskowych, czyli tzw. uchodźcami środowiskowymi (Kenig-Witkowska, 2016, s. 149). Posłowie poświęcili też sporo uwagi pomocy humanitarnej przed i podczas pierwszego Światowego Szczytu Humanitarnego, zwołanego przez sekretarza generalnego ONZ w maju 2016 r. w Stambule (Kaczmarek, 2016). Niemniej oczekiwania Parlamentu i innych instytucji unijnych wobec Szczytu nie zostały zrealizowane (Kaczmarek, 2016, s. 424). Generalnie wpływ Parlamentu Europejskiego na prace ONZ jest niewielki (Starzyk-Sulejowska, 2015, s. 132). Parlament popiera wydawanie wiz humanitarnych – „wzywa państwa członkowskie do lepszego wykorzystywania istniejących możliwości w zakresie przyznawania wiz humanitarnych, zwłaszcza osobom o szczególnych potrzebach, w ambasadach UE i urzędach konsularnych w krajach pochodzenia lub krajach tranzytowych” (Rezolucja, 2016a). Prohumanitarna presja wywierana przez posłów na inne instytucje UE czy państwa członkowskie rzadko bywa skuteczna, a postulaty Parlamentu bywają bardzo trudne do zrealizowania.

W przeddzień szczytu Rady Europejskiej w sprawie polityki migracyjnej (28–29 czerwca 2018 r.), przewodniczący komisji LIBE Claude Moraes oświadczył, że „kluczowe znaczenie ma przedstawienie przez Radę kompleksowych, humanitarnych i skutecznych rozwiązań kwestii migracji” (*EU Summit/Migration*, 2018). Przewodniczący Parlamentu Antonio Tajani, w swym przemówieniu wygłoszonym na początku szczytu próbował pogodzić dwie wartości, które w praktyce są niezwykle trudne do jednoczesnego wdrażania. „Chciałbym podkreślić, że Unia opiera się na podstawowych wartościach, na poszanowaniu praw człowieka i prawa międzynarodowego. Niezależnie od tego, jakie będą nasze decyzje, powinniśmy je zawsze podejmować ze świadomością, że w centrum tej debaty stoją ludzie. Niemniej jednak musimy również pamiętać, że obywatele europejscy mają prawo czuć się chronieni i że domagają się Unii zdolnej zagwarantować bezpieczne granice i pełną kontrolę przepływów migracyjnych” (*Przemówienie*, 2018). A. Tajani opisał w tych słowach kluczowy dylemat posłów do Parlamentu Europejskiego, polegający na próbie pogodzenia uniwersalnych zasad pomocy humanitarnej i partykularnych interesów obywateli państw członkowskich UE.

Zagadnieniem, które w ostatnich latach wywierało duży wpływ na stanowisko w kwestiach humanitarnych, był związek kryzysów humanitarnych i migracji. Zjawisko paniki moralnej związanej z kryzysem uchodźczym, opisanej m.in. przez Z. Baumana (2016), wytworzyło silną presję na posłów do Parlamentu Europejskiego. Tylko w okresie od 2015 do 1 czerwca 2017 r. Parlament przyjął dziewięć rezolucji dotyczących migracji (Kaczmarek, 2017, s. 36), a do czerwca 2018 r. dwie kolejne:

¹ Byli to: Georgios Koumoutsakos, Hélène Flautre, Marian Harkin i Vittorio Prodi.

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie ochrony migrujących dzieci, 2018/2666(RSP).
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie postępów w zakresie globalnych porozumień ONZ w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji oraz w sprawie uchodźców, 2018/2642(RSP).

Próby ograniczenia presji migracyjnej trudno było pogodzić z paradygmatem i deklarowanymi zasadami pomocy humanitarnej, wartościami promowanymi przez UE oraz koncepcją polityki spójności na rzecz rozwoju. Posłowie zdają sobie sprawę z wpływu różnych problemów globalnych na funkcjonowanie działań zewnętrznych UE, w tym na funkcjonowanie pomocy humanitarnej. Przejawem tego jest m.in. ich zaniepokojenie „faktem, iż UE i jej instrumenty napotykać istotne wyzwania, obejmujące kompromisy polityczne między promowaniem wartości i praw a doraźnymi interesami bezpieczeństwa, [...]” (Rezolucja, 2018). Parlament jest bardziej zasadniczy w kwestii wartości niż Komisja i „domaga się utrzymania unijnych i uniwersalnych wartości związanych z prawami człowieka w centrum wszystkich działań zewnętrznych UE” (Rezolucja, 2018, pkt 51). Przypomina też, „że środki finansowe przeznaczone na cele działań zewnętrznych nie mogą być przekierowywane, aby służyły innym celom, w tym zarządzaniu migracjami i bezpieczeństwu wewnętrznemu” (Rezolucja, 2018, pkt 126). Część badaczy i analityków również uważa, że pomoc humanitarna UE jest najskuteczniejsza, gdy abstrahuje od politycznych czy geograficznych interesów organizacji. Roderic Parkes obawia się, że gdyby UE wykorzystywała pomoc humanitarną „w dążeniu do celu, który najwyraźniej leży w jej własnym interesie, jakim jest kontrolowanie napływu migrantów do Europy, ryzykowałyby upolitycznienie obecności za granicą europejskich pracowników organizacji humanitarnych, ekspertów cywilnych i żołnierzy” (2017, s. 7). Cristina Churruca Muguruza radzi wprost „Parlament Europejski powinien nalegać na to, aby pomoc humanitarna UE nie była wykorzystywana jako narzędzie zarządzania kryzysowego” (2015).

Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał swe wsparcie dla pomocy humanitarnej. Jednocześnie posłowie stali i nadal stoją przed poważnym zadaniem pogodzenia zasad udzielania pomocy humanitarnej z partykularnymi interesami organizacji międzynarodowej, w ramach której Parlament funkcjonuje. Wynika to zresztą z zapisów traktatowych – „[c]elem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów” (TUE, art. 3 ust. 1). Afirmatywne stanowisko Parlamentu wobec pomocy humanitarnej jest osłabiane przez poparcie dla rozwiązań i inicjatyw wątpliwych z perspektywy humanitarnej. Należą do nich: finansowanie utrzymywania w Turcji uchodźców, pochodzących z krajów niesąsiadujących z Turcją czy zwiększenie nacisku na kontrolowanie granic zewnętrznych UE jako elementu kontroli przepływu osób, niezależnie do tego czy osoby te są uchodźcami, czy migrantami. Przewodniczący A. Tajani ujmuje to jednoznacznie: „Kwestią absolutnie priorytetową jest zatem zamknięcie szlaków śródziemnomorskich” (Przemówienie, 2018). Dla aktywistów humanitarnych kontrowersyjne jest też wsparcie dla tworzenia ośrodków przyjmowania azylantów poza granicami UE, np. w Afryce.

Tendencja, polegająca na stopniowym podporządkowaniu pomocy humanitarnej i rozwojowej UE celom, związanym z zarządzaniem kryzysowym, a przede wszystkim kontroli przepływów migracyjnych, grozi instrumentalizacją działań humanitarnych i współpracy rozwojowej. W dłuższej perspektywie czasowej może to doprowadzić do

zmiany paradygmatu pomocy humanitarnej i polityki rozwojowej. Parlament Europejski nie deklaruje poparcia dla takiej zmiany, ale godząc się na niektóre działania Rady i Komisji, ułatwia ewentualną ewolucję zasad pomocy humanitarnej i współpracy rozwojowej. Odrębnym problemem, wartym bardziej szczegółowego zbadania w przyszłości, jest ograniczona skuteczność Parlamentu we wdrażaniu swego stanowiska, dotyczącego kwestii humanitarnych zarówno w odniesieniu do innych instytucji UE, jak i w przypadku współpracy z innymi partnerami międzynarodowymi.

Bibliografia

- Barna J. (2014), *Humanitarian aid: crises, trends, challenges. In-depth analysis*, European Parliament, Brussels.
- Bauman Z. (2016), *Obcy u naszych bram*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Churrucá Muguruza C. (2015), *Towards more effective global humanitarian action: How the EU can contribute, In-depth analysis*, European Parliament, Brussels.
- Dobрева A., Heinmaa A. (2015), *Humanitarian Aid – How the EU budget is spent*, European Parliament, Brussels.
- EU Humanitarian aid: Lessons identified and the way forward* (2018), European Parliament, Brussels.
- EU Summit/Migration: Parliament calls for joint solutions based on solidarity* (2018), <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180627IPR06709/eu-summit-migration-parliament-calls-for-joint-solutions-based-on-solidarity>, 28.06.2018.
- Evaluation of the implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid*, Louvain-la-Neuve (2014), http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2014/european_consensus_main_en.pdf, 28.06.2018.
- Humanitarian Aid. Fact Sheet*, European Parliament, September (2017), http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54026/04A_FT%282017%29N54026_EN.pdf, 27.06.2018.
- Humanitarian Aid, Special Eurobarometer 453, Survey conducted between November–December 2016 by TNS opinion & social for the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, European Commission, May 2017, http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sp453_report_final_may_2017.pdf, 28.06.2018.
- Kaczmarek F. (2017), *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście polityki spójności na rzecz rozwoju*, w: *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Wydawnictwo Naukowe WNPID UAM, Poznań.
- Kaczmarek F. (2016), *Unia Europejska wobec Światowego Szczytu Humanitarnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10, ss. 413–427.
- Kenig-Witkowska M. M. (2016), *Unia Europejska jako podmiot świadczący pomoc humanitarną*, w: *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Oświadczenie Parlamentu Europejskiego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2011-0432%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPL&language=PL>, 29.06.2018.
- Parkes R. (2017), *Nobody Move! Myths of the EU Migration Crisis*, Chaillot Paper no. 143, EU Institute for Security Studies, Paris.

- Przemówienie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Antonia Tajaniego na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 28 czerwca 2018 r.*, <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-pl/newsroom/przem%C3%B3wienie-przewodnicz%C4%85cego-parlamentu-europejskiego-antonia-tajaniego-na-posiedzeniu-rady-europejskiej-w-dniu-28-czerwca-2018-r>, 28.06.2018.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego. Ósma kadencja Parlamentu – styczeń 2017*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=pl&reference=RESP-DEVE>, 26.06.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji (2016a), 2015/2095(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących przygotowania budżetu na rok 2015 – sekcja 3 – Komisja, 2014/2004(BUD).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie funduszu powierniczego UE dla Afryki: skutki dla rozwoju i pomocy humanitarnej (2016b), 2015/2341(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wdrażania unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego: przegląd śródkresowy w 2017 r. i przyszła struktura na okres po roku 2020, 2017/2280(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie realizacji Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej: przegląd śródkresowy planu działania i dalsze kroki, 2010/2101(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez ECHO, 2011/2073(INI).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 375/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. ustanawiające Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej („inicjatywa »Wolontariusze pomocy UE«”).
- Sprawozdanie z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie realizacji Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej: przegląd śródkresowy planu działania i dalsze kroki, 2010/2101(INI).
- Starzyk-Sulejowska J. (2015), *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ten years of the European Consensus on Humanitarian Aid* (2017), http://ec.europa.eu/echo/news/ten-years-european-consensus-humanitarian-aid_en, 28.06.2018.
- TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- The European Parliament and the Developing World* (2014), http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/53523/att_20140415ATT82927-6363890078697472838.pdf, 26.06.2018.
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej.
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, 2008/C 25/01 (2008).
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus europejski”, Dz. U. C 46 z 24.02.2006.

The European Parliament's position on humanitarian aid

Summary

The European Union, together with the Member States of this organisation, is the largest donor of humanitarian aid in the world. The European Parliament is one of the EU's key institutions and the only one of them to be directly elected. The aim of the paper is to examine Parliament's position on humanitarian aid, from the adoption of the European Consensus on Humanitarian Aid in 2007 to the end of

June 2018. The research method is an analysis of the various forms of Parliament's activity in the field under examination. One of the conclusions is to define Parliament's dilemma of trying to reconcile the principles of humanitarian aid with the particular interests of EU Member States.

Key words: Humanitarian aid, European Parliament, European Union, Consensus

Zdzisław W. PUŚLECKI

Adam Mickiewicz University in Poznań

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-1838-9993>

The directions of development of the new Chinese ‘Belt and Road Initiative’ (BRI)

Abstract: In this research work, the author focuses on the analysis of the directions of development of the new Chinese ‘Belt and Road Initiative’ (BRI) or ‘One Belt, One Road’ (OBOR) as a project launched by China to develop countries and improve global connectivity. First unveiled in 2013 by Chinese President Xi Jinping, the initiative continues to grow in scale and popularity. The initiative is focused on creating networks that will allow for a more efficient and productive free flow of trade as well as further integration of international markets both physically and digitally. BRI is comprised of the ‘21st Century Maritime Silk Road’ and the ‘Silk Road Economic Belt;’ together they will connect more than 65 countries making up over 62% of the world’s population, around 35% of the world’s trade and over 31% of the world’s GDP. It will take the form of a series of highways, railways and ports as well as facilities for energy, telecommunications, healthcare and education. It must be emphasized that the initiative merges both the land-based Silk Road (from China via Central Asia to Turkey and the EU) with the Maritime Route (via the Indian Ocean and Africa to Europe). Both routes were created with the intention of developing transportation infrastructure, facilitating economic development and increasing trade. This 21st-century initiative is not merely for China to romanticize its historical legacies: it carries major strategic economic and geopolitical calculations. The EU must decide now if and how to engage in these emerging processes. The main aim of the article is to present the directions of development of the new Chinese ‘Belt and Road Initiative’ (BRI) as a project, launched by China to develop countries and improve global connectivity.

Key words: Belt and Road, initiative, China, European Union, infrastructure

Introduction¹

According to Chinese President Xi Jinping, as of January 2017 more than 100 countries and international organizations have responded well to the Belt and Road Initiative (BRI) and over 40 have signed cooperation agreements. Already, over \$900 billion of BRI-related projects are under way. However, it is worth noting that the Asian Development Bank estimates that by 2030 the initiative will cost over \$22.6 trillion. None the less the Initiative has received an immense amount of positive reaction. In collaboration with the Belt and Road Initiative the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) was established with its headquarters placed in Beijing. AIIB is (according to its official website) “a new multilateral financial institution founded to bring countries together to address the daunting infrastructure needs across Asia.”

It was formally opened in January 2016 and to date has 56 member states and 26 prospective members including all BRICS countries as well as the United Kingdom, France,

¹ Paper prepared in the framework of the Grant OPUS, Narodowe Centrum Nauki, NCN (National Centre of Science, NCS), No. UMO 2013/11/B/HS5/03572.

Italy, Germany and Hong Kong. China is the largest shareholder with 26.06% of the votes. It is the only party with more voting power than the combined power of the 14 EU members of AIIB, who hold a total of 19.04% of voting rights. In 2016, the bank committed \$1.73 billion to nine development projects along the Belt and Road, six of which are in collaboration with lenders including the World Bank and the Asian Development Bank. The bank is credited with further connecting China to the rest of the world through international financial transactions and funding infrastructure.

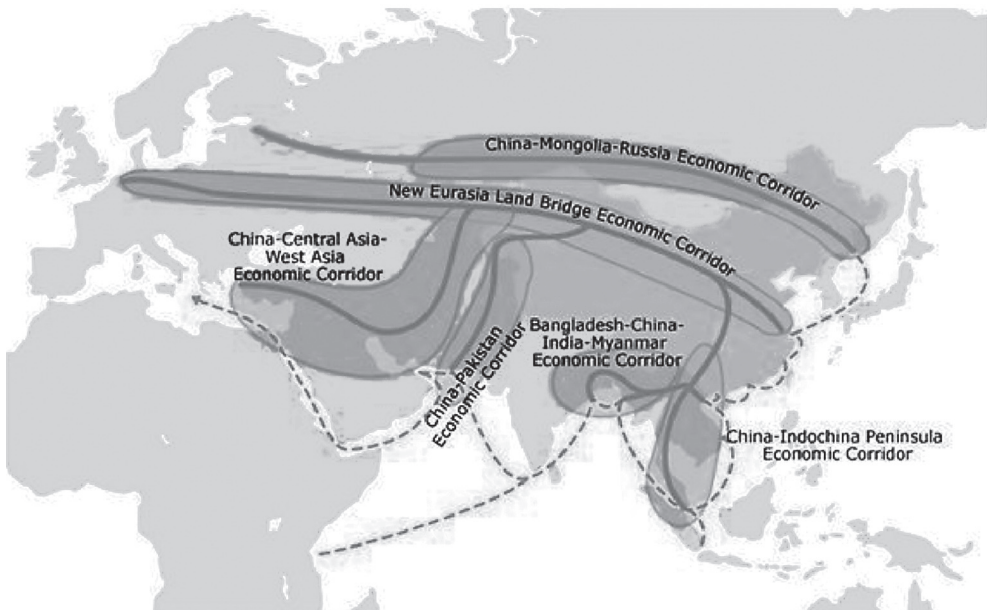
1. From other projects to the Belt and Road

It remains to be seen if the United States and China will clash over their competing plans for developing energy resources in Central Asia’s Turkmenistan, creating infrastructure in Pakistan, or winning political influence with local governments throughout Asia. Other Asian powers like India and Russia, meanwhile, are seeking to define their own approach to regional integration (Xiaobo, 2009). While these ambitious projects hold the potential to reshape one of the world’s least integrated areas, all must contend with local rivalries, logistical roadblocks, security risks, and political uncertainty.

The Belt and Road Initiative includes six international ‘corridors.’ These are: (1) The new Eurasia land Bridge, (2) The China-Mongolia-Russia Economic Corridor,

Chart 1. The six economic corridors of the new Silk Road

The Belt and Road Initiative: Six Economic Corridors Spanning Asia, Europe and Africa



Source: <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/One-Belt-One-Road/The-Belt-and-Road-Initiative/obor/en/1/1X000000/1X0A36B7.htm>, June 9, 2018.

(3) China-Central Asia-West Asia Economic Corridor, (4) China-Indochina Peninsula Economic Corridor, (5) China-Pakistan Economic Corridor, and (6) Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor. BRI focuses on five main goals. (I) 'Policy Coordination' means that the initiative intends to encourage countries to jointly work and cooperate with each other to achieve projects. (II) 'Cultural Exchange' aims to promote people-to-people bonds and friendly interaction between enterprises as well as deeper cultural understanding so as to further international cooperation. (III) 'Financial Integration' refers to BRI being designed to enhance monetary and financial cooperation when monitoring and dealing with risk as well as general financial interactions. In addition, it looks to expand currency exchange and scope. (IV) 'Trade and Investment' – through BRI cross-border investments and trade are designed to be made easier and more cooperative between countries on the Belt and Road, promoting economic integration. (V) 'Facilities Connectivity' focuses on building facilities to enable greater connectivity between countries on the Belt and Road e.g. rebuilding and developing ports, removing barriers, fixing roads, etc. (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Cao, Suttmeier, Simon, 2006; Xiaobo, 2009).

The original Silk Road came into being during the westward expansion of China's Han Dynasty (206 BC–220 AD), which forged trade networks throughout what are today the Central Asian countries of Kyrgyzstan, Tajikistan, Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, and Afghanistan, as well as modern-day Pakistan and India to the south. Those routes eventually extended over four thousand miles to Europe.

Map 1. Ferdinand von Richthofen's Map of the Silk Road in 1877



Source: <http://www.silkroutes.net/orient/mapssilkrousttrade.htm>, June 9, 2018.

Chart 2. Main Stations of the Silk Road in the Roman Empire



Source: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Selyem%C3%BAt>, June 9, 2018.

Central Asia was thus the epicenter of one of the first waves of globalization, connecting eastern and western markets, spurring immense wealth, and intermixing cultural and religious traditions. Valuable Chinese silk, spices, jade, and other goods moved west while China received gold and other precious metals, ivory, and glass products. The route peaked during the first millennium, under the leadership of first the Roman and then Byzantine Empires, and the Tang dynasty (618–907) in China.

But the Crusades, as well as advances by the Mongols in Central Asia, dampened trade. By the sixteenth century, Asian commerce with Europe had largely shifted to maritime trade routes, which were cheaper and faster. Today, Central Asian countries are economically isolated, with intra-regional trade making up just 6.2% of all cross-border commerce. They are also heavily dependent on Russia, particularly remittances – which dropped 15% in 2014 due to Russia’s economic woes.

For the United States, the New Silk Road refers to a suite of joint investment projects and regional trade blocs that have the potential to bring economic growth and stability to Central Asia. Following the surge of thirty thousand additional troops into Afghanistan in 2009, which President Barack Obama’s administration had hoped would lay the groundwork for complete withdrawal a few years later, Washington began to lay out a strategy for supporting these initiatives through diplomatic means. These plans emphasized the need for Afghanistan to build an economy independent of foreign assistance. More than 1.6 billion consumers in India, Pakistan, and the rest of South Asia are increasingly demanding energy supplies of the kind that Kazakhstan or Turkmenistan, with their hydropower and natural gas reserves, are capable of providing.

The proposed Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (TAPI) gas pipeline, which could provide major economic dividends to Afghanistan, has been a focus of U.S. policy. Turkmenistan is home to the world’s second-largest deposit of natural gas, and the TAPI would allow it to diversify its exports away from China by delivering energy to India and Pakistan. But the \$10 billion project has been repeatedly delayed by difficulties in securing

investors. Without the possibility of an equity stake, which Turkmenistan has refused to allow for foreign companies, major Western oil companies have so far balked at the project.

Chart 3. The Proposed Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (TAPI) Pipeline



Source: The Energy Information Administration (EIA), Credits James Mc Bridge, Julia Ro, Council of Foreign Relations, 2018.

In addition to the \$1.7 billion that the United States has directed toward energy projects in Afghanistan since 2010, the State Department has spent over \$2 billion to build some 1,800 miles of national roadways. That is a small fraction of the \$62 billion the United States has spent on the Afghan security forces.

In 2011, the U.S. Agency for International Development (USAID) helped create the Almaty Consensus, a Regional Cooperation Framework among Central Asian nations. Its projects include reducing trade barriers, developing export capacity, and supporting World Trade Organization (WTO) accession for Afghanistan.

These initiatives include the Cross-Border Transport Accord (CBTA) between Afghanistan, Tajikistan, and Kazakhstan, the CASA-1000 electricity grid, which would allow Tajikistan and Kyrgyzstan to transmit hydropower electricity to consumers in Afghanistan and Pakistan, and the Transit-Trade Agreement to allow Afghanistan to export goods duty-free into Pakistan. The United States committed \$15 million to the CASA-1000 project, but its role – in contrast to China’s tens of billions of direct investments in Central Asia – is largely to facilitate these efforts diplomatically.

China has multiple reasons for pursuing the New Silk Road. Xi has promoted a vision of a more assertive China, while the ‘new normal’ of slowing growth puts pressure on the country’s leadership to open new markets for its consumer goods and excess industrial capacity (Besha, 2013). Promoting economic development in the troubled western province of Xinjiang, where separatist violence has been on the upswing, is another major concern, as is securing long-term energy supplies.

China’s strategy is conceived as a two-pronged effort. The first focuses on overland infrastructure development through Central Asia – the ‘Silk Road Economic Belt’ – while the second foresees the expansion of maritime shipping routes through the Indian Ocean and the Persian Gulf the ‘Maritime Silk Road.’

Chart 4. China’s Proposed New Silk Roads



Source: <http://www.silkroutes.net/OBOR/9MapWallStreetJournal.jpg>, June 9, 2018.

In 2013, Xi told an audience in Kazakhstan that he wants to create a vast network of railways, energy pipelines, highways, and streamlined border crossings, both westward – through the mountainous former Soviet republics – and southward, toward Pakistan, India, and the rest of Southeast Asia. Such a network would also expand the international use of Chinese currency, the renminbi, in transactions throughout the region, while new infrastructure could “break the bottleneck in Asian connectivity,” according to Xi. The Asian Development Bank, highlighting the need for more such investments, estimates that the region faces a yearly infrastructure financing shortfall of nearly \$800 billion.

Xi subsequently announced plans for the maritime silk road at the 2013 summit of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in Indonesia. To accommodate expanding maritime trade traffic, China will invest in port development throughout the Indian Ocean, in Bangladesh, Sri Lanka, the Maldives, and Pakistan.

In 2014, Xi concluded deals worth \$30 billion with Kazakhstan, \$15 billion with Uzbekistan, and \$3 billion with Kyrgyzstan, in addition to spending \$1.4 billion to help revamp the port of Colombo, in Sri Lanka. By November 2014, China had announced the creation of a \$40 billion Silk Road Fund.

It must be emphasized that we have seen closer relations between India and the United States, finalizing a new Joint Strategic Vision of common cooperation. As the fifth-

largest donor to Afghanistan’s reconstruction, India has played a leading role in supporting the U.S.-led efforts, spending more than \$2 billion over the past decade.

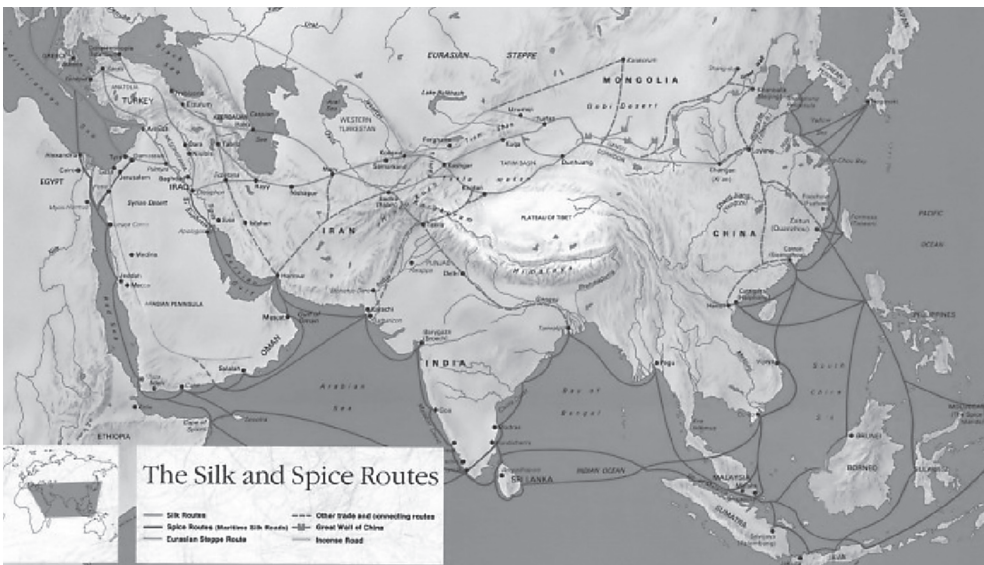
Yet persistent territorial disputes have complicated deeper integration between India and its neighbors. Its borders with China have been unsettled since the two countries went to war over a disputed Himalayan border in 1962. India-Pakistan relations have been fraught since independence in 1947, and trade barriers persist between them, sowing doubt over the ability of the two countries to undertake the kind of joint projects, like the TAPI pipeline, foreseen by the U.S. Silk Road strategy.

While China has expressed reservations over the deepening of India-U.S. relations, policymakers in New Delhi have long been unsettled by China’s embrace of Pakistan. In April 2015, China’s Xi announced a massive \$46 billion investment plan for Pakistani energy and transport infrastructure. This so-called China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) aims to link Pakistan’s Indian Ocean port of Gwadar (now under Chinese management) to the western Chinese province of Xinjiang. Concern has also grown in India over Chinese investment in Sri Lanka, where China has expanded military as well as economic cooperation.

China’s ambitions have already run into local opposition. In Myanmar, popular pressure stalled a planned \$20 billion railway between the Myanmar city of Kyaukpyu and Kunming in China over anger that locals were not consulted on the project. Similarly, the newly elected government in Sri Lanka is subjecting the previous administration’s investment deals with China – which were shrouded in secrecy – to additional scrutiny.

For both the United States and China, Central Asian infrastructure projects face unforgiving terrain through steep mountain passes, as well as threats from armed militants. Separatist attacks in China’s Xinjiang and Pakistan’s Balochistan provinces as well as a resurgent Taliban in Afghanistan are constant worries. Afghanistan in particular has now endured decades of civil strife and foreign intervention, and the country’s ability to

Chart 5. Silk and spice trade routes



Source: <http://www.silkroutes.net/OBOR/1MapUNESCO.jpg>, June 9, 2018.

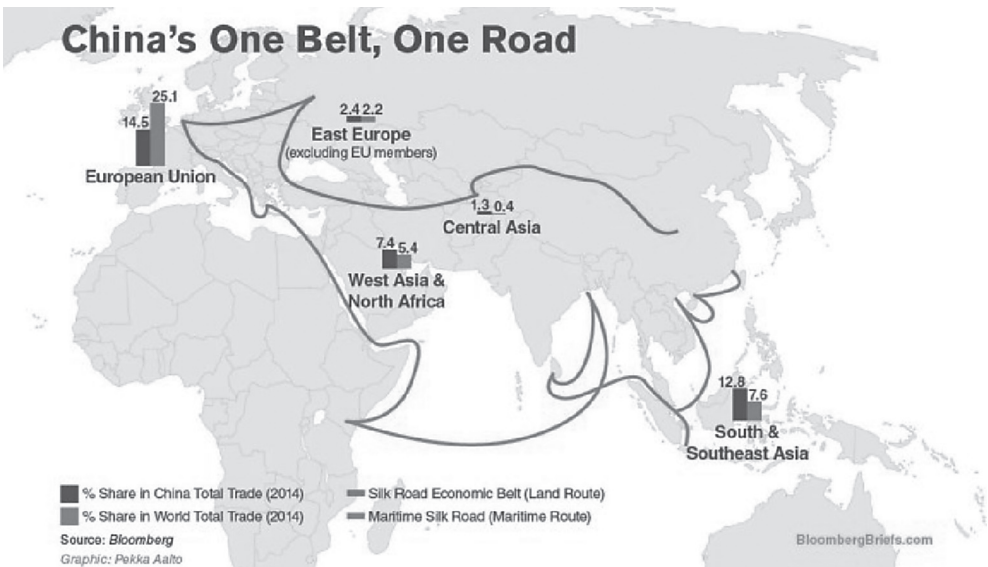
shift from a war footing to embrace ambitious commercial projects will be central to the success or failure of the U.S. Silk Road strategy.

Finally, it remains to be seen how Russia’s ambitions in its own ‘near abroad’ in Central Asia will intersect with U.S. and Chinese efforts. With U.S.-Russia relations at their lowest point since the end of the Cold War, Russia has pursued its own regional integration efforts through the Eurasian Economic Union, which unites the economies of Russia, Kazakhstan, Belarus, and Armenia. China, too, is increasingly competing with Russia – displacing Russian investment and energy ties in Turkmenistan, Uzbekistan, and Kazakhstan – potentially ratcheting up tensions between Beijing and Moscow in the coming years (<https://www.cfr.org/backgrounders/building-new-silk-road>, June 7, 2018; Pu, 2018).

2. The New Eurasia Land Bridge

This corridor, as proposed by China, will take the form of an international railway line from China’s Jiangsu province essentially in a horizontal line west to Rotterdam in Holland. According to plans, it will be 11,800 km long and will serve over 30 countries. Along this corridor, China has already opened four freight train routes. These include a route from Chongqing to Duisburg (Germany), a direct route from Wuhan to Mělník to Pardubice (Czech Republic), a route from Chengdu to Łódź (Poland) and one from Zhengzhou to Hamburg (Germany). In addition, along these routes China has issued the policy of ‘one declaration, one inspection, one cargo release’ to improve efficiency and ease. Further construction projects of power transmission lines, highways and ports are progressing steadily (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Pu, 2018).

Chart 6. The commercial weight of the New Silk Roads affected by the large regions in 2014



Source: <http://www.hellenicshippingnews.com/commodities-crash-boosts-chinas-new-silk-road/>, June 9, 2018.

3. The China-Mongolia-Russia Economic Corridor

This includes the three countries mentioned and is focused on two main routes; one being: Beijing-Tianjin-Hebei region-Hohhot-Mongolia-Russia and the other being: Dalian-Shenyang Changchun-Harbin and Manzhouli to Russia's city Chita. As regards the development of this corridor there were two major breakthroughs. First, in September 2014, the three Heads of State of the countries in question met at the Shanghai Co-operation Organization (SCO) Dushanbe summit. Here they agreed on a tripartite cooperation based on bilateral ties. In addition, they agreed to renovate Russia's Eurasian Land Bridge and potentially develop Mongolia's Steppe Road. The intention of their agreement was to strengthen railway and highway connectivity, advance customs clearance, transport facilitation and promote cross-national cooperation. The second breakthrough was in July 2015 at a second summit held in Ufa in which the 'mid-term road map for Development of trilateral Co-operation between China, Russia and Mongolia' was formally adopted. In June 2016, the three countries created a development plan to follow. Further agreements were signed in the Belt and Road initiative forum held in May 2017. In August 2016, a ceremonial delegation of trucks from the three countries was sent out to test the proposed corridor (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Pu, 2018).

4. China-Central Asia-West Asia Economic Corridor

This corridor is from Xinjiang to Alashankou to the railways of Central and West Asia to the Mediterranean Coast and finally the Arabian Peninsula. The corridor mainly covers Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan in Central Asia and Iran and Turkey in West Asia (although in total including 17 countries in West Asia). This corridor generally follows the path of the Ancient Silk Road. The most significant movement in developing this corridor was in June 2015 at the Third China-Central Asia Co-operation Forum held in Shandong. Here a joint declaration was signed by China and the five central Asian countries committing to "jointly building the Silk Road Economic Belt." In 2016, the AIIB approved a loan of \$27.5 million for the Dushanbe-Uzbekistan Border Road improvement project in Tajikistan. In 2017, the rehabilitation of the Nurek hydropower plant in Tajikistan was announced (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

5. China-Indochina Peninsula Economic Corridor (CIPEC)

This route is from the Pearl River Delta and goes west along the Nanchong-Guang'an Expressway and Nanning-Guangzhou high-speed railway via Nanning and Pingxiang to Hanoi and Singapore. It links China with the Indochina Peninsula and goes through Vietnam, Laos, Cambodia, Thailand, Myanmar and Malaysia. As far as advances go, in December 2014 during the Fifth Leaders' Meeting on Greater Mekong Subregion in Bangkok, Chinese Premier Li Keqiang proposed ways to deepen ties with the five coun-

tries in the Indochina Peninsula. Nine cross-border motorways in the area of the Greater Mekong Subregion are currently under construction. In the South, China has funded and built various roads in several regions of Indonesia. The Kunming-Singapore High-speed Rail network is a project designed to connect China to Indochina through three high-speed railway routes; East (via Hanoi, Ho Chi Minh, Phnom Penh and Bangkok), Central (via Vientiane, Bangkok, Kuala Lumpur and Singapore) and West (via Mandalay, Yangon and Bangkok). Most of this railway project within China is already complete and the railway is in operation in parts of Vietnam. Western segments are currently under construction whilst Malaysia and Singapore are jointly upgrading sections from Thailand to Singapore (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

Within this corridor there are many plans for air route expansion and integration. ASEAN and China have already made a deal to allow Chinese airplanes to use ASEAN gateway city airports. This is in addition to the ASEAN 'open skies policy,' a policy which all ASEAN countries have ratified except for Indonesia, Laos and the Philippines who are still in the process of fully enacting it. Currently there are developments in the linking of Southeast Asian ports to major Chinese cities. The ASEAN region has a lot of potential for untapped coal, oil and gas which are likely to be utilized within the next ten years. China already has many projects in this area underway for example, in Laos, China's Three Gorges Corporation has completed two hydropower projects. This corridor is made of ASEAN members most of whom already have a series of exceptionally well developed economic agreements, this will make trade easier. With the development of these countries there are many opportunities to develop the banking, finance and other professional services sector particularly since Cambodia, Laos and Myanmar are revising regulations to encourage growth in this sector. Furthermore, regional institutions like the Asian Development Bank (ADB) are encouraging sustainable and efficient agriculture within this region. However, China's ties with Indochina are tense which may put a halt to the initiative in this corridor. For example, various CIPEC projects have been delayed due to disagreements over money (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

6. China-Pakistan Economic Corridor

This route is 3,000 km long and starts in Kashgar ending in Gwadar, connecting the Silk Road Economic Belt in the North and the 21st Century Maritime Silk Road in the South. In April 2015, both countries signed a joint declaration which stated that the two countries would be proactive in their joint projects that are designed to further connect the two countries. China has already invested \$62 billion into the China-Pakistan economic corridor. Along this corridor there is the plan to make Gwadar a special economic zone: a 'new Dubai.' The Gwadar port is central to the corridor with China investing £1.3 billion in order to develop it into a deep-sea port which will be managed by China under a 43-year lease granted to Chinese Overseas Ports (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

With the hopes to make Gwadar into a 'new Dubai' there are plans to turn it into an oil city with a petroleum refining zone as well as hubs for mining and minerals, agri-

culture, food processing, technology and advanced manufacturing. There are also plans for a new Gwadar International Airport and Chinese investment in energy and water infrastructure. Furthermore, China is hoping to develop tertiary sectors and residential projects in Gwadar, e.g. in education, business services, retail and leisure. In addition, there are plans for a Gwadar-Kashgar pipeline and transport network. This will be a network of railways, roads, telecommunications and energy supplies. The oil pipeline will cover 17% of China's oil imports (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

It will be financed by China and built by the Pakistani Frontier Works Organization, however, it will be technically difficult due to the mountainous terrain. Over half of the investments in this corridor will be focused on energy projects in order to combat Pakistan's energy shortage. These projects are expected to double Pakistan's electricity capacity. China has already invested a lot in coal-fired, nuclear and green energy. Current developments include what is set to be the world's largest solar plant in Bahawalpur, a hydropower plant in Karot, a wind power plant in Jhimpir, two nuclear power stations near Karachi and a major coal-fired power plant is being planned in Qasim which is aiming at providing around 20% of Pakistan's energy shortfall (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

The Gwadar port will require technical and logistical investment, technical assistance in ports and petroleum refining zones as well as general shipping and maritime services. For the nuclear, solar and wind power plants there is a demand for companies specialized in design, construction and efficient maintenance. The Gwadar-Kashgar pipeline needs technical expertise to overcome the mountainous technical issue. However, there have been previous deals along this corridor that have fallen through due to issues of corruption and lack of transparency. Furthermore, there are issues between the Pakistani central government and local governments not cooperating as well as concerns over security across the country (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

7. Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor

This route includes the four countries mentioned with an emphasis on India. This corridor will cover 9% of the planet's land mass and 440 million people. The main part of the corridor is a 2,800-km route running as follows; Kolkata-Dhaka-Mandalay-Kunming. It will take the form of a series of railways, motorways, airways, waterways and telecom networks. In May 2013, China and India jointly proposed building this corridor together. In December 2013, the Working Group of the corridor met in Kunming. Here, official representatives of the four countries embarked on in-depth discussions. Following this the countries signed meeting minutes agreeing to the *Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor Joint Study Programme* establishing roots for cooperation between the four countries, (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

Bangladesh's *Vision 2021* proposed by the Bangladeshi government is focused on creating links with its neighbors as a main priority. In Bangladesh, the main areas of

investment will be energy, telecommunications and agriculture. Already, large transport infrastructure projects are being carried out, such as Chinese companies building a £3.6 billion railway from Dhaka to Jessore. Energy infrastructure is also being developed. Bangladesh-China Power Company (Pvt.) Limited is focused on building a £1.3 billion coal-fired power plant in South Dhaka. Furthermore, the AIIB has approved a £133 million loan for Bangladesh to expand electricity into rural India. In 2015, China and India signed a £17.7 billion trade agreement which focused on renewable energy, steel, transport infrastructure and real estate sectors, e.g. the Chinese company Wanda Group is building an £8 billion industrial park in Haryana near Delhi (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

In Myanmar there is a large twin gas and oil pipeline project from the port of Kyaukpyu to Guanxi and Yunnan. The gas pipeline is already in use and the oil pipeline opened in April 2017. China is highly invested in Kyaukpyu and has developed the Kyaukpyu Special Economic Zone including a deep-sea port at Kyaukpyu, which is under development led by Chinese CITI Group Corporation. China-led power and energy projects across Myanmar are already in action as is demonstrated by the £2.4 billion refinery in the South East which was granted approval in 2016.

There are environmental concerns and security issues in all countries within the corridor. In addition, it is the least developed corridor. That being said, there are long-term opportunities in shipping and maritime services as well as technical and logistical support (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

8. Opportunities the Belt and Road Initiative can offer foreign investors

By building greater connectivity and developing nations, once completed, the initiative will make it easier for large multinationals and start-ups alike to reach new large consumer markets. It has been estimated that the growing middle class in Asia could number 4 billion by 2021 and, following on from this (according to HSBC), 66% of the world's population could be living in Asia by 2030 (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018). This will mean a continuously growing buyers' market in Asia demanding luxury goods and services. It is worth noting that the initiative will reportedly be open to all nations and not limited by geography. Thus, the benefits of easy access to a growing market will be accessible to all investors regardless of their geographic background. Consequently, through the initiative this immense market will be accessible for all (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Pu, 2018).

The Belt and Road Initiative could be a good investment for private investors due to President Trump's move to back out of the Trans-Pacific Partnership (TPP). The action means the Belt and Road Initiative is likely to gain more popularity and momentum as it is aimed at providing a vast network for international trade similar to the TPP. As the United States is starting to become more introverted, there is a gap being left on the world's economic stage which will likely be filled by China. This view is supported by Louis Kuijs, head of Asia Economics at Oxford Economics in Hong Kong (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

By investing in the initiative's developing countries, investors are investing in creating more buying power and establishing efficient routes to fully utilize these new markets. The Chinese government is encouraging a mixture of foreign investment and domestic investment in Belt and Road projects. Various banks and funds such as the New Development or 'BRICS' Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) are providing loans for such projects. In 2016, the AIIB committed \$1.73 billion to nine development projects along the Belt and Road. According to the Articles of Agreement of the Bank, it will "provide or facilitate financing to any member, or any agency, instrumentality or political subdivision thereof, or any entity or enterprise operating in the territory of a member, as well as to international or regional agencies or entities concerned with economic development of the Asia region" (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

The AIIB has three main requirements for financing projects: they have to be sustainable in operation, environmentally friendly and widely accepted by public society. According to a China-Britain Business Council (CBBC) report, "immediate key sectors are infrastructure, maritime and logistics, banking and financial services, professional services and energy. Further opportunities also exist in the agriculture, fishing, food processing, light equipment manufacturing, education, tourism and consumer sectors" (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018). Currently there are many large corporations who are in cooperation with Chinese banks and companies in countries along the Belt and Road, for example BP and CNPC who in 2015 saw the highest record of oil production in Iraq since 1990. Chinese enterprises such as Changan, China Mobile and BCEGI Construction and foreign-owned enterprises such as Pinsent Masons and NVC lighting are finding many opportunities for their service and expertise along the Belt and Road in aiding the development of the initiative (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Pu, 2018).

9. Key investment opportunities

9.1. Banking and financial services

Firstly, with the implementation of the Belt and Road Initiative (BRI), there will be a large demand for expertise in complex financial tools. The participation of financial institutions in BRI will mean long-term access to capital and a more liquid and diverse market. Thus, companies investing in BRI will need both traditional services, e.g. loans and settlements, but also complex financial tools such as investment banking, third party agency facilities, risk control and financial management. Furthermore, BRI will push renminbi to expand thus creating the need for overseas financial centers. Environmental sustainability is very important for BRI and much of it needs to come from private investors. This creates opportunities for financial intermediaries to support financial institutions and governments in identifying, monitoring, supervising and evaluating green projects as information disclosure and risk control become more in demand (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

Many banks such as the Bank of China (BOC) and China Construction Bank are issuing billions of dollars' worth in BRI bonds. The bond market, e.g. Panda and Dim Sum Bonds, offers early access for foreign and private capital. Growth in BRI bond markets is likely to attract new bond issuers beyond Chinese banks thus creating greater opportunities for foreign enterprises. With the initiative, there is an increasing demand for commodities trading. This is evident by BOC launching offshore global commodity business centers in Singapore and providing £40 billion in financial services to support Chinese and Singaporean companies who want to invest in BRI (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

For other foreign investors, opportunities lie in providing input for the fostering of secure, efficient and robust commodity trading and renminbi commodity financial innovation. The immense size of BRI and the nature of there being significant risk in investing in the initiative means there are many opportunities in this field for risk management and insurers. Insurers can develop novel insurance products and services to aid companies investing in BRI. In addition, there are more opportunities for asset managers to act as collective financing mechanisms who can provide smaller or private investors access to large infrastructure projects. This is promising as much of the funding for the initiative is expected to be from private investors (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

9.2. Legal services

BRI investments require legal advice and services due to the complexities that emerge with operating in many of the BRI countries. Many countries along the Belt and Road have different policies and practices and so need specialized help to find a common understanding and follow the legal requirements. For example, Clifford Chance advised the Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China, China Construction Bank Corporation and Export-Import Bank of China on a £1.2 billion financing oil project in Jordan; and Linklaters advised China Development Bank Corporation on the largest Chinese-led power project in Indonesia. In addition, many BRI countries are developing and thus have basic tax, accounting and audit regimes (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

However, investors must have an understanding of the differences. This provides the opportunity for foreign enterprises to aid Chinese enterprises in understanding local regulations and practices and assist them in following local tax and auditing laws. There are many opportunities for foreign enterprises in assessing investment environments and conducting feasibility studies as BRI requires strategic advice and practical business solutions. Examples of foreign companies who provided advice to Chinese parties include JLT and PWC. China's role in the shipping industry has grown and with it there are a multitude of legal requirements to be satisfied. A good opportunity for British investors lies in advising maritime services as English law is used in international maritime issues and processes. The size of this opportunity is immense given that China is currently producing 90% of the worlds standard dry cargo. BMT group and Pinsent Masons have already become involved in this prospect (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

9.3. Infrastructure planning and development

Given the scale and nature of the initiative there are innumerable joint opportunities for international specialized companies and Chinese companies to build railways along the Belt and Road. Furthermore, there are numerous amounts of power generation and industrial development projects in BRI. Oil and gas pipelines as well as electricity transmission/distribution networks need to be sustainable and efficient and so need international specialists to aid these projects (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

In addition, water and waste management projects need specialists in city layouts, supporting regulatory frameworks, co-developing and operating the infrastructure (Doherty, Lu, 2013). More infrastructure projects along the Belt and Road means increased supply chain manufacturing facilities and research centers in third countries which provides many prospects for Sino-Foreign Joint Ventures. The development of the corridors increases the movement of goods, commodities and people thus requiring efficient logistics centers to cope with these 'macro-flows.' DP World is an example of a company already invested in this project. In all the vast urbanization projects across the Belt and Road there will emerge many opportunities such as investing in education within these new cities (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

9.4. Energy

Over half of the infrastructure funds along the Belt and Road will go towards electricity supply thus meaning there are many opportunities in this sector (Downs, 2008). Areas in the ASEAN region have a lot of gas and oil. Therefore, there is a demand for international expertise on marine environments, resource exploration, developments and optimal exploitation. The Keller Group is already involved in this opportunity. Similarly, coal/nuclear power generation requires legal, technical and operational/management support (Downs, 2008). Renewable energy projects are becoming more price competitive thus creating opportunities for smaller solar and wind power plants (Hou, Zhang, 2012). In 2017, China announced a nationwide carbon trading market, however, they need expertise on trading markets, carbon credit obligations schemes, regulatory frameworks and professional services that support planning and development. KPMG has already aided China in this area (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

10. How the Belt and Road Initiative will impact China's economy

There have been many queries over how the Belt and Road initiative will actually be implemented due to its immense cost requirement and subsequent infrastructure financing gap (Doherty, Lu, 2013). The issue is a result of China providing the majority of the funds. This is demonstrated by a 2015 case study where Beijing's Import and Export Bank of China lent \$80 billion to the initiative, compared to the Asian Develop-

ment Bank which lent \$27 billion. Given that the Asian Development Bank estimates the initiative will cost over \$22.6 trillion by 2030, it brings into question how China will be able to continue burdening this weight of carrying the initiative. The answer lies in China's financing resources such as the Silk Road Fund, the ten major cooperation projects announced at the Forum on China-Africa Cooperation, the AIIB, the New Development Bank and loans from Chinese policy banks. In addition, the Belt and Road Initiative will eventually start paying for itself or at least providing significant returns. As of March 2017, Chinese companies have made over \$50 billion from investments related to the initiative and many projects have already been launched in countries connected through the initiative (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Pu, 2018).

Within the first eight months of 2016, China's trade with BRI countries exceeded \$600 billion. Estimates suggest that the initiative will make China's annual trade along the Belt and Road over \$2.5 trillion. Aside from monetary returns, the initiative provides an outlet for China's immense industrial capacity. It creates and protects jobs in the industrial field as well as helps to maintain economic growth. Furthermore, the connections to Russian and Iranian oil and gas will protect China's energy needs whilst pipelines on the coast of countries such as Myanmar and Pakistan enable more diverse maritime routes and thus a greater outlet for Chinese goods. Exports to BRI countries have grown faster than total exports since 2013 demonstrating the potential of the Belt and Road initiative for China's growing economy (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

11. Potential expansion of renminbi

Firstly, it is worth noting that at this current moment the U.S. dollar is still the most popular choice of currency for settlements along the Belt and Road. Whilst it is not a specific aim of the Belt and Road Initiative, the initiative provides three possible routes through which renminbi (RMB) could be internationalized. BRI could promote RMB settlement through the current account (Doherty, Lu, 2013). Currently China is aiming for their trade with BRI countries to reach around \$2.5 trillion per year within the next ten years. Given that China is promoting the use of RMB on the Belt and Road this would mean an immense amount of RMB exchanging hands internationally. In addition, greater export of goods and services along the Belt and Road will mean an increased demand for RMB trade settlement and currency mobility. For example, in 2015, Chinese companies signed 3,987 construction contracts in BRI countries, this is 44.1% of the value of Chinese overseas construction projects (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

The Initiative could improve RMB outflows through the capital account. Between January 2012 and September 2015, the number of China's Outward Direct Investments (ODI) settled in RMB increased from ¥0.2 billion to ¥20.8 billion. The Belt and Road Initiative means more markets. For example, in 2015, China's ODIs involved 49 BRI countries with investments connected to BRI reaching \$14.8 billion (18.2% higher than 2014). ODIs in BRI countries will increase with its development and thus RMB outflow

will rise 18% through the capital account, also RMB trade settlements for BRI countries are more likely to utilize RMB to avoid transaction fees and exchange rate issues (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

BRI could promote the international spread of RMB as a store of value. Already the demand for RMB in BRI countries is increasing and countries along the Belt and Road are becoming more open to using RMB as a reserve asset. The initiative will also encourage countries to use RMB in their foreign exchange reserves. South Korea, Malaysia and Cambodia have already made RMB one of their reserve currencies, a trend expected to be followed with the growth of the initiative. Another contributing factor to the spread of RMB, which will only be enhanced by BRI is the inclusion of RMB by the IMF in the Special Drawing Rights (SDR) Basket on October 1, 2016. Other currencies in the basket are USD, GBP, EUR and JPY. China is the first emerging economy to be included. Being in the SDR Basket massively boosts RMB credibility with international investors; the People's Bank of China (PBoC) predicts that following this move RMB in foreign central banks' official reserves could exceed 4% soon. Furthermore, Standard Chartered Bank predicts that the total net purchases of China's bonds and stocks could reach ¥5.5 trillion (\$791 billion) and ¥6.2 trillion respectively by 2020 (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Pu, 2018).

