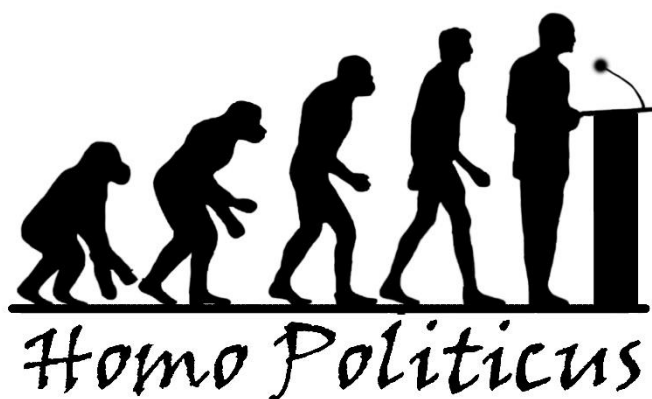




ZESZYT NAUKOWY
KOŁA NAUK POLITYCZNYCH
„HOMO POLITICUS”

edycja 2014 (nr 3)



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



© Copyright by Koło Nauk Politycznych *Homo Politicus