The inclusion of RMB encourages the Chinese government to continue banking and financial sector reforms as well as capital-account liberalization (Doherty, Lu, 2013). If this reform and economic growth continues then RMB denominated assets will become increasingly regarded as 'safe assets' by global investors and sovereigns. Since Eurozone bonds are not viewed as being as safe as they were pre-2008, downgrades have been issued to many European countries including Austria, the United Kingdom, the United States and France, resulting in the decline of their supply of global 'safe assets.' Banks need more low-risk assets to meet regulatory requirements. Since the debt issues of developed countries cannot easily be solved there is the prospect of emerging economies such as China to develop opportunities for banks that satisfy the need for risk-free or low-risk assets (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

If RMB becomes seen as a safe and liquid asset the demand for RMB will increase. Standard Chartered Bank predicts that the proportion of RMB assets in global foreign exchange reserves will increase from 1% to 5% within five years. In addition, RMB is affected by the growth and international respect of the Chinese bank AIIB. Through the increased credibility and use of RMB BRI countries will be even more inclined to utilize RMB in trade. Estimates from the Chinese Government suggest that by 2020 half of China's foreign trade will be settled in RMB. Peter Wong, Deputy Chairman and Chief Executive, the Hong Kong and Shanghai Banking Corporation Limited, says: "As the commercial activities between China and countries along the BRI become more frequent, RMB will gain wider acceptance" (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018]). Consequently, HSBC recommended that "companies who haven't already adopted RMB should consider doing so now if they plan on participating in BRI growth and expansion." BRI growth has many advantages for foreign investors as laid out previously in *How the Belt and Road Initiative can affect Foreign Investors* (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

12. The Belt and Road Initiative now and in the future

In June 2017, it was announced that the China Railway Group Ltd will build a high-speed railway in Russia connecting Yekaterinburg to Chelyabinsk as a further effort to develop and connect as many areas on the Belt and Road as possible. This will be a part of high-speed corridor that goes through Berlin, Moscow, Astana and Beijing. On June 23, 2017, it was announced that the World Bank and AIIB were jointly lending \$380 million to Andhra Pradesh (a southern state in India), to be used for a power project that aims to provide power for the whole population. The loan will take the ratio 60:40 World Bank, AIIB respectively. China also recently invested \$3.6 billion in the Nairobi Mombasa railway which was opened on May 31, 2017 (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

Furthermore, in 2017, India and Japan presented plans to establish the Asia-Africa Growth Corridor (AAGC) which will focus on transport development, health care, crisis management and agriculture. As a result of the May 2017 Belt and Road Initiative Forum, over 130 bilateral and regional agreements with countries along the Belt and Road have been signed by China (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018). In a drive to improve rail infrastructure, economic development and trade cooperation, the railway authorities of China, Belarus, Germany, Kazakhstan, Mongolia, Poland and Russia have jointly signed an agreement to improve cooperation on China-Europe freight rail services (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018).

Furthermore, the forum saw more developments in the initiative through agreements such as the Intergovernmental Agreement on the peaceful use of nuclear energy with Thailand as well as the Chinese government's signing of an MOU on Cooperation (2017–2020) with the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. In March 2017, in support of BRI, the Hong Kong Government released a bill detailing plans to offer tax concessions in order to encourage aircraft leasing companies to develop branches in Hong Kong. This is in addition to the recent growth of Chinese parties controlling aviation companies. For example, the HNA group recently acquired Irish and U.S. aircraft leasing companies Avalon and CIT (respectively). Furthermore, Chinese airlines have been increasing their international air routes as is demonstrated by the China-Australia agreement which allows both countries' airlines to have unrestricted international access into each other's markets under an open aviation market (<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018; Kuijs, 2009).

It must be emphasized that China's foreign policy apparatus (Heilmann and Schmidt, 2014) should pursue various reforms to strengthen its coordination of domestic and foreign policies (Doherty, Lu, 2013). As China's entry into the World Trade Organization (WTO) (Jones, 2015) served as an outside incentive for domestic reform (Bagwell, Staiger, 1999; Barreau, 1990) the Chinese leaders could use OBOR as an international incentive to fundamentally reform China's foreign policy apparatus (Bathelt, 2003; Heilmann, Schmidt, 2014). For instance, China could balance the internal and external functions of the National Security Commission and strengthen its control over foreign affairs (Bathelt, 2003; Heilmann, Schmidt, 2014; <https://www.researchgate>.

net/publication/312533416_One_Belt_One_Road_Visions_and_Challenges_of_China's_Geoeconomic_Strategy, June 09, 2018; Pu, 2018).

Conclusion

Once a major engine of global economic growth, the Chinese economy faces increasing challenges. With a slowing economy and a falling foreign exchange reserve, China will find it increasingly challenging to fund all the ambitious OBOR projects. Recent market fluctuations and the economic slowdown in China may also undermine support for such grand international projects. Furthermore, it is unrealistic to assume that BRI could solve all of China's economic problems. As discussed before, BRI could potentially worsen the policy atmosphere of China's market-driven reform, as many government agencies and SOEs implement ambitious projects in a hasty manner. Ultimately, China must deepen its domestic reform to deal with its long-term economic challenges.

BRI is typically viewed as an economic development strategy for China. It could instead be viewed as China's new geoeconomic strategy, given that the economic and political calculations are not separable. If implemented successfully, BRI would potentially create a new, China-led international economic, diplomatic, and even security system. BRI has great potential to transform China's domestic and foreign policy, but it faces many challenges. While some argue that the implementation of BRI indicates the ending of low-profiled approach, there is still enormous continuity in China's diplomacy. China continues emphasizing its developing country status as well as its peaceful development strategy.

China's strategists and scholars are actively debating China's visions of the international order in a new era. Should China support the existing order that has benefited its rise but might also constrain its potential? Or should China try to create an entirely new order, which might bring higher benefit with higher risk? China has different choices over the roles it could play. China could play the role of a spoiler, delegitimizing the existing America-led order and replacing it with something entirely new. It could also continue its integration into the existing order and play the role of a supporter. Finally, China could also act as a shirker, attaining the privileges of power but failing to pay for them by contributing to global governance. The uncertainties of BRI are driven by the competing roles China might want to play on the world stage.

China has to manage its seemingly conflicted roles and interests, which are those of both a developing country and a developed one, and a weak country and a strong one. With multiple identities, China finds it increasingly difficult to define its interests in a coherent way. Officials and scholars in China's foreign policy circle actively debate the opportunities and responsibilities of being a great power. While BRI is an ambitious plan, it faces many challenges. China must deal with huge security risks in many regions in which it is pursuing BRI projects. BRI also faces challenges in diplomacy and geopolitics. The United States is increasingly suspicious of China's long-term intentions. While the United States wants China to play a larger role as a 'responsible stakeholder,' China appears to have become not only a more influential stakeholder but also a potential 'rule-maker.' While many neighboring countries welcome China's economic opportuni-

ties, they also increasingly worry about the strategic implications of China's economic power. To implement BRI successfully, China must demonstrate self-restraint, reassuring its neighbors that it will continue pursuing a peaceful rise strategy. China also faces domestic and institutional challenges in the implementation of BRI.

The future of China's economy will shape the trajectory of BRI. It must be emphasized that in China's case national power depends above all on the performance of the domestic economy and the ability to mobilize and allocate its resources. As China's geoeconomic strategy, BRI will largely depend on the resilience and strength of China's economic power. The Chinese economy faces increasing challenges, and BRI cannot solve all of China's economic problems. Ultimately, China's domestic reforms will determine whether its economy will be transformed into a more sustainable model. In this sense, Chinese foreign policies are an extension of China's domestic politics.

References

- Bagwell K., Staiger R. W. (1999), *Domestic Policies, National Sovereignty and International Economic Institutions*, "NBER Working Papers", 7293, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Barreau J. (ed.) (1990), *L'Etat entrepreneur. Nationalisation, gestion du secteur public concurrentiel, construction européenne*, Paris.
- Bathelt H. (2003), *Growth regimes in spatial perspective 1: innovation, institutions and social systems*, "Progress in Human Geography", 27 (6), pp. 789–804.
- Besha P. (2013), *National, Regional and Sectoral Innovation Systems in China: General Overview and Case Studies of Renewable Energy and Space Technology Sectors*, ProQuest LLC. 789 East Eisenhower Parkway P.O. Box 1346 Ann Arbor, MI 48106 – 1346.
- Cao C., Suttmeier R. P., Simon D. F. (2006), *China's 15-year science and technology plan*, "Physics Today", December, pp. 38–43.
- Crookes P. I. (2013), *Resetting EU–China relations from a values-based to an interests-based engagement*, Contemporary China Studies Programme, School of Interdisciplinary Area Studies, University of Oxford, 74 Woodstock Road, Oxford OX2 6HP, UK.
- Doherty A. N., Lu F. V. (2013), *China: Spectacular Growth and Inequality*, "Journal of Business and Economics", March, vol. 4, no. 3, pp. 195–201.
- Downs E. S. (2008), *China's "New" Energy Administration*, "China Business Review", November–December.
- Hou M. I., Zhang D. W. (2012), *Lessons from photovoltaic policies in China for future development*, "Energy Policy" 51, pp. 38–45.
- <https://www.aib.org/en/projects/approved/index.htm>, June 9, 2018.
- <https://www.cfr.org/background/building-new-silk-road>, June 6, 2018.
- <http://www.chinadiscovery.com/china-silk-road-tours/maps.html>, June 9, 2018.
- <http://www.chinainvestmentresearch.org/press/massive-chinese-lending-directed-to-silk-road/>, June 9, 2018.
- <http://foreignpolicy.com/2015/05/07/interactive-map-follow-the-roads-railways-and-pipelines-on-chinas-new-silk-road/>, June 9, 2018.
- <http://www.hellenicshippingnews.com/commodities-crash-boosts-chinas-new-silk-road/>, June 9, 2018.
- https://www.researchgate.net/publication/312533416_One_Belt_One_Road_Visions_and_Challenges_of_China's_Geoeconomic_Strategy, June 9, 2018.
- <http://www.silkroutes.net/orient/mapssilkroutrade.htm>, June 9, 2018.

- <http://www.silkroutes.net/OBOR/9MapWallStreetJounal.jpg>, June 9, 2018.
- <http://thediplomat.com/2015/09/chinas-silk-road-initiative-is-at-risk-of-failure/>, June 9, 2018.
- <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/europe-china-new-silk-road>, June 7, 2018.
- Jones K. (2015), *Reconstructing the World Trade Organization for 21st Century, An Institutional Approach*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Kuijs L. (2009), *China through 2020 – A microeconomic scenario*, “World Bank Research Paper”, no. 9.
- Heilmann S., Schmidt D. H. (2014), *China's Foreign Political and Economic Relations. A Unconventional Global Power*, Rowman&Littlefield, Lanham, Maryland, USA
- Pu X. (2018), *One Belt, One Road: Visions and Challenges of China's Geoeconomic Strategy*, https://www.researchgate.net/publication/312533416_One_Belt_One_Road_Visions_and_Challenges_of_China's_Geoeconomic_Strategy, June 9, 2018.
- Xiaobo L. (2009), *China's regional innovation capacity in transition: An empirical approach*, “Research Policy”, vol. 38, Issue 2, pp. 338–357.

Kierunki rozwoju nowej chińskiej inicjatywy Pasa i Drogi

Streszczenie

Szlak jedwabny od czasów starożytnych do wczesnego średniowiecza był głównym szlakiem handlowym łączącym Chiny z Europą i Bliskim Wschodem. Chiny zapowiedziały w roku 2013 rewitalizację tego szlaku dla intensywnego wsparcia swojej gospodarki. Zamierzają one przeznaczyć ok. 113 miliardów euro na infrastrukturę nowych tras handlowych do Europy, Azji i Afryki. Pojawiają się jednak obawy, że Chiny będą chciały w ten sposób rozszerzyć przede wszystkim swój wpływ na gospodarkę światową. Podkreśla się, że nikt nie chce Chinom zabronić budowy infrastruktury, lecz chodzi raczej o współpracę, która byłaby ekonomicznym sukcesem dla wszystkich stron. Z tego względu plany Australii, Stanów Zjednoczonych, Indii i Japonii w kierunku zachowania określonej równowagi, należy postrzegać raczej jako alternatywę niż jako konkurencję do nowego jedwabnego szlaku.

Słowa kluczowe: pas i droga, inicjatywa, Chiny, Unia Europejska, infrastruktura

Nir Barkan NAGAR

Israel

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4212-6288>

Europe, the Middle East, and the ‘Arab Spring’ – The Shattering of the Dream

Abstract: This article addresses relations between Europe and the countries of the Middle East and the implications of these relationships over the past two decades, through an examination of the events of the ‘Arab Spring.’ The Arab Spring refers to a chain of events that swept through the Arab countries from late 2010, characterized by demonstrations, violence, and civil war. This was sparked by resistance to tyrannical regimes and led to the fall of the rulers of Egypt, Tunisia, and Libya. However, Islamists were able to utilize the protesters, who sought democracy, an equal economy, and the elimination of governmental corruption, to further their ambitions. At that time, it was not clear what the new regimes would look like, but it was widely expected that Islamist elements would gain power. Europe responded positively to these events, in terms of declarations, policy, and physical involvement, from the fear that Islamist forces would take advantage of the outcomes of the protests, despite the fact that, for decades, there had been collaboration and friendly relations between Western nations and many of the overthrown tyrants. This policy of turning a blind eye to the lack of democracy and human rights violations in these countries, however, had been perceived by many as contrary to European values. On May 25, 2011, the European Union published a document admitting their failure to achieve political reforms in the neighboring Arab countries. Following the events of the Arab Spring, a new approach to strengthening the partnership between Europe and the Arab world was needed. The objectives of European policy towards the Muslim world include halting massive Muslim migration, reducing the influence of fundamentalist and radical Islam in the Middle East and among Muslims in Europe, and ensuring a supply of energy resources obtained from these countries. Meeting these challenges will be a significant step in the right direction.

Key words: Europe, Middle East, Arab Spring

Introduction

The Arab Spring, which refers to the revolutions in Tunisia, Egypt, Libya, and Yemen, the civil war in Syria, and the reforms that a number of Arab regimes initiated after protests, constitutes a significant turning point in Arab history. According to Eli Podeh, “[t]his process has not yet ended and it is not possible to evaluate how long it will continue” (Podeh, 2013, p. 6). Amidror adds to this, explaining that this “spring” eliminated at once a considerable part of the territorial arrangements that the colonial countries, Britain and France, had created after World War I, and opened the door to dark and powerful forces that had been repressed by the totalitarian regimes in these countries” (Amidror, 2015, p. 16). Livman notes that the events of the Arab Spring led to a revolution in European policy towards the regimes in the Middle East: “The leaders of Europe turned their back on these regimes and encourage and support the demonstrators and rebels” (Livman, 2013, p. 88).

The masses that went to demonstrate in the capital cities of the Arab countries and in Tehran in 2009 expressed their frustrations regarding human rights, political freedom, governmental transparency and social and economic problems. Eran notes that their demands accumulated to a multi-year full agenda that depended on a tremendous amount of financing. “Without the massive recruitment of international financial and economic institutions, the industrialized countries, and gas and oil producing companies (especially those in the Middle East), it is doubtful whether it will be possible to transform the ‘Arab Spring’ into a continuous process with a result similar to that reflected today in Eastern Europe, more than two decades after the fall of the Berlin wall” (Eran, 2011, p. 15).

Yadlin explains the political situation surrounding the events of the Arab Spring. In his words, “[w]e understand today that the pair of words ‘Arab Spring’ did not correctly describe the phenomenon that swept through the Middle East in 2011. This is not the growth of a revolution that leads to a liberal, secular, Anglo-American model of democracy” (Yadlin, 2013, p. 11).

The expectation that the Arab Spring would follow a secular, democratic trajectory was reinforced by the prevalent use of the contemporary products of the modern media – the social networks Facebook and Twitter. Sasar explains that the use of these led to the adoption of terms such as ‘Facebook Revolution,’ which emphasized more strongly the “integration of the societies in the Middle East in the universal processes of change such as globalization, through their increasing similarity to the West” (Sasar, 2012, p. 27).

Sasar explains that this assumption was a case of “artificial universalism” (Hashimi, 2009, in Sasar, 2012, p. 27) which is, in fact, quite far removed from reality. This erroneous viewpoint stems from the inability or lack of desire to acknowledge cultural differences.

Surprisingly, those who started the resistance that led to the collapse of the stable old political arrangements in the Middle East were not the forces of radical and fundamentalist Islam, despite their almost century-long struggle to establish a government based on Sharia law in their countries. According to Livman, “the resistance grew from the middle classes that had developed in recent decades, which, in light of grievous poverty and social and political distresses, succeeded in raising the banner of democracy and in defying the regimes in their countries” (Livman, 2013, p. 80).

The European Union had been pondering the question of its relations with the Middle East and North Africa since at least the beginning of the 1990s. This deliberation is derived from the dependence of the countries of the European Union on Middle Eastern oil, from the implications of stability in the region for Europe due to its geographical proximity, from the desire to play a role in its political process as a part of the construction of political security for the European Union, and from the flow of undocumented migrants from North Africa to Europe. Eran emphasizes that “in the past three decades, the European Union has created three frameworks in its attempt to resolve the question of its relations with the region; the Barcelona Declaration of 1995, the European Neighborhood Policy of 2004, and the Union for the Mediterranean of 2008. All the frameworks were intended to provide a solution to European priorities” (Eran, 2011, p. 22).

The dramatic occurrences in Tunisia and Egypt, and the ongoing events in Libya and Syria, forced the European Union to form a new strategy. According to Stein, “after

a delay, a document was drafted, entitled 'Partnership for Democracy and Shared Prosperity'" (Stein, 2012, p. 25).

Despite the importance of the principles that would guide the new partnership, Stein holds that "in the fields of values and democracy, the miserable economic situation, which greatly worsened following the events, obligates the Union to undertake greater financial-economic effort than had been made previously, in terms of grants to the region" (Stein, 2012, p. 26).

If this is the case for relations between the countries, it is even more so in the politics of the countries themselves. Against the background of a rolling back of the process of secularization, we witness the revival of traditional or neo-traditional powers in the Arab states. Political Islam, ethnicity and tribalism are again dominant, primarily in the politics of the Arab countries. According to Sasar, "it is impossible to examine all the examples of the 'Arab awakening' in its different hues – in Egypt, in Tunisia, in Iraq, in Syria, in Bahrain, in Libya, and in Yemen – and not to realize that in all of them the dominant political forces are not the forces of liberal secularization but or the stars of Facebook and Twitter, of Western media and its satellites, but more traditional forces" (Sasar, 2012, p. 33).

The guiding position of the European Union in its relations with the countries of the southern Mediterranean is the assumption that there are reciprocal relationships between Europe's security and stability and the prevailing reality in the region. The European Union will put forth efforts, within the framework of the budget limitations, to help, while the countries receiving assistance will adopt new rules which are commensurate with universal values and democracy. There is no doubt that the European Union set a high threshold for its Arab partners. According to Stein, "it could be argued that, in light of the economic crisis affecting most of its member states, the European Union will also find it difficult to meet the high expectations of its partners" (Stein, 2012, p. 27).

Europe and the Arab Countries in the Middle East on the Eve of the Arab Spring

The events of the Arab Spring caught the world in general, and Europe in particular, completely by surprise. These events caused more than a few feelings of confusion and embarrassment among European leaders, who, until these events, had thought that the relations between their countries were relatively stable. Stein maintains that "the systems of relationships between the countries of Europe and the European Union and the rulers of the Arab countries of the Middle East appeared to be stable, relying primarily on shared interests, especially financial interests, supported by treaties" (Stein, 2012, p. 25).

For decades, the countries of the West and Europe tended to be forgiving towards the repression, sometimes violent, of human rights and political freedom in most of the Arab countries. Eran asserts that "for the most part, this forgiveness can be explained by the fact that the regimes were allies of the West, although this explanation does not hold true in the case of the killing of and brutality towards Iranian demonstrators during the elections there in 2009, which received weak verbal criticism from the countries of Europe and the United States" (Eran, 2011, p. 16).

The uprisings over the years in the Arab countries inspired different, often inconsistent, responses in the Western countries. Eran adds that “these conveyed a message of double and even triple standards, of interests that superseded moral considerations and the adoption of extreme action towards the tyrannical regimes only when there is no economic or political cost” (Eran, 2011, p. 16).

The arrangements over the years between Europe and the regimes in most of the countries of the Middle East enabled the development of constitutional reforms and the establishment of parliaments and opposition groups, but the heads of the countries were the ones who dictated foreign, domestic, defense, social, and economic policy. In return, the countries of Europe and the West received collaboration on a range of matters, such as migration, particularly maintaining low levels of migration of Muslims into Europe, and trade and financial security, with emphasis on energy resources. Livman maintains that “the interest of the marketing of oil to Europe is a two-sided interest and sometimes the interest of the producing country surmounts that of the consuming country, and therefore this is a stable and permanent factor, without a close relationship to the regime in the state” (Livman, 2013, p. 88). Thus, Iraq in the period of Saddam Hussein, Iran after the revolution, and even radical Syria did not stop selling oil to the West, despite political tensions.

It should be noted that, before the uprising in the Arab world, the economic base data for the Arab countries in the Middle East was amongst the worst in the world. “The real economic growth in the 1980s and 1990s was three percent, as opposed to forty and a half percent in the developing economies, and in the years 1980–2010 the growth in GDP per capita in the Middle East was only one half a percent, as opposed to three percent in the developing economies” (Eran, 2011, p. 18, from the Report of the World International Monetary Fund, May 27, 2011).

The European Union proposed establishing a Mediterranean free trade zone and association treaties which would enable free trade and participation in certain European programs. According to Eran, “[t]he European Union demanded of its Mediterranean partners internal, financial, political, and legal reforms, including bringing their legislation closer to European legislation” (Eran, 2011, p. 22).

The Circumstances of the Arab Spring

The reason for the mass outburst in 2010, from Tunisia to Syria, was internal, and derived from the nature of the regimes in this area, although every country was influenced by its own specific circumstances. The dictatorial governments in these countries disappointed the general population while taking care of their own inner circle. The events of the Arab Spring and the strengthening of Islamist perceptions in the region are part of the struggle for the identity of the region and the communities living in it. According to Amidror, “[e]verything happened against the background of a loss of trust in theories, approaches, and perceptions that were imported from European culture” (Amidror, 2015, p. 17).

A young and unknown vegetable seller named Muhammed Boazizi set himself on fire in the Tunisian town of Sidi Bouzid in December 2010. The flames that killed him

spread throughout the Middle East, in the symbolic and verbal sense (Heller, Guzinsky, 2012, p. 7).

The trends emerging in the middle classes were nurtured by the modern media, which has made the world interconnected and enables events from all over the world to be viewed from any place almost instantaneously. Western technology carries messages through the Internet, Facebook, and Twitter and through computers and mobile phones, which enables the transmission of messages and immediate responses, without mediation, to masses of people (Livman, 2013, p. 81).

All the conditions for revolutions had already existed for many years. In the 1980s and 1990s, tyrannical regimes in many regions of the world were replaced: in Eastern Europe, in South America, and in East Asia. The world saw changes in many totalitarian countries, the transition to more democratic regimes, to economic growth, and to technological progress. The spread of the Internet, satellite stations, and social networks brought to a wider public, especially the middle class, the knowledge that another way is possible, that they deserve more – they deserve freedom, democracy, human rights, advancement of the status of women, employment, and freedom from tyrannical rulers. With ample justification, the Arab revolution of 2011 was called the 'Facebook Revolution' (Yadlin, 2012, p. 12).

The Arab Spring influenced the positioning and behavior of other actors in the Arab world. On the one hand, Saudi Arabia and the other conservative Gulf States woke up and acted; their rulers are conducting a more assertive policy than in the past and, in this, the anti-Iranian facet of their policy has strengthened, because of their fear that Iran is intervening in their internal domains (Brum, 2012, p. 40).

In past generations, a completely different phenomenon could be witnessed, which is also evident in the Arab Spring: the collapse of Arabism and, along with it, the rolling back of the secularization process in the Arab world. Secular politics retreated with the defeat of Arabism, and this regression is what is at the heart of the tremendous difference between the 'Arab awakening' of the previous century and that of today (Sasar, 2012, p. 32).

Why Was the Influence of the Arab Spring Weakened?

From the start, the Arab Spring awakened many hopes, and, alongside them doubts. Today, several years after it swept through five Arab countries – Tunisia, Libya, Egypt, Syria, and Yemen – and shook other countries, the euphoria has been replaced with disappointment (Horowitz, 2013, p. 1).

It is important to understand that, in contrast to the optimism and naïveté that assumed that the power of the social networks and the masses deployed through them cannot be stopped, in the Middle East and in the Arab countries there are stronger social networks than Facebook or Al-Jazeera (Yadlin, 2012, p. 13). The social networks of the mosques where the Arab masses go five times a day, the welfare, education, and relief network, the *Da'wah*¹ of the Muslim Brotherhood, which supplies the needs of the poorer popula-

¹ *Da'wah* is the activity of Islamic organizations for charity, social assistance, and education, as a part of the effort to garner public support for the goals of the movement. The word literally means "issuing a summons" or "making an invitation;" in the Islamic context the intention is the call for belief in

tion, are what decided the elections in Egypt and in Tunisia. It is old 'hardware,' stronger than the modern software (Yadlin, 2012, p. 13).

Every country is a different ethnic, religious, social, and economic mosaic, with its own political tradition and history. In every country, there are two channels of influence. One is the wider, more generalized channel influencing whole populations, such as tyranny or the aspiration for freedom that spread through new technology rapidly and to large audiences. The other is the deeply-ingrained channel unique to every country, driven by factors such as ethnic groups, religions, relations between rich and poor, history, legitimacy, and so on (Yadlin, 2012, p. 13).

The family, the tribe, the ethnic group, and religion became focal points, in the place where the state had stood since the fall of the Ottoman Empire. The political system that forced itself on its citizens and had kept destructive forces contained completely vanished in large parts of the Middle East (Libya, Syria, Yemen, and Iraq are the more prominent countries in this group) (Amidor, 2015, p. 16).

In a number of cases, the masses succeeded in removing the rulers. However, it is clear that their great success is the setting of a new basis for political discourse in the Middle East, with the involvement of the citizens, the temporary central government and the government that would take its place after elections in the different countries, and civil society in all its sectors, including the media, which drew encouragement and reinforcement from the citizen's willingness to clash with the government (Eran, 2011, p. 20).

While the events of the Arab Spring led to the removal of four leaders from power, in Tunisia, Egypt, Libya, and Yemen, in other places, such as Algeria, Jordan, Morocco, and Kuwait, the demonstrations did not lead to regime change. In one country, Syria, the bloody civil war has lasted several years, taking the lives of tens of thousands of civilians. It would be a mistake to attribute all the events identified with the Arab Spring to one type of development. There is a difference between the countries in which the events were characterized by mass opposition to dictatorial regimes and those in which protests deteriorated into a violent struggle to the point of civil war where different groups of influence fight over power (Kenig, 2013).

It is possible to conclude that the uprisings of the Arab Spring since the beginning of 2011 did not cause the rise of extreme Muslim regimes in the region, but facilitated the rise of new democratic or pragmatic Islamic regimes in Tunisia, Libya, and perhaps Egypt, while other old conservative and pro-Western Islamic regimes held on with varying levels of success, namely the royal families in Morocco, Jordan, Saudi Arabia, and Bahrain. Moreover, these Islamic regimes object to and even fight with the fanatical Muslim groups operating in their countries, such as Al-Qaida, the Salafis, and different jihadist groups, as well as militant Shiites in Yemen, Bahrain, and Lebanon (Meoz, 2013, p. 39).

Observers and interpreters in the West who were surprised at the strength of the Islamic victory in the Arab revolutions can give a series of explanations or excuses for

Allah. The institution of *da'wah* is central to the activity of the Muslim Brotherhood and its emissaries around the world, in essence indoctrinating the people and giving the Islamic movement popular support. It is a part of the aspiration of the Islamic organizations to create an Islamic state, but, since these organizations are not interested in a violent uprising which would force Islam on the population, they aim to foster a gradual social change that will lead to popular support for Islam.

this phenomenon, which are intended to continue to deny the obvious: Egypt, and other societies of the Middle East, are pious, religious societies to some degree. The public in these countries believe in the Islamic message, which is known to and the same for everyone, coming from people who speak in the name of faith. Those who suffer and who are lacking something believe that, with the help of the Islamic parties and Allah, they will be relieved of their unbearable poverty. Therefore, these parties are very attractive and accepted by the large section of the population that identifies with them (Sasar, 2013, p. 36).

The Arab Spring, or the Arab Awakening, is a revolution without leadership. It is difficult to give the names of the heads of the revolution. There was no charismatic figure who led the revolution. The revolutions in Tunisia, Libya, Syria, Yemen, and Egypt broke out without a clear ideology. When the Muslim Brotherhood and the Salafists took over the revolution, it began to have an ideological framework – political Islam. Both in the countries where the revolution was completed and in those where there is still fighting, the source of political authority and the ideology that will lead social and economic change is not clearly defined (Yadlin, 2012, p. 12).

The Influence of the Arab Spring on Different Countries

The events of the Arab Spring in essence began in Tunisia in December 2010, when a young Tunisian peddler was humiliated by a policewoman and his goods were taken from him, which drove him to set himself on fire because of the great frustration and powerlessness he felt against the destructiveness of the regime. This event led to clashes and violent protests against the regime. A short time after the event and the demonstrations that began in Tunisia, similar events began in neighboring Algeria, albeit less intense than Tunisia. From there, it was a small step to demonstrations in Jordan and Egypt.

Egypt, the largest Arab country, found itself at the beginning of a tremendous wave of protests when many demonstrators began to gather and to protest, primarily in large cities, demanding that President Hosni Mubarak be removed from office (Kenig, 2013). The events centered on Tahrir Square, the heart of the capital city of Cairo. Shortly after the outbreak of riots on Tahrir Square, they spread to Libya and Yemen. In Libya, the demonstrations began in the city of Benghazi and focused on resistance to the dictatorial rule of Muammar Qaddafi, who had been the leader of Libya since 1969. Quickly, the events transformed from violent demonstrations against the regime to an all-out civil war, which lasted for about eight months in 2011 (Kenig, 2013). In Yemen, tens of thousands of demonstrators took to the streets to protest against the difficult economic situation, rising unemployment, and government incompetence. Quickly, demands were made for the resignation of the President, Ali Abdullah Saleh, who had ruled the country with an iron fist since the late 1970s. In Kuwait, the demonstrations began in February 2011 and lasted, with intervals, throughout the entire year. The emphasis here was on protesting against the government's conduct and the economic situation, which resulted in the resignation of the Prime Minister in November 2011. Syria was one of the last countries to be influenced by the events of the Arab Spring, but, it turned out, the impact

on this country was to be the most problematic. The wave of protests in Syria began in March 2011 (Kenig, 2013) to continue to this day, and the regime of President Bashar Al-Assad is mercilessly killing people in order to stay in power, while being supported politically, economically, and militarily by Russia and Iran.

The political and social upheaval that the regimes in the Arab world experienced during the so-called Arab Spring led to a strengthening of radical Islamic movements and the appearance in the region of a new type of terrorist organization, which began with the emergence of Al-Qaida and reached its climax with the rise of the Islamic State. Overall, five regimes in Iraq, Yemen, Libya, Egypt, and Tunisia were brought down through internal uprisings or outside interference, and another regime in Syria is under severe threat. However, sufficiently strong and stable regimes have not yet been established to replace the regimes that fell (Kam, Bendata, Dekel, Heller, Shwitzer, 2015, p. 77).

The events of the Arab Spring shattered the old order in various countries in the Middle East. Lebanon is notable by its absence in this process. In essence, Lebanon was witness to the political end of the forces that stood behind the 'Cedar Revolution' and the rise of the pro-Syrian government influenced significantly by Hezbollah. However, although political life in Lebanon did not change as a direct result of the events of the Arab Spring, it would be inaccurate to conclude that the regional upheavals did not leave their mark on Lebanon as well (Bendata, 2012, p. 55).

It does not matter what the reasons for the Arab Spring are, and most of them lie in identity issues, political problems, the violence of the regime, economic problems, and the collapse of the state, along with negative implications for the Middle East and beyond. These expressions of conflicts pertaining to identity are not only the outcome of the Arab Spring. They constitute an inseparable part of the political history of the Middle East in the modern era, which is filled with saddening chapters of discrimination and repression, sometimes violent, against populations who differ in some important way from the dominant political faction in a given country (Kam, Bendata, Dekel, Heller, Shwitzer, 2015, p. 80).

Europe and the Arab Spring

The reasons for the close relations between Europe and the countries of the Middle East are many and diverse, but the most important are related to the development of the new global order, which led to the weakening and collapse of some of the actors in the Middle East. One direct result of these events was a change in attitudes in Europe towards the countries of the Middle East.

One of the most important developments in Europe's relations with the Middle East is the Barcelona Declaration, which led to the creation of a network of treaties. These treaties were forged in the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) and further developed in 2007 with the establishment of the Union of Mediterranean States (U-MED), strengthening the partnership between the regions. Aspects of the European Neighborhood Policy (ENP) towards the Middle East were added (Livman, 2013, p. 85).

The relationships formed included diverse trade agreements, accompanied by obligations on the part of the countries of the Middle East to refrain from promoting radicalization that would influence and even endanger the interests of Europe. One of the most

important issues which had to be dealt with was illegal migration, which constitutes a demographic threat to Europe. This was expressed in the Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean Partnership in November 2011.

Europe cooperated with the different regimes in the Middle East so as to create the appearance of a balanced system of relationships, based on collaboration in a variety of areas, including security and terrorism, energy and migration, with emphasis on the migration of Muslims to Europe. In the framework of the events of the Arab Spring, some European countries began to re-examine their dealings with the regimes in the Middle East and even began to encourage protests against these regimes.

Since 1992, the Common Foreign and Security Policy of the European Union (CFSP) has been directed at the risks that derive from the illegal international migration, which include human trafficking, crime, and radical Islamic terrorism. The number of migrants to Europe increased by 25% in the period 2006–2008 (Herm, 2008). The dilemma with which Europe was required to deal was multidimensional, and was expressed in the fear of long-range missiles, radical Islamic terrorist organizations, illegal migration, crime and human trafficking organizations (Heisbourg, 2003; Kemp, 2003; Hollis, 1997; Youngs, 2006).

In contrast to the more aggressive approach of the United States towards the phenomena of radical Islamic terror in the Middle East, the European aspiration is to create shared inter-regional security. The approach of the United States sometimes endangered the partnership agreed upon in the Barcelona Declaration (Gillespie, 2003, in Livman, 2013, p. 86).

After the events of September 11, 2001, and the increasing activity of radical Islamist organizations, collaboration between the countries of Europe and the countries of the Middle East increased (Volpi, 2008).

Looking to the future, the European Union will need to express its opinion on the future of the regional framework, or in other words, the Mediterranean Union established in 2008 on the initiative of President Nicolas Sarkozy. Even if the tasks assigned to the organization and the budgets at its disposal are not yet known, it is clear that the change in policy will require a change in the way that the organization functions (Stein, 2012, p. 26).

It should be emphasized that, alongside the efforts to deal with the political upheavals, the EU was forced to cope with the bloodshed in Libya against a backdrop of a Libyan ruler who refused to relinquish his position. The main obstacles to achieving an agreement, both in the framework of the EU and in the framework of NATO, to level sanctions were the decision of the President of France, Nicolas Sarkozy, to unilaterally recognize the revolutionary council as a legitimate government, his willingness, alongside British Prime Minister David Cameron, to embark upon military action, and the decision of Germany to abstain from the vote in the Security Council on a proposal for military action – all these demonstrate the difficulty faced by the EU in the formation of a joint foreign and security policy.

Conclusions

Did the Arab Spring bring with it real democratization in the Arab world? In a few countries, it is apparent that there was no real change in the level of democracy. Other countries (with Syria the most prominent) are still stuck in the middle of a violent con-

flict, the outcome of which is uncertain. In addition, with regard to the three countries for which these events show real democratization, Tunisia, Libya, and Egypt, it is necessary to be cautious not to draw firm conclusions. The complicated transition of the Arab countries from autocratic secular regimes to more open and democratic forms of government is far from complete, and it must still overcome two important challenges (Kenig, 2013).

In Egypt, for example, the issue of the economy is the most important, and its long-term impact is vital. Almost every Arab country must attain real economic growth to ensure jobs for the young people who are joining the labor force. The Arab uprising stopped any growth in its tracks. Egypt and Syria are suffering from economic regression: tourism has stopped, the flow of investment from abroad has stopped, public expenditure has risen along with increases in subsidies, and foreign currency reserves are dwindling. The economic situation of Egypt has considerably worsened (Yadlin, 2012).

In the long term, after solving its immediate structural, cultural, and economic problems, the Arab world will be required to prove that it is no different from other countries and that a free and democratic society, which respects human rights, is possible there too. Such a change has not occurred in the history of humankind for many years, and we are only at the start of a process that will take many years, albeit hastened by the media and modern technology (Yadlin, 2012).

The European Union and its member states, since the beginning of the events of the Arab Spring, have adopted a policy that is supposedly different from the past in light of the popular uprisings, a policy with the purpose of replacing the authoritarian regimes. They supported the regimes' opponents and the aspirations to establish democracies, despite the Islamist tendencies in the background, to the point of active involvement of NATO forces in Libya (Livman, 2013).

Developments on the question of outside military intervention, since the beginning of the Arab Spring, indicate that public opinion in the Western countries still has reservations about further military interventions in the Middle East, especially that involving ground forces. The turbulence in the Arab world will continue to create situations in which outside military intervention will be a necessary component of preventing further chaos or brutal repression that will harm civilian populations. The likelihood of international military intervention rises when strategic considerations that support intervention are added to the humanitarian crisis, and the assessment is that the level of risk is reasonable (Brum, 2012).

The starting position that guides the European Union in its relations with the countries of the south Mediterranean is the assumption that there are reciprocal relationships between the security and stability of Europe and that of the Middle East. The Arab Awakening brings the region into a period of transition, the end of which is not in sight. The European Union will put forth efforts, within the constraints of budgetary limitations, to help, under the condition that the countries receiving assistance will adopt new rules that are consistent with universal values and democracy. The scope of the assistance will be directly related to the progress in the implementation of reforms in these areas. All that remains is to wait and see how much the European Union will insist on the fulfillment of the conditions it has set, some of which were part of its policy before the upheavals (Livman, 2013).

References

- Amidror Y. (2015), *Chaos because of the Storm*, Begin Sadaat Center for Strategic Researches (Hebrew).
- Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean Partnership*, EU, Europa, November 22, 2011, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_en.htm.
- Bendata B. (2012), *The Arab Upheaval and Lebanon: Is Everything Quiet on the Levant Front?*, in: *One Year to the Arab Spring: Regional and International Implications* (pp. 55–57), eds. Y. Guzinsky, M. Heller, The Institute for Researches of National Security, Tel Aviv University, Memorandum 114, March (Hebrew).
- Brum S. (2012), *Regional Implications of the Arab Spring*, in: *One Year to the Arab Spring: Regional and International Implications* (pp. 39–41), eds. Y. Guzinsky, M. Heller, The Institute for Researches of National Security, Tel Aviv University, Memorandum 114, March (Hebrew).
- Eran O. (2011), *The West and the Arab Spring*, The Institute for National Security Researches, Tel Aviv University, Strategic Update, July, 14 (2), 15–26 (Hebrew).
- Guzinsky Y., Heller M. (2012), *Introduction*, in: *One Year to the Arab Spring: Regional and International Implications* (pp. 7–8), Y. Guzinsky, M. Heller, The Institute for Researches of National Security, Tel Aviv University, Memorandum 114, March (Hebrew).
- Hashemi N. (2009), *Islam, Secularism and Liberal Democracy: Toward a Democratic Theory for Muslim Societies*, Oxford University Press, New York.
- Heisbourg F. (2003), *New Security Landscape: The End of the Post-Cold War Era*, “Asia-Pacific Reaccessed,” 10(1), pp. 52–63.
- Herm A. (2008), *Recent Migration Trends: Citizens of EU-27 Member States Become Ever More Mobile while EU Remains Attractive to Non-EU citizens*, Eurostat, 98/2008, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF.
- Hollis R. (1997), *Europe and the Middle East: Power by Stealth?*, “International Affairs”, 73(1), pp. 15–29.
- Horowitz N. (2013), *The 'Islamic Spring' – Revolution of Transition Season*, in: *Molad – Center for Renewal of Democracy*, <http://www.molad.org/article> (Hebrew).
- International Money Fund (2011), *Report to the G-8 Summit: Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise Shared Prosperity*, <http://www.imf.org/external/np/g8/pdf/052711.pdf>.
- Kam E., Bendata B., Dekel U., Heller M., Shwitzer Y. (2015), *Shocks in the Middle East*, in: *Strategic Assessment for Israel, 2014–2015*, Institute for National Security Researches, Tel Aviv University, pp. 77–97 (Hebrew).
- Kemp G. (2003), *Europe's Middle East Challenges*, “The Washington Quarterly”, 27(1), pp. 163–177.
- Kenig O. (2013), *The Arab Spring and Democracy: A Look at Two Comparative Measures*, The Israeli Institute for Democracy, June, <https://www.idi.org.il/articles/9678> (Hebrew).
- Livman T. (2013), *Explanations of the European Policy towards the “Arab Spring”: Calculated Risk from Lack of Choice and the Implications for Israel*, in: *Politics – Israeli Journal for Political Science and International Relations*, The Leonard Davis Institute for International Relations, The Hebrew University in Jerusalem, 22, pp. 79–106 (Hebrew).
- Meoz M. (2013), *Political Islam and the Arab Spring*, in: *Israel and the Arab Spring: Opportunity for Change* (pp. 34–41), eds. N. Goren, J. Yodkovitz, Outlines of the Israeli Institute for Extra-Regional Policy (Hebrew).
- Podeh E. (2013), *The Arab Spring as a Historical Opportunity*, in: *Israel and the Arab Spring, an Opportunity for Change* (pp. 5–6), eds. N. Goren, G. Yodkovitz, Mediators. The Israeli Institute for Extra-Regional Policy and the Friedrich Ebert Fund (Hebrew).

- Sasar A. (2012), *Tradition and Modernity in the "Arab Spring"*, Institute for National Security Researches, Tel Aviv University, Strategic Update, April, 1154 (1), pp. 27–37 (Hebrew).
- Stein S. (2012), *The European Union and the Arab Spring*, in: *One Year to the Arab Spring: Regional and International Implications* (pp. 25–27), Y. Guzinsky, M. Heller, The Institute for Researches of National Security, Tel Aviv University, Memorandum 114, March (Hebrew).
- Volpi F. (2008), *Introduction: Strategies for Regional Cooperation in Mediterranean: Rethinking the Parameters of the Debate*, in: *Transnational Islam and Regional Security – Cooperation and Diversity between Europe and North Africa*, ed. F. Volpi, Routledge, New York, pp. xii–xvi.
- Yadlin A. (2012), *A Year to the Arab Uprising*, in: *One Year to the Arab Spring: Regional and International Implications* (pp. 11–17), eds. Y. Guzinsky, M. Heller, The Institute for Research of National Security, Tel Aviv University, Memorandum 114, March (Hebrew).
- Youngs R. (2006), *Europe and the Middle East in the Shadow of September 11*, Boulder, London.

Europa, Bliski Wschód i „arabska wiosna” – zawiedzione nadzieje

Streszczenie

Artykuł omawia stosunki między Europą i krajami Bliskiego Wschodu oraz konsekwencje tych relacji w ciągu ostatnich dwóch dekad, poprzez analizę „arabskiej wiosny”. Określenie „arabska wiosna” odnosi się do serii wydarzeń obejmujących demonstracje, przemoc i wojnę domową, które przetoczyły się przez kraje arabskie od końca 2010 r. Wywołane przez siły oporu wobec autorytarnych reżimów doprowadziły do upadku przywódców Egiptu, Tunezji i Libii. Protesty zwolenników demokracji, zrównoważonej gospodarki i likwidacji korupcji rządowej udało się jednak wykorzystać do swoich celów islamistom. Wprawdzie nie było wówczas jasne, jakie nowe reżimy przejmą władzę, ale powszechnie oczekiwano, że będą to siły islamistyczne. W kategoriach deklaracji, polityki i zaangażowania fizycznego Europa zareagowała na wydarzenia arabskiej wiosny pozytywnie w obawie, że wyniki protestów mogą zostać wykorzystane przez siły islamistyczne, mimo że przez dziesięciolecia państwa Zachodu łączyła z wieloma obalonymi tyranami współpraca i przyjazne stosunki. Polityka przemykania oka na brak demokracji i łamanie praw człowieka w tych krajach była jednak często postrzegana jako sprzeczna z wartościami europejskimi. W dniu 25 maja 2011 r. Unia Europejska opublikowała dokument przyznający, że nie udało jej się przeprowadzić reform politycznych w sąsiednich krajach arabskich. Po wydarzeniach arabskiej wiosny konieczne było wypracowanie nowego podejścia do wzmocnienia partnerstwa między Europą a światem arabskim. Cele europejskiej polityki wobec świata muzułmańskiego obejmują powstrzymanie masowej migracji muzułmańskiej, zmniejszenie wpływu fundamentalistycznego i radykalnego islamu na Bliskim Wschodzie, a także wśród muzułmanów w Europie, oraz zapewnienie dostaw surowców energetycznych z tych krajów. Sprostanie tym wyzwaniom będzie znaczącym krokiem we właściwym kierunku.

Słowa kluczowe: Europa, Bliski Wschód, arabska wiosna

Baktybek KAINAZAROV

Polish Academy of Science

<https://orcid.org/0000-0001-6403-2835>

Competition of world powers in Central Asia

Abstract: The region represents a great opportunity to research the common security challenges of Central Asian countries, which require regional cooperation. Security issues connected with vulnerability of Central Asian countries into natural hazards and complex emergencies (that may derive from territorial disputes, ethnic violence, drug trafficking, combating against terrorism and extremism) equally proves that regional cooperation is necessary to solve common problems. Moreover, from cultural and traditional context, Central Asia has shared common past and heritage which would serve as driving force for regional integration process.

When Soviet Union collapsed most scholars argued that the region finally would develop independent. However, historical analysis of the post-Soviet period shows that geopolitical interest of world powers did not disappear. To some extent historical overlords of Central Asia (Russia and China) regained their geopolitical position through creating economic and military institutions with the participation of Central Asian countries. In this respect, this research paper focuses on analysis of interplay between China and Russia in Post-Soviet Central Asia, their role of regional stability and economic growth. Finally, paper also considers important to investigate the role of USA and the EU for Central Asia region, including where the EU and USA can have more space for cooperation.

Key words: Central Asia; world powers; security, geopolitics

Introduction

When Soviet Union collapsed most scholars argued that natural resource rich Central Asian region finally would develop independent and benefit from regional integration process. There was a hope for regional integration which would unite Central Asian nations who share common cultural and traditional values. However, historical analysis of over two and half decade of post-Soviet period shows that Central Asian countries could not create regional institution which would develop without external powers interference. On the contrary, geopolitical interest of world powers has increased in the region and Central Asian states became increasingly dependent on external powers.

When one analyzes the post-soviet period of Central Asian states, one can see how China and Russia actively developed their regional platforms, which aimed at increasing their influence in the region. Historical overlords of Central Asia created Shanghai Cooperation Organization (China led security and economic area), Collective Security Treaty Organization (Russia led security oriented institution), Eurasian Economic Union (Russia led economic integration organization) and Silk Road Belt Initiative (China led economic project), which shows increased geopolitical interest of both regional players. By local experts' view, in contrast to USA and the EU, Russia and China regained their geopolitical positions through creating economic and military institutions that engage Central Asian countries into integration process.

At the same time, while defining the region from geographical context, scholars consider Afghanistan as an intrinsic part of the region. Historically, Afghanistan had close cultural and traditional ties with Central Asian nations. When one analyzes ethnic composition of Afghanistan, it accommodates Tajik, Uzbek, Turkmen and Nur people, who have cultural and linguistic commonness with Central Asian people. Besides, three of Central Asian countries are bordered with Afghanistan, which directly influences for regional security of the post-Soviet Central Asian countries. In this regard, there are also local scholars who argue that geopolitical competition in Central Asia also includes situation in Afghanistan, where United States and NATO have central role to play for regional stability. Local experts acknowledge that Afghanistan, while straddling territories of three post-Soviet Central Asian states has direct impact for Central Asian countries in responding global challenges such as terrorism, Islamic radicalism, drug trafficking and others which requires regional cooperation. Therefore, while discussing the world powers competition in Central Asia, local and international scholars mostly analyze policies of four contenders: China, Russia, USA and the EU, who have higher capacity and resources than other players. In this respect, this research paper focuses on analysis of interplay between China and Russia in Post-Soviet Central Asia, as well as refers to Western countries' role for regional stability.

From Geopolitical context, there can be also regional players such as India, Turkey, Iran, who have interests to develop their cultural and economic influence. However, in front of China, Russia, USA and the EU they have not enough capacity to compete. Iran and India hold only status of observers in China and Russia led regional institutions. By social scientists view, even, if they become equal members of those institutions, the rule of the game is dictated by Russia and China. Thus, this paper analyzes competition only among main contenders: China, Russia, USA and the EU, including their shared interests and competition.

Central Asia region

When scholars define the Central Asian region, it has various names which come from different historical epochs. Whilst during Alexander the Great's intervention in Central Asia the region was called Transaxonia, during the Persian cultural domination it was called earlier '*Turan*'¹ and later Turkestan.

What is characteristic to the region is that it was in the center of power play dynamics and the world's powerful countries have fought for centuries over Central Asia. In contemporary international politics, Central Asia still remain unique region where geopolitical interests of world powers intersect. According to some scholars, in one hand it is connected with its geographical location and the same time the region is rich for natural resources, making it attractive for major players.

¹ Turan comes from Persian word which referred for Nomads of Central Asia. Iranians were sedentary whereas Turanians were considered only nomads. It is a sort of Pan Turkic trend which was lobbied before the Soviet intervention and which has revived after the fall of communism as well. Information regarding Turan can be retrieved from <http://karty.narod.ru/great/turan/turan.html>.

Map 1. Map of Central Asian countries²



Source: <https://www.rosjapl.info/podroze/azja-centralna.html>.

In relation to terminology of the name of the region, Frederick Starr emphasized that “much of the rest of the world adopted the Russians’ terminology and the assumption underlying it, namely, that the region was defined in terms of the territory under Russian control rather than by its intrinsic geographical, cultural, or economic properties” (Starr, 2006, p. 1). By local experts view, Central Asian society conceptually might extend to Xinjian and Afghanistan. However, politically the region is limited to five former Soviet states, which have a common heritage from the Soviet system.

After the intervention of Russia into the region, Soviet scientists defined the region as inner Asia or middle Asia. The Soviet period brought more than cultural and traditional commonness for the region, called Soviet civic and political culture. The Soviet period of Central Asia is described as one of educational advancement and modernization of society in the region, which had vital influence for the political and power structure. Internationally, the region now includes only five post-Soviet countries: Kyrgyzstan, Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan and Turkmenistan. Soviet civic culture equipped these countries with their own perception of political participation and political system, which differs from other post-Soviet states.

² As Fredrick Starr argued the term Central Asia is perceived from soviet terminology of SrednyAzia (Middle Asia). Therefore, this map of Central Asia covers only five post-Soviet Central Asian countries.

Post-Soviet Central Asia

The post-Soviet Central Asia countries is confronted with regional security challenges connected with Islamic radicalism, drug trafficking, labor migration, and other challenges which require regional response and cooperation. Moreover, due to its landlocked geographical location, poor economy, and increased vulnerability for natural disasters and complex emergencies, Central Asia is identified as one of the biggest landlocked and fragile regions in the world. Therefore, while examining local scholars works on geopolitics, one can see that it is more prevailed by regional cooperation with the participation of major players in the region (for last decade the role of dominating major players in the region became Russia and China).

Local scholars argue that Russia considers Central Asia not only as its periphery but also as its geostrategic partner for security matter, due to the vulnerability of the region to drug trafficking, border disputes, and poverty which can overlap into instability of whole region. Some scholars also draw attention to the term '*Afghan threat*' which emphasizes vulnerability of Central Asian countries due to religious extremism, Taliban regime and drug trafficking in Neighboring Afghanistan. Central Asian states are concerned on Taliban insurgents in the territory of Afghanistan, which presents direct threat to security in Central Asian region.

However, a certain number of scholars argue that "security threats to Central Asia don't come mainly from Afghanistan, but are rather posed by returning homegrown jihadists and groups based in countries such as Pakistan who have infiltrated Afghanistan" ("Deutsche Welle", 2017, p. 1). Russian intelligence service warned Central Asian colleagues about increasing number of religious extremists who join ISIS in Afghanistan and in Middle East countries. By local experts view the main root cause of religious extremism in the region derives also from poverty, unemployment and growing illiteracy which increase vulnerability of youth and young population of Central Asia to radicalism.

From security context local experts also highlight drug trafficking as major concern. According to Muratbek Imanaliev (former secretary of Shanghai Cooperation Organization) "One of the most difficult international problems for Kyrgyzstan, as well as for all the states of Central Asia, is the situation in Afghanistan, more precisely – several principal factors related to the present, but more to the future of this country and potentially to the future of the region" (Imanaliev, 2016, p. 1). What is argued by local scholars is that drug trafficking increases fragility of Central Asian states, due to sluggish reaction of the world community to the current situation

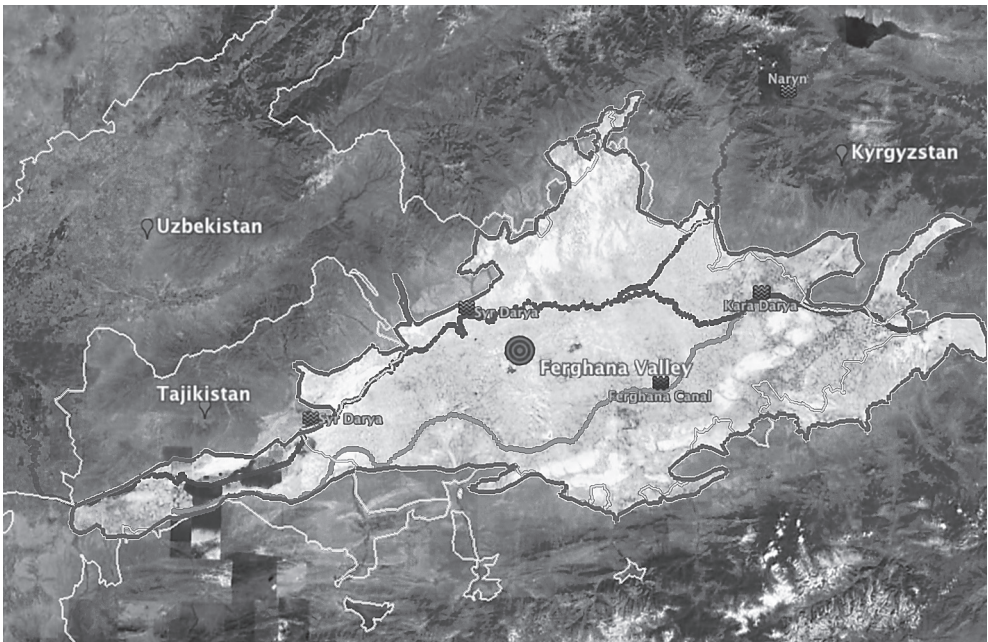
Furthermore, Central Asia accommodates Fergana valley, which is defined by social scientists as the potentially explosive region. For instance, all last major ethnic conflicts (that resulted displacement and flow of refugees across the region), revolts and ethnic violence in Central Asia took place in Fergana valley:

- the ethnic conflict between Uzbek and Kyrgyz took place in Southern part of Kyrgyzstan in 1990s, in 2010;
- in 1992 the Uzbek city of Namangan witnessed an outbreak of religious-based violence that presaged the founding of the radical Islamic Movement of Uzbekistan;
- in 1999 a Tajik colonel, Mahmud Khudoiberdiev, took control of large areas of the Tajik sector of the valley in an attempt to oust President Emomali Rakhmonov;

- in 2005, Uzbek forces opened fire on Uzbek protestors in Andijon, killing from several hundred to 1,000 people according to differing estimates (Starr, 2010, p. 3).

The list of ethnic violence and conflicts in Fergana valley can be quite long. In addition, Fergana Valley accommodates all seven existing enclaves of three Central Asian countries which retain the ethnic tension and violence. Therefore, it is argued that without active collaboration of Central Asian states in the frame of Shanghai Cooperation Organization and Collective Security treaty organization it would be impossible to respond to regional security challenges.

Map 2. Map of Fergana Valley³



Source: <http://www.energyglobalnews.com/march-1992-the-fergana-valley-massive-oil-spill/>.

Russia and China in post-Soviet Central Asia

Russia’s and China’s increased geopolitical role in the region is explained with geographical location of the post-soviet Central Asian countries between these two historical overlords. In this regard, Virginia Marantidou and Ralph A. Cossa stated that “If Ukraine is Russia’s front yard, then Central Asia must be considered its back yard. Russia has longstanding historical, economic, and political ties to Central Asian governments” (Marantidou, Cossa, 2014, p. 1). Indisputably, all Central Asian countries inherited with strong political, economic and cultural ties with Russia. However, among Central Asian countries, Uzbekistan till the death of Islam Karimov (first president of Uzbekistan) had

³ The Map of Fergana Valley, which show border disputes, existing enclaves and exclaves among Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan.

reluctant position to cooperate and declined from Russia led regional institutions whereas Turkmenistan distinguished with its neutrality position. As for other three Central Asian countries they all actively have been participating in regional integration, through their dependency have been increasing on China with the launch of One Road and One belt project.

In relation to current situation to Russia and Central Asian countries relations one can see how Uzbekistan and Turkmenistan also joined for close collaboration with Russia. In the latest meeting in Sochi on October 12, 2017, representatives of all Central Asian countries took part in the meeting and signed their agreement for further deepening of regional integration in the frame of Eurasian Economic Union and Commonwealth of Independent states. Local Experts connect it with the complicated situation with Islamic radicalism in Afghanistan and Middle East that present threat to national security of Central Asian countries. Central Asian governments have been showing high concern on their citizens' participation in IS conflict in Syria. According to International Crisis Group sources, for last three years from 2000–4000 have participated in conflict with Islamic State". International crisis group report highlighted that "The problem is acute in southern Kyrgyzstan, where the risks are amplified by the alienation of the Uzbek community since the violence in Osh in 2010". In this regard, Central Asian leaders acknowledge that Islamic radicalism has direct threat to national security and Russia can serve as security guarantor for regional stability and fight against Taliban from Afghanistan. In comparative analysis of external powers geopolitical influences in security area, Richard Weitz emphasized that "the last few years has seen a sharp drawdown in U.S. military activities in Central Asia, which has induced Russia but not China to increase its regional security management" (*Richard Weitz, 2017, p. 1–3*). Russia's regained geostrategic presence is evidenced through its leading role in Collective Security Treaty Organization (CSTO), where Russia has been strengthening military alliance with Central Asian countries without China.

In addition, as experts highlight "Central Asia serves as a nexus for a thriving narcotics trade emanating from Afghanistan. Drug smugglers funnel heroin and opium from Afghanistan through the "Northern Route," passing through Kazakhstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan to final destinations in Europe and Russia" (*Richard Weitz, 2017, p. 1–3*). In counter drug trafficking Russia also takes leading position in the frame of CSTO as well as in SCO. For all Central Asian countries, who are affected with drug trafficking that increase fragility of Central Asian state borders and development of trans-border criminal groups, involvement of Russia to fight against drug trafficking is welcomed.

Within this regards, Russia's presence in the region is explained with its intention to avoid any destabilization of Central Asia and the same time to keep its competitors, China and the United States, at bay (The EU report, 2016, pp. 5–6). At the same time, local scholars draw attention to China's strengthened relations with Central Asian countries, which started to deepen through huge financing and foreign direct investment to infrastructure, natural resources, energy, transport and communication area. According to statistics, "Since China forged diplomatic relations with the five Central Asian states in 1992, its overall trade with the region has increased 100-fold" (Xinhua, 2013, pp. 1–3). The economy oriented investment of China presents a great opportu-

nity for landlocked Central Asian countries to get access to global market, through Chinese led ambitious project one road one belt. In this regard, William T. Wilson referred to Chinese companies investment to building roads, bridges and tunnels across Central Asia, which increased trade between China and Central Asian states China. For instance, according to comparative research analysis for 2013, “trade between China and the five Central Asian states totaled \$50 billion, while the five states’ trade with Russia – previously the region’s top economic player – amounted to only \$30 billion” (Wilson, 2016, pp. 1–3).

In 2015, “China became Uzbekistan’s largest trading partner with \$3 billion worth of trade, Kazakhstan’s largest investor with 33 deals delivering \$23.6 billion to the nation and Turkmenistan’s biggest investor in energy sector. In addition, China became a leading partner in Kyrgyzstan and Tajikistan for hydro-power projects” (Kelly-Clark, 2015, p. 1–3). China’s long term strategic investment into infrastructure of Central Asian countries is making China as dominant economic power in the region.

Scholars also argue that China has redrawn Central Asia’s energy economics. According to latest statistics, “Chinese companies now own close to a quarter of Kazakhstan’s oil production and account for well over half of Turkmenistan’s gas exports. Recently they signed \$15 billion in gas and uranium deals with Uzbekistan” (Wislon, 2016, pp. 1–3). The main explanation of China’s strategic investment on infrastructure of Central Asian countries is that with the growth of Chinese economy, its dependency from raw materials and natural resources increases tremendously.

The EU and USA in Central Asia

When one analyses Western nations’ approach towards Central Asia, from the early 1990s, the USA as well as the EU saw political transformation as the main driving force for democratic reforms in the region. Therefore, initial bilateral and multilateral agreements between Central Asian countries and the US State Department as well as agreements with the European Commission focused on assistance for developing new parliaments, parties, laws, and courts.

Among the Western projects, the Technical Aid to the Commonwealth of Independent States (TACIS) program promoted by the European Commission had a very promising impact for inter-parliamentary relations between European countries and Central Asia. However, as critics state “it became clear that the ‘presidential’ (as opposed to parliamentary) systems adopted everywhere had opened the door for powerful individuals to rise to the fore and claim authoritarian powers” (Starr, 2006, p. 6). Therefore, the EU and US strategy towards democratization process in Central Asia took the alternative route, which came through the NGO sector.

While discussing the EU and USA engagement in post-Soviet Central Asia, till September 11, it was characterized as limited due to geographical location and with western approach which was not welcomed by Central Asian presidents who created sultanistic and family centered regimes. By some scholars view, before September 11 the EU and USA were not proactive enough in promoting either political or economic reform in the region. Martha Brill Olcott’s emphasized “supporting reform in Central Asia was nei-

ther a priority of the U.S. nor of Europe, and in most ways policy in this region became a hand-maiden of the policy toward Russia” (Olcott’s, 2007, pp. 1–2). At the same time scholars emphasize that 9/11 changed fundamentally USA’s and the EU’s engagement in the post Soviet Central Asia. According to the EU report, after September 11, “Washington – to fight the war on terror – has transformed Central Asia into a logistical hub for its operations in Afghanistan” (The EU Report, 2016, pp. 3–5). When USA and the EU started its anti-terroristic campaign through NATO it was welcomed by Central Asian states as well as by its historical overlords, who also saw Taliban as common threat regional stability. However, cooperation of Central Asian states with western countries in NATO’s anti-terroristic mission gradually decreased. For instance, both military air base of USA was closed in Uzbekistan and Kyrgyzstan.

Analysis of the EU report on Central Asia indicates that Brussels and Washington lost their role as major players in the region. Until recently the United States has seen the region through a security prism, focusing on the situation in Afghanistan (The EU report, 2016, pp. 8–9). However, what scholars argue is that regardless of the lack of geographical access, Central Asia entails important partner for the United States and NATO in the fight against terrorism, Islamic radicalism, drug trafficking and other contemporary challenges.

Shanghai Cooperation and its role for security in the region

SCO, which includes 4 states of Central Asia (except Turkmenistan), China and Russia, is intergovernmental organization that aims addressing not only security but also economic issues in the region. As local and international scholars argue, SCO already appeared as an umbrella under which member states can initiate and deepen economic ties with one another. For example,

Kyrgyzstan’s northwestern Talas province in February 2011 announced plans to sign a memorandum of economic partnership with Russia’s Altai province under the SCO’s umbrella and in 2009, the SCO’s umbrella was used to initiate joint economic cooperation amidst the global financial crisis, with the first meeting of SCO finance ministers and heads of central banks held in Kazakhstan though China has by far used this umbrella the most (Boland, 2011, p. 1).

Furthermore, the latest annual meeting of SCO in China showed, how this platform is now used to tie up economic, business and trade relations. However, when one analyzes SCO annual meeting agendas, the security activities dominate. As far as Central Asia is bordered with Afganistan, security issues connected with counter-terrorism and combatting traffichiking is prioritized in regional scope. In this regard, Julie Boland emphasized that.

The SCO has made progress on counter narcotics issues as well, to complement its Afghanistan-focused efforts. The RATS signed a Protocol of Cooperation with the Central Asian Regional Information and Coordination Center (CARICC) on September 27th, 2010 to combat drug trafficking, trans-border drug crime, and subsequent terrorist related financing (Boland, 2011, p. 4). In high security issues connected with boder management, counter-trafficking counter-terrorism and radicalism, SCO can be considered

more operative. In the frame of SCO countries of Central Asian countries have been participating security exercises on counter-terrorism, drug trafficking which develops capacity building of member states. Importance of regional approach in the scope of SCO also derives from the NATO deployment in Afghanistan by the end of 2014. According to Stephen Aris "SCO's elites are increasingly focused on developing a regional approach to Afghanistan" (Aris, 2013, pp. 5–6).

Development and Challenges

In the process of regional intensifications in the frame of Eurasian Economic Union or Great Silk Road initiative, one can also see how these two regional rivals and major players impose new import restrictions in their led regional institutions which focus on increasing dependency of Central Asian states. Eurasian Economic Union (EEU), which is seen as Moscow's counter response to Beijing's great Silk Road plan that aim at extending China's zone of economic interest in the region, offers opportunity to Moscow to tie economic interdependence of Central Asian countries with Russia. Moreover, since 2014 with the eruption of Ukrainian crisis and with the active engagement of Russia in Syrian conflict, Russia regained its role as security guarantor in the region.

At the same time, local experts also draw attention to shared interests of Russia and China in the region. Both powers have common interest in maintaining regional security which is complicated due to increasing religiosity and development of radical groupings in post-Soviet Central Asia and Chinese Xinjiang region. Since Central Asia obtained independences, number of radical groups and sects such as Hisbut Tahrir, Islamic Movement of Uzbekistan, Turkestan movement, Tabligi Jamaat and others have increased. Central Asian states as well as Russia and China acknowledge that without regional cooperation it would be impossible to address security challenges in the region. Therefore, when one investigates Shanghai cooperation organization and Collective Security Treaty organization, both of these institutions are security oriented.

Membership of Central Asian countries in Russian and China led regional institutions plays a crucial role to extend economic growth and to confront drug trafficking, terrorism, Islamic radicalism and to secure regional stability. However, when one analyzes main root causes of high unemployment and poverty which increase fragility of Central Asian society to Islamic radicalism, drug trafficking and organized crime, it is tightly connected with high corruption and weak civil society which is suppressed.

Conclusion

Although scholars argue that there are four main contenders in Central Asia, it is equally argued that historical overlords of Central Asia – Russia and China increased their geopolitical presence. Development of regional organizations with Russia and China in Central Asia shows not only increased interests of two major player in the region but also their competition for economic expansion and regional dominance. While analyzing current regional integration process in Central Asia it can be concluded that

Central Asian states see China and Russia led organizations as an opportunity for balancing their alliances – two major players, both of which have greater ambition to economic and political dominance in the region. The latest statistics and reports clearly show how Chinese trade with Central Asian region has been exceeding Russian economic turnover with Central Asian countries. In contrast to Russia and China, the EU and USA has limited geopolitical presence in the region, whereby their partnership and cooperation focus mostly on soft issues including cultural and educational program, technical assistance and development aid. At the same time, the western approach such as democracy promotion, application of rule of law and civil society development, are not welcomed by Central Asian leaders who are against political system change.

References

- Aris S. (2013), *Shanghai Cooperation Organization MAPPING MULTILATERALISM IN TRANSITION NO. 2*, International Peace Institute, New York.
- Boland J. (2011), *Ten Years of the Shanghai Cooperation Organization: A Lost Decade? A Partner for the United States?*, Broodings Institution, Washington DC.
- Imanaliev M., *Geographical threat – what is the future of Afghanistan and its impact to neighboring countries*, International Valdai discussion club, translated from Russian into English.
- Marantidou V., Cossa R. A., *China's and Russia's Great Game in Central Asia*, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/china-russias-great-game-central-asia-11385?page=2>, October 15, 2017.
- Olcott Martha Brill (2007), *Democracy Promotion in Central Asia: From High Expectations to Disillusionment*, Carnegie Endowment for International Peace, Presented at CORE Workshop on Democratization in Central Asia, Hamburg, Germany.
- Richard Weitz on new and old security challenges in Central Asia, <http://kabar.kg/eng/news/dr-richard-weitz-on-security-in-central-asia-and-its-new-old-challenges/>, November 10, 2017.
- Starr F. (2006), *Clans Authoritarian rulers and Parliaments in Central Asia*, Central Asia Caucasus Institute, John Hopkins University, SAIS.
- The EU report (2016), *The EU in Central Asia: Regional context*, The EU policy department.
- Wilson W. T., *China's Huge 'One Belt, One Road' Initiative Is Sweeping Central Asia*, the heritage Foundation.
- Xinhua, *Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia*, 8 September 2013, www.chinadaily.com.cn/sunday/2013-09/08/content_16952160.htm.

Internet sources:

- “Deutsche Welle”, *Why Central Asia is increasingly worried about Afghanistan*, <http://www.dw.com/en/why-central-asia-is-increasingly-worried-about-afghanistan/a-18826223>, October 25, 2017.
- <http://thediplomat.com/2017/01/understanding-islamic-radicalization-in-central-asia/>.

Konkurencja światowych mocarstw w Azji Środkowej

Streszczenie

Region stwarza doskonałą okazję do zbadania wyzwań, przed jakimi stoją kraje Azji Środkowej, w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa, co wymaga współpracy regionalnej. Kwestie bezpieczeństwa związane z zagrażającymi krajom Azji Środkowej zjawiskami naturalnymi, jak i złożonymi sy-

tuacjami nadzwyczajnymi (które mogą wynikać ze sporów terytorialnych, przemocy etnicznej, handlu narkotykami, zwalczania terroryzmu i ekstremizmu) w równym stopniu dowodzą, że współpraca regionalna jest niezbędna przy rozwiązywaniu wspólnych problemów. Ponadto, z punktu widzenia kontekstu kulturowego i tradycji, państwa Azji Środkowej łączy wspólna przeszłość i dziedzictwo, które mogą posłużyć jako siła napędowa procesu integracji regionalnej.

Po upadku Związku Radzieckiego większość badaczy była zdania, że region zacznie wreszcie zdobywać niezależność. Jednak analiza historyczna okresu postsowieckiego pokazuje, że interesy geopolityczne światowych potęg nie straciły na znaczeniu. Do pewnego stopnia historyczni hegemoni Azji Środkowej (Rosja i Chiny) odzyskali swoją pozycję geopolityczną poprzez tworzenie instytucji gospodarczych i wojskowych z udziałem krajów Azji Środkowej. W tym względzie niniejszy artykuł skupia się na analizie wzajemnych zależności między Chinami i Rosją w postsowieckiej Azji Środkowej i ich znaczeniu dla stabilności regionalnej i wzrostu gospodarczego. Za ważne uznano także zbadanie roli USA i UE w regionie Azji Środkowej, łącznie ze wskazaniem na obszary, w których UE i USA mogą rozwinąć współpracę.

Słowa kluczowe: Azja Środkowa, potęgi światowe, bezpieczeństwo, geopolityka

Bartosz HORDECKI

Adam Mickiewicz University in Poznań

ORCID ID : <https://orcid.org/0000-0002-3852-4155>

Language Policies as an Instrument of Shaping and Rhetorizing Mutual Relations in the Post-Soviet Region

Abstract: The post-Soviet region is inhabited by communities using a high number of languages and dialects. This linguistic mosaic has been formed for millennia. Very often it turned out to be a factor seriously influencing the development of the geopolitical situation in this part of the globe.

The post-Soviet region remains a space where language issues are still challenging and very sensitive. In large measure, traditional problems became more complicated during the period of the regional expansion of the Russian language in the nineteenth and twentieth centuries. Nowadays, states in the region try to create more or less autonomous language policies, sometimes calculated on relieving and sometimes on fueling socio-political conflicts. Language policies often turn out to be the instrument by which players in the region are trying to diminish or increase the gap in mutual relations. Additionally, political solutions applied to language issues often serve as a kind of argument in the axiological rivalry between communities living in the area of the former USSR.

The paper aims to analyze some selected aspects of these policies. It also tries to characterize in general their rhetorical qualities and argumentative potential.

Key words: Language policy, rhetorical aspects of language policy, the Post-Soviet Region, the specificity of language policies in the Post-Soviet Region

1. Introduction

Considering the language policies of the post-Soviet region as a separate subject of studies is not and cannot be an unquestionable procedure. Moreover, it should be regarded as requiring careful reflection and objectified justifications. In formulating them, one must, first of all, determine for which research purposes this procedure can be used as well as the achievement of which it may hinder.¹

It seems that the study on language policies of the post-Soviet region could be carried out in order to grasp their specificity. However, this would entail an assumption that language policies in the post-Soviet states are somehow significantly different as compared to language policies from outside the former USSR. Such a starting point would inevitably affect the course of the research; in the light thereof, noticeable differences between the language policies implemented in the post-Soviet space and outside it might seem excessively deep and essential, whereas similarities – shallow and less important. From here it is but a short step to making hasty contrasts, unauthorized comparisons and creating beliefs about the superiority or inferiority of standards applicable inside or outside the post-Soviet world.

¹ The term *post-Soviet area* was introduced into public discourse as a political concept by Prazauskas, who first used it in his text *СНГ как постколониальное пространство* (published in *Независимая газета* in 1992; Prazauskas, 1992).

Therefore, one may ask: is it at all reasonable to treat the post-Soviet space as a region, as well as to single out a group of language policies which have been formed there? After all, it has been more than a quarter century since the collapse of the USSR. During this time, states arising as a result of this process have developed side by side, sometimes choosing very different and often divergent, or even conflicting paths. Populations of these countries have discovered or created their uniqueness, sought to identify past prerequisites of their identity, and more or less intensively discussed their future, trying to determine priorities and determinants of their development and relations with others.

However, the nations living in this area are undoubtedly connected by their common, but often uneasy and tragic past, in particular the nearly 70-year history of the USSR, as well as stereotypes, habits of thought, schemes of socio-political practices – including patterns of thinking about languages and pursuing the language policy – shaped and propagated at that time. Hence one may risk saying that within the framework of political bodies created after 1991, all post-Soviet societies must and try to cope with their challenging but collective history.²

The prior reality undoubtedly influences a broad spectrum of sociolinguistic ideas and reflections which circulate in the post-Soviet space.³ This, *inter alia*, gives rise to a set of beliefs about what language in general is, as well as what forms and deforms it. These general imaginings provoke more detailed questions: whether specific languages spoken by inhabitants of the post-Soviet region are close or distant; which of them possibly support one another; which, if any, pose a threat to one another; how the hierarchy of these languages is formed; which are considered more or less prestigious and why. In short, language politics and policies in the post-Soviet space, as well as ideas, expectations, dreams, and fears spread there, can be treated as an arrangement of mutual references, elements of which are linked to each other by strong and deep, though often very imperceptible, relations. Of course, studying this wholeness, we should remember the fact that the post-Soviet region is not currently separated by some invisible wall from the rest of the world. Linguistic communities existing there affect not only each other but also intensively deal with language phenomena from outside the area of former USSR.

2. The rhetorical approach within the field of studies on politics of language, and language policies in the post-Soviet region

Referring to the title of the paper, the issue of rhetoricizing mutual relations between entities from the post-Soviet region is not indisputable either. Stressing it means a willingness to analyze and evaluate post-Soviet language practices and related discourses with the use of categories derived from the tremendously vibrant field of rhetoric theory. Thus, it seems reasonable to pose a question of what can be gained using such an approach.

² Among recent publications in this field see e.g. Isaacs, Polese, 2016. On the issue of the earlier than the Soviet, strongly complicated and competitive coexistence of some nations inhabiting the post-USRR area today, see Cywiński 2013.

³ About the importance of the past in the processes of language regimes emerging and lasting, as well as about difficulties and opportunities associated with the conceptualization of this field of studies, see Cardinal, Sonntag, 2015, pp. 3–26; Shiffman, 1998.

Rhetoric has often been perceived as the art of persuasion and its claim to universalism has been founded on the belief that each message is in some way more or less persuasive; it carries persuasion directly or at least anticipates it, creating circumstances for direct convincing. It is also essential that the importance of taking into account the fact that people have different tastes and preferences has been emphasized in the space of rhetorical thought since antiquity. This supported the conclusion that people's views are conditioned by their particularistic axiologies, which should be realized if one wants to get someone to do something (Burke, 1969; Lausberg, 1998; Lichański, 2007; Volkmann 1995; Ziomek, 1990; Worthwington, 2010; Perelman, 2002). The idea seems to be respected by Aristotle when he says that “[r]hetoric then may be defined as the faculty of discovering the possible means of persuasion in reference to any subject whatever” (Aristot. Rh. 1.2.1). At the same time, rhetorical tradition has often been considered as convincing others what is appropriate. Thus the principle of appropriateness, using it as a basis to practice reflection on the text, seems to be a fundamental discovery of rhetoric and its most serious advantage. The principle of appropriateness refers in fact to the principle of courtesy and this is associated consistently with the general formula of justice, which is well known, say, from Plato's *Politeia*. According to this formula – to recall something that seems so well recognized but is often overlooked – everyone should do what they are supposed to do, which is consistent with their predispositions (nature) and dispositions (character).

Moreover, when speaking of the rhetorical tradition, attention is given to the areas of human thought that have developed over several thousand years and remain alive. For some reasons, the fact which seems especially important is that rhetoric has been developed for so long that its history is a common heritage of a high number of cultures. This heritage, what is noteworthy, generally stays older than political and social differences and divisions essential from the contemporary point of view (rhetoric is for instance almost as old as Judaism, being significantly ahead of Christianity and Islam in the chronology of events). The tradition of rhetoric can, therefore, be referred to as a common core, instead of, for example, uncomfortable, embarrassing and very often awkward religious or nationality comparisons. Thus, by embedding research into a political and legal text in the framework of rhetorical tradition, it is possible to obtain a widespread, supraregional ground to speak about communication and interpretation. Furthermore, it is not a basis, the adoption of which would lead to excessive universalization and schematization of socio-political knowledge. Anchoring studies on a specific text in the rhetorical tradition not only does not require but also does not allow its historical or cultural background to be ignored. Without taking into account the traditions and peculiarities of the time and place at which a message is created or received, it is not possible to understand the motivations and persuasive purposes of its author.

When adopting all of the above assumptions, it should be said that language policies (including those present in the post-Soviet region) may be treated as a kind of persuasive activities. In consequence, it should be assumed that states and other entities involved in creating and pursuing these policies are well aware that they are related to very delicate issues connected with the sense of pride of various communities, as well as the sense of their dignity, security, their fears and hopes, and the sense of inclusion or exclusion. It is also generally known that both the language policy itself and its presentation strongly

influence the international image of their implementers and may bring the others' respect or contempt, gratitude or resentment.

For this reason, an issue which seems particularly interesting is how the creators of language policies in the post-Soviet region are trying to present and justify their activities – **what seems to be convincing to them in this respect**. Therefore, a set of fundamental questions determining reflection in this text is as follows:

1. How has the rhetorical dimension of discourse on language policies been shaped in the post-Soviet space?
2. How do the creators of language policies in the post-Soviet region try to present and characterize their practices – as preventing risks and solving problems or as creating and using opportunities generated by languages?
3. Do the creators of language policies in the post-Soviet region try to oppose their language policy to other language policies? If so, how do they define the essence of the dispute or disputes between supporters of these or other solutions?
4. Are the creators of language policies in the post-Soviet space eager to motivate them by striving to protect any language against the impact of other languages?
5. Are the creators of language policies in the post-Soviet space eager to motivate their activity by the conviction that linguistic pluralism gives chances for development and quality enrichment of all languages subject to the mixing processes?
6. Do the creators of language policies in the post-Soviet region characterize languages as separate systems, having somehow clearly defined boundaries, or as dim entities, strongly intertwined and intensely interpenetrating?

3. Analyzing rhetorical aspects of language policies in post-Soviet space – samples for exploration

The following part of the paper is divided into two sections. The first section discusses views on language and language policy presented during a joint meeting of the Council for Interethnic Relations (*Совет по межнациональным отношениям*) and the Council for the Russian Language (*Совет по русскому языку*), which took place on May 19, 2015 (*Совместное заседание*). The meeting was chaired by the Russian President Vladimir Putin. It can be regarded as an event during which views on the federal language policy were formulated and expressed by people seriously engaged in designing and implementing it. Therefore, materials from this meeting should be seen as a significant source for determining patterns to justify the language policy currently favored by the Kremlin elites. The manner of speaking, arguments cited and a form of expressing them say a lot about what the official creators and influential interpretations of federal and regional language policies declare today, and what statements they consider convincing in this regard.

Secondly, the text entitled *Language Policy in Ukraine: past debates and future solutions* by Mykola Riabchuk will be discussed (Riabczuk, 2015, pp. 301–321). This material in principle collects and presents in great detail all the most considerable argumentative potential that can be currently observed among advocates for increased protection of the Ukrainian language in Ukraine. At the same time, Riabchuk's views on language

issues should be considered as very strong, not to say radical. However, these strong views clearly reveal a possibility of rhetoricizing post-Soviet – in this case, the Ukrainian – reality by references to the language issue and the assessment of policy options associated therewith.

These materials, namely the *Transcript of the Meeting*, as well as the text by Mykola Riabchuk, were chosen primarily due to their argumentative qualities. Arguments presented in the two texts make it possible to figure out how choices regarding language policy in the post-Soviet region can be made, how the language policy can be justified, and how it can be highlighted to create someone's positive or negative image. In short, a careful analysis of these materials gives a picture of what can be described as rhetorical exploitation of the potential of language policies in the territories formerly belonging to the USSR.

It should also be noted that messages from the Russian Federation and the Ukrainian Republic were not accidentally selected. Radical deterioration of relations between the two entities, as well as the unresolved issue of the status of the Russian language in Ukraine, are factors that result, *inter alia*, in reflection and argumentation on language issues in these countries dynamically developing at present. There is no doubt that other countries of the post-Soviet region are observing the evolution of language policies of both Russia and Ukraine carefully. A sort of confrontation of these policies certainly gives them material for thought and turns out to be an essential factor that determines the whole regions thinking regarding:

- 1) what and for whom a given language is,
- 2) what its relations with other languages are, and finally,
- 3) what the language policy is, what can and should be the principles thereof, and what goals can be accomplished with its help.

3.1. Rhetorical perspectives of the Russian language policy (*Transcript of the Meeting*)

When reading the *Transcript of the Meeting*, it can be seen that both the President of the Russian Federation and other speakers stressed in particular that the language policy is not important in itself. The tendency referred to is well reflected in a short description of the meeting published on the presidential website: “The meeting was devoted to **the role of the Russian language and the languages of the peoples of Russia in strengthening statehood**, improving actions for the **preservation and development** of national languages.”⁴ The characteristics cited seem to reveal in the first instance that authorities deal with the issue of language because they are interested in the role that the language policy can play in strengthening statehood. Therefore statehood is shown as an autotelic value which can be strengthened or weakened by language policy. Only then is attention given to the fact that the meeting was also organized to discuss the issues of preservation and development of national languages. What is important, first and the foremost emphasis is laid on the “preservation” and only then is the “development” also mentioned.

⁴ In Russian: “Заседание посвящено роли русского языка и языков народов России в укреплении государственности, совершенствованию мер по сохранению и развитию национальных языков” (*Совместное заседание*).

The case is similar as regards the President's speech, who began the meeting by stating that participants will be reflecting upon the "issues of protection and development of the Russian language," as well as all the languages of the peoples of Russia. He also stressed that these issues "are essential for harmonization of relations between ethnic groups, ensuring citizens' unity, strengthening the sovereignty and integrity of Russia."⁵

The presentation of the language policy of the Russian Federation was used by Vladimir Putin to promote the theory according to which the state is looking for a balance between the needs of the entire nation and the needs of linguistic minorities. In his opinion, "balanced language policy" for multi-ethnic, multi-religious and multi-lingual Russian Federation "is certainly one of the obvious priorities" (*Совместное заседание*). The balance referred to should also "protect traditional values" as well as "avoid self-isolation from global cultural processes."⁶ According to the Russian President, it should be remembered at the same time that contemporary language space is formed by the media, which "more and more often violate the rules of language and elementary accuracy, using unwarranted, clearly unnecessary foreign borrowings."⁷

Moreover, according to Putin, one should understand that "[f]or every nation, the problem of preservation of the mother tongue is the problem of preserving identity, originality, and tradition."⁸ In his view, the unity of Russia depends directly on the knowledge of the Russian language among young citizens of the Russian Federation. It is so because "the Russian language, along with the culture, has created Russia as one multinational civilization, has ensured over the centuries connectivity of generations, continuity and mutual enrichment of ethnic cultures."⁹

At the same time, Putin considered it essential to clearly and repeatedly stress that the language policy pursued by Russian authorities respects the rights of individuals and linguistic minorities. He pointed out that "[t]he Russian Constitution explicitly guarantees the right of all nations to protect their native language, to create conditions for its learning and development."¹⁰ In particular, according to him, "republics have the right

⁵ In Russian: "Вопросы сохранения и развития русского, всех языков народов нашей страны имеют важнейшее значение для гармонизации межнациональных отношений, обеспечения гражданского единства, укрепления государственного суверенитета и целостности России" (*Совместное заседание*).

⁶ The entire phrase in Russian reads as follows: "Да, конечно, глобальное информационное пространство сейчас формируется по известным правилам, общемировым правилам, всё это вносит в эту сферу объективные изменения – это всё понятно. Но, решая эти проблемы, конечно, важно соблюсти чёткий баланс. С одной стороны, сохранить традиционные ценности, самобытность, а с другой – не допустить самоизоляции от мировых культурных процессов" (*Совместное заседание*).

⁷ In Russian: "Сейчас её формируют прежде всего СМИ, интернет, телевидение, где всё чаще нарушают языковые нормы, элементарную грамотность, используют необоснованные, явно избыточные иностранные заимствования" (*Совместное заседание*).

⁸ In Russian: "Для каждого народа вопрос сохранения родного языка – это вопрос сохранения идентичности, самобытности и традиций" (*Совместное заседание*).

⁹ In Russian: "Именно он, русский язык, по сути, вместе с культурой сформировал Россию как единую и многонациональную цивилизацию, на протяжении веков обеспечивал связь поколений, преемственность и взаимообогащение этнических культур" (*Совместное заседание*).

¹⁰ In Russian: "Конституция России прямо гарантирует право всех народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития" (*Совместное заседание*).

to establish their official languages and use them in the work of state authorities and local government at an equal level with the state language of Russia.”¹¹ Moreover, in light of the comments by Putin, “[c]hildren and their parents have the right guaranteed by the Constitution to freely choose the language of instruction,” while “administrations of schools and regional authorities are required to protect this right.”¹² Importantly, the President of the Russian Federation did not miss the chance to characterize the right to learn the Russian language as an excellent opportunity for all, claiming that the past has shown that knowledge of this language “opened to representatives of any nationality greater opportunities for self-realization, education and achievement of professional success.”¹³

Putin also noted that several languages of small nations living in Russia gained a written form only in the times of the USSR “owing to efforts of prominent Russian scientists, linguists, and philologists.”¹⁴ Moreover, in his opinion, a beneficial effect on the development of these languages was first exerted by the Soviet, and currently the Russian policy in the field of translations of native works into Russian. Hence, according to Putin’s claim, no one in the world has ever provided support for languages of small nations similar to that of Soviets or Russians.¹⁵

The Russian President also described the main features of faulty language policy. It happens, according to him, when authorities ignore citizens’ needs in language matters, and the majority seek a “linguistic assimilation” of minorities. It is followed by the division into “*fully-fledged* and *not fully-fledged* people, into *citizens* and *non-citizens*” which leads “to direct, tragic internal conflicts.”¹⁶

Ideas and arguments of the other participants to the discussion in question generally harmonize with the presidential vision and the image of the Russian language policy. First of all, several statements affirm the Russian language, emphasizing a commitment to it and conviction of its strength. According to Alexander Mikhailovich Moldovan (the

¹¹ In Russian: “республики вправе устанавливать свои государственные языки и использовать их в работе органов государственной власти и местного самоуправления наряду с государственным языком России” (*Совместное заседание*).

¹² In Russian: “Дети и их родители имеют гарантированное Конституцией право на свободный выбор языка обучения”; “администрации школ, власти региона это право обязаны обеспечить” (*Совместное заседание*).

¹³ In Russian: “Свободное, грамотное владение русским языком открывало для представителей любой национальности больше возможностей для самореализации, для образования, для достижения профессионального успеха” (*Совместное заседание*).

¹⁴ In Russian: “Здесь отмечу, что письменность для многих языков была разработана лишь в советское время силами выдающихся русских учёных, лингвистов, филологов” (*Совместное заседание*).

¹⁵ In Russian: “Без всякого преувеличения можно сказать: подобной поддержки, настоящего сбережения национальных языков, как в нашей стране, никто никогда в мире не обеспечивал” (*Совместное заседание*).

¹⁶ The entire phrase in Russian reads as follows: “Но мы знаем и другие примеры, когда в ряде стран право значительных этнических общин на использование родного языка игнорируется или ограничивается, когда проводится жёсткая, агрессивная политика языковой и культурной ассимиляции. И мы видим, к каким последствиям это приводит: к разделению общества на «полноценных» и «неполноценных» людей, на «граждан» и «неграждан», а то и к прямым, трагическим внутренним конфликтам” (*Совместное заседание*).

Russian Language Institute of the Russian Academy of Sciences), “the Russian language has undeniable advantages, which can be discussed at length. In particular, according to the opinion of the academic Likhachov, this is one of the most perfect languages in the world, the language which has a thousand-year tradition of writing, with great classical literature which has introduced it to the group of languages that enjoy the greatest authority and are the most widely taught in the world.”¹⁷ At the same time, according to Vladimir Tolstoy, “[t]he wealth of the Russian language gives inexhaustible possibilities; it is a gold supply which must be appreciated with dignity and by all means, protected. The higher the level of knowledge and use of the language by the society, the higher the culture of speech, the more powerful the intellectual level of the nation, its growth potential.”¹⁸ According to the speaker, the Russian language, as well as the Russian culture, should be seen as the “main instruments of *soft power*, spreading, influencing and creating a favorable image of Russia, our great Motherland.”¹⁹ Tolstoy also pointed out that “the Russian language and the Russian culture unite multinational Russian society;” on the basis thereof “self-determination of citizens” is formed, owing to which every Russian may grasp “their allegiance to Russia, to the Russian world.”²⁰ On the other hand, according to Lyudmila Koltsova, “[t]he Russian language is a language not only of great literature but also of great science.”²¹ Finally, according to Ivan Volgin, “in Old Slavonic, the word *nation* (*народ*) and the word *language* (*язык*) were synonymous, which means that when we talk about preserving the language, we actually talk about preserving the nation.”²²

A lot was said of the need for the protection that federal and regional authorities should ensure for indigenous languages of various nationalities living in Russia. Peter Tultayev from the Association of Finno-Ugric Peoples of the Russian Federation claimed that the “inter-ethnic agreement, the fruitfulness of inter-nationality dialogue,

¹⁷ In Russian: “русский язык обладает неоспоримыми преимуществами, о которых можно было бы много говорить. В частности, по выражению академика Лихачёва, это один из совершеннейших языков мира, язык с тысячелетней письменностью, с великой классической литературой, которая вывела его в число наиболее авторитетных и изучаемых в мире” (*Совместное заседание*).

¹⁸ In Russian: “Богатство русского языка, его неисчерпаемые возможности – это золотой запас, который необходимо по достоинству ценить и всемерно оберегать. Чем выше уровень знаний и использования языка в обществе, чем выше культура речи, тем мощнее интеллектуальный уровень нации, потенциал ее развития” (*Совместное заседание*).

¹⁹ In Russian: “язык и культура, безусловно, главные инструменты «мягкой силы», распространения, влияния и создания благоприятного образа России – нашей великой Родины” (*Совместное заседание*).

²⁰ The entire phrase in Russian reads as follows: “В то же время никогда нельзя забывать: единым многонациональный народ России делает русский язык, русская культура, именно они соединяют все сущие в ней языки, формируют наше гражданское самоопределение, позволяют каждому из нас ощутить свою принадлежность России, русскому миру” (*Совместное заседание*).

²¹ In Russian: “Русский язык – это не только язык великой литературы, это язык великой науки” (*Совместное заседание*).

²² In Russian: “в старославянском языке слово «народ» и слово «язык» синонимичны, то есть фактически речь идёт о сбережении народа, когда мы говорим о сбережении языка” (*Совместное заседание*).

and the equality of the development of the culture of the peoples of the Russian Federation” depend on the solution to the issue of the “preservation and further development of indigenous languages and literature.”²³ In turn, Gulvayra Kutsenko pointed out that “the issues of protection of indigenous languages of small nations are the priority” since “[k]nowledge of the native language and using it is conducive to the formation of national self-consciousness and the strengthening of ethnic identity.”²⁴

Interestingly, some discussants concluded that it is also essential to develop the issues of importance of national languages in the context of globalization and intensification of international ties. According to Tolstoy, in recent decades, it has been seen that “the importance of national languages and cultures as the core values of every nation increases.”²⁵ Meanwhile, Ludmila Verbitska concluded: “We all understand well that the unique character of the Russian language, the language that is amazing, heroic, sensual and very susceptible to changes, easily interacting with other language practices, which gives great possibilities to express the most complex ideas, indeed makes it a tool for integration in the contemporary multicultural world.” And further: “the issue of the Russian language is a security issue of our great Motherland.”²⁶

At the same time, there were also opinions that the contemporary Russians often have to choose whether their children should spend more time learning the Russian language or foreign languages (for example Alina Levitskaya; *Совместное заседание*). Finally, even a statement was formulated that the number of hours devoted to foreign languages is increasing at the expense of teaching the Russian language (Ludmila Dudova; *Совместное заседание*).

3.2. Rhetorical perspectives of the Ukrainian language policy (Mykola Riabchuk)

Mykola Riabchuk (born in 1953) is a Ukrainian poet, novelist, critic and political scientist. His views on language policy presented in the analyzed text can be regarded in their theoretical orientation as convergent with the attitude advocated by the current Ukrainian authorities (Riabczuk, 2015, pp. 301–321; Cf. Марусик). It seems that these

²³ In Russian: “Важность проблемы сохранения и дальнейшего развития родных языков и литературы заключается в первую очередь в том, что от её решения зависит во многом состояние межэтнического согласия, плодотворность межнационального диалога и равноправие развития культуры народов Российской Федерации ” (*Совместное заседание*).

²⁴ In Russian: “Знание родного языка и владение им способствует формированию национального самосознания и усилению этнической идентичности. По этой причине вопросы сохранения языков коренных малочисленных народов являются приоритетными” (*Совместное заседание*).

²⁵ The entire phrase in Russian reads as follows: “События последних десятилетий убедительно показали, что экономическая и финансовая глобализация в масштабах всего мирового сообщества только усиливает значение национальных языков и культур как главных ценностей каждого народа” (*Совместное заседание*).

²⁶ In Russian: “Мы все хорошо понимаем, что уникальная природа русского языка – языка удивительного, подвижного, чувственного и очень чувствительного к переменам, легко взаимодействующего с другими языковыми практиками, имеющего большие возможности для выражения самой сложной идеи – действительно делает его инструментом объединения в современном поликультурном мире” (*Совместное заседание*).

views are also shared by a significant part of Ukrainian society²⁷ and, in many respects, should be considered as clearly radicalized and highly persuasive. A part of Ukrainian academic discourse is visibly in line with them, which, according to Ryszard Kupidura, does not shun sharp arguments, both in content and in form. For example, Ukrainian researchers often represent an opinion that firstly the Russian and then Soviet policy should be regarded not only as a long-term promotion of the Russian language but above all as *linguicide* of the Ukrainian language.²⁸

In his text, Riabczuk attempts to, *inter alia*, justify the theory according to which the *language policy* remains one of the natural areas of the state activity. He says that “[e]ach state implements a particular language policy, even if it does not formally articulate its principles and does not implement them as appropriate legislation, programs or projects, or – as the United States over almost the entire last century – officially adheres to a policy of no interference (*laissez-faire*) in the language processes. Yet language policy in the broad sense means not only a system of measures aimed at supporting one (or more) languages and respectively non-supporting, or marginalizing, and sometimes prohibiting other languages. Language policy also means selection of such and no other standard of the national language (or languages), improving spelling, publishing dictionaries, discussing and introducing new terms, learning and using foreign languages, translation of literature, scientific and technical texts, legal documentation, etc. Therefore, even mono-ethnic and monolingual countries which in today’s world are rather rare, also implement a certain language policy – regardless of whether they call their actions (or lack of actions) *policy*.”²⁹

At the same time, the author of the analyzed text argues that the construction of Ukrainian identity sometimes requires decisive choices based on different standards than

²⁷ Cf. results of the Ukrainian public opinion surveys; although being part of the current political discourse, they should be treated with a great deal of caution e. g. *Отношение к статусу*.

²⁸ As Kupidura states, “[a]ccording to the well-known Finnish linguist and pedagogue Tove Skutnabb-Kangas, this term denotes a kind of discrimination based on language, as well as an ideological attitude and socio-political practice aimed at conscious and consistent reduction of language rights, leading eventually to the destruction of language as the main feature of a nation or ethnic group” (in Polish: “Według znanej fińskiej lingwistki i pedagożki Tove Skutanbb-Kangas termin ten oznacza rodzaj dyskryminacji ze względu na język, a także postawę ideologiczną i praktykę społeczno-polityczną, mającą na celu świadome i konsekwentne ograniczanie praw językowych, prowadzącą ostatecznie do wyniszczenia języka jako głównej cechy danego narodu lub grupy etnicznej”; Kupidura, 2015, p. 288).

²⁹ In Polish (which is the language of the analyzed publication): “Każde państwo realizuje pewną politykę językową, nawet jeśli formalnie nie artykułuje jej zasad i nie wdraża ich formie odpowiednich aktów prawnych, programów czy przedsięwzięć albo – tak jak Stany Zjednoczone w ciągu niemal całego minionego stulecia – oficjalnie wyznaje politykę braku ingerencji (*laissez-faire*) w procesy językowe. Przecież polityka językowa w szerokim rozumieniu oznacza nie tylko system działań ukierunkowanych na wspieranie jednego (lub kilku) języków i odpowiednio nie-wspierania, czyli marginalizowania, a niekiedy i zakazywania innych języków. Polityka językowa oznacza także wybór takiego, a nie innego standardu języka (lub języków) narodowego, udoskonalanie zasad pisowni, wydawanie słowników, omawianie i wprowadzanie nowych terminów, naukę i stosowanie języków obcych, tłumaczenie literatury pięknej i naukowo-technicznej, dokumentacji prawnej itd. Z tego względu nawet monoetniczne i jednojęzyczne kraje, które w dzisiejszym świecie raczej należą do rzadkości, również realizują pewną politykę językową – niezależnie od tego, czy nazywają swoje działania (lub brak działań) *polityką*” (Riabczuk, 2015, pp. 304–305).

those adopted in, e.g. multilingual countries of Western Europe, the United States or Canada. Ukrainian language policy appears to him as not only an instrument to protect the rights of individuals, but also to highlight the post-colonial nature of the Ukrainian society. This awareness, however, as it can be assumed, would – according to Riabchuk – bring results in the form of opposition to the *Creole* Ukrainian elites. These elites, he argues, still try to limit the development and protection of cultural determinants of the consistently Ukrainian culture. In his opinion, the situation is dramatic. Beating the alarm, he even states that in the conditions of “undeclared war and patriotic mobilization, signals coming from the Ukrainian-language camp that the Russification of public and media space is progressing, that the provisions of the Constitution and relevant laws providing for mandatory knowledge and use of the Ukrainian language by all state officials are systematically ignored, and that Ukraine is turning into yet another variant of Russia, although one respecting peace more and more liberal, remain almost imperceptible. Thus, as the critics say, it consolidates and legitimizes as a *Creole* Russian-speaking state with a marginal place for Ukrainian-*Aborigines*.”³⁰

Riabchuk strengthens his argument by outlining theoretical views on the nature and functions of language. He observes that on the one hand, it has long been shown that language is not a neutral communication tool. According to him, the fact of which language someone speaks determines what kind of person he or she is. At the same time, each of the existing languages brings a unique vision of the world, so it requires protection and deserves it. This protection is sometimes necessary, since languages do not exist and do not develop in a vacuum, but next to other languages. Hence languages are more expansive because giving, e.g. access to better social roles and greater opportunities for personal development, may be and often is a mortal danger for languages that are on the defensive. In this case – there is no doubt in the view of Riabchuk – a weaker language should be supported, also legally, in an attempt to save in this way a part of the cultural heritage and the heritage of humanity. Finally, in his opinion, we should remember that languages are sometimes used as a tool of governance, social fragmentation, creating artificial hierarchy and doing harm. In his opinion, a well-designed language policy should also oppose this. Through such policies and their influence, the unmasking of linguistic injustice and compensation for language damages should supposedly take place (Riabczuk, 2015, pp. 308, 313).

It ought to be remembered – Riabchuk asserts – that in Ukraine the Russian language has for a long time destroyed the Ukrainian language. For this reason, Ukraine cannot afford a policy of specific language *laissez-faire*, which in practice would mean legally sanctioned bilingualism, two state languages – Ukrainian and Russian. But in the meantime, “the term of official bilingualism (or two official languages) is in this context only

³⁰ In Polish: “niewypowiedzianej wojny i patriotycznej mobilizacji – prawie niezauważalne zostają sygnały dochodzące z ukraińskojęzycznego obozu o tym, że rusyfikacja przestrzeni publicznej wraz z medialną postępuje w dalszym ciągu, że przepisy Konstytucji oraz odpowiednich ustaw stanowiące o obowiązkowej znajomości i wykorzystywaniu języka ukraińskiego przez wszystkich urzędników państwowych są systematycznie ignorowane i że Ukraina przeistacza się w jeszcze jeden wariant Rosji, tyle tylko, że bardziej szanujący pokój i bardziej liberalny. Czyli, jak powiadają krytycy, utwierdza się ona i legitymizuje, jako *kreolskie* rosyjskojęzyczne państwo z marginalnym miejscem dla ukraińskojęzycznych *aborigenów*” (Riabczuk, 2015, p. 303).

an attempt to legally sanction postcolonial *normality* (actual domination of the Russian language and the Russian oligarchy) and to prevent their institutional revision by legal means.”³¹ Additionally, according to Riabchuk, “[i]t is symptomatic that none of those fighting for bilingualism in Ukraine take the trouble to explain to concerned opponents how they plan to prevent the Belarusian (or Soviet) scenario of functioning of the two allegedly equal languages, one of which (and it is easy to guess which one), in practice, will prove to be *more equal*.”³²

Thus, when reading the analyzed text, it is difficult to ignore the impression that the author expects that the language policy preventing legal sanctioning of bilingualism will perform two functions. Firstly, it will enable the protection and promotion of the Ukrainian language, which has been ravaged for a long time. Secondly, this policy can sharpen judgment on the socio-political situation in Ukraine, as in its light the post-colonial condition of the country and the central socio-political division determining the dynamics of conflicts taking place therein supposedly become more visible. In other words, as already mentioned, according to Riabchuk, Ukrainian society is still divided primarily into the privileged elite of Creoles and underprivileged indigenous people. The interests of these groups are contradictory, and the controversy about bilingualism in Ukraine is supposed to be a perfect illustration as if the best proof for this theory. The author himself puts this issue as follows: “postcolonial specificity in Ukraine is determined by the socio-economic domination of the *Creole* oligarchy, which reinforces the domination by using appropriate discourse (including in the sphere of language and culture), stressing *the normality* of the post-colonial *status quo* and effectively discrediting contra-discourse attempts of the natives to problematize and deconstruct this *normality* abnormal for them.”³³

5. Conclusions

Based on the above analysis, some cautious conclusions may be proposed. These should not be seen as statements conclusive with regard to some general issues. The theses discussed below allow rather focus research attention on certain phenomena occurring in the post-Soviet space, especially in Russia and Ukraine. These phenomena seem

³¹ In Polish: “hasło oficjalnej dwujęzyczności (czy dwóch języków urzędowych) jest w tym kontekście jedynie próbą prawnego usankcjonowania postkolonialnej *normalności* (faktycznej dominacji języka rosyjskiego i rosyjskojęzycznej oligarchii) oraz uniemożliwienia ich instytucjonalnej rewizji na drodze prawnej” (Riabczuk, 2015, p. 314).

³² In Polish: “Symptomatyczne, że nikt z walczących o dwujęzyczność na Ukrainie nie zadaje sobie kłopotu, by wyjaśnić zaniepokojonym oponentom, w jaki sposób planują oni uniknąć białoruskiego (czy sowieckiego) scenariusza funkcjonowania dwóch rzekomo równoprawnych języków, z których jeden (łatwo domyślić się który) w praktyce okaże się *równiejszy*” (Riabczuk, 2015, p. 314; see also: Vasilevich, 2015, pp. 211–231).

³³ In Polish: “postkolonialna specyfika na Ukrainie determinowana jest przez społeczno-gospodarczą dominację *kreolskiej* oligarchii, która wzmacnia tę dominację poprzez stosowanie odpowiednich dyskursów (w tym w sferze językowo-kulturowej), akcentujących *normalność* postkolonialnego status quo i skutecznie dyskredytujących kontradyskursywne próby tubylców, by tę nienormalną dla nich *normalność* problematyzować i dekonstruować” (Riabczuk, 2015, p. 314).

to be symptomatic in the sense that in their light rhetorical dimensions of the post-Soviet language policies are to some extent revealed.

First of all, the thesis that language policies remain in the post-Soviet region as an essential tool for creating one's own and someone else's image seems right. Speaking of them, various entities characterize, more or less accurately or fairly, systems of values shared by themselves and others. Moreover, these policies seem highly rhetorical, focused on the needs of audiences to whom the message is addressed.

The most frequently cited arguments in favor of a specific language policy present in the post-Soviet space can be generally divided into two groups:

- 1) a given language policy is the right one since it serves the interests of the political community pursuing it; it provides security, order, law, and justice;
- 2) a given language policy is the right one since it is based on the principle of respecting and protecting the rights of individuals in dealing with the state apparatus and its representatives.

It seems that both arguments are widely approved by post-Soviet societies and hence evaluated as rhetorically strong. For this reason, there are a lot of people willing to use both types of justifications. It is, therefore about convincing people that the promoted language policy is aimed at balancing the interests of both the community and the interests of individuals.

Moreover, one may risk a careful claim that in the post-Soviet space, within the framework of discourse regarding language policies, their creators devote much attention to the issues of instability and threats, stressing the need to protect a specific language or languages. The language sphere appears to them as sometimes strongly conflictual; it happens that they position languages in an antagonistic way, showing, e.g. that the Ukrainian language is being replaced by the Russian language.

However, there is also a narrative, in which the language policy is not only defensive. It is frequently emphasized that investment in the teaching of the state or native language brings tangible benefits and is a kind of opportunity. Moreover, the languages to be protected are very clearly affirmed, sometimes even worshipped.

Implementers of language policies in the post-Soviet regions undoubtedly do not conceal their polemical character. Thus, especially in the comments on various solutions applicable to language issues, own proposals are positioned to others. Large social groups are genuinely interested in how the authorities of the post-Soviet countries treat language questions. Therefore, the issue remains politicized; politicians are eager to use it, comparing with other policies.

Language pluralism is not seen as something inherently right or wrong. Attention is given to both the opportunities created by the co-existence of many languages side by side and related threats. In principle, however, there is no serious talk about a qualitative enrichment of all languages, which would happen in the process of their mutual influence.

It seems that the creators of language policies in the post-Soviet region treat languages as separate systems, within expressly set or at least settable limits. Little is said about dim contours of languages as well as their mutual relations. Borrowings are often approached as something problematic and not as a natural process that can lead to the expansion of the language resources and measures of expression.

The approach treating languages as points of reference to each other is disregarded. There is also no in-depth discussion on the benefits of the art of translation, propositions to introduce a wide practice of translating texts for school education are rare. Little attention is paid to the highly significant but also sensitive issue expressed, for example, by Goethe in his famous quotation: “He who does not know foreign languages knows nothing of his own” (*Wer fremde Sprachen nicht kennt, weiß nichts von seiner eigenen*; Goethe, 1907). In the post-Soviet discourses on language policies, it is difficult to find a sound belief that learning foreign languages is an investment in one’s own language. Perhaps this is because nowadays these issues seem to be too complicated and their implementation utopian? Perhaps this is so also because spreading a belief in their importance requires an intensive action of many people? Perhaps this is one of the crucial persuasive tasks in the twenty-first century.

References

- Aristot. Rh. 1.2.1. Aristotle in 23 Volumes, vol. 22, translated by J. H. Freese, *Aristotle*, Cambridge–London, Harvard University Press, William Heinemann Ltd. 1926, The Annenberg CPB/Project, <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0060%3Abook%3D1%3Achapter%3D2%3Asection%3D1>.
- Burke K. (1969), *Rhetoric of Motives*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.
- Cardinal L., Sonntag S. K. (2015), *State Traditions and Language Regimes. Conceptualizing Language Policy Choices*, in: *State Traditions and Language Regimes*, eds. L. Cardinal, S. K. Sonntag, McGill-Queen’s Press, Montreal & Kingston, London–Ithaca.
- Cywiński B. (2013), *Szańce kultur. Szkice z dziejów narodów Europy Wschodniej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Goethe J. W. (1907), *Maximen und Reflexionen. Aphorismen und Aufzeichnungen*, Nach den Handschriften des Goethe- und Schiller-Archivs hg. von Max Hecker, Verlag der Goethe-Gesellschaft, Weimar. Aus Kunst und Altertum, 3. Bandes 1. Heft, 1821.
- Isaacs R., Polese A. (eds.) (2016), *Nation-Building and Identity in the Post-Soviet Space: New Tools and Approaches*, Routledge, London–New York.
- Kupidura R. (2015), *Demokracja a język. Dyskusja wokół „Ustawy językowej” na Ukrainie*, in: *Dyskurs postkolonialny we współczesnej literaturze i kulturze Europy Środkowo-Wschodniej. Polska, Ukraina, Węgry, Słowacja*, ed. B. Bakula, Poznań.
- Lausberg H. (1998), *Handbook of Literary Rhetoric A Foundation for Literary Study*, Foreword by G. A. Kennedy, Translated by M. T. Bliss, A. Jansen, D. E. Orton, Edited by D. E. Orton, R. D. Anderson, Brill–Leiden–Boston–Köln.
- Lichański J. Z. (2007), *Retoryka: Historia – Teoria – Praktyka*, vols. 1–2, Warszawa.
- Perelman Ch. (2002), *Imperium retoryki. Retoryka i argumentacja*, PWN, Warszawa.
- Riabczuk M. (2015), *Polityka językowa na Ukrainie: minione debaty i przyszłe rozwiązania*, in: *Dyskurs postkolonialny we współczesnej literaturze i kulturze Europy Środkowo-Wschodniej. Polska, Ukraina, Węgry, Słowacja*, ed. B. Bakula, Poznań.
- Shiffman H. F. (1998), *Linguistic Culture and Language Policy*, Routledge, London–New York.
- Vasilevich H. (2015), *Linguistic Rights in Belarus: Law and Practice*, in: *Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities in Europe*, ed. E. Kuzborska, Artpoint, Vilnius.
- Volkmann R. (1995), *Wprowadzenie do retoryki Greków i Rzymian*, Wydawnictwo DiG, Warszawa.
- Worthington I. (ed.) (2010), *A Companion to Greek Rhetoric*, Malden–Oxford–Chichester.

Ziomek J. (1990), *Retoryka opisowa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków.

Марусик Т., *Державна мова політика в Україні останнього десятиліття*, <http://universum.lviv.ua/journal/2015/2/marusyk.htm>.

Отношение к статусу русского языка в Украине (пресс-релиз подготовлен Дарыной Пироговой)//КМИС, 10.04.2015.

Празаускас А. (1992), *СНГ как постколониальное пространство*, “Независимая газета”.

Совместное заседание Совета по межнациональным отношениям и Совета по русскому языку, 19 мая 2015 года, <http://kremlin.ru/events/president/news/49491>.

Polityki językowe jako instrument kształtowania i retorycyzmu w stosunkach wzajemnych w regionie poradzieckim

Streszczenie

Obszar postradziecki zamieszkują wspólnoty posługujące się wielką liczbą języków i dialektów. Mozaika językowa regionu kształtowała się przez tysiąclecia. Częstokroć stanowiła czynnik poważnie oddziałujący na rozwój sytuacji geopolitycznej w tej części globu.

Obszar postradziecki pozostaje przestrzenią, w której kwestie językowe nadal jawią się jako wyzwanie. W sporym stopniu tradycyjne problemy uległy komplikacji w okresie regionalnej ekspansji ruszczyzny w wiekach XIX oraz XX. Aktualnie państwa regionu starają się prowadzić bardziej lub mniej autonomiczne polityki językowe, niekiedy obliczone na łagodzenie, niekiedy na zaostrzenie miejscowych konfliktów socjopolitycznych. Polityki te nierzadko okazują się instrumentem, przy pomocy którego gracze regionalni usiłują niwelować tudzież zwiększać rozdźwięki w stosunkach wzajemnych. Co więcej, rozwiązania polityczne w kwestiach językowych często służą jako argumenty w rywalizacji aksjologicznej pomiędzy wspólnotami zamieszkującymi przestrzeń byłego ZSRR.

Celem tekstu jest analiza wybranych aspektów wspomnianych polityk. Stanowi on także próbę ogólnej charakterystyki ich właściwości retorycznych oraz potencjału argumentacyjnego.

Słowa kluczowe: polityka językowa, aspekty retoryczne polityki językowej, obszar postradziecki, specyfika polityk językowych obszaru postradzieckiego

Marek ŻYROMSKI

Adam Mickiewicz University in Poznań

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8397-8730>

The cult of personality as an important feature of totalitarian propaganda

Abstract: The totalitarian system, in contrast to the system of representative democracy (based on impersonal procedures), is strongly related to the position of the leader. Therefore, the cult of the individual not only serves to consolidate the power of a totalitarian leader, but also contributes to the legitimacy of the entire political system. The article presents the propagation and creation of the cult of the individual around three leaders of totalitarian states: Stalin, Mussolini and Hitler.

Key words: propaganda, totalitarianism, individual worship, Stalin, Mussolini, Hitler

1. Introduction

Nowadays a great increase of right-wing (or even antidemocratic) values and political views can be observed in some European countries. Certainly, this can be connected with the enormous flow of migrants to Europe, especially in 2015. Many surveys of political opinion show the growing position of such parties as German AFD (*Alternative für Deutschland*) and *Fronte Nationale* in France. In the latest opinion poll in Germany (carried out in the beginning of May 2016), AFD had gained as much as 15% of support. Just a few weeks ago (at the end of April 2016), in the first round of the presidential elections in Austria, the best results were obtained by the candidates who openly presented antidemocratic and nationalistic values. Nevertheless, the growth of anti-migrant attitudes can also be observed in some countries which are not ‘in the first line of the battle,’ like Poland. However, there is still a long way from such political views to the victory of fascist (or at least neo-fascist) parties in any European country. But you never know, as Lisa Minelli said to Michael York in the final scene of the famous movie *Cabaret* (however in a rather non-political context).

In this article the cult of personality that emerged and developed in three totalitarian states of interwar Europe will be analyzed, namely Italian fascism, German nazism and Soviet communism. All three totalitarian dictators, i.e. Benito Mussolini, Adolf Hitler and Joseph Stalin developed the cult of personality on a really enormous scale. Nevertheless, this cult of personality served not only to strengthen their position within the totalitarian structure of power but also formed an important part of totalitarian propaganda. That is what this article is about. In my most recent book I present and analyze the question of the mutual relationship between propaganda and terror in the cases of some totalitarian regimes (Żyromski, 2015)

Undoubtedly, taking into consideration the three above-mentioned totalitarian states (Italy, the Third Reich and the Soviet Union) the greatest level of repression and terror

can be observed in the case of Stalinist Soviet Union. No one could be certain of their social and political position or even their lives, especially during the Great Terror of 1937–1938. Therefore, Stalinist propaganda was not especially sophisticated because the terror was more than sufficient to keep the population of the Soviet Union out of politics and to maintain the dominant position of the communist party and of its leader (*vohzd*), Joseph Stalin. Nevertheless, the cult of Stalin reached quite enormous proportions. On the other hand, the level of repression in Italy during the reign of Mussolini certainly was not as big as in the two other totalitarian states. Consequently, both the fascist propaganda and the cult of Mussolini (the *Duce*) were more developed and it was even in concordance with some important features of the Italian society. In my opinion, the German Third Reich took an intermediate position in the relation between propaganda and terror. Undoubtedly, the terror was terrible in Nazi Germany but this terror and repression was directed (before the outbreak of the Second World War) mainly against some groups of German society like Jews or disabled people. Nevertheless, also in the Third Reich, the cult of a totalitarian leader (the *Führer*) and dictator (Adolf Hitler) reached an enormous level and some of its manifestations were very strange, indeed. It is interesting that the position of a totalitarian dictator, and especially the cult of personality was, at it seems, sometimes even greater than the level of propaganda itself, as was the case in fascist Italy.

Certainly, the cult of personality cannot be only limited to the totalitarian regimes. It is not even the invention of modern civilization and political culture. For instance, some great political leaders of antiquity, like the first Roman emperor Augustus developed quite a sophisticated cult of personality (Zanker, 1999). The figure of Octavianus Augustus is especially important in this context because the position of this founder of Principate (the early Roman Empire) was used as a model by Benito Mussolini in building his own political position and his own cult of personality. Nevertheless, the first modern political personality cult emerged in the middle of the nineteenth century when Napoleon III received the crown in France in 1851. Jan Plamper, in the introduction to his very famous book on the Stalin cult, enumerated five features of modern political personality cults (Plamper, 2012, XVII). Before the modern era some personality cults were directed only to the elite of the given society but now such political personality cults are ‘children of mass politics’ because they are directed to the whole society. The second feature is the use of mass media on an enormous scale. Additionally, the modern political personality cults can be observed only in closed societies, they are children of a secular age and they can be described as an exclusively “patricentric phenomenon” (Plamper, 2012, XVIII). Two years after the publication by Plamper, Daniel Leese presented three more features of modern political personality cults. It should be remembered that these three features analyzed by Leese, in addition to Plamper’s five features, can be valid only in case of party dictatorships that developed in Europe in the twentieth century. However, all three political systems (fascist Italy, Nazi Germany and Stalinist Soviet Union) can best be presented as such party dictatorships. Daniel Leese described his three features of modern political personality cults as follows: “firstly, (they) are often deeply imbued with nationalism and tend to identify the fate of the nation with the fate of the party and its current leader [...] Secondly, the emergence of leader cults is strongly encouraged through the lack of rules governing political ascent and survival [...] Thirdly, party dicta-

tors mostly rely on mass festivals and rituals to stage participation and approval” (Leese, 2014, p. 342).

Undoubtedly, both the introduction and later on the development of different cults of personality served to legitimize the totalitarian regime of power. Certainly, the notion of legitimation of political power is not easy to analyze. As David Beetham pointed out, the question of legitimation of political power has to be presented in three different dimensions (more or less closely interconnected with one another): the legitimate path to power, the use of power in concordance with some political and social preferences of the given society and in concordance with some important legal basis of power (Beetham, 1991, 2001). The question of the legitimation of political power can best be presented in terms of the political process. The given social and political order cannot be legitimate forever. For instance, the communist power in Eastern Europe (for instance in Poland) was not gained in a legitimate process because it was simply enforced by the Soviet Red Army. Nevertheless, thanks to the process of rebuilding the economy and transforming the social structure after the terrible Second World War, even this communist (or, afterwards, socialist) power gained some level of social support. Of course, it was impossible to measure, or even estimate, this level of support because there were no public opinion polls. Yet the true nostalgia for the communist (or rather socialist) times testifies that this power received some legitimacy. The situation is quite the opposite in the case of fascist Italy and, even more, in the case of Nazi Germany. Although the fascists gained their power in an illegitimate way (the march of the so-called ‘black shirts’ on Rome in 1922), the social support for fascist power persisted practically until the end of the regime in July 1943. On the other hand, the Nazis received power (almost) in a democratic and legitimate way, thanks to gaining first good and afterwards even better results in parliamentary elections. Therefore, the Third Reich enjoyed significant social support practically until the military disaster in Stalingrad (February 1943). However, even after Stalingrad, the Nazi power did not collapse suddenly (like the fascist system in Italy) and lasted until the suicide of Adolf Hitler. Thus, the political regime can not only gain but also lose its political legitimacy. “The Communist, Nazi and Fascist regimes of the twentieth century sought to legitimize themselves through a combination of appeals to tradition, legal right and charisma. What is unique and striking about them is the way in which they sought to construct legitimacy, by investing ideas, events, institutions, particular offices and personalities with charisma” (Rees, 2004, p. 3).

2. The cult of personality in the Soviet Union – Lenin and Stalin

In post-revolutionary Russia (and later in the whole of the Soviet Union), Lenin – the leader of the communist revolution of 1917 – became a natural candidate for the political personality cult. Nina Tumarkin devoted a whole book to the question of Lenin’s personality cult. “The cult of Lenin’s memory that dominated Communist Party ritual in the 1920s [...] The cult was built gradually during Lenin’s lifetime and just after his death by people at all levels of Soviet political life” (Tumarkin, 1997, XVII). Nevertheless, as a kind of polemics, Allan Todd pointed out afterwards that, in his opinion, during the lifetime of Lenin “(t)here was no leadership or personality cult [...] after his death

a ‘cult of Lenin’ was created by Stalin” (Todd, 2002, p. 42). But there is significant proof that the personality cult of Lenin already developed during the life of the leader of the communist revolution. As early as 1918, some places were named after Lenin (Davies, Harris, 2014, p. 141). The most important representation of Lenin’s personality cult was connected with his fiftieth birthday in 1920; by the way, the introduction of Stalin’s personality cult was also connected with the fiftieth birthday of the dictator celebrated in 1929 (although Stalin was actually born in 1878 and not in 1879). In the case of Lenin, “Agitprop used his birthday to launch an agitational campaign around Lenin [...] On April 23, 1920, the central press was filled with greetings, paeans, and poems honoring Lenin’s fiftieth birthday. *Pravda* and *Izvestiia* devoted almost all their news coverage to the event and [...] published articles praising Lenin written by leading members of the party” (Tumarkin, 1997, p. 97). Some articles had been written by such Bolsheviks as Trotsky, Zinoviev, Stalin or Bukharin. Moreover, Agitprop published two popular biographies of Lenin – one book (by V. I. Nevsky) was published in as many as 200,000 copies. There were also some posters prepared which stressed the theme of Lenin’s link with the people (*narod*). But the “press campaign of April 23, 1920, which deliberately stressed the emotional bonding between Lenin and the people” (Tumarkin, 1997, p. 100) was especially important. Besides, “in 1920 Lenin was not only the head of the first state to call itself socialist, but was also the acknowledged leader of the international communist movement” (Tumarkin, 1997, p. 99).

As in the case of other totalitarian dictators analyzed in this article, the process of creating personality cult around Lenin served not only to strengthen his personal position but also (or perhaps primarily) aimed to legitimate the power of communists who gained power in an illegitimate way (thanks to the revolution against the existing order). “The evident purpose of this press campaign was to strengthen the perceived legitimacy of the party’s authority by concentrating it in the titanic talent and personal heroism of its idealized ruler. Lenin’s supporters self-consciously equated him with the party and its policies [...] They were turning him into a mythical figure [...] by celebrating the anniversary of his birth as a holiday, they were making him a focus of party rituals” (Tumarkin, 1997, p. 98).

Similar to Stalin, Lenin also had a rather ambivalent position and attitude toward the cult of personality. “Lenin did hate to hear himself lauded in odes and speeches, disliked being the recipient of flattery and extravagant gifts, and avoided photographers, painters and sycophants [...] He was supremely self-confident and had no need of such vanities. What he sought throughout his life was the means to impose his will on a populace” (Tumarkin, 1997, pp. 24–25). During the above-mentioned fiftieth anniversary of his birth (organized by the Moscow party committee), Lenin entered the celebration only after some initial speeches “suggesting that in future the party should find more appropriate ways to mark anniversaries” (Davies, Harris, 2014, p. 138). On the other hand, Hitler, and especially Mussolini, did not have such problems with the cult of personality.

When in 1922 Lenin fell ill, a complete propaganda apparatus was created in order to perpetuate his authority by establishing the first institutions of the Lenin cult. In the very next year, Lenin survived a major stroke (March 9, 1923) and, as early as April 1923, the Moscow party organization decided to establish the Lenin Institute in Moscow (with Kamieniev at its head). Even during Lenin’s lifetime his personality cult was based

mainly on visual propaganda. During the revolution of 1917 about half the population was formed by illiterate people. Therefore, such posters were important, cartoons and other “propaganda trains and ships, which carried the message to the far-flung corners of the new state” (Todd, 2002, p. 42). Just after the death of Lenin the discussion began to build his mausoleum on Red Square in Moscow. “The Lenin Mausoleum combined elements of the Russian practice of venerating tsars and saints. It was designed as an awe-inspiring shrine and place of pilgrimage, situated at the very heart of the country’s capital” (Leader, 2004, p. 6).

Undoubtedly, the Lenin cult fully developed after his death. This cult of personality was used deliberately to strengthen the position of other leading people in the Soviet Union (like Trotsky and later Stalin) and to legitimize the power of the communist party. “A regime that derives its legitimacy from a single ruler risks instability upon his death. But if after death that ruler becomes the object of a cult [...] then that cult can serve as a stabilizing force. This is precisely what happened with Lenin. The cult established nationwide upon his death was based on one theme: Lenin lives! [...] Many statements stressed the immortality of Lenin’s cause” (Tumarkin, 1997, p. 165). The cult of Lenin even transformed to become a kind of secular religion. As Nina Tumarkin wrote, perhaps in too poetic a mood: “the full-blown cult of Lenin was an organized system of rites and symbols whose collective function was to arouse in the cult’s participants and spectators the reverential mood necessary to create an emotional bond between them and the party personified by Lenin. Stylized portraits and busts of Lenin were its icons, his idealized biography its gospel, and Leninism its sacred writings. Lenin Corners were local shrines [...] and its central shrine was the mausoleum on Red Square” (Tumarkin, 1997, pp. 2–3).

After the long struggle for power, the fiftieth anniversary of Stalin’s birth in 1929 (although he was born in 1878) marked not only the beginning of his dictatorial position in the Soviet Union but started the personality cult of Stalin on a really enormous scale. “Stalin’s fiftieth birthday in December 1929 saw the launch of a personality cult to rival Lenin’s” (Merridale, 1990, p. 23). Interestingly, Stalin celebrated only his round birthdays (50, 60 and 70), while Hitler celebrated his birthdays every year and Mussolini simply avoided any single notice of his age, birthdays or health problems. “The cult began on 21 December 1929, when on the occasion of his fiftieth birthday Stalin was glorified on a broad scale in various media – first and foremost in central newspapers like *Pravda*” (Plamper, 2012, XIV). As in the case of Lenin, also on the occasion of Stalin’s birthday as many as eight pages of *Pravda* “were filled with laudatory articles by fellow Party bosses” (Plamper, 2012, p. 29).

However, a significant break in Stalin’s personality cult could be observed soon. In Plamper’s opinion, this break lasted about three and half years and was connected either with the terrible results of the forced collectivization of Soviet agriculture in 1931–1932 or with the process of the concentrating of power in Stalin’s hands. Nevertheless, in 1929, Stalin gained his practically dictatorial position, so the first factor seems to me to be more important.

Similar to the cult of Lenin, “the Stalin cult was an overwhelmingly visual phenomenon [...] 1926 census had revealed an illiteracy rate of 34.6% for males and 63.3% for females” (Plamper, 2012, XV). At first, there emerged some posters, oil paintings and

photographs but in 1937 the movie *Lenin in October* appeared in cinemas with Mikhail Romm as Stalin. Undoubtedly, “in the collective imagination Stalin had become indistinguishable from his portrait. Stalin’s portraits had saturated Soviet space and through portraits Soviet citizens formed an image of their omnipresent leader” (Plamper, 2012, XIII). Jan Plamper introduced the notion of ‘cult products’ which in practice dominated the Soviet space, especially in towns. The Stalin portraits, posters, drawings, statues, busts, films, plays, poems, and songs were simply everywhere. There was no escape from these ‘cult products.’ Similar to portraits of Lenin, Stalin’s portraits were hung in the so-called ‘red corners’ in town flats and village houses of Soviet citizens. It is interesting that in a similar way as sacred icons before the October Revolution, these portraits had to be covered in times of family quarrels. Certainly Stalin was fully aware of the significance of the visual side of his personality cult because he personally and deliberately analyzed every picture before its publication. In sharp contrast with the Third Reich (or even Italy during the dictatorship of Mussolini), in the Soviet Union “there never was anything like a ‘Stalin cult ministry’” (Plamper, 2012, XX).

Victoria E. Bonnell analyzed Soviet political posters under Lenin and Stalin and she observed the significant change in their mutual presentation. On the picture painted in 1925 Stalin was depicted as the best pupil or even closest collaborator of Lenin. “Posters graphically depicted the relationship between the two men creating a visual subtext that implied a connection between Stalin’s sacred aura and his association with Lenin” (Bonnell, 1999, p. 156). Only in the time of the terrible forced collectivization of Soviet agriculture in 1931, Lenin invariably took precedence visually. This changed “on May Day 1932, when identically sized full-face portraits of Lenin and Stalin hung in Moscow’s Pushkin Square. It was not long before some artists began to accentuate Stalin’s image, at the expense of Lenin’s” (Bonnell, 1999, p. 157). Starting in 1933, Stalin was presented on posters and pictures simply as the living genius. “A 1936 poster with a portrait of Stalin appeared in an edition of 250,000” (Bonnell, 1999, p. 160). Also in the mid-1930s, Stalin began appearing in connection with some successes of Soviet industry, sport or even with some expeditions and flights of Arctic explorers and aviators. Similar to Stalin, Mussolini also presented himself as the embodiment of modernity and high technique. At that time we can observe “Stalin’s automatic identification with the successes of Soviet economic and social policy, and by the growing ritualization of greetings, pledges and tributes to the leader. By the late 1930s, glorification of his wisdom, strength and courage, his unique contribution to the development of Marxism–Leninism, and his historic achievement in building socialism in the USSR was mandatory in all spheres of public life” (Barber, 1993, p. 38).

Whereas the celebrations of Stalin’s sixtieth birthday occurred in December of 1939, during the Second World War (however for Russians the war started in earnest on June 22, 1941), the seventieth birthday of the dictator took place after the war, in 1949. “A tremendous manifestation of the ideological front and of support for the Soviet Union occurred with the celebration of Stalin’s seventieth birthday in December 1949” (Aman, 1992, p. 28). In contrast to celebrations of Stalin’s fiftieth and sixtieth birthdays, the celebration in 1949 emerged as a really international affair. “Stalin’s 70th birthday in 1949 was the most extensive celebration of his leader cult” (Behrends, 2004, p. 161). For instance, as part of the preparations – “VOKS, the Soviet agency for cultural ex-

change and propaganda abroad, sent 1455 portraits of Stalin to Poland” (Behrends, 2004, p. 165). In the opposite direction, socialist Poland prepared and sent as many as 563,340 letters to Stalin. Of course, there was nothing spontaneous in these letters. In the socialist state of Poland the “party state demonstrated that it had the means to mobilize society for these festivities” (Behrends, 2004, p. 165). Nevertheless, as early as 1945, in Warsaw, the capital of Poland, one of the main streets in the center (*Aleje Ujazdowskie*) changed its name in favor of Marshal Stalin (*Aleja Marszałka Stalina*). “Communist propaganda claimed that Stalin personally represented Polish interests in the international arena” (Behrends, 2004, p. 164). On the other hand, Warsaw was the only capital city in Eastern Europe in which there was no monument to Stalin. However, the great Palace of Culture and Science (*Pałac Kultury i Nauki*) fulfilled a similar function, which during the communist time was named after Stalin. After the Second World War some cities in Eastern Europe (mainly industrial cities) changed their names in favor of Stalin; for instance, in Poland Katowice became Stalinogród and on August 23, 1950 the Romanian city of Braşov changed its name to Oraşul Stalin (the city of Stalin – Stalingrad) (Anders, 1992, p. 41).

3. Benito Mussolini – *Duce ha sempre ragione*

The leader (*Duce*, derived from Latin *Dux*) is always right. Such was the last (tenth) oath pledged by members of the Italian youth organization ONB (*Opera Nazionale Balilla*). “Mussolini’s photograph was distributed to children who received a gift package for the Epiphany (*Befana fascista*)” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 79). There was even soap in the shape of Mussolini. In schools every classroom was adorned with a picture of Mussolini and pupils started (and finished) their school day with some reverence toward the *Duce*. Italians have always liked to talk a lot and almost with no end (*ad kalendas Graecas*). During the fascist era such endless discussions finished quite often with this well-known sentence: *Duce ha sempre ragione*. This slogan had been invented by the young fascist Leo Longanes and appeared in a book published in 1926.

In contrast to Lenin and Stalin, but similar to Hitler (with Goebbels), Mussolini had his ‘cult minister.’ Achile Starace, Fascist Party General Secretary (1931–1939), not only created but also orchestrated the personality cult of Mussolini. Nevertheless, in the very beginning of Mussolini’s career “the cult of the Duce owed much of its early momentum to Arnaldo Mussolini, who used his position as editor of *Il Popolo d’Italia* to portray his elder brother as a man of incomparable ability. From the mid-1920s the cult accelerated rapidly” (Duggan, 2008, p. 477). Margherita Sarfatti, a close friend of Mussolini, wrote his biography with a characteristic title *Dux* (1925–1926). This book had 17 editions selling about 200,000 copies just in Italy and it was translated into 18 languages. “As a journalist and propagandist, Mussolini was quick to see the potential of radio and cinema, and the 1930s saw his regime make increasing use of the mass media” (Neville, 2015, p. 113). Both Stalin and Hitler liked to see as many movies as was possible. During such private film shows, they could also discuss some important political problems with their close collaborators. It was Mussolini who ordered the building of the greatest (at that time) film studio in the world, the famous *Cinecittà* situated on the south-eastern outskirts of the Italian capital

Rome. "He was the first politician of the twentieth century to make use of modern communication techniques. Mussolini subsidized several films about his accomplishments, his rambling speeches, voluminous tomes, an autobiography, and several authorized biographies were sold in glossy editions" (Merriman, 2010, p. 1008).

Mussolini was certainly the best educated among totalitarian dictators analyzed in this article. Only the *Duce* spoke foreign languages and, for instance, could hold conversations with Hitler without an interpreter. "An enormous variety of media were used to propagate the cult of the Duce. Newspapers were obliged to give extensive coverage to his daily activities and report his speeches in glowing terms" (Duggan, 2008, p. 478). As in the case of other totalitarian dictators, many 'cult products' (to use Plamper's term) were used to propagate the achievements (both real and false) of the *Duce*. In every Italian town (and perhaps also in every village) there were "innumerable paintings, posters, sculptures, statues and medals. Radio and film became increasingly important vehicles of the cult during the 1930s" (Duggan, 2008, p. 478). Perhaps on every street and almost in every house the portrait or at least a photograph of Mussolini hung, very often there was also some graffiti of the *Duce*. "Every year the fascist party printed a calendar iconographically dominated by Mussolini and encouraged every good citizen to buy it" (Falasca-Zamponi, 1997, p. 78).

An allusion to the *Duce's* 'messianic status' played a very important role in the cult of Mussolini. The situation was similar in the case of Hitler, but not in the case of Stalin (perhaps a little bit in the case of Lenin's posthumous cult). "By the early 1930s, Italian journalists were required to capitalize He, Him, and His when referring to the Duce, as they did when mentioning God or Jesus Christ. All Italians at age eighteen had to take an oath to obey Mussolini. Italian press agents worked to enhance his image abroad" (Merriman, 2010, p. 1008).

Quite similar to Hitler, in the case of Mussolini there were two important (but completely different) motifs which were used intensively. First of all, some propagandists stressed the simple origin of the *Duce*, which enabled him to keep close and perhaps even intimate relations with the Italian people. At the same time, however, Mussolini was presented in many 'cult products' as the great statesman, attributed with almost supernatural intuition. Mussolini's simple origins, together with his parents and the place of his birth, received almost a religious significance. "The Duce's blacksmith father became the carpenter Joseph while his patient and long-suffering mother, the schoolteacher Rosa, took the part of Mary" (Duggan, 2008, p. 479). Similarly, the little family house in the tiny village of Predappio (in the region of Emilia Romagna) functioned in Italian mass tourism. However, in this case, tourism was very close to a religious pilgrimage. "Visitors were invited to see themselves as pilgrims and behave with reverence" (Duggan, 2008, p. 479).

It is interesting that the second above-mentioned motive of the *Duce's* cult (i.e. his presumed supernatural possibilities) were demonstrated in practice just after the fascist march on Rome in 1922. The first 'divine' intervention of Mussolini took place as early as June 1923 during his visit to Sicily. "At the time the Volcano Etna was erupting. The moment Mussolini arrived, however, the lava stopped its flow, and according to journalists' reports, a whole village was saved from destruction" (Falasca-Zamponi, 1997, p. 71). Afterwards, in just one year (from the end of 1925 to the end of 1926) Mussolini

survived four attempts on his life. The situation obviously strengthened the myth of special powers possessed by the *Duce* – especially his ‘immortal’ qualities. The case of Hitler’s myth (who survived over 40 attempts on his life), especially after July 20, 1944 was quite similar. Starting in 1925, Mussolini’s speeches were transmitted live by radio. The process of the growing deification of Mussolini achieved its peak perhaps in the summer of 1929 when *La Tribuna* (of July 25, 1929) published the Christian *credo* changed in favor of the *Duce*: “I believe in the high *Duce* – maker of the Blackshirts – and in Jesus Christ his only protector” etc. (Falasca-Zamponi, 1997, p. 64). Such presumed superhuman qualities separated Mussolini from the Italian people.

In contrast to Stalin (and to a lesser degree also to Hitler), Mussolini liked to travel very much. After a fascist march on Rome in just one year (from November 1922 to October 1923) Mussolini visited most (3/4) regions of Italy. In many places people had never before seen an Italian head of government. “Mussolini in contrast to his predecessors, travelled all over Italy to deliver speeches, and he often returned to the same city more than once” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 85). The *Duce* not only presented his views in speeches but he quite often engaged in some dialogues with the crowd who usually gathered in the central square (*piazza*) of a town. Before the fascist march on Rome, Gabriele D’Annunzio operated in the same way in Fiume (modern Rijeka in Croatia). “Emotional appeals and direct communication helped Mussolini to enlarge his own audience [...] His face was a spectacle in itself, appropriately coordinated with Mussolini’s oratorical tone and body movements” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 86). Undoubtedly, such poses that seem very strange for us today were fully in concordance with the character of the Italian people.

In contrast to Mussolini, Stalin probably used the plane only once going to a Teheran conference at the end of November 1943 (the flight from Baku), and Hitler used some planes mainly during his political campaigns, like in his famous ‘flights over Germany.’ Mussolini on the other hand even obtained a pilot’s license. Benito Mussolini, in general, liked to make some experiments with new sports and with new modern mechanical vehicles (like fast cars, motors or airplanes). Besides, “airplanes were symbols of a new era, and aviators, like actors, were saluted as stars” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 70). The next instance of Mussolini’s ‘divine’ possibilities occurred in North Africa. “In 1937 newspapers reported the news that rains had finally begun to ease the long drought in Tripolitania and Libya. Incidentally, the rain had come at the time of Mussolini’s visit to the area in March 1937. [...] His power overcame human limits” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 71). In the opinion of Simonetta Falasca-Zamponi, the divine character of Mussolini was conveyed by three important features: immortality, omnipotence and omnipresence (or rather his continuous visibility). Besides, “the image of omnipotence that the regime propagandized reflected Mussolini’s own desire to supervise all decisions and take care of every single question facing the regime” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 67). In practice, there was no escape from the picture and presentation of Mussolini in fascist Italy. “Through his presence Mussolini watched over people: like God, he could see everything [...] The eye of Mussolini resembled God’s eye” (Falasca-Zamponi, 1997, p. 82). “Regime’s propagandists spread an extreme and in retrospect ludicrous personality cult in which Mussolini was elevated into an all-seeing and all-knowing god, a Man who Italians were assured, radiated a divine light and possessed an omniscient intuition” (Bosworth, 2005, p. 3).

Benito Mussolini was a spectacle of his own. He appeared in fascist propaganda as an eternally young and virile man, although he was one of the oldest fascists in Italy. Perhaps his sexual achievements also served to present such an image. Mussolini was certainly the ideal man, ideal at least for the Italian population. "Mussolini insisted that this image of the young Duce persist during the regime" (Falasca-Zamponi, 1997, p. 71). In contrast to Stalin (who celebrated every tenth birthday) and Hitler (who celebrated his birthday every year), Mussolini not only did not celebrate his birthdays at all but no journalist could ever write on this or on the current age of the *Duce*. It was also impossible to mention his health (the *Duce*, like Hitler, had severe digestive problems) and no newspaper could write that he became a grandfather. Although Mussolini liked to play with his favorite cat, it is perhaps impossible to find any picture or photograph of the Duce with a cat. On the other hand, there are many photographs of Mussolini with a lion (in practice a bigger cat, anyway) or sitting on a horse. Usually such pictures had been taken in *villa Torlonia*, the great residence in Rome rented by the *Duce* for a symbolic 1 lire.

Just like in other cases of totalitarian dictators, the cult of the *Duce* served not only to strengthen the power and position of Mussolini himself. "The cult of the Duce was in many respects the principal unifying force in the fascist regime" (Duggan, 2008, p. 479). On the other hand, the cult of personality had been developed at the expense of the position of the fascist party, Fascist National Party (PNF – *Partito Nazionale Fascista*). The myth of Mussolini (*Mussolinismo*) certainly reflected his own wish for power. At the same time, however, "people believed in Mussolini more than in the party and they often differentiated the regime's faults from those of the Duce" (Falasca-Zamponi, 1997, p. 55). Nevertheless, such is perhaps the fate of all the dictatorial and/or totalitarian regimes (or even some authoritarian systems). Such attitude is also in concordance with the famous myth of a good tsar and bad ministers.

4. Adolf Hitler – *ein Reich, ein Volk, ein Führer*

The cult (or myth) of Hitler was created and developed together with the process of centralizing power in his hands, which was encapsulated in the sentence: one state (the Third Reich), one nation, one leader (*ein Reich, ein Volk, ein Führer*). Some information on Hitler's cult appeared earlier in the previous subchapters. First of all, the cult of Hitler had been created, developed and orchestrated by just one man, Joseph Goebbels. "Goebbels' greatest achievement as a propagandist was the creation of Hitler's myth – the *Führerkult*" (Zeman, 1973, p. 35). In his very good and detailed biography of Goebbels, Peter Longerich showed that the Nazi propaganda minister simultaneously fulfilled many functions connected with Hitler's cult (Longerich, 2014). Goebbels supervised all media that existed in the Third Reich (press, radio and later on also television), he took care of many ceremonies which created the close relationship between the *Führer* and the German people, like Hitler's birthday (*Führer Geburtstag*), and many military parades and 'spontaneous' demonstrations.

In many aspects, Nazi Germany imitated 'the older brother' of fascist Italy. For instance, the famous German architect Albert Speer had been sent not only to Greece but also to Italy to see some examples of classical architecture. In a similar way, Benito

Mussolini for quite a long time served as a role model for Adolf Hitler. “While Mussolini kept a bust of Napoleon in his study, Adolf Hitler [...] had long kept a bust of Benito Mussolini in his” (Kertzer, 2014, p. 199). This situation changed gradually together with the growing economic, and especially military position of Nazi Germany.

Similar to the position of Benito Mussolini, in the case of Hitler the Nazi propaganda presented a double picture of this totalitarian dictator: “[t]he necessary double image of Hitler as a superman and a man of the people” (Zeman, 1973, p. 35). It was Goebbels who repeatedly emphasized the simplicity and modesty of Adolf Hitler. Similar to Mussolini, in whose office (on the first floor of *Palazzo Venezia* on *Piazza Venezia* in Rome) the light was deliberately switched on long into the night (like some candles on Napoleon’s desk in the past), the *Führer* was presented by the German propaganda machine as the leader who worked all day (and even great part of night) for the sake of the German people (*Volk*). Goebbels presented the presumed loneliness of Hitler, who had resigned from his private life and private happiness for his people. At the same time Hitler, in a similar way to Mussolini, was presented in Goebbels’ propaganda as the great leader who ended the greatest economic crisis in the whole of German history and who worked very hard to restore the former glory of German Reich, also in terms of international relations. Even before gaining power in 1933, the important part of the cult of the *Führer* had been formed by some quasi-religious motives and ideas.

Ian Kershaw devoted one of his books to the question of Hitler’s myth (Kershaw, 2009). Because there is still no book analyzing the cult of the *Führer*, which is in sharp contrast to the position of Mussolini and Stalin, whose personality cults have been analyzed in separate books and in many articles, the book of Kershaw is so important. Ian Kershaw enumerated as many as seven important bases of Hitler’s myth (Kershaw, 2009, pp. 253–254).

Firstly, Hitler was treated as the embodiment of the German nation (*Volk*), who at the same time rose over some particular interests of many groups of German society. Such social attitudes had been strengthened by the well-known incorruptibility and lack of egoistic motives in Hitler’s life. Similar to Stalin, Hitler had no great personal fortune and, similar to Mussolini, he owed the greatest part of his income to dividends from his book (*Mein Kampf*).

The second base of Hitler’s myth had been created by the previously mentioned economic prosperity achieved after the great economic crisis that hit Germany in the late 1920s. Goebbels’ propaganda presented Hitler as the sole architect of this German economic miracle who ended the great unemployment, who boosted the German economy and who introduced better living standards for many groups of the German society (including workers).

The third base of Hitler’s myth is connected with the famous ‘night of the long knives’ of June 1934 when the whole leadership of the SA (*Sturmabteilungen*) was massacred. The German propaganda machine presented it as the proof of the so-called ‘people’s justice,’ embodied by the *Führer* himself.

Ian Kershaw listed as the fourth base the moderation of Hitler in internal German policy which was in contrast with some much more radical and even extremist elements in the Nazi movement. By the way, in quite a similar way, Stalin presented himself as a modest and moderate man amongst the Soviet communists – of course before he obtained supreme, despotic power.

The fifth base of Hitler's myth is connected with international relations. The German propaganda machine presented him as the fanatic defender of German rights who rebuilt the military and political position of Germany on the international stage. When the first diplomatic and political successes of Germany came in the second half of the 1930s (the demilitarization of Rhineland, the naval agreement with Great Britain, the *Anschluss* of Austria and the Munich conference), Adolf Hitler was presented by Goebbels' propaganda as a genial statesman. By the way, quite similar motifs appeared also in the case of other totalitarian dictators (analyzed in this article).

The sixth base of Hitler's myth emerged in the first part of the Second World War (before the aggression on the Soviet Union of June 22, 1941), when the German strategy seemed to be the best (*Blitzkrieg*). Especially the invasion of France, which Hitler started against the strong opposition from many of his generals, strengthened the position of the *Führer* as the great military commander. Nevertheless, at the same time, Goebbels' propaganda machine presented the image of Hitler as someone who understood the position and some needs of a simple soldier perfectly well because he fought as such in the First World War.

The last, seventh base of Hitler's myth is related to some important fears that already existed in German society. Hitler was presented in German propaganda as the protector of the German nation from real (or perhaps imagined) enemies – like Jews or communists.

Similar to other totalitarian dictators analyzed in this article, Adolf Hitler also had many authoritarian and egocentric attitudes and behaviors. He had no tolerance for any critics or even for any opinions only slightly different from his own. Nevertheless, Hitler (in a similar way to Stalin) remained somewhat skeptical about the cult of personality that had been created around the position of the *Führer*, at least in the first years after receiving political power (January 30, 1933).

Similar to the cult of personality built around other totalitarian dictators, in the case of Hitler this cult fulfilled mainly some internal functions. Thanks to this cult of the *Führer*, the attention of the German society had been diverted from many problems of daily life. This cult of personality (similar to those of Stalin or Mussolini) had some importance on the international stage as well. Thanks to this cult of personality, Goebbels' propaganda showed the great support of German society for the *Führer*. Undoubtedly, the situation strengthened the position of the Third Reich in the realm of foreign policy. Together with the weakness of Western democratic states and politicians (the so-called 'appeasement') the cult of personality, as it seems, can be treated also as one of the factors and causes of the Second World War. Jan C. Behrends draws our attention to the important feature which is characteristic only of Hitler's cult of personality: "While Hitler, like Stalin, represented a state with totalitarian aspiration, participation in his cult was limited by racial restrictions. Hitler was *the Führer* of the Germans and the Aryan 'master race'" (Behrends, 2004, p. 163).

5. Conclusions

It is beyond doubt that all cults of personality analyzed in this article that emerged and developed around some totalitarian dictators had a lot in common. First of all, these modern cults of personality were closely connected with great masses of the respective

society. Just like modern European totalitarian dictators (especially Mussolini and Hitler) aroused from the system of representative democracy, also these cults of personality had to center not on the elite (social and political) but had to be directed to social masses. "All cults around political leaders presented their *Duce, Führer, or vozhd'* as men who came from the masses, yet at the same time transcended the masses. These leader cults were interrelated" (Plamper, 2012, p. 25).

Moreover, the cults of personality analyzed in this article reflected the individual traits and attitudes of each totalitarian dictator. "The dictators we are studying were [...] one-man institutions of power. In such cases personality traits and the political game the dictators play merge quite unavoidably" (Levin, 1997, p. 122). As Kevin McDermott wrote, it is simply impossible to distinguish the question of power and the personality of persons in power. It is certainly especially true in the case of some totalitarian dictators. "Like Hitler, Stalin was able to stamp his character on the style and substance of state politics – personality and power cannot be separated" (McDermott, 2014, p. 76).

Nowadays there is no totalitarian regime in Europe and perhaps North Korea can be labeled as the only existing totalitarian system in the world. On the other hand, the evolution of many states and societies toward hard nationalistic values and attitudes could provoke the emergence of some populist leaders who quite easily can transform towards the authoritarian (or perhaps even totalitarian) rule. Therefore, it seems important to always remember some experiences connected with the position and rule of the totalitarian regimes in some European countries. Undoubtedly, the cult of personality formed a very significant part of the position of the totalitarian dictators and, at the same time, formed an important element of the process of legitimation of totalitarian power.

References

- Aman A. (1992), *Architecture and Ideology in Eastern Europe during the Stalin Era*, New York.
- Barber J. (1993), *The Image of Stalin in Soviet Propaganda and Public Opinion during World War 2*, in: *World War 2 and the Soviet People. Selected Papers from the Fourth World Congress for Soviet and East European Studies, Harrogate 1990*, eds. J. Garrard, C. Garrard, St. Martin Press, New York.
- Beetham D. (1991), *The Legitimation of Power*, MacMillan, London.
- Beetham D. (2001), *Political Legitimacy*, in: *The Blackwell Companion to Political Sociology*, eds. K. Nash, A. Scott, Blackwell, London.
- Behrends J. C. (2004), *Exporting the Leader: The Stalin Cult in Poland and East Germany (1944/5–1956)*, in: *The Leader Cult in Communist Dictatorships. Stalin and the Eastern Bloc*, eds. B. Apor, J. C. Behrends, J. Polly, E. E. Rees, Palgrave Macmillan, New York.
- Bonnell V. E. (1999), *Iconography of Power: Soviet Political Posters under Lenin and Stalin*, University of California Press, Berkeley.
- Bosworth R. J. B. (2005), *Mussolini's Italy. Life under the dictatorship 1915–1945*, Allen Lane, London.
- Davies S., Harris J. (2014), *Stalin's World. Dictating the Soviet Order*, Yale University Press, New Haven.
- Duggan Ch. (2008), *The Force of Destiny. A history of Italy since 1796*, Allen Lane, London.
- Falasca-Zamponi S. (1997), *Fascist Spectacle: The Aesthetics of Power in Mussolini's Italy*, University of California Press, Berkeley.
- Kershaw I. (2009), *Mit Hitlera. Wizerunek a rzeczywistość w III Rzeszy*, Replika, Zakrzewo.

- Kertzer D. I. (2014), *The Pope and Mussolini. The secret history of Pius XI and the rise of fascism in Europe*, Random House, New York.
- Leese D. (2014), *The Cult of Personality and Symbolic Politics*, in: *The Oxford Handbook of the History of Communism*, ed. S. A. Smith, Oxford University Press.
- Lewin M. (1997), *Stalin in the mirror of others*, in: *Stalinism and Nazism. Dictatorships in Comparison*, eds. I. Kershaw, M. Lewin, Cambridge University Press, New York.
- Longerich P. (2014), *Goebbels. Apostol diabła*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- McDermott K. (2014), *Stalin and Stalinism*, in: *The Oxford Handbook of the History of Communism*, ed. S. A. Smith, Oxford University Press.
- Merridale C. (1990), *Moscow Politics and The Rise of Stalin. The Communist Party in the Capital, 1925–32*, Macmillan, London.
- Merriman J. (2010), *A history of modern Europe*, vol. 2: *From the French Revolution to the Present*, W.W. Norton & Company, New York (3rd edition).
- Neville P. (2015), *Mussolini*, Routledge, New York.
- Plamper J. (2012), *The Stalin cult. A Study in the Alchemy of Power*, Yale University Press, New Haven.
- Rees E. A. (2004), *Leader Cults: Varieties, Preconditions and Functions*, in: *The Leader Cult in Communist Dictatorships. Stalin and the Eastern Bloc*, eds. B. Apor, J. C. Behrends, J. Polly, E. E. Rees, Palgrave Macmillan, New York.
- Stalinism and Nazism. Dictatorships in Comparison* (1997), eds. I. Kershaw, M. Lewin, Cambridge University Press, New York.
- The Leader Cult in Communist Dictatorships. Stalin and the Eastern Bloc* (2004), eds. B. Apor, J. C. Behrends, J. Polly, E. E. Rees, Palgrave Macmillan, New York.
- The Oxford Handbook of the History of Communism* (2014), ed. S. A. Smith, Oxford University Press.
- Todd A. (2002), *The European Dictatorships Hitler Stalin Mussolini*, Cambridge University Press.
- Tumarkin N. (1997), *Lenin Lives! The Lenin Cult in Soviet Russia* (Enlarged Edition), Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- World War 2 and the Soviet People. Selected Papers from the Fourth World Congress for Soviet and East European Studies, Harrogate 1990* (1990), eds. J. Garrard, C. Garrard, St. Martin Press, New York.
- Zanker P. (1999), *August i potęga obrazów*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- Zeman Z. A. B. (1973), *Nazi Propaganda*, Oxford University Press, London (2nd edition).
- Żyromski M. (2015), *Propaganda w systemach totalitarnych*, Wydawnictwo WNPiD, Poznań.

Kult jednostki jako istotna cecha propagandy totalitarnej

Streszczenie

Ustrój totalitarny, w przeciwieństwie do systemu demokracji przedstawicielskiej (opartego na bezosobowych procedurach), jest mocno związany z pozycją przywódcy. Stąd też kult jednostki nie tylko służy utrwaleniu władzy totalitarnego przywódcy, ale przyczynia się do legitymizacji całego systemu politycznego. W artykule zaprezentowano propagowanie i tworzenie kultu jednostki wokół trzech przywódców państw totalitarnych: Stalina, Mussoliniego i Hitlera.

Słowa kluczowe: propaganda, totalitaryzm, kult jednostki, Stalin, Mussolini, Hitler

Adam Janusz CHMIELEWSKI

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6001-5309>

Rola kompetencji poznawczych w demokratycznych systemach politycznych

Abstrakt: Wychodząc od normatywnego ideału demokracji, ugruntowanego w inkluzywnym rozumieniu podmiotu demokracji, autor twierdzi, że w większości koncepcji demokracji kompetencje poznawcze są postrzegane jako podstawowy wymóg upoważniający do udziału w sprawowaniu władzy politycznej. Współczesna debata nad właściwym rozumieniem demokracji koncentruje się na próbach rozstrzygnięcia dylematu między ideą szerokiego uczestnictwa ludu w sprawowaniu władzy a ideałem deliberacyjnym, który zakłada, że władza w tych systemach winna być powierzona wyłącznie osobom o odpowiednich kompetencjach poznawczych. Autor analizuje główne elementy stanowisk kognitokratycznych i wskazuje na potencjalne zagrożenia wynikające z przypisywania kompetencjom poznawczym wyróżnionej roli. Stanowiska tego typu, zarówno w wersji uniwersalistycznej, jak i elitarnej, są według autora obciążone błędem kognitokratycznym. W opozycji do nich autor argumentuje na rzecz tezy o podstawowej roli umiejętności politycznej w systemach demokratycznych. Wskazuje również, że punktem wyjścia do rozważań nad znaczeniem tego pojęcia winien być normatywny ideał demokracji inkluzywnej, zakładający powszechność zdolności do kształtowania umiejętności politycznej oraz przekonanie, że owa zdolność może ulegać aktualizacji w samym procesie aktywności politycznej.

Słowa kluczowe: demokracja, wiedza, władza, epistokracja, umiejętność polityczna

Wprowadzenie

Normatywnym celem demokracji jest stworzenie możliwości udziału w rządzeniu wspólnoty politycznej przez całe społeczeństwo wchodzące w jej skład. Demokracja rozumiana w ten sposób ma za zadanie zrównanie wszystkich członków społeczeństwa w prawach politycznych. Zdefiniowany w ten sposób cel jest konsekwencją inkluzywnego rozumienia podmiotu demokracji. Na mocy tej definicji podmiotowi demokracji przysługuje bezpośredni udział w sprawowaniu władzy. Idea zarządzania wspólnotą polityczną za pomocą podejmowania decyzji przez wszystkich obywateli, w której lud jest jednocześnie suwerenem i poddanym, można więc uznać za typ idealny demokracji. W praktyce politycznej taka koncepcja znana m.in. jest z przemówienia Abrahama Lincolna, który definiował demokrację jako „rządy ludu sprawowane przez lud dla ludu” (Lincoln, 1998, s. 267); jest ona także podstawą Konstytucji Republiki Francji, której artykuł 2 głosi: *Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.*

Prostota tej koncepcji demokracji jest zniewalająca, a zarazem zwodnicza, nasuwa bowiem ona liczne, dobrze zdiagnozowane problemy. Najważniejszy z nich wiąże się z wieloznacznością samego pojęcia ludu. Przez większość dziejów lud był pojmowany jako ludzka masa odmienna od klasy średniej, klasy posiadaczy oraz arystokracji i nie był traktowany jako część tkanki społecznej, a z tej racji nie był postrzegany jako

uprawniony do sprawowania władzy i nie miał w niej udziału. Pierwszym teoretykiem wykluczenia z polityki tak rozumianego „ludu” był Platon. W interpretacji Leo Straussa cechy duszy niższych kast idealnej *politei* uniemożliwiają im poznanie idei sprawiedliwości i z tej racji „tęsknią do tyranii, tj. skrajnej niesprawiedliwości” (Strauss, 1987, s. 47). Problem ten pojawił się w refleksji filozofii znacznie wcześniej, mianowicie u Heraklita. Swoją potencjalnie uniwersalistyczną koncepcję racjonalności myśliciel ten ograniczył za pomocą twierdzenia, zgodnie z którym u większości ludzi znajduje się ona w stanie uspienia i dlatego nie rządzą w pełni rozumem, a w konsekwencji słowem i czynem działają wbrew prawu natury, co pociąga negatywne konsekwencje dla nich i dla społeczności (Gajda, 1986, s. 143). Jeszcze wcześniejszym świadectwem problematyczności postulatu powszechnego udziału ludu w sprawowaniu władzy jest opinia Anacharsysa, współczesnego Solonowi, który wzięwszy udział jako obserwator w ateńskim demokratycznym Zgromadzeniu Ludowym miał zauważyć, że w greckiej *polis* mowy wygłaszają mędrcy, ale decyzje podejmuje gromada głupców i nieuków. Można więc pokusić się o hipotezę, że opozycja między stanowiskiem uznającym prawo do udziału we władzy wszystkim członkom wspólnoty politycznej a stanowiskiem, zgodnie z którym warunkiem jej sprawowania jest posiadanie określonych kompetencji, wśród których kompetencje poznawcze odgrywają rolę szczególnie ważną, pojawiła się już wraz z narodzinami demokracji.

Mimo demokratyzacji sporej liczby państw na świecie, pojmowanie ludu jako masy niezdolnej do udziału w polityce nadal jest przyjmowane, *implicite* lub *explicite*, przez liczne koncepcje polityki, zwłaszcza o charakterze konserwatywnym i liberalnym. Cechą obecnych systemów demokratycznych jest więc napięcie między uporządkowanym, stabilnym ciałem społecznym, w którym każdy ma swoje miejsce, a „częścią, która nie jest częścią”, tj. elementem podważającym istniejący porządek (Žižek, 2001, s. 89–90). Tą częścią jest właśnie lud, *demos*, który, choć współczesnym demokracjom użył imienia, nie w pełni znajduje w nich miejsce dla siebie. Albowiem realia współczesnych demokracji bardziej zbliżają ją do idei zarządzania tłumem aniżeli do wyżej wskazanego, inkluzywnego typu idealnego demokratyczności.

Są po temu istotne powody. Koncepcja demokracji jako rządów ludu przez lud dla ludu ma bowiem dwie zasadnicze wady. Po pierwsze, lud nie może w trwały i bezpośredni sposób rządzić całą wspólnotą. Z tej racji wyłonił się system demokracji przedstawicielskiej. Na mocy tego systemu wszyscy obywatele dokonują wyborów swoich przedstawicieli do sprawowania władzy we wspólnocie politycznej, przy czym ich zadaniem nie jest reprezentowanie partykularnych interesów swoich wyborców, lecz kierowanie dobrem całości społeczeństwa. Tak głosi zasada sformułowana po raz pierwszy przez Emanuela-Josepha Sieyèsa w pamflecie *Qu'est-ce que le tiers-état* (1789), która przybrała nazwę „mandatu wolnego” (Bobbio, 1998, s. 23). Najbardziej znanym przeciwnikiem demokracji przedstawicielskiej był Jean-Jacques Rousseau, który rozumiał demokrację w sposób zbliżony do powyżej przytoczonego typu idealnego. Sądził bowiem, że z chwilą, gdy lud sprawuje swoją władzę za pośrednictwem wyboru swoich reprezentantów, pozbawia się wolności: „[Z] chwilą, gdy lud wprowadza u siebie przedstawicieli, przestaje być wolnym, przestaje istnieć” (Rousseau, 2002, s. 76).

Drugim zasadniczym problemem wiążącym się z powyższym typem idealnym demokracji jest to, że powierzenie sterów państwa rządowi wyłonionemu w powszechnym

plebiscycie, bez dodatkowych mechanizmów kontrolnych nad nim, prowadzi do niebezpiecznego zjawiska tyranii większości. Problem ten jednak nie polega tylko na niebezpieczeństwie tyranii większości, ale także i na tym, w jaki sposób można uzasadnić prawomocność owych mechanizmów kontrolnych nad demokracją. Przyjmuje się bowiem zazwyczaj, że demokracja nie wymaga uprawomocnienia: demokracja jest źródłem i narzędziem udzielającym uprawomocnienia sobie samej. Jeżeli tak jest, to jedynym możliwym narzędziem uprawomocnienia mechanizmów kontrolnych nad demokracją jest sama demokracja. To wskazuje na teoretyczny problem samozwrotności, którego można uniknąć za pomocą uznania, że demokracja musi podlegać normatywnym zasadom sformułowanym poza samym mechanizmem demokratycznym. Próby sformułowania pozademokratycznych podstaw demokracji są jednak ryzykowne, albowiem nieuchronnie generują kontrowersje ideologiczne i aksjologiczne.

Nadużycia demokracji

Kwestia ta pojawia się także na gruncie praktyki politycznej. W coraz większej liczbie krajów władze sprawują ugrupowania, formacje lub jednostki, które uzyskują swój mandat do sprawowania władzy pochodzący z powszechnego wyboru, a więc demokratyczny. Jednakże cykliczne wybory urządzały i urządzały reżimy polityczne rozmaitego autoramentu, także te, które nie mają nic wspólnego z demokracją. Czynią tak nawet systemy despotyczne, które potrzebują sztafażu demokratycznego wyboru jako legitymacji swojej władzy. Niekiedy podmioty polityczne, odniosłszy sukces wyborczy, w swoim praktycznym działaniu dokonują demontażu instytucji demokratycznych. Usprawiedliwieniem dla współcześnie przebiegającego demontażu demokracji jest nic innego, jak demokratyczne przyzwolenie i aprobata elektoratów: działania antydemokratyczne mają demokratyczne uprawomocnienie. To klasyczny przypadek paradoksu demokracji, który jako pierwszy nazwał i zdiagnozował Karl Popper (1993, t. I, s. 144–146). Demokracje upadają nie tylko wskutek zamachów; upadają także wskutek demokratycznego głosowania.

Jak do tego dochodzi? Problemem jest nie tyle mechanika demokratycznych wyborów, lecz fakt, że mechanika demokratyczna daje się wykorzystywać do różnych celów. Aby wskazać możliwie najprościej, w jaki sposób się to odbywa, wystarczy zauważyć, że demokratyczna mechanika wyborcza była wykorzystywana, z jednej strony, przez rodzinę miliarderów Roberta i Reбекę Mercer, którzy przyczynili się do wyboru Donalda Trumpa na stanowisko prezydenta USA (Swenson, 2018), a zarazem, z drugiej strony, przez innego miliardera, George'a Sorosa, który starał się wpływać, z różnym powodzeniem, na werdykt wyborczy zarówno w USA, jak i w innych krajach. To oznacza, że mimo różnych mechanizmów kontrolnych i równoważących, demokratyczny werdykt można sobie kupić. Aby zrozumieć, że nie w demokracji tkwi problem, wystarczy postawić pytanie, na czym polega różnica między miliarderkami Mercer a miliarderm Sorosem? Odpowiedź brzmi: różnica tkwi w wartościach symbolizowanych przez te przykładowe postacie. Przez kryzys demokracji należy zatem rozumieć kryzys społecznie wyznawanych wartości.

Fakt ten nadaje niepokojącą wiarygodność dylematowi Böckenfördego, według którego „wolne [*freiheitlich*] zeświecczone państwo żyje według wymogów, których samo

nie jest w stanie zagwarantować. Jako wolne państwo może przetrwać tylko wówczas, jeżeli wolność, jaką nadaje ono swoim obywatelom, czerpie pewne regulacje z zewnątrz, zarówno z moralnej substancji jednostek, jak i z pewnej homogeniczności społeczeństwa w ogóle. Z drugiej strony jednak, nie jest ono w stanie samo z siebie wytworzyć owych tych wewnętrznych sił regulacyjnych, to znaczy nie może tego uczynić za pomocą jego własnych środków, jak prawny przymus lub autorytatywny nakaz. Gdyby tak postępowano, wyzbyłoby się swojego wolnego charakteru i cofnęłoby się w świecki sposób do roszczeń totalizujących, z których kiedyś, w okresie wojen konfesyjnych, wskazywało drogę wyjścia” (Böckenförde, 1976, s. 60). Uznanie tego dylematu nie oznacza naturalnie aprobaty dla rozwiązań proponowanych przez tego myśliciela.

Liczne próby teoretycznego zrozumienia normatywnych podstaw demokracji oraz możliwych sposobów ich realizacji w realiach życia politycznego doprowadziły do sformułowania wielu alternatywnych modeli. „Demokracja” oznacza bowiem, z jednej strony, rozmaicie definiowane cele systemu politycznego oraz, z drugiej, rozmaite modele sprawowania władzy. Wśród metod demokratycznego sprawowania władzy wyróżnia się modele demokracji (i) bezpośredniej, (ii) przedstawicielskiej, (iii) równowagi opartej na idei wzajemnej kontroli instytucji demokratycznego państwa (*checks and balances*), (iv) uczestnictwa, (v) agonistycznej, (iv) nieliberalnej oraz inne. Istotnym elementem polityki demokratycznej jest idea jawności życia politycznego oraz odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Dysfunkcje demokracji

Według obecnie formułowanych diagnoz systemy demokratycznego sprawowania władzy są podatne na kilka typów schorzeń. Należy do nich zanik podmiotowości indywidualnej i zbiorowej, wynikający z braku umiejętności politycznej, niezdolności do rozumienia swoich interesów, edukacji i kultury politycznej. Nie mniejszym problemem jest społeczne zróżnicowanie materialne, które prowadzi do zaburzenia równowagi społecznej wskutek nierówności społecznych i woli rewanżu na sprawcach swojej kondycji przez nieuprzywilejowaną większość. Trwałym elementem systemów demokratycznych jest populizm polegający na pozyskiwaniu wyborczego poparcia za pomocą perswazyjnej retoryki, czczych obietnic i wzbudzenia poczucia zagrożenia. Populizm żeruje na skłonności ludu do ulegania stadnym instynktom. Wreszcie dążności autorytarne, które w demokracji wynikają ze zniecierpliwienia żmudnym procesem podejmowania decyzji oraz koniecznością zawierania kompromisów, które okazują się niezadowolające dla nikogo. To, co przytacza się jako przyczyny kryzysu demokracji, samo jest skutkiem głębszych procesów. Pierwszym z nich jest systemowa immoralizacja polityki. Dawne przekonanie o tym, że „cnoty obywatelskie są jedynym fundamentem republik” (Lasch, 1997, s. 96) zostało zastąpione ideą, że właściwy system konstytucyjnych mechanizmów instytucjonalnych, kontrolnych i równoważących sprawi, że nawet „złemu człowiekowi będzie się opłacać działanie na rzecz dla dobra publicznego” (ibid.).

Tu dochodzimy do sedna problemu. Jeżeli powstają instytucje, których zadaniem jest dbanie o moralność jednostki, to ona sama czuje się zwolniona z obowiązku dyscyplinowania samej siebie. Człowiek postrzegający instytucje publiczne jako mechanizmy przymu-

szejące go do przyzwoitości, traci wewnętrzną zdolność do samostannego stawiania sobie wymogów moralnych. Traci tym samym moralną zdolność do kultuwowania cech i cnót obywatelskich. Indywidualne wewnętrzne sumienie ulega zastąpieniu przez zewnętrzną, formalną kontrolę. Właściwą przyczyną współczesnego kryzysu polityki jest więc zanik podmiotowości i aktywności obywatelskiej oraz rezygnacja z moralnej odpowiedzialności za własne losy, swoje bezpośrednie otoczenie i za wspólnotę polityczną. Mimo tego, trwanie systemów państwowych jest możliwe dlatego, że możliwe jest przekazanie troski o siebie i społeczeństwo na instytucje i mechanizmy zastępcze. Autentyczna aktywność polityczna uległa procesowi formalizacji obywatelstwa, zaś interaktywne uczestnictwo w procesie demokratycznym przeobraża się w bierność. Z tych powodów biurokratyczne instytucje demokratyczne przeobraziły się w dekoracje demokracji.

Proces przekształcania się interaktywności obywatelskiej w pasywność, odpowiedzialny za fasadowość obecnej demokracji, jest wpisany w demokrację przedstawicielską. Jest on doskonale widoczny w modelu pluralistyczno-elitarnym Josepha Schumpetera czy poliarchicznym modelu Roberta Dahla, które są dominującą obecnie formą demokracji, a w istocie jest przez te modele wzmacniany. Według tych modeli, elity polityczne, wyłonione za pomocą partii politycznych, formułują odmienne projekty polityczne, które proponują obywatelom jako przedmiot powszechnego wyboru. Władza przypada rzecznikom tego projektu, który uzyskuje większość głosów wyborczych.

Sama idea tak skonstruowanej demokracji przedstawicielskiej polega na budowie mechanizmów zastępczości lub interpasywności, dzięki którym jednostki delegują swoją wolę na inne osoby, one zaś mają realizować jej cele za nią i w jej imieniu. Innymi słowy, wybierają swojego przedstawiciela, aby on za nich zadbał o ich interesy (Interpasywność to termin Roberta Pfallera, spopularyzowany przez S. Žižka; Žižek, 2001, s. 175; Chmielewski, 2005, s. 250–252). W modelu pluralistyczno-elitarnym jednostki delegują nawet zadanie myślenia o wspólnocie politycznej na elity je reprezentujące.

Odpolitycznienie ludu jest zacyzynnem autorytaryzmu. Psychologiczne skłonności ku autorytaryzmowi są zrozumiałe, ugruntowane i wzmacniane wskutek samej struktury demokracji przedstawicielskiej. Przedstawiciel, na którego przekazujemy zadanie troski o wspólnotę polityczną, jest tym samym obdarzany autorytetem, z którego sami rezygnujemy. Mechanizm zastępczości prowadzi do despotyzacji polityki. Zjawisko to jest widoczne zarówno w relacji ludu do władz państwowych, jak i zwłaszcza na płaszczyźnie samorządności lokalnej. Zwyrrodnienie samorządności lokalnej w lokalne despotyzmy jest najdobitniejszym świadectwem wycofania się ludu z polityki, a więc z wypełniania obowiązków obywatelskich.

Towarzyszy temu także zjawisko demokracji wykluczającej. W takim systemie elity sprawujące władzę wskazują pewne grupy ludzi jako niepełnoprawnych członków społeczeństwa i pozbawiają ich pełni praw obywatelskich. Wykluczenie może być umocowane na bazie lokalnej kultury politycznej, obyczajowości pozapolitycznej lub wręcz umocowane w prawie. Np. osoby o pochodzeniu etnicznym odmiennym od dominującego w danej wspólnocie politycznej (ludność kolorowa, Żydzi, Rohingya), kobiety, osoby innego wyznania (muzułmanie) lub o odmiennych preferencjach seksualnych, są wykluczane na mocy obyczajów i panującej kultury politycznej. Takie wykluczenie często zyskuje aprobatę większości, ponieważ ułatwia dostęp do władzy tym, których wykluczenie nie dotyka.

Zjawisko interpasyności prowadzi do innych przejawów kryzysu polityki. Należy do nich profesjonalizacja lub ekspertyzacja polityki. Na podstawie medialnego oglądu polityki demokratyczny przeciętny przedstawiciel ludu nabiera przekonania, że nie posiada zdolności i kompetencji do udziału w procesie decyzyjnym, wskutek czego całkowicie rezygnuje z udziału w niej. W przekonaniu tym wspierają go elity uznające „prosty” lud za niedojrzały do sprawowania władzy. Winę za to ponoszą przede wszystkim zaniedbania edukacji, w tym edukacji kulturalnej. Wśród istniejących instytucji edukacyjnych najpotężniejsze pozostają instytucje religijne, które nie mają skłonności do wspierania demokratycznych form sprawowania władzy.

Przekazanie w trybie interpasynym swojej politycznej sprawczości przez lud elitom sprawia, że sam lud przeobraża się w podmiot niepolityczny. Odpolitycznienie ludu demokratycznego, który, wybrawszy swoich reprezentantów, wychodzi poza politykę, aby skupić swoją uwagę na prywatności, jest z kolei odczytywane przez elity polityczne za sygnał, że one również mogą opuścić politykę i skupić się na posługiwaniu się mechanizmami politycznymi dla prywatnych interesów. Ostatecznie współczesne systemy polityczne, choć są udekorowane sztafażem demokracji, przeobrażają się w zbiór technik służących zarządzaniu tłumem i nie mają nic wspólnego z autentycznym demokratycznym współzrządzeniem. Mamy więc do czynienia z atrofią demokracji.

W ten sposób działa mechanizm klasowej prywatyzacji polityki, zaś jedynym sposobem na jego ograniczenie jest ponowne wkroczenie ludu do polityki. Nowy populizm (Krajev, 2006) można wyjaśnić stwierdzając, że w pewnym momencie ktoś orientuje się, że polityka została pozostawiona sama sobie i głośno woła, aby zwrócić uwagę ludu demokratycznego, że nikt nie troszczy się o jego sprawy. Taką właśnie althusserowską interpelacją są radykalne ruchy w całej Europie. Interpelowany lud ożywia się w proteście, a następnie powierza swoje losy tym, którzy zwrócili jego uwagę. Na tym polega moment powrotu polityczności. Dodać należy, że lud budzi się co jakiś czas po to tylko, aby niebawem znowu zapaść w polityczną bierność.

Epistokracja?

Jak więc należy rozumieć sprawnie działającą demokrację? W świetle zaskakujących wyników wyborów demokratycznych w wielu różnych krajach w drugiej dekadzie XXI wieku, które stały się podstawą do formułowania diagnoz orzekających stan kryzysu demokracji, powyższe problemy teoretyczne uzyskały aktualny wymiar praktyczny. Tocząca się obecnie intensywne debata nad właściwym rozumieniem demokracji koncentruje się na próbach rozstrzygnięcia dylematu między ideą szerokiego uczestnictwa ludu w sprawowaniu władzy a ideałem deliberacyjnym, który zakłada, że władza w tych systemach winna być powierzona osobom dysponującym odpowiednimi kompetencjami poznawczymi. Obecna dyskusja w teorii demokracji koncentruje się więc na próbach rozstrzygnięcia dylematu między deliberacją i partycypacją. Projekty koncyliacyjne, starające się łączyć te dwa odmienne stanowiska, spotykają się z krytyką podkreślającą odmienną perspektywę deliberacyjnych i partycypacyjnych w teorii demokracji: są to stanowiska odmienne, które nie dają się pogodzić. Podstawą dla tej tezy jest kryterium kognitywne, odnoszące się do potencjału poznawczego członków wspólnoty politycz-

nej. Uważa się również, że relacje między tymi modelami politycznymi mają charakter gry o sumie zerowej – im więcej partycypacji obywatelskiej, tym mniej miejsca na racjonalną debatę.

Stanowisko takie reprezentuje m.in. Janusz Grygieńć (2017). W swojej analizie modelu partycypacyjnego wskazuje on na argumenty wymierzone przeciwko inkluzywnemu modelowi Benjamina Barbera, który opiera się na pomysłach upowszechnienia deliberacji politycznych. Formułuje również tezę, że demokracja epistemiczna lub epistokracja, która stanowi specyficzną wersję modelu kognitokratycznego, jest stanowiskiem bardziej spójnym. Swoją argumentację wspiera przekonaniem, że nawet w przypadku niekompetencji decydentów politycznych nie zachodzi zagrożenie dla skutecznego działania demokratycznych systemów politycznych. Wiele miejsca poświęca także politycznej roli wiedzy specjalistycznej, którą określa mylącym anglicyzmem „ekspertyza”. W odpowiedzi na krytykę roli eksperckości w demokracji rozważa argumenty zwolenników demokracji asocjacyjnej oraz poliarchii bezpośrednio-deliberacyjnej i twierdzi, że oba te modele demokracji są oparte na przypisaniu wyróżnionej pozycji praktykom, którzy dysponują, jak się wyraża „ekspertyzą [tj. fachowością] kontrybucyjną”. Rozważa także konsekwencje modelu, w którym ekspertom, wyborcom oraz ich przedstawicielom przypisane są odmienne role w demokratycznym procesie decyzyjnym. Wyraża w nim preferencję na rzecz koncepcji „forów hybrydowych”, implikującej model decyzyjny, w którym „laicy” i „eksperci” są „umiejscowieni symetrycznie”, a swoją preferencję uzasadnia za pomocą idei „demokracji losowej”.

Z perspektywy przytoczonego na wstępie rozumienia demokracji jako „rządów ludu przez lud dla ludu”, dylemat między partycypacją a deliberacją, który organizuje istotną część współczesnego dyskursu w teorii demokracji, można uznać za dylemat między pleonazmem a oksymoronem. Jeżeli bowiem demokracja to system polityczny polegający na rządach ludu, to termin „demokracja partycypacyjna” jest pleonazmem: nie ma bowiem rządów ludu bez udziału ludu w rządzeniu. „Demokracja deliberacyjna” z kolei, zwłaszcza w rozumieniu epistokratycznym, opartym na sztywnej opozycji między elitą kognitariuszy a masami ignorantów, odmawia ludowi udziału we władzy, ponieważ odmawia mu kompetencji rzekomo niezbędnych do udziału w sprawowaniu władzy, okazuje się elitystycznym zanegowaniem demokracji. To ostatnie rozumienie demokracji opiera się na fałszywym założeniu, że ci, którzy mają wiedzę, są obdarzeni zdolnościami sprawowania władzy, ci zaś, którzy jej nie posiadają, z definicji są przeznaczeni do poddaństwa. Takie rozwiązanie dylematu między deliberacją a partycypacją przechyla się mocno na stronę modelu elitarnego, deliberacyjnego, epistokratycznego lub kognitokratycznego.

Stanowisko to należy uznać za problematyczne z wielu powodów, spośród których wymienię kilka. Po pierwsze, opiera się ono nie tylko na założeniu, że prawo do udziału we władzy jest pochodną posiadanej wiedzy; w istocie można powiedzieć mocniej: posiadana wiedza jest uprawomocnieniem do udziału we władzy. Opiera się ono także na założeniu, że sama demokracja jako system polityczny wymaga uzasadnienia epistemologicznego. Uważam, że oba te założenia są kwestionowalne i obciążone błędem, który można określić mianem błędu kognitokratycznego. Poniżej formułuję szereg argumentów polemicznych z tym stanowiskiem.

Jak wskazałem powyżej, idealny typ demokracji zakłada, że demokracja nie potrzebuje uzasadnienia. Można więc postawić pytanie, czy potrzebuje ona uzasadnienia epi-

stemologicznego? Wydaje się, że wstępnie zarysowany normatywny ideał demokracji nie odwołuje się do uzasadnień epistemologicznych, lecz etycznych: znajduje on uzasadnienie w silnych założeniach moralnych o charakterze egalitarnym, przyznających jednostkom prawo do udziału w zarządzaniu wspólnotą, do której należą. Wśród argumentów na rzecz szerokiego udziału w władzy politycznej ważkie są m.in. tezy Jamesa Surowieckiego oraz innych „partycypacjonistów”. Przy okazji wzmianki o koncepcji mądrości tłumu Surowieckiego należy jednak wspomnieć, że nawet jego inkluzywne stanowisko również ma charakter epistokratyczny, albowiem kwestionując skuteczność i korzystność decyzji podejmowanych przez ekskluzywne kompetentne epistokratyczne elity, Surowiecki opowiada się za szeroką partycypacją, która według niego generuje synergiczny efekt mądrości, jakiej nie są w stanie, mimo swojej wiedzy specjalistycznej, wytworzyć eksperckie elity. Koncepcja Surowieckiego więc również jest kognitokratyczna, choć egalitarna, albowiem wiedzę niezbędną do zarządzania wspólnotą polityczną lokuje po stronie ludu, nie zaś elit. Surowiecki pisze np.: „sensem demokracji przedstawicielskiej jest to, że umożliwiała ona na ten sam rodzaj poznawczego podziału pracy, który funkcjonuje w pozostałej części społeczeństwa” (Surowiecki, 2005, s. 266), co potwierdza jego kognitokratyczne skłonności, a zarazem, mimo swych inkluzywnych argumentów, poświadcza wiarę w nieuchronność demokracji przedstawicielskiej.

Jednym z argumentów na rzecz modelu epistokratycznego w wersji elitarnej jest to, że jest mniej szkodliwy dla skuteczności demokracji. Argument ten jest zaskakujący, ponieważ skłania bowiem do postawienia pytania o powody, dla których należałoby powierzać władzę w systemach demokratycznych fachowcom, skoro mogą okazywać się niekompetentni; należy rozumieć, jak sądzę, że ich szkodliwość jest mniejsza w porównaniu ze szkodami wyrządzanymi wspólnocie politycznej przez należącego do niej lud. Twierdzenie, że niekompetencja fachowców nie wyrządza szczególnych szkód wspólnocie politycznej, którą zarządzają, nie jest ani dobrą, ani wystarczającą legitymizacją dla powierzenia im władzy. Teza o mniejszej szkodliwości niekompetencji elit politycznych jest bardzo słabym wsparciem dla tezy na rzecz demokracji kognitokratycznej, a ponadto jest ona nie tylko kontrowersyjna: można przytoczyć liczne przykłady na rzecz jej falsyfikacji.

To prowadzi do kolejnego zagadnienia, które nasuwa poważną, a być może najważniejszą wątpliwość. Trudno bowiem znaleźć rzetelną definicję wiedzy specjalistycznej, fachowości lub kompetencji, która mogłaby w sposób niebudzący wątpliwości stanowić legitymację do sprawowania władzy w demokracji. Jedną z charakterystyk dookreślających fachowość, która jest niezbędna w polityce i która stanowi kryterium uznania jej za ważniejszą od opinii obywateli, jest uznanie, że wartość fachowości eksperckiej lub wiedzy specjalistycznej polega nie na szerokości wiedzy, lecz na „wyjątkowości” perspektywy. W większości odniesień do tak rozumianej „wiedzy specjalistycznej” ma się na myśli wiedzę naukową, na przykład z zakresu genetyki, biotechnologii, inżynierii, atomistyki, itd. W tej sprawie należy powiedzieć, że teza, iż wiedza specjalistyczna jest potrzebna w zarządzaniu wspólnotą polityczną, jest banałem. Natomiast przyznanie wiedzy specjalistycznej decydującej roli w polityce, na tyle decydującej, aby ograniczać udział ludu w rządzeniu wspólnotą, która ów lud konstytuuje, nie jest banałem, lecz jest twierdzeniem co najmniej dyskusyjnym. Aby to spróbować wykazać, do licznych argumentów przeciwko elitarnym koncepcjom epistokratycznym chciałbym dorzucić

jeszcze kilka, co uczynię za pomocą ektetycznego odwołania się do problematycznego statusu wiedzy przypisywanej ekspertom.

Po pierwsze, doskonale znane jest, także w Polsce, zjawisko „ekspertyzacji”, czy wręcz „profesoryzacji” polityki. Zdawałoby się, że trudno o bardziej ugruntowane poświadczenie fachowości, kompetencji czy eksperckości niż formalny status profesora, na przykład nauk społecznych czy politycznych. Zarazem jednak doskonale wiadomo, że profesorskość nie jest wystarczającym znamieniem fachowości politycznej. Bismarckowi przypisywane jest znane zawołanie w odniesieniu do pracy parlamentu hano-werskiego: *achtundachtzig Professoren: Vaterland, du bist verloren!* To stwierdzenie uzyskało status powszechnej mądrości sugerującej wstrzeźliwość w przypisywaniu roli politycznej kompetencjom poznawczym. Znane są przykłady ustrojów, w których gromady profesorów potulnie stawiają się na służbę dyktatorskiego reżimu kierowanego przez człowieka pozbawionego formalnie poświadczonej kompetencji i fachowości, lecz posiadającego zdolność, która chciałbym tu określić mianem umiejętności politycznej, lub też na służbę kapitału. W obu przypadkach czynią to w nadziei na uszczknięcie dla siebie pewnych dóbr – dóbr uznania lub dóbr materialnych, lub jednych i drugich. Stawia to problem nieobiektywności i nieuczciwości ekspertów. Jest rzeczą oczywistą, że problem ten dotyka także najbardziej eksperckich z ekspertów i stanowi mocny argument przeciwko epistokracji.

Ten antyelitarny argument można dodatkowo wzmocnić za pomocą odwołania do znanego traktatu filozoficznego Douglasa Adamsa (1987, s. 153–155), w którym autor ten twierdzi, że specjalistyczna wiedza na temat praw fizycznych Newtona, czy nawet Einsteina, nie przekłada się na umiejętność chwytania piłki. Przenosząc to spostrzeżenie na sferę polityki można powiedzieć, że poświadczona znajomość praw polityki i społeczeństwa nie przekłada się na umiejętne polityczne zarządzanie społeczeństwami; podręczniki historii politycznej wskazują na niejeden przykład niebezpieczeństw, do jakich prowadzi w polityce doktrynerstwo, zwłaszcza doktrynerstwo zadufanych elit.

Kolejny argument przeciwko modelowi epistokratycznemu kwestionuje zarówno w założenie o niezbędności wiedzy do udziału w polityce, jak i w założenie o konieczności uprawomocnienia demokracji. Chodzi mianowicie o to, że zwolennicy stanowisk epistokratycznych nie przykładają dostatecznie dużo wagi do faktu, że nierówność w kompetencjach i wiedzy specjalistycznej, uznawanych za warunek *sine qua non* udziału we władzy, jest zazwyczaj pochodną nierówności statusu społecznego i politycznego, oraz do tego, że demokracja powstała właśnie po to, aby te nierówności zwalczać i znosić, a przynajmniej łagodzić. Z punktu widzenia tego argumentu, system epistokratyczny okazuje się antydemokratyczny, ponieważ, po pierwsze, żeruje na nierównościach społecznych, po drugie zaś, sprzyja utrwalaniu owych nierówności, które były przyczyną powstawania systemów i ruchów demokratycznych; jest więc również problematyczny etycznie.

Poważne wątpliwości budzi pomijanie przez deliberacjonistów właśnie pozako-nitywnych aspektów sprawowania władzy. Chodzi tu w szczególności o specyficzne rozumienie emocji w polityce. Emocjonalność ludzka jest z definicji postrzegana jako irracjonalna, a więc szkodliwa, jest czymś, co w polityce wadzi, przeszkadza i należy ją poskramiać i represjonować. Wydaje się, że przeoczeniu ulega tu fakt, że w polityce emocjonalność wypierana i represjonowana ma tendencje do powracania w sposób

gwałtowny i burzliwy. Przeoczenie i lekceważenie „zmiennej emocjonalnej” (Ost, 2007; Chmielewski, 2009), by posłużyć się znanym terminem politologicznym, w praktyce politycznej zazwyczaj srogo się mści, zaś w teorii polityki daje jej obraz niepełny i nieokaleczony. Obraz polityki, który pomija emocjonalny wymiar życia społecznego, będzie z konieczności niepełny i okaleczony, ponieważ opiera się na okaleczonej antropologii filozoficznej, według których emocje są pobocznym i jak gdyby niekoniecznym aspektem człowieczeństwa.

Z tym zagadnieniem ściśle wiąże się problematyczne rozumienie partycypacji politycznej jako działalności zorganizowanej i uregulowanej. Należy pamiętać o istotnej kategorii radykalnej demokracji agonistycznej, która obejmuje działania polityczne niepodlegające się regularyzacji. Nie mam tu na myśli agonizmu w salonowym wydaniu Isaiaha Berlina i Johna Graya (Gray, 1995), którzy mają na myśli zasadniczo nierozstrzygalność sporów moralnych i politycznych. Chodzi mi o ten rodzaj demokracji agonistycznej, o jakiej pisał m.in. klasyk angielskiej myśli politycznej Adam Ferguson, prekursor mocnej demokracji kontestacyjnej, i która obejmuje działania gwałtowne, a nawet sięgające po przemoc, a więc takie formy partycypacji politycznej, jak demonstracje, strajki, zamieszki, powstania zbrojne itd. (Ferguson, 1995, s. 63–64).

Teza o rozdzielności „partycypacji” i „deliberacji”, jest problematyczna także ze względu na to, że zakłada ona sztywne rozdzielenie obywateli na *cognoscendi* i *indocti*. Rozróżnienie rozpada się całkowicie z punktu widzenia odmiennej antropologii filozoficzno-politycznej, która odrzuca perspektywę kognitokratyczną i która przypisuje rolę polityczną nie tylko wiedzy, ale także zazwyczaj lekceważonym emocjom oraz intuicjom, a nade wszystko zdolnościom moralnym jednostek.

Należy wspomnieć o jeszcze jednym problemie, przed którym staje każda koncepcja kognitokratyczna. Edmund Burke, wybitny teoretyk polityki i bardzo doświadczony jej praktyk, napisał, że nigdy nie spotkał się z planem, który nie zostałby poprawiony dzięki spostrzeżeniom tych, którzy stali o wiele niżej pod względem możliwości intelektualnych od osoby, która przewodziła pracy (Popper, 1993, t. I, s. 13). Jeszcze starszy autorytet polityczny, Perykles, powiedział, że choć tylko niewielu może tworzyć politykę, każdy jest zdolny ją oceniać (Tukidydes, 1957, II, s. 37–41). Te dwa zapisy doświadczeń praktykujących polityków nasuwają myśl, że kognitokracja jako projekt polityczny jest fundamentalnie wadliwy. Albowiem w polityce rolę odgrywa nie tylko wiedza, ale także emocje, intuicje, zdolności moralne i wyobraźnia. Stwierdzenie to może się stać punktem wyjścia do diagnozy kryzysu współczesnych demokracji. Można więc powiedzieć, iż kryzys demokracji jest wynikiem nie braku wiedzy po stronie ludu, nie jest on także skutkiem problematycznych kompetencji i wadliwej wiedzy specjalistycznej ekspertów, nie jest też pochodną problemów w skutecznym zarządzaniu wiedzą. Kryzysu demokracji nie można zrozumieć bez uwzględnienia siły emocji, niedyskursywnych intuicji oraz silnych ocen moralnych obywateli, zarówno po stronie rządzonych, jak i rządzących. Źródłem kryzysu jest podatność emocji i ocen moralnych na sterowanie ku realizacji celów, które są moralnie niewłaściwe. W sterowaniu emocjonalnością i moralnością niezbędną jest więc nie tylko wiedza specjalistyczna, lecz umiejętność, którą określiłem powyżej mianem politycznej. Fundamentalnym problemem demokracji nie jest więc niewłaściwe zarządzanie wiedzą, lecz niewłaściwe moralnie zarządzanie ludzkimi emocjami, zaś jej słabym punktem jest to, że ludzkimi emocjami najłatwiej jest zarządzać

za pomocą emocji strachu i lęku oraz za pomocą wskazywania realnego lub fikcyjnego wroga. Z tej racji kognitokratyzm nie może sobie rościć pretensji do roli całościowego rozwiązania dla kryzysu demokracji, stanowi bowiem co najwyżej technokratyczne rozwiązanie cząstkowego problemu, które w przypadku wdrożenia może pewne problemy rozwiązywać, lecz także może stwarzać problemy poważniejsze, niż te, które jest w stanie rozwiązać.

Debatę między deliberacjonizmem i partycypacjonizmem warto dopełnić kilkoma uwagami o naturze historycznej. Można pokusić się o hipotezę, że ta opozycja ukształtowała się wraz z narodzinami demokracji. Świadczą o tym przytoczone na wstępie stanowiska starożytnych myślicieli. Kwestia ta była naturalnie przedmiotem uwagi wielu późniejszych myślicieli politycznych. W XIX wieku Francis Lieber skonceptualizował opozycję między deliberacją i partycypacją za pomocą przeciwstawienia dwóch tradycji politycznych, „gallikańskiej” i „anglikańskiej” (Hayek, 1978, s. 5). Pierwsza stanowi refigurację epistokratycznych idei deliberacyjnych, druga zaś idei partycypacyjnych. Spór ten daje o sobie znać także w pismach politycznych J. S. Milla i Josepha Schumpetera, zaś współcześnie przede wszystkim w znanym eseju F. A. Hayeka, zawierającego interesujący projekt polityczny, zgodnie z którym dobry system polityczny miałby być kierowany przez zgromadzenie złożone z osób wybieranych na piętnastoletnią kadencję. Wiek biernego prawa wyborczego Hayek ustalił na 45 lat, a po wygaśnięciu mandatu wybranych osób w wieku 60 lat, miałyby one gwarancję kolejnych 10 lat pracy na godnych stanowiskach. Każdego roku wybierano by jedną piątą członków zgromadzenia, zaś każdy obywatel mógłby głosować jeden (*sic!*) raz w 45 roku życia na jednego ze swych rówieśników. Pomysł Hayeka jest odpowiedzialny za ukształtowanie się tendencji antyegalitarnych na gruncie liberalizmu. Jakkolwiek można odnieść się do tego projektu bardzo krytycznie, to jego autorowi nie można zarzucić niewrażliwości na pozakognitywne aspekty rządzenia wspólnotą polityczną, która jest cechą większości koncepcji epistokratycznych (Hayek, 1978, s. 152–162).

Kryzys demokracji w nieuchronny sposób znajduje odzwierciedlenie w świadomości publicznej, jest również rejestrowany przez elity literackie i artystyczne, które w swoim nieskrępowaniu formułują rozmaite projekty sanacyjne. Isaac Asimov zaproponował pomysł rządzenia przez przeciętnego Amerykanina wyłonionego do sprawowania władzy za pomocą analizy przeprowadzonej przez komputer Multivac po to, aby cała reszta społeczeństwa nie musiała się fatygować do wyborów (Asimov, 1990). Takie pomysły wykroczyły już dawno poza ramy powieści literackiej i były realizowane, chociaż jak dotąd tylko w stylu działań artystyczno-politycznych upowszechnionych przez ruch sytuacjonistyczny w wielu krajach, w tym m.in. we Francji, USA, ale także w Polsce. W kampanii prezydenckiej w 2000 roku spore zamieszanie wywołała kandydatura Wiktorii Cukt, kandydatki stworzonej przez grupę artystyczną. Stworzona kandydatka miała status nie realnej postaci, lecz wirtualnego narzędzia decydującego; decyzje podejmowane przez tę kandydatkę miały wyrażać wolę ludu, zaś lud miałby uczestniczyć w kształtowaniu decyzji prezydenckich w trybie ciągłym, za pomocą opowiadania się za poszczególnymi rozwiązaniami przez klikanie na odpowiednie ikony na portalu stanowiącym wirtualną rezydencję Prezydent Wiktorii Cukt. W wyborach w 2015 roku zaś podobną rolę odegrała fikcyjna kandydatka Paulina Macutkiewicz. Wśród kandydatów tego typu w USA znaleźli się m.in. Kubuś Puchatek, Harry Potter oraz Lord Voldemort, kandydujący na

stanowisko wiceprezydenta u boku Sary Palin. Te artystyczno-polityczne akcje i demonstracje są tyleż znakiem publicznej świadomości niedoskonałości w funkcjonowaniu współczesnych demokracji, co dowodem bezradności społecznej wobec jej schorzeń, albowiem skuteczność tych interwencji w usuwaniu owych niedoskonałości i ich korekcie jest znikoma. Ich ważką rolą polega na tym, że służą one przypomnieniu o doniosłości problemów w sprawowaniu władzy ludowi, a także teoretykom demokracji, co czynią w sposób pokojowy, nierewolucyjny, a więc społecznie niekosztowny.

Podsumowanie

Demokratycznego sprawowania władzy nie można zredukować do problemów poznawczych. Postrzeganie problemów w sprawowaniu władzy w demokracjach z perspektywy dylematu między specjalistyczną deliberacją ekspercką a powszechnym udziałem ludu w procesie podejmowania decyzji politycznych prowadzi w ślepią uliczkę kognitokratyzmu. Źródeł tej postawy w jej elitarniej wersji należy poszukiwać w Platonowskiej teorii politycznej, proto-scientystycznej ideologii Francisca Bacona oraz w rozległej literaturze utopijnej, opartej na przekonaniu, że wiedza naukowa może okazać się fundamentem i gwarantem powszechnego szczęścia społeczeństw zamieszkujących naukowo urządzone republiki. Elitarną wersję kognitokracji można interpretować jako neo-postpozytywistyczne *residuum* archaicznego przesądu, że wiedza jest władzą, przy czym, mimo ideologicznego upodobania do wiedzy naukowej, zwolennicy tej wersji kognitokratyzmu zazwyczaj nie oferują nawet rzetelnej definicji wiedzy, jaką uznają za *sine qua non* dobrej polityki.

Wyjście z tego impasu polega na uświadomieniu sobie, że każde sprawowanie władzy polega na podejmowaniu decyzji i ich realizacji. Demokratyczne sprawowanie władzy polega na kolektywnym procesie podejmowania decyzji i na społecznej organizacji ich wdrażania w życie. W obu przypadkach kompetencje poznawcze i poleganie na wiedzy naukowej są niezbędne. Nie mniej istotne jest jednak to, co można określić umiejętnością polityczną. Ponieważ polityka jest przedsięwzięciem moralnym, istotną częścią tego, co nazywam umiejętnością polityczną, są kompetencje moralne. Implikują one w szczególności świadomość obowiązków sprawiedliwości oraz zobowiązań wynikających z odpowiedzialności. Zwiększanie kompetencji poznawczych obywateli demokratycznego społeczeństwa może służyć rozwiązywaniu problemów demokracji, jednak upowszechnianie kompetencji moralnych, zwłaszcza poczucia odpowiedzialności za losy swojej wspólnoty, służy temu celowi w większym stopniu. Autentycznie demokratyczny system polityczny jest możliwy o tyle, o ile opiera się na fundamencie powszechnego poczucia odpowiedzialności za wspólnotę polityczną, stanowiącego element świadomości każdego obywatela. Nie mniej istotną częścią umiejętności politycznej są kompetencje emocjonalne, obejmujące w szczególności wrażliwość na kondycję jednostek i całego społeczeństwa. To z kolei wymaga zdolności wyobraźni, stanowiącej integralną część kompetencji estetycznej¹.

¹ Odnosząc swoje postulaty do sfery obywatelskości demokratycznej, nie zaś kwestii demokratycznego sprawowania władzy, K. Dziubka definiuje obywatelskość jako „habitualną, trwałą dyspozycję mentalną, moralną i emocjonalną podmiotu politycznego do wyborów i decyzji zorientowanych na

Tak rozumiana umiejętność polityczna ma swoje liczne i rozmaite prefiguracje historyczne. Jedną z nich jest Arystotelesowska koncepcja roztropności, inną – Machiavellego doktryna *virtù*, współcześnie trwają próby sformułowania alternatywnego pojęcia cnoty politycznej jako przymiotu władzy politycznej. Znajdują się wśród nich koncepcje inspirowane twórczością Alasdaira MacIntyre'a (2008, s. 3–7). Współczesny kryzys demokracji, zwłaszcza kryzys przywództwa demokratycznego oraz metod wyłaniania przywódców w systemach demokratycznych unaocznia, że zdefiniowanie umiejętności politycznej na nowo jest zadaniem teoretycznie aktualnym i praktycznie pilnym. Punktem wyjścia tych dociekań winna się stać świadomość, że normatywny ideał demokracji inkluzywnej opiera się na przesłance o potencjalnie powszechnej zdolności do kształtowania umiejętności politycznej oraz na przekonaniu, że owa potencjalność może ulegać aktualizacji w samym procesie aktywności politycznej.

Bibliografia

- Adams D. (1987), *Dirk Gently's Holistic Detective Agency*, Gallery Books New York.
- Bobbio N. (1998), *Liberalizm i demokracja*, przekł. P. Bravo, Znak – Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Böckenförde E.-W. (1976), *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Boetie E. de la (1975), *The Discourse of Voluntary Servitude*, trans. H. Kurz, The Mises Institute, Auburn, Alabama.
- Chmielewski A. (2005), *Dwie koncepcje jedności. Interwencje filozoficzno-polityczne*, Oficyna Branta, Bydgoszcz–Wrocław.
- Chmielewski A., *Psychopatologia życia politycznego. Podręcznik ilustrowany*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2009.
- Dziubka K. (2008), *Obywatelskość jako virtù podmiotu demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Ferguson A. (1995), *An Essay on the History of Civil Society*, red. F. Oz-Salberger, Cambridge University Press.
- Gajda J. (1986), *Prawo natury i umowa społeczna w filozofii przedsokratejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Gray J. (1995), *Isaiah Berlin: An Interpretation of His Thought*, HarperCollins.
- Grygień J. (2017), *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?*, Universitas, Kraków.
- Hayek F. A. von (1978), *Errors of Constructivism*, w: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Hayek F. A. von (1978), *Whither Democracy*, w: *New Studies in Philosophy, Politics, Economy and the History of Ideas*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Krastev I. (2006), *The new Europe: respectable populism, clockwork liberalism*, „Open Democracy”, 21 March.
- Lasch C. (1997), *Bunt elit*, przekł., D. Rodziewicz, Platan, Kraków.
- Lincoln A. (1998), *Gettysburg Address*, w: *Speeches that Changed the World*, HarperCollins, New York.

realizację dóbr publicznych, umożliwiających efektywny przebieg procesów politycznych w porządkach demokratycznych” (Dziubka, 2008, s. 13).

- MacIntyre A. (2008), *How Aristotelianism Can Become Revolutionary: Ethics, Resistance, and Utopia*, „Philosophy of Management”, vol. 7, nr 1, ss. 3–7.
- Ost D. (2007), *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, przekł. H. Jankowska, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S. A., Warszawa.
- Popper K. (1993), *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, PWN, Warszawa.
- Rousseau J.-J. (2002), *Umowa społeczna*, przekł. A. Peretiatkowicz, Antyk, Kęty.
- Strauss L. (1987), *Plato*, w: L. Strauss, J. Cropsey, *History of Political Philosophy*, The University of Chicago Press, Chicago–London.
- Surowiecki J. (2005), *The wisdom of crowds: why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*, Random House, New York.
- Swenson K. (2018), *Rebekah Mercer, the billionaire backer of Bannon and Trump, chooses sides*, „The Washington Post,” Jan. 5, https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2018/01/05/rebekah-mercer-the-billionaire-backer-of-bannon-and-trump-chooses-sides/?utm_term=.05dca59279d5, 25 maja 2018.
- Tukidydes (1957), *Wojna peloponeska*, przekł. K. Kumaniecki, Czytelnik.
- Žižek S. (2001), *Przekleństwo fantazji*, przekł. A. Chmielewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

The role of cognitive competences in democratic political systems

Summary

Taking as the starting the normative ideal of democracy, grounded in an inclusive understanding of the subject point of democracy, the author argues that various concepts of democracy assign particularly important role to cognitive competences and see it as an exclusive entitlement to participate in the exercise of political power in democratic systems. The case in point is contemporary debate on the proper understanding of democracy which focuses on the dilemma between, on the one hand, the idea of broad participation of the people in the democratic governance, and, on the other, the deliberative ideal which presupposes that power in these systems should be entrusted only to people with appropriate cognitive competences. The author analyzes the main elements of “cognitocratic” or “epistocratic” conceptions and points out to potential perils resulting from the attribution of a prominent role in the theory of democracy to cognitive competences. In opposition to cognitocratic approaches, both in their universalist and elite versions, the author argues that a more adequate understanding of governance in democratic systems should instead be based on the wider category of political ability. He also claims that a novel definition of this category should be informed by the normative ideal of democracy which is based on the recognition of potentially universal capabilities to develop the political ability and that this potential may in fact be activated through the actual participation in democratic politics.

Key words: democracy, knowledge, power, epistocracy, political ability

Maciej DRZONEK

Uniwersytet Szczeciński

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7840-1301>

Im dłużej tym „bezpartyjniej”? Włodarze dużych miast w wyborach 2002–2018

Abstrakt: Przedmiotem badań podjętych w artykule jest rywalizacja prezydencka w 19. polskich miastach w latach 2002–2018. Ich celem było sprawdzenie czy afiliacja partyjna częściej towarzyszyła prezydentom miast, którzy dokonywali reelekcji, czy też raczej sprzyjała alternacji władzy. Pozycję partii politycznych badano na podstawie dwóch kryteriów: liczby reelekcji prezydentów afiliowanych z partiami oraz liczby pretendentów partyjnych, którzy uzyskiwali drugi wynik po zwycięzcach. W badanych miastach odnotowano 60 przypadków reelekcji – dominowali w nich inkumbenci pozapartyjni. W 16. przypadkach alternacji władzy dominowali natomiast kandydaci partii politycznych. Na 95 przypadków elekcji lat 2002–2018 w aż 74. z nich głównymi rywalkami zwycięzców byli kandydaci partii politycznych. Badanie wykazało zatem, że wielokadencyjności prezydentów sprzyja pozapartyjność, a partie polityczne odgrywają większą rolę w alternacjach władzy.

Słowa kluczowe: reelekcje prezydenta miasta, inkumbent, partie polityczne, aktor niby-bezpartyjny, personalizacja wyborów lokalnych

Wprowadzenie

W latach 2002–2018 odbywały się 4 kadencje prezydentów miast¹. Osoby kandydujące do objęcia tych funkcji mogły startować bez żadnych limitów dotyczących ograniczenia liczby ich kadencji. W okresie tym dochodziło do stosunkowo częstych reelekcji dotychczasowych włodarzy miast na kolejne czteroletnie okresy. Możliwość dokonywania bezpośredniego wyboru przez mieszkańców, miała szczególnie istotne znaczenie w dużych miastach. O ile w małych lokalnych społecznościach partie polityczne z reguły odgrywają słabszą rolę, o tyle w miastach, zwłaszcza w tych o statusie wojewódzkim, ich pozycja na lokalnych scenach politycznych jest znacznie większa. Personalizacja elekcji prezydentów miast zapoczątkowana możliwością ich bezpośredniego wyboru w 2002 r. mogła zatem spowodować ograniczenie roli partii politycznych. Wcześniej (lata 1990–1998), kiedy radni wybierali prezydentów, to partie polityczne miały decydujące znaczenie w kreowaniu zarządów miast. W trzech pierwszych kadencjach wybór prezydentów miast był zatem konsekwencją koalicji zawieranych pomiędzy siłami politycznymi reprezentowanymi w radach, które w przeważającej mierze miały barwy partyjne. Począwszy od 2002 r. elekcje prezydentów miast w większym stopniu zostały uzależnione od ich mieszkańców.

¹ Również wójtów i burmistrzów, co nie jest przedmiotem niniejszych rozważań.

Problematyka upartyjniienia i personalizacji polityki była szeroko podejmowana (Bukowski, Flis, Hess, Szymańska, 2011; Gendźwiłł, Żółtak, 2014, s. 1122–1145; Flis, Gendźwiłł, Stolicki, 2018, s. 33–64; Gendźwiłł, 2013, s. 467–486). Niekiedy personalizacja jest utożsamiana, czy wręcz synonimicznie ujmowana z prezydencjalizacją (Kowalczyk, 2014, s. 44; Peszyński, 2012, s. 204–205). W literaturze zagranicznej od dawna toczy się dyskusja na temat personalizacji i prezydencjalizacji (Poguntke, Webb, 2005, s. 1–25; Webb, Poguntke, 2013, s. 646–654; Delwit, Pilet, Reynaert, Steyvers, 2009; Reynaert, Steyvers, Delwit, Pilet, 2005; Elmelund-Præstekær, Kjaer, 2013, s. 155–167; Jacobsen, Skollefeld, 2016), które nie zawsze jednak traktuje się tożsamo. Przykładowo w interesujący i przekonujący sposób dokonał rozróżnienia powyższych terminów Paolo Mancini, wedle którego prezydencjalizacja odnosi się do personalizacji ról instytucjonalnych, lideryzacja (ang. *liderization*) do personalizacji głównych stanowisk w ramach organizacji partyjnych, a personalizacja „jako taka” – do skoncentrowania się wyborców na pojedynczym kandydacie podczas podejmowania decyzji wyborczej (Mancini, 2011, s. 52). Ostatnie rozumienie personalizacji wyborów w literaturze polskiej jest również obecne (Szczepański, 2016) choć prezentowane są również podejścia, w których obydwa pojęcia są traktowane nieco odmiennie (Antkowiak, Schefs, 2015, s. 120–21).

Jako, że upartyjniienie lokalnej polityki jest szczególnie widoczne w miastach, niniejsze rozważania zostaną skoncentrowane na największych polskich miastach. Ich zasadniczym celem jest sprawdzenie czy afiliacja partyjna częściej towarzyszyła prezydentom miast, którzy dokonywali reelekcji, czy też raczej sprzyjała alternacji władzy. Na wstępie można sformułować następujące hipotezy:

- a) pretendent ubiegający się pierwszy raz o miejską prezydenturę ma większe szanse na sukces, startując z komitetu partii politycznej – do alternacji na stanowisku prezydenta miasta częściej doprowadzają pretendenci popierani przez partie polityczne;
- b) dokonywanie reelekcji przez włodarzy miast odbywa się częściej w przypadku startu z komitetu pozapartyjnego;
- c) partie polityczne najczęściej znajdują się wśród tych komitetów wyborczych, które popierają głównego rywala zwycięskiego prezydenta.

Przyjęto, że pozycję partii w elekcjach o prezydenturę miasta można ustalić na podstawie liczby afiliowanych partyjnie (formalnie lub pozaformalnie) kandydatów, którzy w latach 2002–2018 wygrywali wybory. Drugim wskaźnikiem upartyjniienia rywalizacji o miejską prezydenturę może być liczba partyjnych pretendentów do niej, którzy jej co prawda nie zdobywali, ale zarazem uzyskiwali drugi po zwycięzcy wynik (bez względu na to, czy oznaczał on wejście do drugiej tury głosowania, czy też nie).

Zakres badania – dobór miast

Do niniejszej analizy wzięto miasta na prawach powiatu, które zarazem posiadają status stolicy województwa² oraz dodatkowo włączono do niej największy powiat grodzki, który zarazem statusu takiego nie ma (Gdynia). Ponieważ w dwóch województwach – ku-

² Status taki mają miasta, w których znajdują się siedziby wojewódzkich organów administracji rządowej (wojewoda) oraz samorządowej (marszałek i sejmik województwa).

awsko-pomorskie³ oraz lubuskie⁴ – występują po dwa miasta, w których umiejscowiono ich organy administracji rządowej lub samorządowej w sumie analizie poddano zatem 19 miast. Są to: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gdynia, Gorzów Wlkp., Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław, Zielona Góra. W tabeli 1 podano wielkości demograficzne badanych miast.

Tabela 1

Miasta poddane analizie i liczba mieszkańców, stan na 1 I 2018 r.

Lp.	Woj.	Miasto	Mieszkańcy
1	PDL	Białystok	297 288
2	KPM	Bydgoszcz	352 313
3	POM	Gdańsk	464 254
4	POM	Gdynia	246 306
5	LUB	Gorzów Wlkp.	124 295
6	ŚL	Katowice	296 262
7	ŚW	Kielce	196 804
8	MŁP	Kraków	767 348
9	LB	Lublin	339 850
10	ŁDZ	Łódź	690 422

Lp.	Woj.	Miasto	Mieszkańcy
11	WM	Olsztyn	173 070
12	OP	Opole	128 140
13	WLK	Poznań	538 633
14	PKD	Rzeszów	189 662
15	ZPM	Szczecin	403 883
16	KPM	Toruń	202 562
17	MAZ	Warszawa	1 764 615
18	DLN	Wrocław	638 586
19	LUB	Zielona Góra	139 819

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2018-roku,7,15.html#>, 4 I 2019.

Jak widać, badane miasta są dość zróżnicowane pod względem demograficznym. Od największego spośród nich (Warszawa), dwa najmniejsze (Gorzów Wlkp. i Opole) są dwudziestokrotnie mniejsze. Poza nimi jeszcze cztery posiadają mniej niż 200 tys. mieszkańców (Zielona Góra, Olsztyn, Rzeszów i Kielce), a jedno – Toruń – zaledwie minimalnie ten poziom przekracza. Tym samym, łącznie aż siedem miast ze statusem wojewódzkim ma mniej mieszkańców niż największe miasto na prawach powiatu, które nie ma wojewódzkiego charakteru (Gdynia). Warto pamiętać o tych zależnościach demograficznych, gdyż status wojewódzki dotyczy w praktyce bardzo zróżnicowanych podmiotów. Zarazem łączy je jednak posiadanie tych samych, adekwatnych urzędów administracji samorządowej i rządowej, a także, co najistotniejsze z punktu widzenia podejmowanych tutaj rozważań, występowanie w nich siedzib statutowych organów kierowniczych organizacji partyjnych. Można zatem zakładać, że partie polityczne ogniskują na terenie tych miast swoją aktywność, także tę dotyczącą rywalizacji o władzę na poziomie lokalnym.

Kto stoi za włodarzem, czyli istota grup chcących władzy

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Kodeksie wyborczym (rozdz. II – Komitety wyborcze) formalnie, kandydata na prezydenta miasta mogą zgłaszać komitety wybor-

³ Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki ma swoją siedzibę w Bydgoszczy, natomiast Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego umiejscowiono w Toruniu (ciekawostką jest, iż w odległości ok. 100 m od niego rezyduje prezydent miasta).

⁴ W Gorzowie Wielkopolskim mieści się Lubuski Urząd Wojewódzki, a Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego zlokalizowano w Zielonej Górze.

cze, których źródłem powstania mogą być cztery kategorie podmiotów: partie polityczne, koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.). Ich formalną emanacją będą zatem, odpowiednio: komitet wyborczy partii politycznej (KWP), koalicyjny komitet wyborczy partii politycznych (KKW), komitet wyborczy organizacji (KWO) oraz komitet wyborczy wyborców (KWW) założony przez grupę co najmniej 15 osób mających prawo wybierania (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., art. 84, § 4).

Określony w prawodawstwie wyborczym formalny podział na powyższe cztery kategorie komitetów wyborczych nie zawsze odzwierciedla istotę tworzących je aktorów politycznych. Dzieje się tak dlatego, że partie polityczne, świadome popularności lokalnych, a nie partyjnych inicjatyw w środowiskach samorządowych, często uciekają się do ukrywania się pod niepartyjnie brzmiące nazwy komitetów wyborczych wyborców. Niekiedy też zawierają zakulisowe porozumienia o wsparciu komitetów lokalnych, z których list startują osoby przez nie popierane albo wręcz z nimi formalnie afiliowane. Dlatego, jak już wyrażono to wcześniej (Drzonek, 2013, s. 124–52; Drzonek, 2014), zasadne wydaje się dokonanie kategoryzacji podmiotów biorących udział w wyborach lokalnych nie tyle pod względem formalnym, lecz ze względu na faktyczną ich istotę. Można zatem wyodrębnić cztery, faktycznie występujące w rywalizacji lokalnej kategorie aktorów chcących zdobyć lub utrzymać władzę.

Do pierwszej zaliczają się aktorzy partyjni (AP), czyli partie polityczne, lub ich koalicje, które rejestrują się w ramach komitetów wyborczych partii. Nazwy takich komitetów w sposób adekwatny odzwierciedlają oficjalne nazwy partii, które go tworzą. Podmioty partyjne podejmują rywalizację wyborczą pod własnym szyldem, a zatem ani go nie ukrywają, ani też nie wykorzystują do udziału w wyborach innych, niezwiązanych z partią nazw. Ważnym atrybutem podmiotów z tej kategorii jest także ich szerokie oddziaływanie, zazwyczaj bowiem aktorzy partyjni biorą udział w wyborach w skali ogólnokrajowej, czyli w wielu lub we wszystkich okręgach wyborczych w ramach jednego, partyjnego komitetu wyborczego.

Drugą kategorią są aktorzy lokalni (AL), czyli podmioty o charakterze pozapartyjnym, które startują w wyborach samorządowych zakładając komitet wyborczy wyborców. W sensie faktycznym osoby rejestrujące taki komitet mogą reprezentować lokalną grupę aktywistów działających w ramach danej wspólnoty lokalnej, bez względu na to, jaki jest rzeczywisty cel takiego działania – zadbanie o interes społeczny ogółu (*bonum commune*), realizacja interesów grupy i/lub powiązanych z nią partykularnych środowisk, czy też jedno i drugie: jednoczesne dbanie o dobro wspólne oraz działanie na rzecz zaspokojenia potrzeb własnych i reprezentowanego lobby. Taką lokalną grupę aktywistów można nazwać mianem sojuszu lokalnego. Ponadto aktor lokalny może również stanowić emanację środowiska skupionego wokół lokalnego przywódcy, które w tym przypadku zostanie określone jako komitet lidera. W takim przypadku zarejestrowany komitet wyborczy wyborców będzie łatwo identyfikowalny, gdyż w jego nazwie będzie zawarte nazwisko lokalnego lidera (np. urzędującego prezydenta miasta). Istotną cechą podmiotów lokalnych jest nie tylko ich pozapartyjność, ale także węższy zakres oddziaływania – zazwyczaj (choć nieliczne wyjątki też się zdarzają) tylko w odniesieniu miejscowości, w której kandydują przedstawiciele tego podmiotu.

Trzecia kategoria faktycznej podmiotowości wyborczej odnosi się do aktorów organizacji społecznych (AS). Są to organizacje pozarządowe i pozapartyjne, które pod własną nazwą rejestrują komitet wyborczy i w jego ramach prowadzą aktywność w rywalizacji o mandaty radnych lub o fotel prezydenta dla wyłonionego przez organizację kandydata. Aktor społeczny w ramach komitetu wyborczego organizacji oddziałuje na terenie jednej miejscowości albo ponadlokalnie na obszarze powiatu lub województwa.

Czwarta kategoria, określana tutaj jako aktor niby-bezpartyjny (AnB), ma charakter najbardziej nietypowy. O ile podmioty opisane wyżej w ramach trzech pierwszych kategorii prowadzą aktywność wyborczą w formalnych ramach komitetów określanych przez Kodeks wyborczy, o tyle istnienie aktorów niby-bezpartyjnych formalnie w ogóle nie zostało ujęte przez prawo wyborcze. Niedostrzeżenie przez ustawodawcę występowania tej kategorii podmiotów wyborczych jest dość często wykorzystywane przez działaczy różnych partii politycznych, którzy, na potrzeby konkretnych wyborów, obawiając się negatywnych skutków startu pod szyldem własnej partii, ukrywają się za pozapartyjne brzmiącymi nazwami rejestrowanych przez siebie komitetów wyborczych wyborców lub komitetów wyborczych organizacji.

Głównym atrybutem aktora niby-bezpartyjnego (AnB) jest zatem wystąpienie dwóch, wykluczających się założeń: komitet wyborczy jest formalnie rejestrowany jako KWW, a w praktyce tworzą go afiliowani partyjnie działacze. Niekiedy jednak niby-bezpartyjność ma bardziej wysublimowany charakter. Podmiot zarejestrowany jako KWW ma niekiedy niewidoczne związki z konkretną partią polityczną – w praktyce bowiem AnB jest bardzo często konsekwencją zawarcia formalnego lub nieformalnego sojuszu wyborczego pomiędzy jakąś partią polityczną (lub partiami) a pozapartyjnymi aktorami na lokalnej scenie politycznej.

W tabeli 2 ukazano atrybuty oraz wzajemne zależności pomiędzy wymienionymi wyżej kategoriami aktorów wyborczych.

Tabela 2

Atrybuty faktycznych aktorów występujących w wyborach samorządowych: AP, AL, AS, AnB

Atrybuty	Aktor (podmiot)			
	partii AP	lokalny AL	społeczny AS	niby-bezpartyjny AnB
Forma komitetu wyborczego	KWP (KKW)	KWW	KWO	KWW, KWO
Jawne lub ukryte wsparcie partii	tak	nie	nie	tak
Afiliacja partyjna kandydata na prezydenta	tak/nie	nie	nie	tak/nie
Oddziaływanie	lokalne, regionalne, krajowe	lokalne, regionalne	lokalne, regionalne, krajowe	lokalne, regionalne, krajowe

Źródło: Opracowanie własne.

Wielokadencyjność, czyli reelekcje i brak alternacji

Na zjawisko wielokadencyjności szefów egzekutyw gmin i miast szerzej zwrócić uwagę pod koniec drugiej bezpośredniej kadencji ich włodarzy. Przed wyborami

z 2010 r. w mediach pojawiły się publikacje, w których zauważono, iż pomimo bezpośredniości wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, niektórzy z nich rozpoczęli swoje władanie jeszcze w latach 90., kiedy elekcji dokonywali radni (Stelmach, 2010). Spośród sześćdziesięciu sześciu powiatów grodzkich, po trzeciej elekcji bezpośredniej z 2010 r., aż w trzydziestu miastach w fotelach prezydenckich zasiadały te same osoby co najmniej⁵ od 2002 roku. Po kolejnych wyborach liczba ta zmniejszyła się do 17 miast, a po elekcji z 2018 r. – do trzynastu⁶.

Nie wchodząc w szczegóły, za wielokadencyjnego prezydenta (Drzonek, 2013, s. 157–162) można uznać osobę, która dokonała co najmniej dwóch reelekcji w wyborach bezpośrednich, natomiast prezydenci o których wspomniano wyżej (wybierani zawsze od 2002 r.) będą określanymi mianem „wiecznych prezydentów”.

Spoglądając na wybrane do analizy miasta, widać wyraźnie, iż w większości z nich w latach 2002–2018 dochodziło do alternacji (choć o różnej częstotliwości) osób sprawujących funkcje prezydentów miast, a jak już wyżej wspomniano, tylko w pięciu zmian w tym okresie w ogóle nie było. W tabeli 3 zebrano dane dotyczące alternacji prezydentów badanych miast po 2002 r.

Tabela 3

Wybory prezydentów badanych miast w latach 2002–2018 i ich alternacje. Za pierwszą przyjęto zawsze pierwszy wybór w sposób bezpośredni – „pierwotny wybór” w 2002 r., choć należy pamiętać, że siedem miast miało tych samych prezydentów od 1998 r. (Białystok, Gdańsk, Gdynia, Gorzów Wlkp., Katowice, Lublin, Poznań), a w Olsztynie prezydent rozpoczął urzędowanie w trakcie kadencji 1998–2002 (2001 r.)

Miasto	2002	2006	2010	2014	2018
Białystok	x	x	–	–	–
Bydgoszcz	x	–	x	–	–
Gdańsk	x	–	–	–	–
Gdynia	x	–	–	–	–
Gorzów W.	x	–	–	x	–
Katowice	x	–	–	x	–
Kielce	x	–	–	–	x
Kraków	x	–	–	–	–
Lublin	x	x	x	–	–
Łódź	x	–	x	–	–

Miasto	2002	2006	2010	2014	2018
Olsztyn	x	–	x	–	–
Opole	x	–	–	x	–
Poznań	x	–	–	x	–
Rzeszów	x	–	–	–	–
Szczecin	x	x	–	–	–
Toruń	x	–	–	–	–
Warszawa	x	x	–	–	x
Wrocław	x	–	–	–	x
Z. Góra	x	x	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższego zestawienia nasuwają się pewne spostrzeżenia. W większości miast raczej rzadko dochodziło do alternacji, a ich częstotliwość w badanym okresie determinowała liczbę kadencji sprawowanych na fotelu prezydenta przez tę samą osobę. Biorąc

⁵ W kilku miastach bowiem, prezydenci sprawowali władzę od 1998 r. (np. Gdynia, Gdańsk, Sopot, Poznań), a np. w przypadku Tych – od 2000 r. Rekordzistą był już wówczas Zygmunt Frankiewicz (i nadal jest), który prezydenturę Gliwic realizuje od 1993 r. Szerzej zob. Drzonek, 2013, s. 173–359.

⁶ Po wyborach z 2018 r. były to cztery stosunkowo małe miasta na prawach powiatu (Krosno, Legnica, Sopot, Świnoujście), cztery większe (Gliwice, Jaworzno, Tychy, Żory) oraz pięć wojewódzkich (Gdańsk, Gdynia, Kraków, Rzeszów, Toruń). Jednak po tragicznej śmierci Pawła Adamowicza w styczniu 2019 r. i wyborze jego następcy w marcu tego roku, Gdańska do tej grupy już nie można zaliczać.

to pod uwagę można wyodrębnić badane miasta pod względem liczby reelekcji tego samego prezydenta w latach 2006–2018:

- a) miasta, w których doszło do maksymalnie dwóch reelekcji (trzykrotnie wybierano tę samą osobę na prezydenta). W latach 2002–2018 wystąpiły następujące konstelacje elekcji (z dwukrotną reelekcją): 2+3 (dwukrotne zwycięstwo jednej osoby, następnie trzykrotna wygrana innej osoby: Bydgoszcz, Łódź, Olsztyn); 3+2 (sytuacja odwrotna: Gorzów Wlkp., Katowice, Opole, Poznań); 1+1+3 (dwie różne osoby wybierane na prezydenta w latach 2002 i 2006, a zwycięski pretendent z 2010 r. dokonał reelekcji w 2014 i 2018 r. – *casus* Lublina); 1+3+1 (w latach 2006, 2010 i 2014 r. wygrywała ta sama osoba, a w pierwszej i ostatniej elekcji – inni pretendenci – *casus* Warszawy);
- b) miasta trzech reelekcji (w ciągu 5 elekcji bezpośrednich czterokrotnie wybierano tę samą osobę). Były możliwe dwie alternatywne konstelacje elekcji (z trzykrotną reelekcją): 1+4 (Białystok, Szczecin, Zielona Góra) lub 4+1 (Kielce, Wrocław);
- c) miasta czterech reelekcji. W latach 2002–2018 w pięciu miastach (Gdańsk, Gdynia, Kraków, Rzeszów, Toruń) zawsze wybierano tę samą osobę, a więc nie dochodziło tu nigdy do alternacji na fotelu prezydenta. Tym samym, zgodnie z przyjętym wyżej kryterium przypadki te można określać mianem „miast wiecznych włodarzy”.

Miasta dwóch reelekcji

Spośród badanych miast w dwóch doszło do dwukrotnej reelekcji, choć w badanym okresie lat 2002–2018 trzech pretendentów zdobywało fotel prezydenta (formuła 1+3+1 – Warszawa, oraz 1+1+3 – Lublin). Partie polityczne miały w nich stosunkowo mocną pozycję. Widać to zwłaszcza w Warszawie, gdzie zasadnicza rywalizacja o fotel prezydenta toczyła się zawsze pomiędzy partiami. W 2002 r. wybory wygrał Lech Kaczyński reprezentujący PiS, w latach 2006–2014 wygrywała kandydatka PO Hanna Gronkiewicz-Waltz, a w 2018 reprezentujący tę partię Rafał Trzaskowski (a formalnie KKW Platforma.Nowoczesna Koalicja Obywatelska). Również drugie wyniki zawsze uzyskiwali reprezentanci partii politycznych: w 2002 r. SLD-UP (Marek Balicki), a w latach 2006–2018 – PiS (kolejno: Kazimierz Marcinkiewicz, Czesław Bielecki, Jacek Sasin, Patryk Jaki /związany z Solidarną Polską/).

Również w Lublinie wybierani prezydenci, a także niedoszli prezydenci pretendenci byli zawsze powiązani z partiami politycznymi, przy czym dwukrotnie była to afiliacja nieformalna: w 2002 r. Andrzej Pruszkowski formalnie startował z KWW Prawo i Rodzina, lecz faktycznie był powiązany z PiS i LPR (Sidor, 2004, s. 136), a w 2018 r. prezydent Krzysztof Żuk dokonał reelekcji formalnie startując z KWW Krzysztof Żuk, choć był członkiem PO. Ponadto, o niby-bezpартyjnym charakterze jego komitetu świadczyła również obecność działaczy m.in. PO, PSL, Nowoczesnej i SLD na listach komitetu K. Żuka do rady miasta. W pozostałych lubelskich elekcjach wygrywali kandydaci oficjalnie reprezentujący PO: w 2006 r. Adam Wasilewski, a w latach 2010–2014 – K. Żuk. Przegrani pretendenci w Lublinie również zawsze reprezentowali partie polityczne: SLD (2002 – Wiesław Brodowski, 2006 – Izabela Sierakowska, /LiD/) oraz PiS (2010 – Lech Sprawka, 2014 – Grzegorz Muszyński, 2018 – Sylwester Tułajew).

W miastach reelekcji dwukrotnej – model 2+3 – partie miały pozycję już nieco inną. W Bydgoszczy wybierany dwukrotnie (2002 i 2006) na prezydenta Konstanty Dombrowicz startował z komitetów lokalnych (AL), podobnie w przegranej walce o reelekcję w 2010 r. oraz w 2014 r., kiedy próbował powrócić na fotel prezydenta. Jego wybierany trzykrotnie następca – Rafał Bruski – zawsze reprezentował partię polityczną (PO). Główni kontrkandydaci zwycięzcy walki o prezydenturę Bydgoszczy wywodzili się: w 2002 r. – z SLD (Roman Jasiakiewicz), 2006 r. – z komitetu pozapartyjnego (tenże – R. Jasiakiewicz), w 2018 r. z PiS (Tomasz Latos). W elekcjach z 2010 i z 2014 r. wśród przegranych pretendentów najlepsze wyniki uzyskiwał K. Dombrowicz (AL).

W Łodzi pozycja partii politycznych była zdecydowanie silniejsza. Dwukrotnie wybierany był tam Jerzy Kropiwnicki. W 2002 r. startował z komitetu lokalnego (Łódzkie Porozumienie Obywatelskie), ale z uwagi na jego powiązania z ZChN (Niewiadomska-Cudak, 2011, s. 175) w niniejszej analizie uznano go za podmiot niby-bezpartyjny (AnB). Cztery lata później wygrał on już jako oficjalny kandydat partyjny (PiS). W latach 2010–2018 prezydenturę uzyskiwała Hanna Zdanowska, która dwukrotnie reprezentowała oficjalnie partię (PO), a za trzecim razem kandydowała z KWW Hanny Zdanowskiej. Był to klasyczny przykład podmiotu niby-bezpartyjnego, ponieważ kandydatka była członkiem PO, a partia ta ją oficjalnie popierała. Przegrani pretendenci w Łodzi zawsze reprezentowali partie polityczne: SLD (2002 – Krzysztof Jagiełło, 2010 – Dariusz Joński), PO (2006 – Krzysztof Kwiatkowski) lub PiS (2014 – Joanna Kopcińska, 2018 – Waldemar Buda).

W Olsztynie elekcje prezydenckie miały odmienny charakter, gdyż zarówno ich zwycięzcy, jak i przegrani pretendenci zazwyczaj reprezentowali komitety lokalne. Tylko w 2002 r. Czesław Małkowski reprezentował SLD, a w 2006 r. jego główny rywal startował jako kandydat PiS (Jerzy Szmit). W latach 2010–2018 wybory wygrywał Piotr Grzymowicz, a jego głównym konkurentem był Czesław Małkowski – obydwaj rywalizowali wówczas w ramach własnych komitetów pozapartyjnych.

W miastach dwukrotnej reelekcji (formuła 3+2) dostrzec można nieco słabszą pozycję partii politycznych – częściej zwyciężający pretendenci korzystali z komitetów pozapartyjnych (AL) lub pozornie pozapartyjnych (AnB). W Gorzowie urzędujący od 1998 r. Tadeusz Jędrzejczak, polityk związany z SLD, oficjalnie z tej partii startował tylko w 2002 r., a w latach 2006, 2010 i 2014 do rywalizacji przystępował w ramach komitetu niby-bezpartyjnego, przy czym w ostatnim starciu – nieskutecznie. W 2014 r. okazał się więc najsilniejszym pretendentem, a fotel prezydenta zdobył wówczas (a także w 2018 r.), Jacek Wójcicki, który w elekcjach brał udział jako kandydat pozapartyjny, choć początkowo był powiązany z Ruchami Miejskimi (Jureczko, 2016, s. 72–73). Przegrani pretendenci byli nieformalnie powiązani z partiami politycznymi (w 2002 r. Elżbieta Rafalska w ramach KWW Razem dla Gorzowa była kandydatką wspólnie popieraną przez PO i PiS, czyli startowała wówczas z komitetu typu AnB). Zazwyczaj jednak główni rywale oficjalnie reprezentowali PiS: w 2006 r. (Ireneusz Madej), w 2010 r. (ponownie E. Rafalska), a w 2018 r. – Sebastian Pieńkowski (Jańczak, Musiał-Karg, Secler, 2013, s. 216–254).

W Katowicach partie polityczne odgrywały w wyborach prezydenckich mniejszą rolę – w latach 2002–2018 prezydentem zostawał kandydat pozapartyjny, startujący zawsze z komitetu lokalnego. Elekcje lat 2002–2010 wygrywał Piotr Uszok (KWW Forum Sa-

morządowe i Piotr Uszok), a dwie następne wskazany przez niego kontynuator – Marcin Krupa (w 2014 r. z komitetu o dokładnie tej samej nazwie, a w 2018 r. z KWW Forum Samorządowe i Marcin Krupa). Najgroźniejsi rywale P. Uszoka i M. Krupy oficjalnie reprezentowali partię: PiS (2014, Andrzej Sośnierz) lub PO (2006, Tomasz Szpyrka; 2010, Arkadiusz Godlewski; 2018, Jarosław Makowski). Natomiast w pierwszych bezpośrednich wyborach najsilniejszy konkurent P. Uszoka reprezentował podmiot niby-bezpартyjny powiązany z PO (A. Sośnierz, KWW Platforma Wyborcza Andrzeja Sośnierza).

W Opolu wybory w latach 2002–2010 trzykrotnie wygrywał Ryszard Zembaczyński⁷, kandydat powiązany z PO (w 2002 r. – KWW Ryszarda Zembaczyńskiego – czyli komitet niby-bezpартyjny; potem oficjalnie z PO). Jego głównymi konkurentami byli politycy związani z SLD: Piotr Synowiec (2002, KKW SLD-UP), Andrzej Namysło (2006, LiD), Tomasz Garbowski (2010, SLD). W dwóch kolejnych elekcjach (2014 r. i 2018 r.) rywalizację prezydencką wygrywał Arkadiusz Wiśniewski startujący z własnych pozapartijnych komitetów (KWW A. Wiśniewskiego). W pierwszym przypadku jego głównym rywalem był Marcin Ociepa reprezentujący KW Razem dla Opoli (AS), a w drugim – Violetta Porowska (PiS).

Stolica Wielkopolski od 1998 r. do 2014 r. miała tego samego prezydenta – Ryszarda Grobelnego, który w 2002 r. był kandydatem PO, a następnie startując z własnych komitetów lokalnych dwukrotnie dokonywał reelekcji, a w 2014 r. odnotował porażkę w starciu z Jackiem Jaśkowiakiem (PO), który to dokonał reelekcji po czterech latach (2018 r., PO). Platforma miała także swoich przegranych pretendentów: w 2006 r. (Maria Pasło-Wiśniewska) i 2010 r. (Grzegorz Ganowicz). Z kolei w 2002 r. najlepszy wynik wśród przegrywających pretendentów uzyskał Wojciech Szczęsny-Kaczmarek (Obywatelski KWW W. Szczęsnego-Kaczmarka, prezydent Poznania w latach 1994–1998), a w 2018 r. – Tadeusz Zysk (PiS). Jak wynika z powyższych danych w elekcjach włodarza Poznania ugruntowaną, silną pozycję miała zatem PO.

Miasta trzech reelekcji

Partie polityczne odnotowywały tutaj dość zróżnicowaną pozycję. Jednoznacznie silny ich status można zaobserwować w przypadku rywalizacji prezydenckich w Białymstoku. W 2002 r. wybory wygrał tam (urzędujący od 1998 r.) Ryszard Tur, kandydat KWW Białostockie Porozumienie Prawicy. Komitet, z którego startował był klasycznym przykładem podmiotu niby-bezpартyjnego (na listach komitetu do rady kandydowali przedstawiciele różnych środowisk społecznych, ale również partii politycznych, m.in.: PO, ROP, SKL-RNP, Blok dla Polski, ZChN). Jego główny rywal, Zbigniew Puchalski również reprezentował partię polityczną (SLD-UP). Wszystkie następne elekcje (lata 2006–2018) wygrywał zawsze Tadeusz Truskolaski, który reprezentował PO (choć w 2014 r. startował z KWW T. Truskolaski, czyli komitetu niby-bezpартyjnego, a w 2018 z KKW P.NKO). Jego główny kontrkandydat zawsze reprezentował z kolei komitet wyborczy PiS (byli to kolejno: Marek Kozłowski, Dariusz Piontkowski, Jan Dobrzyński oraz Jacek Żalek, członek Porozumienia J. Gowina).

⁷ Który będąc prezydentem nie obawiał się wzorować na rozwiązaniach zagranicznych – (zob. Bartoszewicz i in., 2017, s. 131).

We Wrocławiu, chociaż wygrywający w latach 2002–2014 Rafał Dutkiewicz nigdy formalnie nie był kandydatem partii politycznej, to niekiedy korzystał z ich wsparcia. W latach 2002–2010 startował z KWW Rafała Dutkiewicza: w pierwszej elekcji komitet ten miał charakter niby-bezpartyjny, ponieważ posiadał wsparcie zarówno PO, jak i PiS (głównym rywalem R. Dutkiewicza była wówczas kandydatka SLD-UP Lidia Geringer d'Oedenberg). W 2006 r. obydwie partie nie wystawiły swoich pretendentów do prezydentury, choć rywalizowały z R. Dutkiewiczem o mandaty radnych miasta – pomimo nacisków, R. Dutkiewicz nie zgodził się na formalną afiliację z PO (Drzonek, 2013, s. 355). Drugi wynik osiągnął wówczas Janusz Dobrosz (LPR). Rywalizację z 2010 r. R. Dutkiewicz wygrał zdecydowanie, doprowadzając, jak zauważa Robert Alberski, do klęski PO i PiS, których kandydaci zdobyli odpowiednio 11,01% – Sławomir Piechota i 9,99% – Dawid Jackiewicz (Alberski, 2018, s. 21). W 2014 r. R. Dutkiewicz startował jednak w ramach KWW Rafał Dutkiewicz z Platformą (a więc klasycznego komitetu typu AnB) – w elekcji tej wygrał w II turze z Mirosławą Stachowiak-Różecką (PiS), która okazała się przegraną pretendentką także w kolejnej elekcji w 2018 r. Jej zwycięzcą został natomiast poparty przez R. Dutkiewicza Jacek Sutryk, który ostatecznie jednak był oficjalnym kandydatem KKW P.NKO, tym samym egzemplifikując dopiero w 2018 r. przypadek zdobycia wrocławskiej prezydentury przez kandydata formalnie zgłoszonego przez komitet partyjny.

Dość podobna sytuacja miała miejsce w Kielcach – tam również żaden z prezydentów nie reprezentował oficjalnie partii politycznych. We wszystkich elekcjach lat 2002–2018 brał udział Wojciech Lubawski, przegrywając tylko w ostatnim starciu z Bogdanem Wentą (KWW Projekt Świętokrzyskie). W. Lubawski startował zawsze jako kandydat KWW Porozumienie Samorządowe – Wojciech Lubawski, przy czym, trzykrotnie był to komitet niby-bezpartyjny: w 2002 r. z jego list do RM startowali m.in. kandydaci PO i PiS, w 2006 r. otrzymał poparcie tych ugrupowań (choć wystawiły one własne listy wyborcze do RM), a w latach 2014–2018 był popierany przez PiS, który zarejestrował listy do RM. A zatem tylko w 2010 r., kiedy wspierające go wcześniej ugrupowania wystawiły własnych pretendentów można zaliczyć komitet W. Lubawskiego do kategorii aktora lokalnego. W zwycięskich elekcjach W. Lubawskiego jego główny rywal zawsze reprezentował SLD (lub koalicję, w której ta partia startowała): Włodzimierz Stępień (2002), Joanna Grzela (2006), Jan Gierada (2010), Krzysztof Adamczyk (2014).

Partie polityczne odnotowywały słabszą pozycję w wyborach na prezydenta w Szczecinie (o wyborach lat 1990–2010 w Szczecinie zob. szerzej: Chrobak, 2014). W 2002 r. prezydentem został tu, dość niespodziewanie, Marian Jurczyk (KWW Niezależnego Komitetu Mariana Jurczyka), który pokonał reprezentanta SLD-UP Edmunda Runowicza. Od 2006 r. wybory wygrywał każdorazowo Piotr Krzystek (choć zawsze w II turze): w 2006 r. jako kandydat PO (zob. szerzej: Drzonek, 2008) (była to jedyna wygrana formalnie partyjnego kandydata w Szczecinie), a potem zawsze na czele własnego, lokalnego ugrupowania: KWW Piotra Krzystka Szczecin dla Pokoleń w 2010 r., Bezpartyjni KWW Piotra Krzystka w 2014 r. (o wyborach z 2014 r. w Szczecinie zob. np.: K. Kowalczyk, 2015; Drzonek, 2016, s. 99–114) oraz KWW Piotra Krzystka Bezpartyjni (2018). Trzykrotnie najsilniejszym konkurentem P. Krzystka był reprezentant dużej partii parlamentarnej: w 2006 r. – SLD (Jacek Piechota), w 2010 r. – PO (Arkadiusz Litwiński), a w 2018 r. – PiS (Bartłomiej Sochański, prezydent Szczecina lat 1994–1998). W 2014 r.

z P. Krzystkiem przegrała starcie kandydatka podmiotu lokalnego (Małgorzata Jacyna-Witt, KWW M. Jacyna-Witt). Pod tym względem rywalizacje prezydenckie w Szczecinie należą do nietypowych – w kolejnych elekcjach P. Krzystek miał przeciw sobie zarówno pozapartyjną kandydatkę lokalną, jak i pretendenta trzech głównych parlamentarnych ugrupowań partyjnych. Efekty szczecińskich prezydenckich potyczek potwierdziły więc tezę o wzroście sympatii dla kandydatów spoza partii. Warto też zauważyć, iż *casus* P. Krzystka w rywalizacjach prezydenckich potwierdza tezę o ich personalizacji, wszak P. Krzystek odnosił sukces zarówno jako reprezentant partii politycznej, jak i w ostrej rywalizacji w stosunku do trzech z nich.

Schemat dotychczasowych wyborów prezydenckich w Zielonej Górze był podobny do przypadku szczecińskiego – także i tu alternacja władzy nastąpiła już 2006 r., po czym, w analizowanym okresie, już do niej nie dochodziło. W 2002 r. elekcję wygrała Bożena Ronowicz, która reprezentowała KWW Sprawiedliwa i Prawa Zielona Góra, a więc komitet niby-bezpartyjny (wsparcie PiS). W rezultacie czterech następnych wyborów fotel prezydencki Zielonej Góry zdobywał Janusz Kubicki, początkowo (lata 2006 i 2010) jako kandydat LiD i SLD, następnie startując z KWW Janusz Kubicki (2015)⁸ oraz KWW Janusz Kubicki – Bezpartyjni (2018). Głównym oponentem J. Kubickiego byli kandydaci PO (w 2006 r. – Bożenna Bukiewicz, która w I turze otrzymała o 7,14% wyższe poparcie od J. Kubickiego; w 2010 r. Elżbieta Polak) oraz powiązani z PiS (2015 – Jacek Budziński, który startował z niby-bezpartyjnego KWW Prawa i Solidarna Jacka Budzińskiego; 2018 – Piotr Barczak, jako formalny kandydat tej partii).

Miasta czterech reelekcji – czyli rządy „wiecznych włodarzy”

W Gdańsku, cztery kolejne elekcje lat 2002–2014 wygrywał Paweł Adamowicz, który każdorazowo oficjalnie reprezentował PO. Warto podkreślić, że w tych latach, wśród miast wojewódzkich to jedyny przypadek, aby wielokadencyjny prezydent zawsze kandydował jako oficjalny reprezentant jednej, tej samej partii politycznej. Co więcej, nawet wśród 66 miast na prawach powiatu *casus* Adamowicza był powtórzony tylko jeszcze raz⁹. W 2018 r. Adamowicz wystartował jednak z własnego komitetu (KWW Pawła Adamowicza Wszystko dla Gdańska) i nie tylko nie uzyskał poparcia PO, ale stanął do rywalizacji zarówno z kandydatem tej partii (Jarosław Wałęsa), jak i pretendencem PiS (Kacper Płażyński). We wcześniejszych wyborach (2002–2014) P. Adamowicz rywalizował również z pretendencami partyjnymi: w 2002 r. SLD (Marek Formeła), a potem zawsze z PiS (trzykrotnie Andrzej Jaworski). *Casus* Gdańska to dobry przykład na to, iż silna pozycja partii nie jest dana na zawsze – jeśli dotychczasowy, partyjny inkumbent zdecyduje się na założenie pozapartyjnego komitetu,

⁸ Z powodu zmian granic administracyjnych miasta od 1 I 2015 r. – włączenia do Z. Góry obszaru gminy Zielona Góra – wybory samorządowe w mieście (prezydent i RM) przeprowadzono 15 III 2015 r. Janusz Kubicki otrzymał poparcie od PO, która nie wystawiła własnego kandydata w rywalizacji prezydenckiej. KWW J. Kubickiego nie został mimo to uznany za niby-bezpartyjny, ponieważ komitet J. Kubickiego w wyborach do RM zdobył zdecydowanie większe poparcie niż PO.

⁹ W Świnoujściu prezydent Janusz Żmurkiewicz w latach 2002–2014 zawsze rywalizował jako kandydat SLD lub koalicji współtworzonych przez to ugrupowanie.

to ma szansę na zwycięskie starcie nawet ze sprawnie działającą maszyną dużej parlamentarnej partii politycznej.

Swoistym przypadkiem były z kolei elekcje prezydenckie w Gdyni. Urzędujący od 1998 r. Wojciech Szczurek wygrywał zawsze w pierwszej turze, zawsze startując z własnego pozapartyjnego komitetu, co więcej – zawsze również komitet ten uzyskiwał bezwzględną większość w RM. (2002 – KWW „Samorządność”; 2006–2018 – KWW Samorządność Komitet Wojciecha Szczurka). Przegrany pretendentami względem W. Szczurka byli politycy reprezentujące różne partie polityczne: SLD-UP (2002 – Jarosław Duszewski), PiS (2006 – Zbigniew Kozak; 2014 i 2018 – Marcin Horała), PO (2010 – Wiesław Byczkowski). Pod względem słabej pozycji partii Gdynia pozostawała zatem swoistym ewenementem wśród dużych polskich miast – w żadnym innym dużym mieście partie nie zostały tak zdominowane przez silnego, pozapartyjnego inkumbenta.

Na pierwszy rzut oka dość podobna sytuacja miała miejsce w Krakowie. Tam w analizowanym okresie lat 2002–2018 na prezydenta Stołecznego Królewskiego Miasta wybierano Jacka Majchrowskiego, który początkowo był powiązany z SLD, choć startował zawsze z lokalnych komitetów. Były to: Ponadpartyjny Komitet Wyborczy Wyborców „Przyjazny Kraków” (2002), KWW Jacka Majchrowskiego (2006–2014) oraz KWW Jacka Majchrowskiego Obywatelski Kraków (2018). Należy zaznaczyć, że w pierwszym i ostatnim przypadku były to komitety niby-bezpartyjne – w 2002 r. powiązany z SLD, a w 2018 r. z KKW P.NKO. To warte podkreślenia – skoro J. Majchrowski nawet w 2018 r. startował z komitetu firmowanego jego nazwiskiem, a nie popularną wówczas nazwą „Koalicja Obywatelska”, której głównym uczestnikiem była PO, to niewątpliwie fakt ten stanowił argument potwierdzający tezę o słabszej pozycji partii w Krakowie. Z drugiej strony, przegrywający pretendenci do krakowskiej prezydentury wywodzili się, bądź byli powiązani z partiami politycznymi: w 2002 r. Józef Lassota (KWW „Twoje Miasto” Obywatelski Komitet Wyborczy Wyborców Józefa Lassoty, powiązany z UW), w 2006 r. Ryszard Terlecki (PiS), w 2010 r. – Stanisław Kracik (PO), w 2014 r. – Marek Lasota (PiS) oraz w 2018 r. – Małgorzata Wassermann (PiS).

Wyrazistym liderem okazał się też być, również wywodzący się ze środowiska PZPR i SLD, Tadeusz Ferenc, prezydent Rzeszowa od 2002 r. Początkowo startował on jako formalny (2002) lub nieformalny kandydat SLD (2006–2010 – KWW Tadeusza Ferenc „Rozwój Rzeszowa”)¹⁰. W latach 2014–2018 r. T. Ferenc reprezentował KW Stowarzyszenie Rozwój Rzeszowa Tadeusza Ferenc w Rzeszowie. Co prawda z listy tej też kandydowali działacze SLD, ale fakt ten świadczył o silnej pozycji personalnej T. Ferenc, a nie partii, z której się wywodził. Warte podkreślenia jest, że choć T. Ferenc nigdy nie oddał legitymacji macierzystej partii, to z czasem to nie on potrzebował poparcia partyjnego, lecz SLD korzystało z siły oddziaływania popularnego prezydenta Rzeszowa. Potwierdzeniem istotnej pozycji T. Ferenc na rzeszowskiej scenie politycznej i jego przewadze nad podmiotami partyjnymi było także i to, iż od 2010 r. – PSL, a od 2014 r. – PO nie wystawiały do rywalizacji własnych kandydatów, popierając reelekcje prezydenta Rzeszowa (Szczepański, 2015, s. 112–113). W obydwu przypadkach PO w wyborach do RM odnotowywała zdecydowanie niższe poparcie od ugrupowania prezydenckiego, stąd w latach 2014–2018 komitetu wyborczego T. Fe-

¹⁰ Był wówczas kandydatem niby-bezpartyjnym, bo choć startował z KWW, to posiadał wówczas członkostwo w SLD, a działacze tego ugrupowania startowali z list „Rozwoju Rzeszowa”.

renca nie można klasyfikować jako podmiotu niby-bezpartyjnego. Niewątpliwie jednak komitet T. Ferenc miał bardzo osobliwy charakter: posiadał cechy podmiotu społecznego (rejestracja w formie KW stowarzyszenia), podmiotu lokalnego (stowarzyszenie bez popularnego prezydenta Rzeszowa nie osiągnęłoby sukcesu, o czym świadczyło również wykorzystywanie w nazwie własnej komitetu wyborczego imienia i nazwiska prezydenta), a dodatkowo T. Ferenc nigdy nie oddał legitymacji partyjnej, pozostając formalnym członkiem SLD.

Konkurenci prezydenta Rzeszowa wywodzili się bądź byli popierani przez partie polityczne. W 2002 r. był to Andrzej Szlachta (KWW Rzeszowskie Porozumienie Prawicy – komitet niby-bezpartyjny), a w kolejnych wyborach reprezentanci PiS (2006 – Marian Hady; 2010 – Jerzy Cypriś; 2014 – Andrzej Szlachta; 2018 – Wojciech Buczak).

W Toruniu, w przeciwieństwie do pobliskiej Bydgoszczy, pozycja partii politycznych w rywalizacjach prezydenckich była wyraźnie słabsza. Na prezydenta miasta wybierano zawsze Michała Zaleskiego, który startował z lokalnych komitetów: KWW Czas na Gospodarza (2002), KWW Michała Zaleskiego Czas Gospodarzy (2006–2014), KWW Michała Zaleskiego (2018)¹¹. Główni pretendenci M. Zaleskiego, z wyjątkiem wyborów z 2014 r. reprezentowali komitety powiązane nieformalnie z PO (2002 r. – KWW Obywatele Torunia; 2006 – KWW Kandydata na Prezydenta Torunia Profesora Mariana Filara – Filar dla Torunia), albo wprost PO (2010 – Waldemar Przybyszewski; 2018 – Tomasz Lenz – formalnie KKW P.NKO). W 2014 r., kiedy to M. Zaleski korzystał ze wsparcia PO główną pretendencją była Joanna Scheuring-Wielgus startująca z KWW Czas Mieszkańców – Porozumienie Ruchów Miejskich.

Wnioski

Analiza wyników wszystkich dotychczasowych bezpośrednich elekcji prezydentów miast w sumie pozwoliła wyodrębnić 95. przypadków: dotychczas wybory te odbywały się bowiem pięciokrotnie, a badaniu poddano 19 miast. W 60. przypadkach odnotowano reelekcje, a w 35. – dokonały się zmiany na stanowiskach prezydentów miast. Biorąc jednakże pod uwagę poczynione na początku analizy założenie, iż każdą z 19 elekcji z 2002 r. uznano za pierwotny wybór, to w rzeczywistości alternacje mogły zachodzić w latach 2006–2018. Do alternacji doszło zatem w 16. przypadkach.

Podczas pierwszej, pierwotnej elekcji bezpośredniej w 2002 r. pretendenci formalnie afiliowani przez partie polityczne wygrywali w 6. przypadkach, przy czym dwóch reprezentowało PO, jeden – PiS, a trzech – SLD. Aż ośmiu zwycięskich kandydatów reprezentowało podmioty o charakterze niby-bezpartyjnym. Tylko w 5. miastach wygrywali wówczas kandydaci startujący z lokalnych komitetów.

Dzięki powyższej analizie, można dostrzec jeszcze większą przewagę partii politycznych w 16. przypadkach alternacji władzy lat 2006–2018: dziesięciokrotnie fotele prezydenckie uzyskiwali politycy PO, w jednym przypadku sukces odnotował pretendent reprezentujący SLD, a w pięciu – kandydaci komitetów lokalnych.

¹¹ Ponieważ w 2014 r. PO nie wystawiła własnego kandydata na prezydenta, a w wyborach do rady osiągnęła lepszy rezultat niż komitet M. Zaleskiego, w świetle przyjętych założeń komitet prezydenta można uznać za aktora niby-bezpartyjnego

Pierwsza hipoteza sformułowana na początku powyższych rozważań została zatem potwierdzona – formalna afiliacja komitetów wyborczych z partiami politycznymi (a także nieformalne powiązania prezydenckich pretendentów w ramach AnB) częściej przynosiły sukces zarówno podczas elekcji pierwotnej (2002 r.) jak i – zwłaszcza – podczas alternacji władzy w latach 2006–2018. Wyraźnie widać, że alternacje zachodziły rzadko, ale jeśli już do nich dochodziło, to zdecydowanie częściej przy udziale komitetów partii politycznych, aniżeli pretendentów reprezentujących komitety lokalne.

Druga hipoteza – o słabszej pozycji partii w kolejnych reelekcjach również została potwierdzona w toku analizy. Szczegółowo pozycję partii w poszczególnych kategoriach badanych miast zaprezentowano w tabelach 4, 5 i 6.

Tabela 4

**Przypadki ponownego wyboru prezydentów w miastach dwóch reelekcji
(Bydgoszcz, Gorzów Wlkp., Katowice, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole,
Poznań, Warszawa)**

Komitety prezydenckie						
Typ	2002	2006	2010	2014	2018	razem
PO	x	1	2	4	2	9
PiS	x	1				1
SLD	x					0
AnB	x	1	1	0	2	4
AL	x	4	2	1	4	11

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5

**Przypadki ponownego wyboru prezydentów w miastach trzech reelekcji
(Białystok, Kielce, Szczecin, Wrocław, Zielona Góra)**

Komitety prezydenckie						
Typ	2002	2006	2010	2014	2018	razem
PO	x		1		1	2
PiS	x					0
SLD	x		1			1
AnB	x	1		3		4
AL	x	1	3	2	2	8

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6

**Przypadki ponownego wyboru prezydentów w miastach czterech reelekcji
(Gdańsk, Gdynia, Kraków, Rzeszów, Toruń)**

Komitety prezydenckie						
Typ	2002	2006	2010	2014	2018	razem
PO	x	1	1	1		3
PiS	x					0
SLD	x					0
AnB	x	1	1	1	1	4
AL	x	3	3	3	4	13

Źródło: Opracowanie własne.

Na 60. przypadków reelekcji w czterech kolejnych wyborach lat 2006, 2010, 2014 i 2018 ponad połowa – 32 – dotyczyła inkumbentów reprezentujących pozapartyjne komitety lokalne (AL). Natomiast łącznie tylko w 16. przypadkach reelekcji dokonywali prezydenci oficjalnie afiliowani z komitetami partyjnymi: najwięcej miała PO (14), a SLD i PiS zaledwie po jednym. W dwunastu przypadkach rywalizację o reelekcję z sukcesem kończyli prezydenci nieformalnie powiązani z partiami politycznymi (AnB). Fakt ten potwierdza słabszą pozycję partii w walce o utrzymanie foteli włodarzy miast – gdyby bowiem prezydenci oficjalnie reprezentujący partie cieszyli się większym poparciem, to partie polityczne nie uciekałyby się przecież do stosowania rozwiązań niby-bezpartyjnych.

Z zestawienia w tabeli 4 wynika jednak, iż w miastach dwukrotnej reelekcji można zauważyć częstsze ich dokonywanie przez inkumbentów afiliowanych partyjnie, a w miastach trzy- i czterokrotnej reelekcji wyraźnie dostrzega się rzadsze przypadki partyjnych inkumbentów (tabela 5 i 6). Tym samym warto podkreślić jest spostrzeżenie, że im dłużej inkumbent sprawuje władzę, tym bardziej prawdopodobne jest osłabienie pozycji partii politycznych na lokalnej scenie politycznej.

Potwierdzona została także hipoteza trzecia – w przeważającej mierze wśród głównych rywali zwycięskich pretendentów do foteli prezydenckich byli kandydaci reprezentujący partie polityczne. Spośród 95 przypadków elekcyjnych było ich aż 74. Szczegóły zebrano w tabeli 7.

Tabela 7

**Komitety głównych rywali w latach 2002–2018
w analizowanych miastach
– podział na poszczególne typy komitetów**

Typ komitetu rywala	Liczba
PO	14
PiS	39
SLD	20
LPR	1
AnB	9
AL	12
Razem	95

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższego zestawienia wynika, że najczęściej swoich przegranych pretendentów posiadał PiS, a w dalszej kolejności – SLD i PO.

Reasumując, partie polityczne charakteryzują się słabszą pozycją w sytuacji reelekcji, im więcej kadencji ma za sobą władca miasta, tym rzadziej korzysta z zaplecza partyjnego – wśród pięciu miast, w których prezydentem jest ta sama osoba od 2002 r. w 2018 r. żaden formalnie nie kandydował z komitetu partii politycznej.

W badanych miastach pozapartyjność sprzyjała zatem dłuższemu rządowi. Badanie pokazało również, że wraz z dokonywaniem kolejnych reelekcji inkumbenci niwelowali lub ograniczali swoje związki z partiami politycznymi. „Partyjność” sprzyjała jednak alternacji władzy – w dwóch miastach, w których najczęściej do nich dochodziło (Lublin,

Warszawa) wygrywający po raz pierwszy pretendenci wywodzili się z partii politycznej (PO). Dzięki powyższej analizie można również dostrzec, że w obrębie partii politycznych jedna z nich – PO – dominuje w liczbie afiliowanych z nią zwycięskich prezydentów, a druga – PiS – prym wiodła w liczbie posiadanych najsilniejszych pretendentów przegrywających zazwyczaj z inkumbentami.

Po przeprowadzeniu analizy reelekcji w miastach wojewódzkich uzasadnione wydaje się generalne spostrzeżenie: skoro partie posiadają ograniczoną zdolność dokonywania reelekcji, to dla większości wyborców, w rywalizacji o prezydentury miast, ich personalizacja jest zdecydowanie bardziej atrakcyjna od afiliacji partyjnych prezydenckich pretendentów. Politycy w dużych polskich miastach zdają się dobrze wyczuwać te preferencje ich mieszkańców.

Bibliografia

- Alberski R. (2018), *Partycypacja w metropolii – przypadek Wrocławia*, w: M. Drzonek, *Polityka w mieście. Współdecydowanie*, WNUS, Szczecin.
- Antkowiak P., Schefs Ł. (2015), *Teoria i praktyka przywództwa politycznego. Na przykładzie bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Wydawnictwo Naukowe WPID UAM, Poznań.
- Bartoszewicz M. i in. (2017), *Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r. Próba bilansu*, w: *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.*, red. A. Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A. (2011), *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, WUJ, Kraków.
- Chrobak P. (2014), *Wybory samorządowe w Szczecinie na tle Pomorza Zachodniego w latach 1990–2010. Preferencje wyborcze mieszkańców regionu zachodniopomorskiego*, WHUS – „Dokument”, Szczecin.
- Delwit P., Pilet J.-B., Reynaert H., Steyvers K. (red.) (2009), *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?*, Vanden Broele, Brugge.
- Drzonek M. (2008), *AntyJurczyk wygrywa. Uwagi o wyborach samorządowych w Szczecinie w 2006 r.*, w: *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006 r.*, red. A. Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Drzonek M. (2013), *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Dante, Kraków.
- Drzonek M. (2016), *Preferencje polityczne wśród kandydatów na radnych. Przypadek wyborów w Szczecinie w 2014 r.*, w: *Polityka Lokalnie. Kampania i wybory samorządowe 2014*, red. M. Drzonek, K. Oświecimski, A. Wołek, Wydawnictwo WAM, Akademia Ignatianum w Krakowie, Kraków.
- Drzonek M. (red.) (2014), *Partyjnie czy bezpartyjne? Szkice o zdobywanie władzy lokalnej*, WNUS, Szczecin.
- Elmelund-Præstekær C., Kjaer U. (2013), *Presidentialisation of parliamentary systems? Frontrunner concentration in Danish local elections*, „Representation”, nr 2 (49).
- Flis J., Gendźwił A., Stolicki D. (2018), *Rywalie włodarzy. Doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów*, „e-Politikon”, nr 26.
- Gendźwił A. (2013), *Why do Poles (still) Dislike Political Parties? Some Survey Insights into Anti-Party Attitudes in Poland, 1995–2011*, „Polish Sociological Review”, nr 4 (184).

- Gendźwiłł A., Żółtak T. (2014), *Why Do Non-partisans Challenge Parties in Local Politics?*, „Europe-Asia Studies”, vol. 66.
- Jacobsen D. I., Skollevold A. S. (2016), *Presidentialisation on the executive arena at the local level? The case of Norway 1992–2012*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (35).
- Jańczak J., Musiał-Karg M., Secler B. (2013), *Wybory samorządowe na Ziemi Lubuskiej, Pomorza i Wielkopolsce*, Adam Marszałek, Toruń.
- Jureczko J. (2016), *Analiza kampanii wyborczej prezydenta Gorzowa Wlkp. Jacka Wójcickiego*, w: *Polityka Lokalnie. Kampania i wybory samorządowe 2014*, red. M. Drzonek, K. Oświecimski, A. Wołek, Wydawnictwo WAM, Akademia Ignatianum w Krakowie, Kraków.
- Kowalczyk K. (2014), *Prezydencjalizacja wyborów samorządowych w Szczecinie w 2010 r.*, w: *Partyjnie czy bezpartyjnie? Szkice o zdobywanie władzy lokalnej*, red. M. Drzonek, WNUS, Szczecin.
- Kowalczyk K. (2015), *Wybory samorządowe w 2014 r. w Szczecinie*, Soft Vision, Szczecin.
- Mancini P. (2011), *Leader, president, person: Lexical ambiguities and interpretive implications*, „European Journal of Communication”, nr 26.
- Niewiadomska-Cudak M. (2011), *Wybory samorządowe w Łodzi w latach 1990–2006*, Adam Marszałek, Toruń.
- Peszyński W. (2012), *Zjawisko prezydencjalizacji kampanii samorządowych. Przykład wyborów 2010 roku w województwie kujawsko-pomorskim*, w: *Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń.
- Poguntke T., Webb P. (2005), *The presidentialization of politics in democratic societies: A framework for analysis*, w: *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, red. T. Poguntke, P. Webb, Oxford University Press, Oxford.
- Reynaert H., Steyvers K., Delwit P., Pilet J.-B. (red.) (2005), *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*, Vanden Broele, Brugge.
- Sidor M. (2004), *Bezpośrednie wybory prezydentów w największych miastach Polski w 2002 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sektio K, vol. XI.
- Stelmach S. (2010), *Długowieczni w samorządach*, <https://www.rp.pl/artukul/455069-Dlugowieczni-w-samorzadach.html>, 6 IV 2010.
- joko/ kon/ rpo/ kow/ ban/ ali/ jsz/ bls/ ren/ sibi/ epr/ mmd/ rau/ par/ bk/, *Samorządowcy z długim stażem o swojej recepcie na sukces*, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/samorzadowcy;z;długim;stazem;o;swojej;recepce;na;sukces,86,0,675158.html, 14 IX 2010.
- Szczepański D. (2015), *Ruch miejski smart city na Podkarpaciu. Nowoczesna inicjatywa społeczna czy działalność partyjna pod zmienionym szyldem*, ZNUS „Acta Politica”, nr 33.
- Szczepański D. (2016), *Upartyjnienie versus personalizacja jako czynniki determinujące zachowania wyborcze w krajowych elekcjach w 2015 roku*, „Political Preferences”, nr 12.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2018, poz. 75.
- Webb P., Poguntke T. (2013), *The presidentialisation of politics thesis defended*, „Parliamentary Affairs”, nr 66 (3).

The longer this „non-partisan”? Elections of leaders of Polish major cities in the 2002–2018

Summary

The subject of the research undertaken in the article are the competitions (in the years 2002–2018) for the position of the mayor of the city in 19. Polish cities. The main goal was to find answer for the

question: was party affiliation promoted incumbents or rather favored the alternation of power in the cities. The position of political parties was examined on the basis of two criteria. The first one was the number of incumbents affiliated with political parties. Another was the number of participants in the mayor's competitions who obtained the second result after the winner. In the examined cities 60. reelection cases were recorded – in the majority there were nonpartisan incumbents. In 16 cases of power alternation, however, the candidates of political parties dominated. In the years 2002–2018 in all cities there were exactly 95 elections (19 cities x 5 elections) – in as many as 74 of them the main rivals of the winners were the candidates of political parties. The research has shown that the multi-years incumbency were favored outside the party, and – on the other hand – the political parties played a greater role in the changes of the mayors of cities.

Key words: reelections of mayor of city, incumbents, political parties, as like nonpartisan actor, personalization of local elections

Natasza LUBIK-RECZEK

Adam Mickiewicz University in Poznań

ORCID ID <https://orcid.org/0000-000304294-5064>

Citizen participation at the level of local rural communities – tentative analysis

*“Coming together is the beginning;
keeping together is progress,
working together is success.”*

(Henry Ford)

Abstract: Citizen participation is an important element of contemporary democracy. It is considered a panacea to the declining participation of citizens in political and public life. People may decide to participate for various reasons. It is important that participation promotes the development of local democracy, for instance, by strengthening bottom-up civic initiatives; participation stimulates integration of local communities through joint activities. It is also an efficient tool to solve certain problems, since opinions of all parties concerned can be heard, local conflicts mitigated and compromise reached.

This article attempts to analyze citizen participation based on the example of a specific social group, namely the rural local community. The article concentrates on various theoretical views on the issue. The main goal of the article is to answer a question about the form of local rural communities participation, and it presents examples of instruments which help community members to implement their activity and express civic attitudes.

Key words: citizen participation, citizen public activity, local community

Introduction

Citizen participation is an important element of contemporary democracy, significance of which has been growing since the end of the 20th c. It is considered a panacea to the declining participation of citizens in political and public life (Komito, 2005, pp. 39–48). The main categories of participation include: citizen public activity, engagement of citizens in decision making by public authorities, participation in elections, and mandatory participation (Każmierczak, 2011, pp. 83–99).

Participation is understood as the involvement of citizens in social life (public, political) (Roberts, 2008). In the civic context, participation can be defined as the involvement of citizens in community-based activity with the aim of common good. It is worth distinguishing social and community participation (*horizontal*) and citizen participation (*vertical*). The vertical participation applies to the relationship between the government and citizens, whereas the *horizontal* participation is primarily the cooperation between various groups and individuals to attain common goals (e.g. neighbors wish to landscape their yard or various organizations dealing with people with disabilities join their forces working towards common goal) (Brodie, Cowling, Nissen, Ellis Paine, Jachum, Warburton, 2009).

Participation is open to everyone! However, it is important to know how this can be actually done. Citizen participation, which in principle involves citizens and local governments, also engages non-governmental organizations. Thus, the latter initiate activities and mediate between the two other main players. This model improves communication and allows for better organization of the process (Creighton, 2005).

This article attempts to analyze citizen participation based on the example of a specific social group, namely the rural local community. The article concentrates on various theoretical views on the issue. The main goal of the article is to answer a question about the form of local rural communities participation, and it presents examples of instruments which help community members to implement their activity and express civic attitudes.¹

Participation and local community – preliminary definition

Participation is not an easy process. It necessitates the will of parties involved, knowledge, transparency, honest approach, consensus and awareness of possible benefits for participants. Participation can be best observed at the local level, since it is the level of operation closest to local communities (education, social care, healthcare, culture, recreation etc.). Citizen participation has been known for many years in well-established democratic systems. It strengthens those systems, especially on the local level. Today, we have a number of ways of influencing the public decision making. In the West, the process is regulated by the law, customs and tradition. Although Poland has also adopted legal regulations, as well as relevant tools and instruments, they are rarely used. This applies in particular to the central administration which infrequently resorts to public consultation, and treats it rather as a part of the formal process. New tools, which started to be used in the management of public affairs, open space for citizens and organizations to influence the decision-making process. People can either support an initiative, or block or modify it.

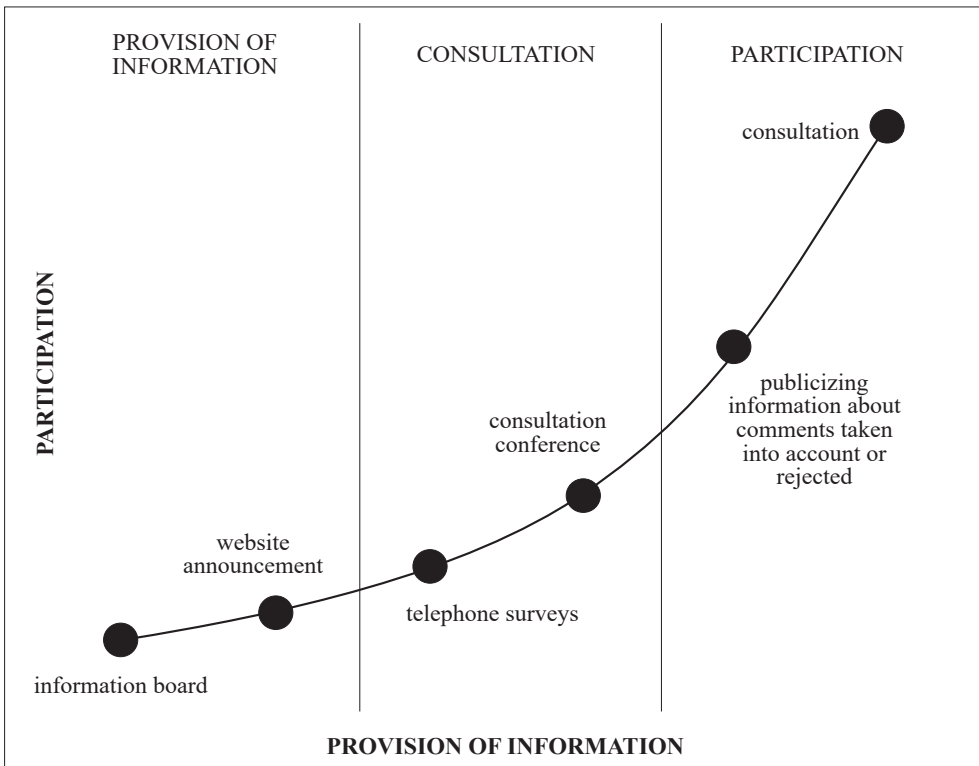
The participation of citizens, through provision of information, consultations, as well as co-deciding, can be achieved using various tools. While selecting those tools, we need to take into consideration the goal and the function of participation (*IAP2 Spectrum of Public Participation...*). Before citizens gain any possibility of influencing the decision-making process, they need to be well informed. Provision of information aims at furnishing citizens with knowledge about planned or implemented activities. Consultation is nothing more than giving citizens a possibility to expressing their opinion about activities planned. People who participate in consultation are requested to share their comments and opinions on a specific matter. Although the voice of citizens is examined, there is no guarantee that it will be reflected in actual actions taken. At the moment, partially due to regulations, it is one of the most popular forms of citizen participation in Poland. The main goal of public consultation should be to seek solutions facilitating decision making for the benefit of the community. While considering public consultations as a process promoting dialogue with and involvement of citizens in the community-based decision making in Poland, an under-

¹ More about citizen participation, as well as other techniques, see J. Elliott, S. Heesterbeek, C. J. Lukensmeyer, N. Slocum (2005), *Participatory Methods Toolkit. A practitioners manual*, King Baudouin Foundation, https://participationobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/PUB_1540_Participatory_toolkit_New_edition.pdf, 23 March 2019.

lying document is the Constitution of the Republic of Poland in general, and its Article 4 in particular. The article states that the supreme power in the Republic of Poland is exercised by the people and actually the people exercise it directly or through their elected representatives. Moreover, Articles 54, 61 and 74 set standards for the access to information about the activity of public bodies. Co-decision is the highest degree of citizen participation. It is possible due to partnership relations between the authority and citizens, in which certain competences and responsibilities are vested in citizens regarding certain activities and decisions. Thus, citizens gain real influence on the planning of those activities.

Participation of citizens in adopting laws and making decisions can be voluntary or mandatory. In Poland, apart from the provisions of the Constitution, citizens are encouraged (or obligated) to participate as prescribed by various laws and regulations, in particular by the “Public Dialogue Rules”² adopted by the Government.

Fig. 1 Participation chart



Source: *Partycypacja społeczna w praktyce*, Warsaw 2009, https://partycypacjaobywatelska.pl/wpcontent/uploads/2015/08/Broszura_Konsultatywa1.pdf, 15.03.2019.

² The Public Dialogue Rules were developed by the SLD-UP-PSL coalition government to define framework for the public dialogue and methods for cooperation with social partners based on various laws in different areas of public life. The government considered advisable to use rules specified in the document as guidelines for consecutive governments, provided those governments express their will to apply those rules, see also: http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/zasady_dialogu_spolecnego_0.pdf, 08.03.2019.

People may decide to participate for various reasons. It is important that participation promotes the development of local democracy, for instance, by strengthening bottom-up civic initiatives; participation stimulates integration of local communities through joint activities. It is also an efficient tool to solve certain problems, since opinions of all parties concerned can be heard, local conflicts mitigated and compromise reached.

The local community (Latin. *localis* – specific location in wider space) is a group of people occupying a specific limited territory. It may include a parish, village, and a settlement characterized by strong community ties resulting from common needs and interests, as well as the sense of identity and belonging to a specific place.

According to the definition by Paweł Starosta, we may conclude that the local community involves three aspects: spatial (territorial), social (relationship networks, ties) and psychosocial (local identity). While developing his definition, Starosta concluded that the local community is: "...a type of a geographically based social and spatial structure comprising people living in a specific territory within a system of links used to solve local problems and ensure mental identification of people and the place of their existence" (Starosta, 1995, pp. 30–32).

Bruce Lewenstein believes that the "Local community understood as linked neighborhoods that use local resources to implement a number of important economic (services), social (identity), and political (management) functions. The area of a community is delimited by personal and associative relations [...] and frequently expands beyond administrative boundaries of a local system" (Lewenstein, 2006, p. 244).

The local community is not identical to groupings found in large urban areas. Such groupings usually have formal structures, numerous informal contacts, whereas individuals are engaged in short-term relations. Relations in local communities translate into durable connections between family members, neighbors, as well as personal and institutional links. People and their creativity are crucial for the process of local community formation. The major task of local community organizers is to stimulate such creativity.

The local community has a relatively permanent structure and several distinct functions. Firstly, it provides housing which guarantees relevant conditions to live, including social housing for the less fortunate members of the community. Secondly, it is responsible for self-governing in terms of election and control over local authorities, decision making regarding issues important for the community, and exercising the management of common assets. Thirdly, the local community organizes everyday life; thus, it is difficult to refer to people living in dormitory housing estates as local communities. The identity of a local community is based on common tradition, culture, religion, space and ownership. Yet another function is related to meeting of basic needs, such as consumption, healthcare, education and social care. Through its socializing function, the local community supports and promotes important social values. It can teach social roles and shape civic and social attitudes. Finally, the cultural function is implemented by promoting remembrance of the past, organization of local cultural events and stimulating the activity of local creative organizations (Bąbska, Rymśza, 2014, pp. 28–29).

Recently, we have observed the renaissance of local communities followed by enhanced interest in regional issues by various groups, including sociologists, economists, culture scientists etc. We usually discuss the sense of belonging to a local community while referring to people who are directly linked to those communities. The local com-

munity transforms space by giving it a specific name, structure and frequently a language. Physical properties of that space determine the nature of a community. The rural local community is considered to be a separate social and cultural entity that has changed under the influence of national and regional transformation. Until the mid 19th c. in Poland, rural areas underwent changes adjusting them to the permanent cultural system. Long-term integration, aimed at engaging inhabitants of rural areas in various forms of activity, started in the second half of the 19th c. While analyzing life and operation of the rural local community, it is important to collate its development with socio-economic changes in rural area in a given period. We may observe changes in the operation of economic mechanisms and mutual influence of rural areas, understood as a social entity, and larger systems. The first concept of a rural community, described in the Polish literature pertaining to the subject, was created by F. Znaniecki. He believed that: "...customs, laws and ideals of a group, fitted into an institutionalized system, such as family, local community, association, state etc., are the backbone of a social organization. Thus, such a group can be considered as a separate entity rather than a collection of individuals. Therefore, all norms, established by the group as binding principles, are secondary in terms of sociological significance" (Thomas, Znaniecki, 1976, p. 62).

A rural area can be defined through its functionalities with interrelated constituent parts. Thus, a local community is a dynamic entity. Its social grouping features result from internal forces of a rural community and its relations with their immediate environment. An important factor influencing the perception of rural areas is relatively low level of social infrastructure. Despite advancement made, its level is still lagging behind that of urban areas. Conditions for development of rural areas differ from region to region depending on its socio-economic situation. A rural local community suffers due to adverse phenomena that accompanied transformation in Poland. Those phenomena include unemployment (especially after collapse of state-owned agricultural enterprises – PGRs) and low profitability of agriculture. Frequently, rural areas are perceived as a place to live a monotonous life, and unprofitable and hard work. Some rural communities operate in socio-economically dilapidated areas previously occupied by large state-owned enterprises. Former employees of those enterprises have a sense of being neglected. They complain about the shortage of jobs, low income and lack of privileges previously offered by PGRs (e.g. free housing, additional sources of income) (Tarkowska, 2000). An area of a former PGR, with deteriorating buildings, reflect the marginalization of rural areas. Other components that add to the pessimistic picture include dilapidated manors and palaces, once used by PGRs as administration buildings, schools, pre-schools or possibly museums. However, attempts to restore their previous appearance and adapt to modern functions bode well for the future (e.g. Palaces in Wąsowo and Michorzewie, County of Nowy Tomyśl, Greater Poland Province, Poland). Despite all the above mentioned adversities, the contemporary rural area is highly appreciated in particular among young new inhabitants who consider it to be valuable due to the contact with nature. The contact with nature can be considered an added value despite poor aesthetics or the shortage of local infrastructure. The use of advantages related to the natural environment is paralleled with search for new opportunities to develop agriculture, such as ecological farming, popular agritourism and agrarian ecology based on natural and cultural heritage of rural areas.

Selected examples of citizen participation in rural local community

The contemporary local community may resort to various forms of support and initiatives, e.g. “small projects” (funded from European Social Fund; max. project cost: EUR50 thou.). Target groups for the projects include: inhabitants of rural areas – rural and rural-urban municipalities and towns with population of up to 25 thousand; local communities active in integrating inhabitants of rural areas; entities operating in rural areas promoting active engagement of inhabitants. Those projects focus on the improvement of professional skills and integration and bottom up education initiatives implemented in rural areas. Those projects support the development of the local community in terms of desired social and economic changes, improvement of the quality of life in rural areas, among others, by boosting the activity of local communities and stimulating job creation.

Challenges faced by the rural local community include a citizen’s passive attitude. In rural areas, the quality of life depends much on people themselves. The projects by developing human skills, interesting development of natural areas etc. may change the reality of the rural local community. In a community, participation involves primarily engagement of inhabitants in various activities designed to promote the development of the community by improving its resources and eliminating barriers. The lead goal is to promote participation of inhabitants in public life, support social communication and the development of the local community, and stimulation of local growth based on civic activity. Such community-based activity instills civic awareness and engagement. However, desired attitudes are not developed spontaneously. People and institutions need information and support, as well as education to be able to act for the benefit of their local communities. The development of the local community enriches individual and group contacts, tradition and behavior patterns, instilling self-esteem and strengthening the local community in its effort to improve the situation in respective rural areas. The overall objective is to promote development based on participation and inclusion of various ideas, views, experiences and rationale of less fortunate social groups. It is difficult to trigger local development mechanisms without the sense of responsibility for the common good and pro-active approach among inhabitants. We may ask the following question: How can we stimulate people so they can meet their own challenges and engage in the operation of their communities? Further in the article, I attempt to discuss selected examples of citizen participation in the rural local community.

A precondition of people’s involvement in any action is their will to cooperate. There, a major role is played by leaders operating in those communities. They are actually responsible for organizing of the community to unleash the human potential instead of wasting in in futile activities. Other steps include setting goals and activities and establishing of the organizational structure and communication rules. It is also possible to establish a local partnership, which is a form of permanent cooperation involving various local entities. Such a cooperation is usually based on specific rules and mechanisms. The idea of partnership is very broad and encompasses a number of operational modes. A sample definition of partnership is the following: “A partnership means to include various levels of community and national authorities, as well as institutions and regional and local communities, which are familiar with actual needs and potential of the region,

into processes of decision making and implementation. It is one of major principles underlying the implementation of structural funds” (European Social Fund). Although it is obvious that people should act together to support their community, difficulties they face (differences between sectors, divergent interests, domination of one partner, lack of skills to implement process, conflicts and personal issues) translate into reluctance among people to become engaged in such initiatives.

A social leader is a person who understands and recognizes needs of a given community, someone who, based on local community needs, is capable of building visions for change. Moreover, a leader should be capable of engaging others to make the change happen. A true leader is able to attract other people who will follow him/her. The leader puts group interests over individual ones. While engaging others, the leader listens to their ideas and opinions, and often goes beyond well-known paths to inspire others. A leader must be honest in his/her activity and use the language understood by the community.

For many years now, the EU has been supporting the development of rural areas and improvements regarding equal opportunities for the rural population. The Leader Initiative (*Laisons Entre Action de Development de l'Economie Rural*) plays an important role with respect of rural areas. The initiative was launched in 1991 to increase the development potential in rural areas based on local initiatives. It has been funded from EU structural funds. During 14 years, the EU has implemented three rounds of the programme: Leader I (1991–1993), Leader II (1994–1999), and Leader+ (2000–2006). Leader II was limited solely to rural areas with unutilized natural potential. Based on the previous experience, stage III expanded to cover all types of rural areas. At the moment, the Leader Programme is financed from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).³ Leader is based on a bottom up partnership approach to the development of rural areas, which is implemented by Local Activity Groups (LAGs). A rural community need to develop their Local Development Strategy (LDS) and include innovative projects combining human, natural, cultural, historical and other resources. The primary goal is to build social capital in the rural area by involving all citizens and contributing to the creation of new jobs in rural areas. Local Activity Groups are partnerships consisting of representatives of three sectors: public, business, and society. Members of LAGs include individuals and NGOs, companies and entities, including bodies of the local government. The LAG Council, a decision-making body, should comprise social partners and economic partners (at least 50%), in particular representatives of the civic society, such as farmers, women, and young people and their associations (*Rozporządzenie Rady...*, 2005).

Yet another excellent example of citizen participation at the level of rural local community are bottom up initiatives in the area of education. A contemporary rural area has

³ Rural Development Programme 2014–2020 (RDP 2014–2020) is based on EU regulations, especially the Regulation of the European Parliament and the Council (EU) no 1305/2013 of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) no. 1698/2005 and delegated and executive acts of the European Commission. According to the EU regulations, the Program is a component of the overall national development policy, in particular through the Partnership Agreement. The Agreement defines a strategy for using EU funding for the implementation of EU goals defined in the “Europe 2020 – Strategy for smart, sustainable and inclusive growth” taking into account development needs of a member state.

become more open to changes and follows new technological trends. Unfortunately, the distance to the urban area is still considerable regarding cultural offer and education. A development policy for the development of rural areas needs to address both.

There are several definitions of a bottom up initiative. Other similar terms used include citizen, local, or social initiative. It can be discussed from various angles and each one of them is relevant. An initiative is nothing more than self-engagement, or a purposeful activity, aimed at meeting specific goals. It is also a response of the local community to a need or a problem that necessitates cooperation of a given community (e.g. supporting learning process among children and young people, language or computer courses, crafts workshops, organization of festival etc.). It can be compared with a social movement which is a form of a collective, spontaneous activity aimed at introducing changes to the local environment. Every initiative engages a specific group, sometimes the entire local community, facing a specific problem. The will to act together is present from the very beginning, then during the implementation of tasks and all the way until the accomplishment of a goal.

In terms of their themes, bottom up initiatives must fit into the scope defined by the Law of 24 April 2003 on public benefit and voluntary activity. According to the law, public benefit activity is “an activity producing specific benefits for the society and an activity implemented by non-governmental organizations in the area of public tasks defined by the law.”

Bottom up initiatives result from needs of the local community and are expressed in the activity of the community, which was not imposed by any external body. Everyone can establish such an initiative. It is also possible that such initiatives are implemented by members of informal groups, associations and foundations.

An informal group can be established by at least three adult people willing to implement public benefit activities. Such a group does not have its legal personality. An informal group is a type of a social grouping of a fluid and flexible structure, strong personal links, no formal tasks, and informal social control, whereas a foundation is a non-governmental organization established to meet specific social or economic goals. It has its assets designated for the implementation of goals set by founding members. It is established by founders in the statement of will made in the form of a notary public deed (or testament). It can establish its legal personality once it is registered with the National Court Register (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r.). An association is created by a group of people (friends, acquaintances, colleagues, family members) having common needs and interests (e.g. music, art, sailing etc.) or a common goal (e.g. protection of cultural heritage) or a common interest (legal, artistic, health) (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r.).

A bottom up initiative, as any other project, needs to have efficient management. The initiative comprises a set of activities that need to be implemented to meet a preset goal. The initiative is a one of operation. Thus, repeatable actions cannot be referred to as initiatives.

A well-managed initiative must follow five steps. Step one involves the formulation of an idea or a vision, main goals of the initiative together with the arrangement of funding necessary to implement it, and qualified staff. Another important issue is the analysis of the environment and allocation of time for its implementation. Stage two covers the formation of the initiative group and appointment of its leader. At this stage,

a schedule, budget, and the implementation deadlines are defined. It is also necessary to consider risks that may appear during the implementation phase. Another stage involves the performance of tasks according to the schedule while working towards goals of the initiative. The implementation of the initiative is based primarily on collaboration. Stage four is crucial since it includes the management of the initiative. A leader, a person responsible for the implementation of all stages, monitors the process of selecting contractors and controls the budget. The management process ends with a summary of all activities implemented. It requires a revision of all initiative goals and approval of their implementation. It is also necessary to draw conclusions that might be helpful for further initiatives (Kossek-Markowska, Kurcman, 2014, p. 14).

For instance, the purpose of bottom up education initiatives is to stimulate the rural local community to organize itself and develop actions promoting education and skills among inhabitants of rural areas. A bottom up initiative can be referred to as a social project designed to achieve specific results in a predetermined time.

Apart from education at school, a pre-school education is considered particularly important. It influences individual development of a child. The majority of skills are shaped in the pre-school period and determine intellectual and social development of a child. For this reason, access to pre-school education is of fundamental importance. In a rural area, not only does a pre-school educates, but also develops social competences, equalizes education opportunities, supports individual education needs, and at the same time provides a tremendous educational support for parents. Children in rural areas have restricted access to pre-school education. In recent years, initiatives have been implemented to mitigate the disparity. A number of projects have been implemented funded from EU structural funds. The collaboration of the Polish Civic Initiative Fund with regional partners led to the establishment of a number of pre-school facilities.

In rural areas, primary schools play the role of development centers, provide education, and organize cultural and sport events, and operate as venues for meetings. Since the number of public libraries decreased and public cafes closed (which operated during communist period), schools are frequently the only meeting venues for the local community. They organize language courses for rural local community, computer literacy courses for citizens or courses of fast reading and mnemotechniques for young people. According to E. Tołwińska-Królikowska (2011), a village school has always played other roles than its city counterpart. A village school has collaborated with its immediate environment, organizes local events and additional classes. This role is continued today, since village schools organize theme courses on cooking, enterprise, agritourism, and ecological farming.

Education and local tradition are promoted by reestablished Farmers' Wives Associations. They promote bread baking techniques, butter and cottage cheese manufacturing, embroidery and art paper cutting. Apart from the above mentioned activities, attention should be drawn to initiatives implemented by the Voluntary Fire Fighting Service, Senior Citizen Clubs and Local Sport Clubs. They organize meetings and lectures on first aid, occasional events (harvest and bread festivals etc.), sport activities (aerobics, football, Nordic walking, biking tours). In cooperation with local authorities (village leaders and village councils), they invite organizations promoting the development of rural areas to examine various opinions and benefit from their experience.

References

- Bąbska B., Rymcza M., *Organizowanie lokalnej społeczności – metodyka pracy środowiskowej*, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warsaw.
- Brodie E., Cowling E., Nissen N., Ellis Paine A., Jochum V., Warburton D. (2009), *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, London.
- Creighton J. L. (2005), *The Public Participation Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Elliott J., Heesterbeek S., Lukensmeyer C. J., Slocum N. (2005), *Participatory Methods Toolkit. A practitioners manual*, King Baudouin Foundation.
- Europejski Fundusz Społeczny*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/efs/>.
- IAP2 Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation (IAP2), https://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/files/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf, 23 March 2019.
- Idziak W. (1990), *Biznes*, Koszalińskie Wydawnictwo Prasowe, Koszalin.
- Kaźmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, in: *Partycypacja publiczna: o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ed. A. Olech, Warszawa.
- Komito L. (2005), *e-Participation and Governance: Widening the Net*, “The electronic journal of e-Government”, no. 1.
- Kossek-Markowska K., Kurcman D. (2004), *Od inspiracji do realizacji, czyli słów kilka o inicjatywach oddolnych*, Kielce.
- Lewenstein B. (2006), *Nowy paradygmat rozwoju układów lokalnych – w stronę obywatelskich wizji społeczności lokalnych*, IFiS PAN, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (Dz. Urz. UE L 277/1)
- Roberts N. C. (2008), *Direct Citizen Participation: Challenges and Dilemmas*, in: *The Age of Direct Citizen Participation*, eds. N. C. Roberts, M. E. Sharp, Armonk–New York
- Starosta P. (1995), *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Tarkowska E. (2000), *Bieda popegeerowska*, in: *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, ed. E. Tarkowskiej, Warszawa.
- Thomas W. I., Znaniński F. (1976), *Chłop polski w Europie i Ameryce*, Warsaw.
- Tołwińska-Królikowska E. (2011), *Mała wiejska szkoła podstawowa – niezbędny ośrodek rozwoju społeczności lokalnej*.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989, Nr 20, poz. 104.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o fundacjach*, Dz. U. 1984, Nr 21, poz. 97.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

Partycypacja obywatelska na poziomie wiejskich społeczności lokalnych – próba analizy zagadnienia

Streszczenie

Partycypacja obywatelska jest istotnym elementem współczesnej demokracji. Traktowana jest jako ratunek wobec stałego obniżania udziału obywateli w życiu politycznym i publicznym. Partycypację

można podejmować z bardzo różnych powodów. Istotne jest to, iż sprzyja ona rozwojowi demokracji lokalnej, chociażby poprzez wzmocnienie oddolnych inicjatyw obywatelskich; pobudza integracje środowisk lokalnych dzięki podejmowaniu wspólnych działań. Jest również skutecznym sposobem na rozwiązanie problemów: daje możliwość wysłuchania opinii wszystkich zainteresowanych osób, rozwiązania lokalnych konfliktów i wypracowania kompromisu.

W niniejszym tekście podjęto próbę przeanalizowania zagadnienia partycypacji obywatelskiej na przykładzie konkretnej grupy społecznej, jaką jest wiejska społeczność lokalna. Skoncentrowano się na różnych teoretycznych ujęciach tych dwóch zagadnień. Celem tekstu jest przede wszystkim odpowiedź na pytanie o formy zaangażowania wiejskich społeczności lokalnych w działania partycypacyjne; ukazanie przykładowych instrumentów, które umożliwiają członkom tej wspólnoty uzewnętrznienie ich aktywności i postaw obywatelskich.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, aktywność publiczna obywateli, społeczność lokalna

Krzysztof TOMASZEWSKI

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6324-1827>

Problemy rozwoju elektromobilności w Polsce w kontekście krajowej polityki energetycznej

Abstrakt: Artykuł dotyczy problematyki rozwijania elektromobilności w Polsce na tle planów związanych z kształtowaniem krajowej polityki energetycznej. Pojazdy elektryczne stanowią ważne wyzwanie dla polityki transportowej na świecie. Ich rosnąca popularność jest odpowiedzią na problemy zanieczyszczenia środowiska oraz ma związek z działaniami na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Polska jest państwem, które zamierza podążać w kierunku rozwijania transportu elektromobilnego. Przygotowano w tym celu odpowiednią strategię oraz ustanowiono prawo i wskazano instytucje odpowiedzialne w tym zakresie.

Niestety główna idea, jaka towarzyszy elektromobilności – czyli ekologia, nie idzie w parze z planami w zakresie polskiej polityki energetycznej. Zgodnie z oficjalnymi programami rządowymi, produkcja energii w Polsce do roku 2040 ma bazować na wykorzystaniu węgla. Oznacza to, że pojazdy elektryczne będą zasilane tzw. „brudną energią”. Hipoteza artykułu brzmi: rozwój elektromobilności w Polsce, trudno uzasadnić w kategoriach pozytywnego wpływu na środowisko naturalne i ochronę klimatu w sytuacji, kiedy wytwarzanie energii opiera się na węglu. Bez zmian w polityce energetycznej, elektromobilność „po polsku” jest pomysłem nietrafionym, ponieważ nie spełnia podstawowych założeń – czyli nie przyczyni się do zmniejszenia negatywnego wpływu transportu na środowisko.

Słowa kluczowe: elektromobilność, pojazdy elektryczne, polityka transportowa, polityka energetyczna, zrównoważony rozwój

Wstęp

Rozwój floty nowoczesnych ekologicznych pojazdów, zasilanych w sposób, który jest przyjazny środowisku, stanowi współcześnie jeden z głównych filarów działań państw rozwiniętych (zob. Komisja Europejska, 2017, s. 2–3). Jest to nie tylko kwestia czystego powietrza, ale również zmniejszenia ilości hałasu (zwłaszcza w miastach). Sposobów na zmianę sytuacji jest wiele, od represyjnych, np. zakazów lub ograniczeń wjazdu pojazdów spalinowych do centrów miast (takie działania wprowadzają w życie m.in. samorządy: Oslo, Kopenhagi, Hamburga, Amsterdamu); po bardziej pragmatyczne, np. rozwój transportu publicznego i zachęcanie obywateli do korzystania z tej formy przemieszczania się, rozbudowę systemu car sharingu, czy promowanie rowerów. Jednym z innowacyjnych sposobów w tym zakresie jest z pewnością wspomaganie elektromobilności. Ta ostatnia formuła ma na celu zachęcenie społeczeństwa oraz firm do większej otwartości wobec nowych rozwiązań technologicznych (Komisja Europejska, 2011, s. 3–4), które są oferowane na rynku motoryzacyjnym, ale z różnych względów (najczęściej z przyczyn finansowych) są stosunkowo mało popularne. Mowa przede wszystkim o pojazdach elektrycznych, które mają stać się podstawą polityki transportowej państw wysokorozwiniętych w przyszłości.

Zamierzeniem badawczym niniejszego artykułu jest weryfikacja, w jakim zakresie perspektywa elektryfikacji transportu jest skorelowana z polityką energetyczną, na przykładzie Polski? Czy polski sektor energetyczny, który opiera się na wykorzystaniu węgla kamiennego stanowi dobrą bazę do rozwijania transportu o charakterze ekologicznym?

Problem badawczy artykułu należy zestawić z hipotezą główną: Rozwój elektromobilności w Polsce, gdzie ponad 80% energii wytwarza się na bazie węgla kamiennego i brunatnego trudno uzasadnić w kategoriach pozytywnego wpływu na środowisko naturalne i ochronę klimatu. Bez zmian w polityce energetycznej, uwzględniających wymogi klimatyczne Unii Europejskiej, elektromobilność „po polsku” wydaje się być pomysłem nieadekwatnym, w kontekście współczesnych wyzwań ekologicznych.

Metodologicznie artykuł oparty jest na analizie systemowej. Pozwala ona spojrzeć na postawione wyżej problemy przez prymat działań państwa (rządu – w szczególności) podejmowanych w zakresie polityk: energetycznej oraz transportowej (por. Kasianiuk, 2017, s. 169–192). Przedmiotem analizy jest rozwój elektromobilności w naszym kraju. Kluczowe – z badawczego punktu widzenia pozostaje pytanie, czy elektromobilność może przyczynić się dla środowiska i pozwoli lepiej chronić klimat. Czysta energia, która napędza czyste, ekologiczne pojazdy – oto cel, do którego należałoby dążyć mając na uwadze priorytety europejskie oraz światowe mega trendy w dziedzinie ekologii (Komisja Europejska, 2017, s. 3).

Analizowana problematyka jest szeroko traktowana w literaturze przedmiotu. Na przestrzeni ostatnich kilku lat stała się ona częścią głównego nurtu badań naukowych w obszarze nauk technicznych (np. Groger, Gasteiger, Suchsland, 2015; Schroeder, Traber, 2012). Stopniowo zyskuje ona coraz większą popularność w sferze nauk społecznych (np. Egbue, Long, 2012; Franke, Krems, 2013; Breetz, Salon, 2018; Cecere, Corrocher, Guerzoni, 2018). Bardzo popularne jest łączenie przez naukowców zagadnień sektora energii oraz ochrony klimatu (np. Prud'homme, Koning 2012; Canals-Casals, Martinez-Laserna, García, Nieto, 2016).

Wskazuje to na rosnące znaczenie tej problematyki w nauce, ale również na wzrost świadomości tego zjawiska w całym społeczeństwie. W Polsce badania nad elektromobilnością znajdują się w fazie początkowej, aczkolwiek na uwagę zasługują z pewnością prace: J. Murawskiego, E. Szczepańskiego (2014); K. Krawca, S. Krawca (2017), A. Gawlikowskiej-Fyk (2017).

Strategia elektromobilności w Polsce

Wprowadzanie zmian w polityce oraz odpowiednich dostosowań strukturalnych w gospodarce wymaga przyjęcia właściwej strategii działania, w której nakreślone zostaną zarówno cele, jak również sposoby ich osiągnięcia w przewidzianym *à priori* horyzoncie czasowym. Sama strategia jest wszakże warunkiem koniecznym, aczkolwiek nie jedynym. Bez odpowiednich środków finansowych oraz adekwatnego zaplecza technologicznego, trudno jest ambitne plany wprowadzać w życie (zob. Murawski, Szczepański, 2014, s. 2249–2258).

Mówiąc o polskiej elektromobilności należy odwołać się do dokumentu przygotowanego w 2016 roku przez Ministerstwo Energii „Plan rozwoju elektromobilności w Pol-

sce” (Ministerstwo Energii, 2016), który został przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2017 roku (dalej jako: „Plan...”). Jak wskazują źródła rządowe, jest on jednym z filarów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2017). Spełnia cechy wskazane powyżej, jako konstytutywne dla planu strategicznego. Według szacunków rządu, osiągnięcie liczby jednego miliona aut elektrycznych w Polsce do 2025 r. będzie wiązało się z wygenerowaniem dodatkowego popytu na energię na poziomie 4,3 TWh rocznie, co zapewni sektorowi dodatkowe 20 mld zł ze sprzedaży energii (zakładając średni okres eksploatacji auta na poziomie 10 lat). Pozytskane w ten sposób środki mogą zostać w części przeznaczone na finansowanie innowacji w sektorze energii.

Oprócz „Planu...” rząd przyjął również „Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych” (Ministerstwo Energii, 2017), które implementują regulacje europejskie (m.in. w zakresie warunków budowy infrastruktury dla paliw alternatywnych w polskich aglomeracjach) oraz dwie ustawy: pierwszą – o elektromobilności i paliwach alternatywnych z dnia 11 stycznia 2018 r. (Ustawa, 2018) oraz drugą – o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw z dnia 6 czerwca 2018 r., stanowiącą podstawę powołania Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (dalej jako: Fundusz) (Ustawa, 2018a).

Pierwsza z nich ma sprzyjać rozwojowi elektromobilności oraz upowszechnić stosowanie innych paliw alternatywnych (np. LNG i CNG) w sektorze transportowym. Druga natomiast (poprzez ustanowienie Funduszu) ma wspierać rozbudowę infrastruktury paliw alternatywnych oraz tworzenie rynku pojazdów na te paliwa.

Według szacunków rządowych w trzydziestu dwóch wybranych aglomeracjach Polski, w roku 2020 (Ministerstwo Energii, 2017):

- w segmencie pojazdów napędzanych energią elektryczną: po drogach poruszać się będzie 50 tys. pojazdów, powstanie 6 tys. punktów o normalnej mocy ładowania, powstanie 400 punktów o dużej mocy ładowania;
- w segmencie aut napędzanych gazem ziemnym w postaci CNG: po drogach poruszać się będzie 3 tys. pojazdów, powstanie 70 punktów tankowania (por. Schroeder, Traiber, 2012, s. 136–144).

Prognozy ministerialne sięgają dalej – do roku 2025. Oszacowano, że w skali ogólnopolskiej (Ministerstwo Energii, 2017):

- w segmencie aut napędzanych energią elektryczną: po drogach poruszać się będzie jeden milion pojazdów elektrycznych;
- w segmencie aut napędzanych gazem ziemnym w postaci CNG: po drogach poruszać się będzie 54 tys. pojazdów, dostępne będą 32 punkty ładowania wzdłuż sieci bazowej TEN-T;
- w segmencie aut zasilanych LNG: po drogach poruszać się będzie 3 tys. pojazdów.

Resort energii wskazuje przy tym, iż w praktyce punkt ciężkości zostanie położony na infrastrukturę w dużych aglomeracjach i wzdłuż transeuropejskich korytarzy transportowych przebiegających przez obszar Polski. Równolegle „Plan...” proponuje narzędzia rozwoju rynku pojazdów elektrycznych, które doprowadzą do wzrostu ilości pojazdów elektrycznych w momencie, gdy gotowa będzie istotna część infrastruktury. Dodatkowo, uwzględniono kwestię powiązania rozwoju przemysłu elektromobilności i rynku pojazdów z rozwojem sieci elektroenergetycznej. Zgodnie z zapowiedziami,

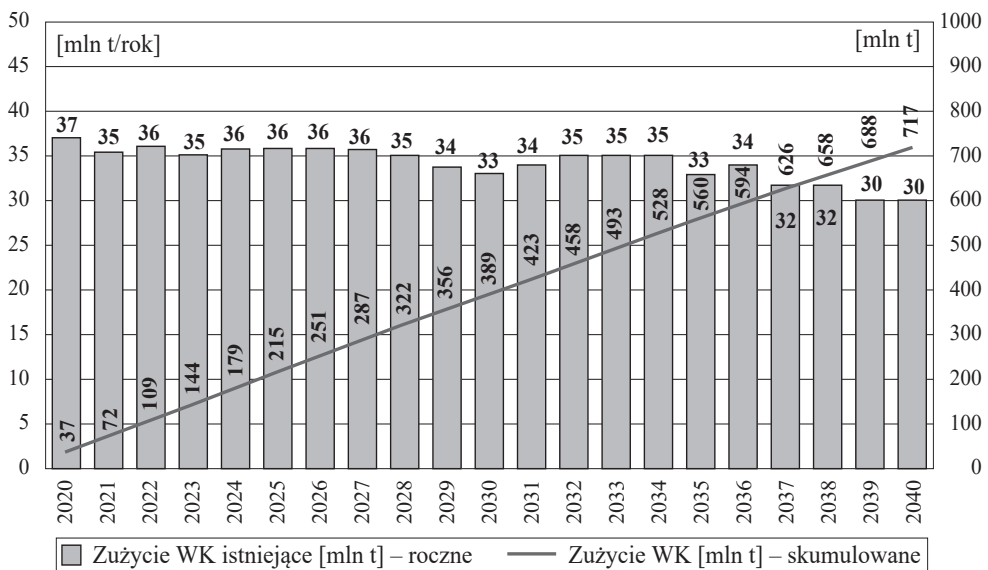
zawartymi w „Planie...”, zachęty do zakupu pojazdów mają zostać zintensyfikowane w momencie, gdy przemysł będzie gotów odpowiedzieć na wygenerowany przez instrumenty wsparcia popyt, a sieć będzie mogła obsłużyć rosnące zapotrzebowanie na energię do ładowania pojazdów.

Reasumując, plany strategiczne wydają się dobrze przygotowane, poparte odpowiednią legislacją wraz ze wskazaniem środków finansowych, jakie potencjalnie niezbędne są do wypracowania zakładanych efektów. Plany te wydają się równocześnie bardzo ambitne w zestawieniu z realiami polskiej gospodarki oraz sytuacją materialną społeczeństwa. Uwzględnienie tych dwóch aspektów wydaje się z kolei kluczowe dla efektywnej realizacji takiej strategii (por. Schroeder, Traber, 2012, s. 137–140).

Perspektywy polityki energetycznej do 2040 roku

Plany rozwoju elektromobilności w Polsce należałoby zestawić ze strategią działań w zakresie sektora energetycznego. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma bez wątpienia „Polityka energetyczna Polski do 2040 roku” (dalej jako: PEP 2040). Odpowiedni projekt został przygotowany przez Ministerstwo Energii w listopadzie 2018 roku i poddany konsultacjom społecznym. PEP 2040 jest jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii sektorowych, wynikających ze „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. PEP 2040 jest zgodna z dokumentami strategicznymi Unii Europejskiej (Ministerstwo Energii, 2018).

Wykres 1. Prognoza zużycia węgla kamiennego w elektrowniach i elektrociepłowniach w ujęciu rocznym oraz skumulowane w latach 2020–2040



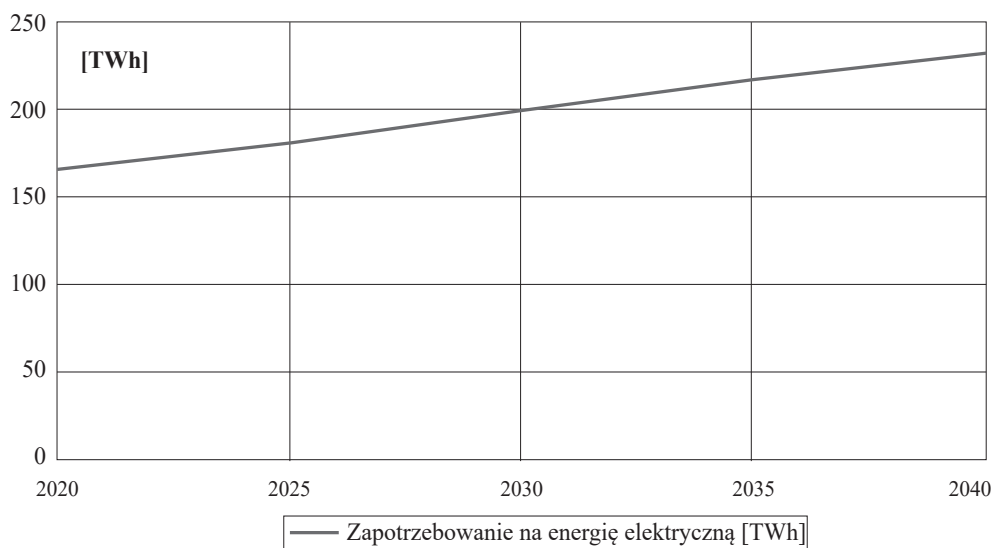
Źródło: Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego – zał. nr 1 do Polityki energetycznej Polski do 2040 roku (wersja z dn. 23.11.2018) (Ministerstwo Energii, 2018a, s. 12).

Bliższa analiza strategii wskazuje, że do roku 2030 udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w Polsce będzie wynosił 60%. Odnawialne źródła energii natomiast mają stanowić 21% w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r. Dodatkowo Ministerstwo planuje wdrożenie energetyki jądrowej w 2033 r. oraz poprawę efektywności energetycznej o 23%. W dokumencie podtrzymano również plan budowy nowego węglowego bloku energetycznego o mocy 1000 MW, w elektrowni Ostrołęka.

Plany rządowe, związane z wykorzystaniem węgla w gospodarce, wskazują jednoznacznie, iż surowiec ten będzie stanowił podstawę produkcji energii w najbliższych latach. Nie zmieni tego zasadniczo, ani perspektywa budowy elektrowni jądrowej, ani również stosunkowo niewielkie wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych.

Jeśli dodatkowo zestawimy dane Ministerstwa Energii z prognozami dotyczącymi zapotrzebowania na energię w najbliższych latach (wykres 2), można odnieść wrażenie, iż bezpieczeństwo energetyczne Polski będzie w kolejnych latach nadal uzależnione od surowca, który w Unii Europejskiej uznawany jest za podstawowy nośnik tzw. „brudnej energii”.

Wykres 2. Prognoza zapotrzebowania na energię elektryczną w Polsce perspektywie do 2040 roku



Źródło: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, Zał. nr 1 do *Polityki energetycznej Polski do 2040 roku* (wersja z dn. 23.11.2018) (Ministerstwo Energii, 2018a, s. 12).

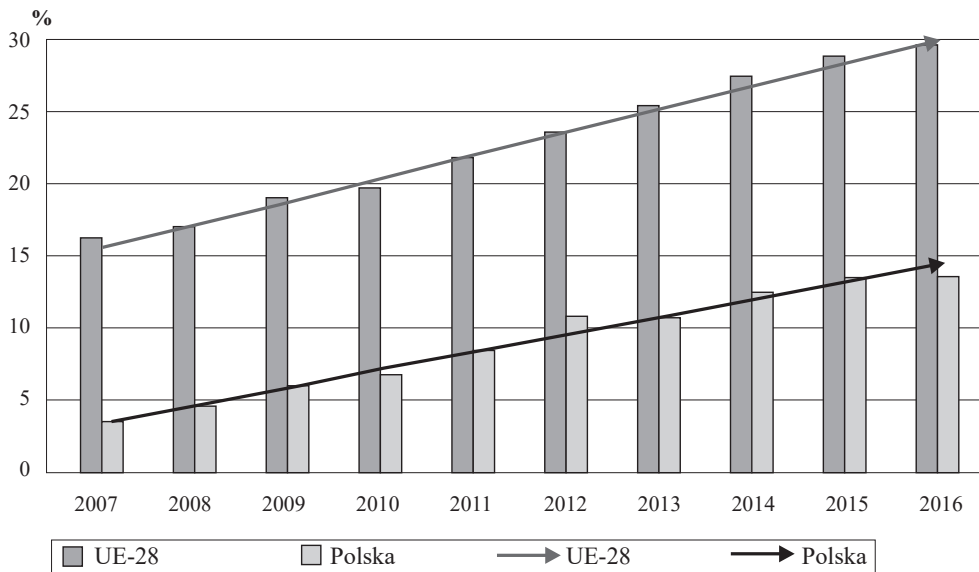
Taka struktura bilansu energetycznego może być oczywiście uzasadniana kwestiami bezpieczeństwa energetycznego Polski. Jest ono w dużej mierze uzależnione od wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych. Teza ta znajduje zresztą odzwierciedlenie w PEP 2040, gdzie zapisano, iż krajowe zasoby węgla pozostaną głównym elementem bezpieczeństwa energetycznego Polski i będą podstawą bilansu energetycznego państwa (PEP 2040, s. 15). Ministerstwo Energii zapewnia jednocześnie, że roczne zużycie węgla kamiennego w energetyce zawodowej nie będzie zwiększane,

ale ze względu na wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną zmieni się udział węgla w strukturze. Za pozytywne można uznać natomiast to, iż inwestycje w nowe bloki węglowe podejmowane po 2025 r. będą oparte o wytwarzanie w skojarzeniu lub inną technologią spełniającą standard emisyjny na poziomie 450 kg CO₂ na MWh wytworzonej energii.

Twórcy PEP 2040, dla zrównoważenia negatywnego odbioru dokumentu (w związku z pomysłami na znaczne zastosowanie węgla) wskazują, iż dla jak najlepszego wykorzystania surowca oraz ograniczenia wpływu na środowisko poszukiwane i wykorzystywane będą nowe metody spalania węgla tj. zgazowanie, oksypalanie, inne czyste technologie węglowe (PEP, 2040, s. 15). Nie pojawiają się żadne bliższe szczegóły, dotyczące wykorzystania tego typu technologii, zwłaszcza w kontekście potencjalnych kosztów.

Gdyby Polska rzeczywiście zastosowała takie rozwiązania byłaby z pewnością w światowej awangardzie przemysłu energetycznego. Nie sposób zatem nie odnieść wrażenia, iż ten ostatni argument stanowi raczej przejaw myślenia życzeniowego, aniżeli wyraz racjonalnej oceny możliwości polskiej gospodarki.

Wykres 3. Udział energii z OZE w elektroenergetyce w latach 2007–2016 (Polska i UE)



Źródło: GUS, Raport: *Energia 2018*, Warszawa.

Reasumując, perspektywy polityki energetycznej Polski do 2040 roku nie wskazują na gruntowną zmianę postawy decydentów w odniesieniu do znaczenia węgla w polskim bilansie energetycznym. Można to uznać z jednej strony za przejaw realizmu politycznego i zdrowego rozsądku elit politycznych, ale można również postrzegać krytycznie – jako brak myślenia perspektywicznego, niedostrzeganie mega trendów energetycznych i prawidłowości, jakie zachodzą na rynku światowym w cywilizowanych i rozwiniętych krajach. Mowa przede wszystkim o rozwijaniu technologii odnawialnych (zob. wykres 3) i działaniu na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

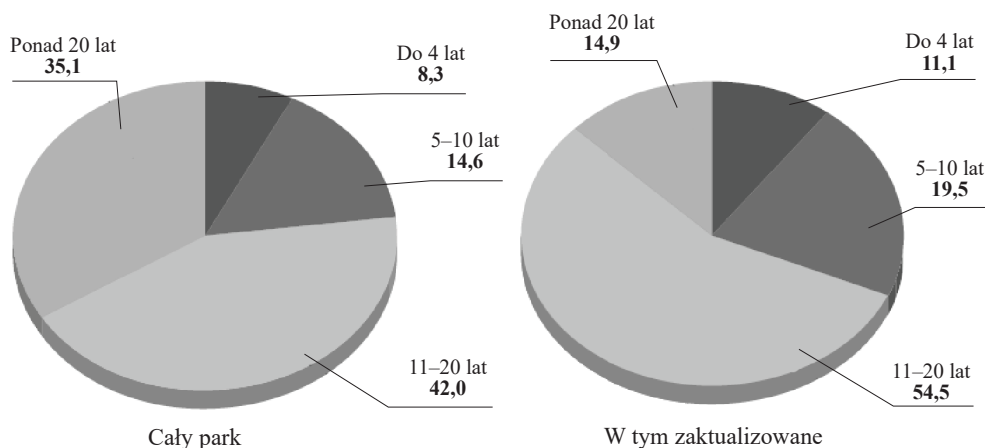
Między strategią polityczną a realiami ekonomicznymi

Ambitne plany rozwoju polityki transportowej w oparciu o flotę pojazdów elektrycznych wymagają, aby skonfrontować je z realiami polskiej gospodarki, zwłaszcza w kontekście sektora energetycznego. Konfrontacja tego rodzaju oznacza konieczność postawienia pytania: czy mega trendy można traktować w sposób wybiórczy? To znaczy, z jednej strony działać w kierunku elektryfikacji transportu; jednocześnie – z drugiej strony – zachowywać konserwatywną postawę w odniesieniu do modernizacji sektora energetycznego?

Problemy w rozwoju elektromobilności na świecie są bardzo liczne. Wystarczy wymienić choćby: stosunkowo ograniczony zasięg tego typu pojazdów (pokonywany na jednym ładowaniu) (Groger, Gasteiger, Suchsland, 2015, s. 2606) wysoka cena zakupu (w porównaniu do pojazdów zasilanych napędem spalinowym) (zob. Cecere, Corrocher, Guerzoni, 2018, s. 19–32), długi czas ładowania (w przypadku podróży na duże odległości), brak dostatecznie rozwiniętej infrastruktury drogowej do ładowania baterii (zob. Franke, Krems, 2013, s. 56–62), brak efektywnej możliwości ładowania pojazdów dla mieszkańców budownictwa wielorodzinnego (zob. Egbue, Long, 2012, s. 717–729). W Polsce do tych wszystkich problemów należałoby dodać kwestie stosunkowo przestarzałego parku użytkowanych pojazdów.

Jak wynika z raportu Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego (dalej jako: PZPM), opublikowanego w 2018 roku, średni wiek samochodu osobowego w 2017 roku wynosił w Polsce 13,8 roku (o 0,2 roku więcej niż w 2016 roku), natomiast mediana sięgała czternastu lat (Raport PZPM, 2019, s. 24). Starszymi autami niż Polacy jeżdżą w Europie kierowcy na Węgrzech, w Czechach i Chorwacji, a najstarsze samochody mają kierowcy w Rumunii (16,2 roku) i na Litwie (16,9 roku). Najnowszymi pojazdami podróżują natomiast mieszkańcy Luksemburga (6,3 roku), Wielkiej Brytanii (7,8 roku) i Austrii (8,2 roku) (AMiS, 2019, s. 24).

Wykres 4. Struktura wiekowa samochodów osobowych w Polsce na koniec 2017 roku w procentach



Źródło: Analizy PZPM na podstawie danych CEP, cyt. za Raport PZPM, 2019, s. 24.

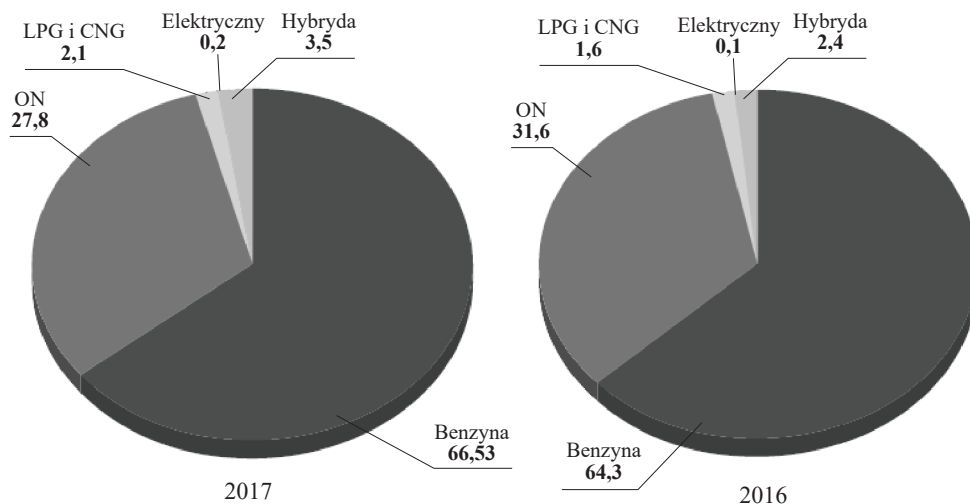
Przechodząc do polskiej statystyki, samochody osobowe 4-letnie lub młodsze stanowiły na koniec 2017 roku 11,1% parku pojazdów osobowych. Było to o 0,5% mniej niż na koniec 2016 roku. Starzejący się od wielu lat park samochodowy zasilany jest głównie przez import, w którym przeważają auta ponad 10-letnie. Konsekwencje utrzymywania starego parku samochodów są ponoszone nie tylko przez właścicieli samochodów (często w postaci wyższych rachunków za naprawy), ale i społeczeństwo (zob. wykres 4). Stare samochody są mniej bezpieczne i nieekologiczne. Rozregulowane silniki emitują znacznie więcej trujących spalin, niż nowe modele (Raport PZPM, 2019, s. 24).

Problem wieku używanych pojazdów w Polsce nie jest jedynym, nad którym należy zastanawiać się w kontekście planów wprowadzania elektromobilności.

Kolejnym jest z pewnością kwestia popularności poszczególnych rodzajów paliwa w Polsce. Jak podaje w raporcie PZPM, w parku aut osobowych w podziale na rodzaj paliwa, na koniec 2017 roku 46% stanowiły modele z silnikami benzynowymi, na diesel przypadło 39%, na LPG 14%, zaś na inne napędy 1%. Liczba aut na benzynę i LPG (łącznie) wzrosła o 6,1%, natomiast diesli o 7,6%. Wśród samochodów najmłodszych, liczących do czterech lat, napęd benzynowy miało 60% (o 2% więcej niż rok wcześniej), wysokoprężny 35% (o 2% mniej niż w 2016 roku), natomiast na LPG przypadło tylko 4% floty. Pojazdy hybrydowe zdobyły 1% tego segmentu. W grupie aut liczących od pięciu do dziesięciu lat najliczniejsze były modele z napędem wysokoprężnym miały 51% udziału (o 1% mniej niż rok wcześniej). Na koniec 2017 roku benzynowe modele zdobyły 41% segmentu (o 2% więcej w stosunku do 2016 roku). Modele napędzane LPG stanowiły 7%, to jest o 1% mniej niż rok wcześniej.

Popularność paliw kopalnych, zwłaszcza benzyny wydaje się niezagrażona w najbliższych latach. Nieco słabiej prezentuje się zainteresowanie silnikami diesla, które w publicznej debacie prezentowane są, jako źródło napędu szczególnie obciążające środowisko, z uwagi na szkodliwe emisje. Ten dyskurs pojawił się w szczególności po tzw.

Wykres 5. Struktura rejestracji aut osobowych w Polsce wg napędu w procentach



Źródło: Analizy PZPM na podstawie danych CEP, cyt. za Raport PZPM, 2019, s. 31.

aferze Volkswagena (zwanej również: Dieselgate), który fałszował wyniki badań emisji spalin w swoich silnikach wysokoprężnych (zob. Barret i in., 2015).

Z danych dotyczących rejestracji nowych pojazdów w 2017 roku, można wyczytać, że osłabienie zainteresowania silnikami wysokoprężnymi wzmacnia pozycję napędów benzynowych oraz hybrydowych. Udział pojazdów z silnikami benzynowymi w rejestracjach w 2017 roku wzrósł o 2% do 66%. Rok do roku rejestracje aut z napędem benzynowym zwiększyły się o 20,7%. Wyraźnie wzrasta popyt na hybrydy. Liczba rejestracji tych samochodów sięgnęła 16,9 tys. i była o 68,1% większa niż w 2016 roku. Udział hybryd w całości rejestracji wyniósł 3,5% i jest o ponad 1% większy od udziału samochodów z fabryczną instalacją LPG (Raport PZPM, 2019, s. 31).

Z punktu widzenia ochrony środowiska za optymistyczne można uznać zwiększenie rejestracji pojazdów hybrydowych w Polsce, choć (jak widać na wykresie 5) ten rodzaj napędu ma dotychczas symboliczny udział w strukturze pojazdów poruszających się po drogach Polski.

Oceniając sytuację realistycznie, wzrost zainteresowania pojazdami elektrycznymi wydaje się mało prawdopodobny w perspektywie, którą określili rząd w dokumentach strategicznych. Wynika to przede wszystkim z przestarzałej struktury parku samochodowego oraz ograniczonej możliwości zakupu pojazdów elektrycznych, których ceny są stosunkowo wysokie w porównaniu do analogicznych pojazdów z danego segmentu, wykorzystujących napęd spalinowy (por. Cecere, Corrocher, Guerzoni, 2018, s. 20–31).

Podsumowanie

Perspektywa modernizacji polskiego transportu w kierunku elektromobilności jest kierunkiem działania, który należy uznać za zgodny z tendencjami panującymi na świecie, zwłaszcza w państwach wysokorozwiniętych (por. Prud'homme, Koning, 2012, s. 60–69). Ograniczanie szkodliwego wpływu transportu na środowisko wydaje się jednym z głównych filarów w dyskusji na temat zrównoważonego rozwoju i ochrony klimatu, która toczy się w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (tzw. COP) (zob. Ghezlouna, Saidane, Merabeta, 2017, s. 10–16). Plany strategiczne, którymi dysponuje w tym zakresie Polska, należy oceniać jako ambitne i adekwatne do mega trendów światowych. Niestety, konfrontacja idei z rzeczywistością skłania do wniosków znacznie bardziej pesymistycznych i krytycznych.

Po pierwsze – strategia. Ta dotycząca elektromobilności wydaje się mocno oderwana od realiów ekonomicznych Polski i bliższa jest tzw. myślenia życzeniowego, aniżeli realnego planu polityczno-gospodarczego, który może być efektywnie realizowany.

Po drugie – polskie plany w zakresie elektromobilności nie są, jak się wydaje, efektywnie skorelowane z planami w zakresie polityki energetycznej, przynajmniej jeśli wziąć pod uwagę aspekty środowiskowe. O ile działania na rzecz bezpieczeństwa energetycznego – rozumiane jako zapewnienie niezakłóconych dostaw energii dla obywateli i firm należy uznać za pragmatyczne, o tyle trudno dostrzec powiązanie strategii energetycznej z kwestiami ochrony środowiska, które z kolei mają naczelną znaczenie z punktu widzenia zwiększania zaangażowania państwa w promowanie pojazdów elektrycznych.

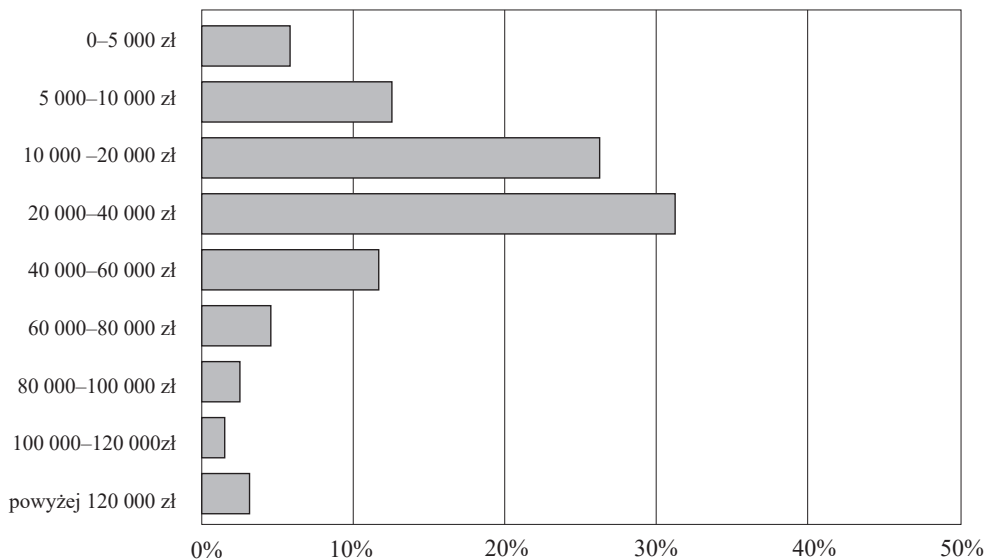
Po trzecie – należałoby zastanowić się nad potencjalną grupą docelową odbiorców elektromobilności w Polsce. Można byłoby ich podzielić zasadniczo na trzy kategorie. Pierwszą stanowią firmy działające w obszarze car sharingu, zajmujące się krótkoterminowym wynajmowaniem aut. Podmioty tego typu, operujące na kilku czy kilkunastu rynkach europejskich mogą budować swoje floty z uwzględnieniem postulatów elektromobilności. W ich przypadku ma to sens, ponieważ pojazdy wykorzystywane są najczęściej w miastach (nie ma więc problemu ograniczonego zasięgu), poza tym – negocjowana z producentami – cena przy zakupach wolumenowych takich aut może być znacznie korzystniejsza, niż w przypadku odbiorców indywidualnych, a ponadto pojawia się kwestia PR i dobrego wizerunku. Oparty na elektromobilności car sharing może być kojarzony jako ekologiczna alternatywa dla pojazdów spalinowych (zob. Canals Casals, Martinez-Laserna, García, Nieto, 2016, s. 435–437).

Drugą kategorią odbiorców zainteresowanych pojazdami elektrycznymi mogą być polskie przedstawicielstwa międzynarodowych korporacji. Mają one często w swojej filozofii podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska, poszanowania klimatu, czy ograniczania emisji CO₂. Do tej kategorii odbiorców można byłoby zakwalifikować, na przykład, takie przedsiębiorstwa, jak: Ikea (2018) czy Castorama (2017).

Trzecią grupą nabywców pojazdów elektrycznych będą z pewnością urzędy państwowe oraz samorządy. Taki scenariusz wynika bezpośrednio z zapisów ustawy o elektromobilności, która systemowo zakłada uzupełnianie floty samochodów urzędów i samorządów o pojazdy napędzane elektrycznie (art. 34–36, Ustawa 2018).

Wydaje się, że polski rząd ma świadomość, że plany rozwoju elektromobilności mogą być zagrożone, dlatego też powstała koncepcja, aby nabywcy samochodów elektrycz-

Wykres 6. Kwoty, jakie Polacy przeznaczają na zakup samochodu (2018 rok)



Źródło: Badanie sondażowe Motofocus.pl i Otomoto.pl, 26.10.2018, <https://motofocus.pl/informacje/nowosci/67951/polacy-kupuja-samochody-coraz-odpowiedzialniej>.

nych mogli uzyskać refundację takiego zakupu do wysokości maksymalnie 36 tys. PLN (por. Breetz, Salon, 2018, s. 238–240). Taka rekompensata, choć wydaje się atrakcyjna, nie zmienia faktu, iż ceny pojazdów elektrycznych nadal pozostają znacząco wyższe, niż średnie kwoty, jakie Polacy przeznaczają na zakup samochodu. Z badania sondażowego przeprowadzonego w 2018 roku na grupie 3,5 tys. osób (zob. wykres 6) przez firmę OTOMOTO, która działa na polskim rynku ogłoszeń motoryzacyjnych (dysponując bazą ofert od dealerów, komisów samochodowych i indywidualnych sprzedawców) oraz portal branżowy Motofocus.pl wynika, że większość badanych deklaruje chęć zakupu auta w przedziale 10–20 lub 20–40 tys. zł. Tylko nieco ponad 12,5% osób zamierza wydać na samochód więcej niż 60 tys. zł. Co ciekawe, niewielka jest także grupa osób deklarujących zakup bardzo taniego samochodu – do 5 tys. zł (5,77%) (Motofocus.pl, 2018).

Reasumując powyższe, zaprezentowana we wstępie do artykułu hipoteza wydaje się w pełni uzasadniona. Elektromobilność – jako idea zasługuje z pewnością na wsparcie (zob. Raport FPPE-CE, 2018). Jest to idea, która promuje zrównoważony rozwój i ochronę klimatu, i – z pewnością – otwiera nowy etap w dziedzinie polityki transportowej (por. Gawlikowska-Fyk, 2017).

Jednak jej praktyczna realizacja wydaje się znacznie trudniejsza, aniżeli wynikałoby to z lektury rządowych strategii. Jest ona bowiem uwarunkowana możliwościami finansowymi społeczeństwa oraz ogólnym poziomem rozwoju gospodarczego (zob. Krawiec, Krawiec, 2017, s. 18–14). Ponadto, aby wdrożenie tej idei miało sens z ekologicznego punktu widzenia, kluczowe jest odpowiednie dostosowanie polityki energetycznej. Komisja Europejska w swojej narracji politycznej nazywa to „synergia między infrastrukturą transportową, energetyczną i telekomunikacyjną” (Komisja Europejska, 2017, s. 18).

Samochody elektryczne są ekologiczne w takim samym stopniu, jak energia, która je zasila. Myśląc o ochronie klimatu, trudno wyobrazić sobie, aby energia produkowana z węgla stanowiła odpowiednią podstawę dla rozwijania elektromobilności.

Bibliografia

- AMiS (2019), *Raport: Wiek samochodów w Europie*, „Auto Motor i Sport”, nr 4, s. 24.
- Barrett S. R., Speth R. L., Eastham S. D., Dedoussi I. C., Malina R., Keith D. W. (2015), *Impact of the Volkswagen emissions control defeat device on US*, „Environmental Research Letters”, vol. 10, ss. 1–10.
- Breetz H. L., Salon D. (2018), *Do electric vehicles need subsidies? Ownership costs for conventional, hybrid, and electric vehicles in 14 U.S. cities*, „Energy Policy”, vol. 120 (September), ss. 238–249.
- Canals Casals L., Martinez-Laserna E., García B., Nieto N. (2016), *Sustainability analysis of the electric vehicle use in Europe for CO₂ emissions reduction*, „Journal of Cleaner Production”, vol. 127 (July), ss. 425–437.
- Castorama (2017), *Polityka zrównoważonego rozwoju*, <https://www.castorama.pl/castorama/zrownowazony-rozwoj/polityka-zrownowazonego-rozwoju>, 26.03.2019.
- Cecere G., Corrocher N., Guerzoni M. (2018), *Price or performance? A probabilistic choice analysis of the intention to buy electric vehicles in European countries*, „Energy Policy”, vol. 118 (July), ss. 19–32.

- Franke T., Krems J. F. (2013), *What drives range preferences in electric vehicle users?*, "Transport Policy", vol. 30 (November), ss. 56–62.
- Egbue O., Long S. (2012), *Barriers to widespread adoption of electric vehicles: An analysis of consumer attitudes and perceptions*, "Energy Policy", vol. 48 (September), ss. 717–729.
- Gawlikowska-Fyk A. (2017), *Samochody elektryczne w Niemczech – jazda pod prąd*, „Biuletyn PISM”, nr 105 (1547).
- Ghezlouna A., Saidane A., Merabeta H. (2017), *The COP 22 New commitments in support of the Paris Agreement*, "Energy Procedia", vol. 119 (July), ss. 10–16.
- Groger O., Gasteiger H. A. Suchsland J.-P. (2015), *Review – Electromobility: Batteries or Fuel Cells?*, "Journal of The Electrochemical Society", 162 (14), ss. 2605–2622.
- GUS (2018), *Raport: Energia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Ikea (2018), *Ikea Sustainability Strategy – People & Planet Positive*, Inter Ikea Systems B.V., https://www.ikea.com/ms/pl_PL/pdf/people_planet_positive/IKEA_Sustainability_Strategy_People_Planet_Positive_v3.pdf, 26.03.2019.
- Kasianiuk K. (2017), *Analiza systemowa jako narzędzie w badaniach instytucji politycznych*, „Studia Polityczne”, nr 2 (45), ss. 169–192.
- Komisja Europejska (2011), *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, COM (144) 2011.
- Komisja Europejska (2017), *Komunikat: Europa w ruchu. Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich*, COM (283) 2017.
- Krawiec K., Krawiec S. (2017), *Rozwój elektromobilności w Polsce. Uwarunkowania, cele i bariery*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 332, ss. 17–24.
- Ministerstwo Energii (2016), *Plan rozwoju elektromobilności w Polsce. Energia do przyszłości* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 16 marca 2017 r.).
- Ministerstwo Energii (2017), *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 marca 2017 r.).
- Ministerstwo Energii (2018), *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*, projekt v. 1.2., 23.11.2018, <https://www.gov.pl/web/energia/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji>, 18.03.2019.
- Ministerstwo Energii (2018a), *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego – załącznik nr 1 do Polityki energetycznej Polski do 2040 roku*, projekt v. 1.2., 23.11.2018, <https://www.gov.pl/web/energia/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji>, 18.03.2019.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.).
- Motofocus.pl (2018), *Polacy kupują samochody coraz odpowiedzialniej*, <https://motofocus.pl/informacje/nawosci/67951/polacy-kupuja-samochody-coraz-odpowiedzialniej>, 18.03.2019.
- Murawski J., Szczepański E. (2014), *Perspektywy dla rozwoju elektromobilności w Polsce*, „Logistyka”, nr 4, ss. 2249–2258.
- Prud'homme R., Koning M. (2012), *Electric vehicles: A tentative economic and environmental evaluation*, „Transport Policy”, vol. 23 (September), ss. 60–69.
- Raport FPPE-CE (2018), *Napędzamy polską przyszłość*, Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych i Cambridge Econometrics, Warszawa.
- Raport PZPM (2019), *Raport 2018. Branża motoryzacyjna*, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, Warszawa.

- Schroeder A., Traber T. (2012), *The economics of fast charging infrastructure for electric vehicles*, „Energy Policy”, vol. 43 (April), ss. 136–144.
- Tomaszewski K. (2017), *Autonomous vehicles as a challenge for the transport policy of the European Union*, „Przegląd Europejski”, nr 4 (46), ss. 76–95.
- Ustawa (2018), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, Dz. U. 2018, poz. 317.
- Ustawa (2018a), *Ustawa o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2018, poz. 1356.

Problems of Electromobility Development in Poland in the Context of National Energy Policy

Summary

The article concerns the issue of developing electromobility in Poland against the background of plans related to shaping the national energy policy. Electric vehicles are an important challenge for transport policy in the world. Their growing popularity is a response to the problems of environmental pollution and is associated with activities to ensure sustainable development. Poland is a State that intends to move towards the development of electromobile transport. An appropriate strategy was prepared for this purpose, and the law was established and the responsible institutions were identified in this regard.

Unfortunately, the main idea that accompanies electromobility – that is, ecology, does not go hand in hand with plans in the field of Polish energy policy. According to official government programs, energy production in Poland until 2040 is to be based on the use of coal. This means that electric vehicles will be powered by the so-called “dirty energy”. The hypothesis of the article is that the development of electromobility in Poland is difficult to justify in terms of a positive impact on the natural environment and climate protection in a situation where energy production is based on coal. Without changes in energy policy, electromobility “in Polish” is a failed idea, because it does not meet the basic assumptions – that is, it will not contribute to reducing the negative impact of transport on the environment.

Key words: electromobility, electric vehicles, transport policy, energy policy, sustainable development

Contributors/Noty o autorach

■ NIR BARKAN NAGAR – was born in Israel and holds a BA from the Faculty of Political Science at Bar-Ilan University, specializing in sociology and anthropology. He holds a master's degree from the University of Haifa, the Faculty of Political Science, specializing in national security studies. He holds a BA degree in law from the Ono Academic College and holds a license to practice law. He is also a certified mediator and expert in conflict resolution. He is a doctoral candidate in the Faculty of Political Science and Journalism at Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland.

E-mail: p2knowledge@gmail.com

Nir Barkan Nagor – urodził się w Izraelu i posiada tytuł licencjata zdobyty na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Bar-Ilan, ze specjalizacją w socjologii i antropologii. Posiada tytuł magistra zdobyty na Uniwersytecie w Hajfie, Wydział Nauk Politycznych, ze specjalizacją w badaniach bezpieczeństwa narodowego. Posiada tytuł licencjata prawa z Ono Academic College i posiada licencję na prowadzenie praktyki prawniczej. Jest również certyfikowanym mediatorem i ekspertem w rozwiązywaniu konfliktów. Jest doktorantem na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

E-mail: p2knowledge@gmail.com

■ ADAM CHMIELEWSKI – is Professor in the Institute of Philosophy, University of Wrocław, Poland. He is also a social activist and political columnist. He studied philosophy and social sciences at the universities in Wrocław, Oxford, New York and Edinburgh. He authored several books, among them *Popper's Philosophy. A Critical Analysis* (1995) *Incommensurability, Untranslatability, Conflict* (1997), *Open Society or Community?* (2001), *Two Conceptions of Unity* (2006) and *Psychopathology of Political Life* (2009). He translated from English into Polish a number of books, among them works by Bertrand Russell, Karl Popper, Alasdair MacIntyre, Richard Shusterman, Slavoj Žižek, as well as some works of fiction. He is the Editor-in-Chief of the "Studia Philosophica Wratislaviensia", and a member of editorial boards of several Polish and international journals. In 2011 he played crucial role in securing the designation of European Capital of Culture 2016 for the city of Wrocław, by authoring successful bid of the city for this title. He publishes blogs: Interventions: Philosophical and Po-

litical and Wrocław European Capital of Culture 2016. Email: adam.chmielewski@uwr.edu.pl

Adam J. Chmielewski – profesor zwyczajny w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Wrocławskiego, działacz społeczny i publicysta polityczny. Studiował filozofię we Wrocławiu, Oxfordzie i Nowym Jorku. Jest autorem kilku książek, wśród nich *Filozofia Poppera. Analiza krytyczna* (1995); *Niewspółmierność, nieprzekładalność, konflikt* (1997), *Spoleczeństwo otwarte czy wspólnota?* (2001), *Dwie koncepcje jedności* (2006) i *Psychopatologia życia politycznego* (2009). Jest także autorem licznych przekładów filozoficznych z języka angielskiego, w tym dzieł Bertranda Russella, Karla Poppera, Alasdaira MacIntyre'a, Richarda Shustermana, Slavoj Žižka oraz dwóch powieści. Jest redaktorem naczelnym „Studia Philosophica Wratislaviensia” oraz członkiem rad redakcyjnych polskich i zagranicznych pism filozoficznych. W 2011 roku odegrał wiodącą rolę w uzyskaniu tytułu Europejskiej Stolicy Kultury 2016 dla Wrocławia jako autor zwycięskiej aplikacji miasta o ten tytuł. Publikuje blogi Interwencje Filozoficzno-Polityczne oraz Wrocław Europejska Stolica Kultury 2016. Email: adam.chmielewski@uwr.edu.pl

■ MACIEJ DRZONEK – associate professor at the Institute of Political Sciences and European Studies at the University of Szczecin (graduate of the Jagiellonian University), political scientist, analyst and commentator on political events; he is interested in the issues of elections, power, local politics and PR; the author of many publications, e.g. *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce [Re-elections of Mayors in Direct Elections in Poland]* (Dante, Crakow 2013); he also wrote on the unity of Europe and the relationship between state and church.

E-mail: maciej.drzonek@usz.edu.pl

Maciej Drzonek – dr hab., prof. nadzw. w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego (stopnie naukowe zdobywał na Uniwersytecie Jagiellońskim), politolog, analityk i komentator wydarzeń politycznych w mediach, zajmuje się problematyką wyborów, władzy, polityki lokalnej i PR, autor wielu publikacji, m.in. monografii *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce* (Dante, Kraków 2013), publikował także na temat jedności Europy i relacji państwo–Kościół.

E-mail: maciej.drzonek@usz.edu.pl

- **BARTOSZ HORDECKI** – PhD in political science, PhD in law, MA in philosophy, assistant professor at the Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań; member of the Executive Board of the Research Committee 50: Politics of Language, International Political Science Association. He specializes in studies on shaping language policies as well as changes of the contemporary socio-political discourses. His research also concerns the evolution of political and legal cultures and history of key-concepts and rhetorical approaches in social communication.
E-mail: bartosz.hordecki@amu.edu.pl
Bartosz Hordecki – dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, dr nauk prawnych, mgr filozofii, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; członek Rady Wykonawczej Komitetu Badawczego nr 50: Polityka językowa, funkcjonującego w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Politycznych. Specjalizuje się w badaniach dotyczących kształtowania polityk językowych oraz przemian społecznych dyskursów społeczno-politycznych. Zajmuje się również ewolucją kultur politycznych i prawnych, a także dziejami kluczowych pojęć oraz podejść retorycznych w przestrzeni komunikacji społecznej.
E-mail: bartosz.hordecki@amu.edu.pl
- **BAKTYBEK KAINAZAROV** – PhD in Social Sciences, studied politics and society at the Polish Academy of science, peace, security and development studies at Innsbruck University and European studies at Jagiellonian university. His PhD work focused on civil society development in the post Soviet Central Asia. For last 10 years he is engaged in research and development projects in civil society and gender advancement in Central Asia.
E-mail: baktybek.kainazarov@gmail.com
Baktybek Kainazarov – doktor nauk społecznych, studiował politykę i społeczeństwo w Polskiej Akademii Nauk, pokój, bezpieczeństwo i rozwój na Uniwersytecie w Innsbrucku oraz europeistykę na Uniwersytecie Jagiellońskim. Jego praca doktorska dotyczyła rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w postsowieckiej Azji Środkowej. Od 10 lat zajmuje się projektami badawczo-rozwojowymi w społeczeństwie obywatelskim i awansem płci w Azji Środkowej.
E-mail: baktybek.kainazarov@gmail.com
- **NATASZA LUBIK-RECZEK** – PhD in political science. Assistant Professor at the Department of Political Systems at the Faculty of Political Science and Journalism of Adam Mickiewicz University in Poznań. Her research interests include issues of European integration, citizen participation, terrorism and the role of women in public space. E-mail: natasza.lubik@amu.edu.pl
Natasza Lubik-Reczek – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: problematyka integracji europejskiej, partycypacja obywatelska, terroryzm oraz rola kobiet w przestrzeni publicznej.
E-mail: natasza.lubik@amu.edu.
- **ZDZISŁAW W. PUŚLECKI** – Full Professor in economics, head of the Department of International Economics of the Faculty of Political Science and Journalism of AMU. His academic research the theory of liberalism and protectionism, regionalization and globalization of the modern global economy, the transformation of Central and Eastern European states and their functioning in the European Union, Poland's innovation and competitiveness within the framework of EU integration, Polish-German economic relations, economic relations between Poland and developing countries and the EU's

strategy to increase global competitiveness. He is the author or coauthor of 649 works, including 28 books and monographic electronic publications, 250 book chapters, 102 papers for academic journals, 22 other academic publications, 7 expert opinions, 196 papers delivered at Polish and international academic conferences, and 44 editorial reviews.

E-mail: zdzislaw.puslecki@amu.edu.

Zdzisław W. Puślecki – profesor zwyczajny dr hab. nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Gospodarki Międzynarodowej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Prowadzi badania naukowe w zakresie: teorii handlu międzynarodowego, teorii liberalizmu i protekcjonizmu, regionalizacji i globalizacji współczesnej gospodarki światowej, transformacji krajów Europy Środkowej i Wschodniej i ich funkcjonowania w Unii Europejskiej, innowacyjności i konkurencyjności Polski w warunkach integracji w ramach Unii Europejskiej, stosunków ekonomicznych, polsko-niemieckich stosunków ekonomicznych, stosunków ekonomicznych Polski z krajami rozwijającymi się, strategii Unii Europejskiej dla wzrostu konkurencyjności globalnej. Członek rad i kolegiów redakcyjnych krajowych i zagranicznych czasopism naukowych; członek międzynarodowych grup naukowo-badawczych; członek krajowych i zagranicznych organizacji i towarzystw naukowych, takich jak Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk (PTPN) w Poznaniu, Towarzystwo Naukowe Instytut Zachodni, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Polish European Community Studies Association – European Community Studies Association (ECSA), Association for the World Refugee Problem (AWR) z siedzibą w Vaduz (Lichtenstein), International Society for the Study of European Ideas (ISSEI), International Political Studies Association (IPSA), International Studies Association (ISA), University of Arizona, Tucson, Arizona, USA, International Association of Business Leaders (IABL) Inc. USA, Scientific Advisory Board – Institut Carlemany d'Estudios Europeos de la Universitat Internacional de Catalunya (UIC), Barcelona, Hiszpania. Autor lub współautor 649 prac twórczych w tym 28 książek i monograficznych publikacji elektronicznych, 250 rozdziałów w książkach, 102 artykułów w czasopiśmie naukowych, 22 innych publikacji naukowych, 7 ekspertyz, 196 referatów na krajowych i zagranicznych konferencjach naukowych, 44 recenzji wydawniczych.

E-mail: zdzislaw.puslecki@amu.edu.pl

- WALDEMAR SŁUGOCKI – Graduated from the Social Sciences Department of the Adam Mickiewicz University. In 2002, at the same University,

on the basis of a dissertation entitled *National interventionism in the Polish agricultural company in the process of integration with the EU*, acquired the degree of liberal arts doctor in the field of political sciences. In 2014, he received a post-doctoral degree of social sciences in the field of political sciences, based on his academic achievements and dissertation entitled *Regional EU policy and development of Polish regions – case study*. He also graduated from postgraduate studies in the field of strategic studies and analyses at the Warsaw School of Economics. Scientifically affiliated with the Political Science Institute of the Zielona Góra University, and then with the Economy and Administration Department of this University, where he was employed as a professor. In 2015, he became the director of the Regional Policy Unit.

E-mail: W.Slugocki@wez.uz.zgora.pl

Waldemar Sługocki – ukończył studia na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. W 2002 na tej samej uczelni na podstawie rozprawy zatytułowanej *Interwencjonizm państwowy w polskiej polityce rolnej w procesie integracji z Unią Europejską* uzyskał stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. W 2014 uzyskał stopień doktora habilitowanego nauk społecznych w zakresie nauk o polityce na podstawie dorobku naukowego i rozprawy pt. *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*. Ukończył także podyplomowe studia z zakresu badań i analiz strategicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Naukowo związany z Instytutem Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego, a następnie z Wydziałem Ekonomii i Zarządzania tego Uniwersytetu, na którym objął stanowisko profesora. W październiku 2015 został kierownikiem Zakładu Polityki Regionalnej.

E-mail: W.Slugocki@wez.uz.zgora.pl

- KRZYSZTOF TOMASZEWSKI – Associate Professor at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. Scholarship holder: University of Brussels, European Institute in Geneva, Institute of Political Studies in Bordeaux. Expert in the areas of energy policy, energy security and European studies. E-mail: k.tomaszewski3@uw.edu. Krzysztof Tomaszewski – dr hab., adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. Stypendysta: Uniwersytetu w Brukseli, Instytutu Europejskiego w Genewie, Instytutu Studiów Politycznych w Bordeaux. Ekspert w zakresie: polityki energetycznej, bezpieczeństwa energetycznego oraz studiów europejskich. E-mail: k.tomaszewski3@uw.edu.pl

- MAREK ŻYROMSKI – Full Professor at the Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University. The author of over a dozen books and nearly two hundred papers. His main academic interests concern theories of the elite and, recently, also comparative studies into totalitarian political systems in Europe (the Third Reich, Stalinist Soviet Union and Italy during the rule of Benito Mussolini).
E-mail: marek.zyromski@amu.edu

Marek Żyromski – profesor na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, autor kilkunastu książek i prawie dwustu artykułów naukowych. Szczególne zainteresowania to teoria elity, a ostatnio także badania porównawcze nad funkcjonowaniem systemów totalitarnych (Trzecia Rzesza, stalinowski Związek Radziecki oraz Włochy doby Mussoliniego).
E-mail: marek.zyromski@amu.edu.pl

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Objętość artykułu, wraz z przypisami i bibliografią nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (40 tys. znaków).

Recenzje, polemiki i informacje nie powinny przekraczać połowy jednego arkusza znormalizowanego maszynopisu.

Tekst powinien być zamieszczony we właściwy sposób na platformę PRESSto (<https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/index>) – na PRESSto umieszczamy plik word w wersji do blind review (bez danych osobowych Autora, bez noty biograficznej).

Pełną wersję tekstu – ze wszystkimi wymaganymi elementami – proszę przesłać na adres przeglad.politologiczny@amu.edu.pl.

Wymogi edytorskie i struktura tekstu

Tekst powinien być sformatowany w następujący sposób:

- edytor tekstu: Winword, czcionka Times New Roman, rozmiar 12;
 - marginesy 2,5.
- 1) **imię i nazwisko Autora** (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej);
 - 2) **uczelnia** (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej);
 - 3) **ORCID ID:** <https://orcid.org/XXXX-XXXX-XXXX-XXXX> (Times New Roman, rozmiar 10);
 - 4) **tytuł artykułu** (czcionka Times New Roman, rozmiar 14, pogrubione, wyśrodkowane);
 - 5) **abstrakt:** Times New Roman, rozmiar 11, interlinia pojedyncza, tekst powinien być wyjustowany;
 - 6) **słowa kluczowe:** pod abstraktem proszę umieścić od 4 do 6 słów kluczowych, oddzielonych średnikami;
 - 7) **tekst właściwy artykułu:**
 - czcionka Times New Roman, rozmiar 12,
 - interlinia – 1,5,
 - podtytuły (Times New Roman, rozmiar 12, bold, wyśrodkowane, bez numeracji),
 - cytaty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy),
 - kursywa w tekście powinna być stosowana wyłącznie do zapisu tytułów książek, tytułów artykułów, krótkich obcojęzycznych zwrotów lub nazw;
 - 8) **bibliografia;**
 - 9) **tytuł tekstu w jęz. angielskim;**

10) abstrakt w jęz. angielskim oraz słowa kluczowe (4–6) w jęz. angielskim;

11) Informacja biograficzna w jęz. polskim (150–200 znaków) i w jęz. angielskim (150–200 znaków), wraz z adresem e-mail.

Abstrakt

Abstrakt powinien być przygotowany w języku polskim i angielskim (min 1300 – max 1500 znaków). **Abstrakt musi odzwierciedlać zawartość artykułu. Wersja angielska powinna być odzwierciedleniem wersji polskiej.**

Abstrakt powinien zawierać następujące elementy:

- krótki zarys przedmiotu badań,
- cele i pytania badawcze,
- metodologię (w jaki sposób przeprowadzono badania, zastosowane metody i techniki badawcze),
- wyniki i wnioski z przeprowadzonych badań.

Poniżej abstraktu umieszczamy 4–6 słów kluczowych – w języku polskim i angielskim.

Przypisy

Do tworzenia przypisów bibliograficznych należy zastosować system „oksfordzki”, polegający na odesłaniu do określonej pozycji umieszczonej w bibliografii.

Odesłania powinny być zamieszczane w nawiasie obok stosownej informacji, opinii, poglądu w następującym porządku (nazwisko, data wydania, strona), np.:

- (Nowak, 1999, s. 10) – gdy przywoływana praca ma jednego autora;
- (Nowak, Kowalski, 2000, s. 145–150) – gdy przywoływana praca ma dwóch i więcej autorów;
- (*Inquiry*) – pierwsze słowo tytułu podajemy w przypadku powoływania się na publikację, w której nie ma informacji o autorze;
- fragment tytułu (2 lub więcej słów) publikacji podajemy, gdy w bibliografii jest kilka tytułów zaczynających się od tych samych słów.

Przypisy wyjaśniające należy umieszczać na dole strony.

Bibliografia

Pełne dane bibliograficzne prosimy podać w wykazie przywoływanej literatury (bibliografia), zamieszczonej na końcu artykułu. Wykaz powinien być uporządkowany alfabetycznie według nazwisk autorów, a w przypadku powtarzającej się daty wydania publikacji tego samego autora, według daty utworów w porządku chronologicznym (dodając małe litery np. 2003a, 2003b, 2003c).

Przykładowe zapisy:

Barber B. R. (2003), *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.

Friedent L. A. (1998), *New Citizenship*, „Media & Society”, vol. 18, nr 2.

Inquiry into Democracy. Report (2003), Parliament of Victoria, <http://www.parliament.jhgiutiguigui.html>.

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

Kowalski P. (2008), *Rozwój cywilizacji*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.

Krasuski K. (2009), *Nowy pomysł na prywatyzację giełdy*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.11.2009 r.

Miserez M.-A., *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352, 15.10.2012.

Nowak R. (1999), *Władza i demokracja*, w: *Demokracja i władza*, red. J. Kowalski, Wydawnictwo XYZ, Warszawa.

Rybińska A. „*Nie*” dla rozbrojenia narodu, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artykul/611851_-Nie--dla-rozbrojenia-narodu.html, 15.10.2012.

Tabele, wykresy i rysunki

Każdy wykres, tabela, rysunek itp. powinien być opisany z podaniem tytułu (Times New Roman, bold, 10) oraz wskazaniem źródła (Times New Roman, 10). Tytuł powinien być zamieszczony nad, a informacją o źródle – pod prezentowanym wykresem, tabelą lub rysunkiem.

Jakość zdjęć: zdjęcia powinny być w jakości do 300 dpi.

Redakcja nie będzie uwzględniała w planach wydawniczych tekstów sformatowanych w niewłaściwy sposób oraz tekstów, w których brakuje któregoś z wymaganych elementów. W takiej sytuacji redakcja nie jest zobowiązana do komunikowania się z Autorem złożonego artykułu.

Autor artykułu uwzględnionego w planach wydawniczych nie ma możliwości redagowania tekstu w trakcie prac redakcyjnych; do redakcji należy przesłać ostateczną postać materiału. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania zmian i skrótów w porozumieniu z autorem.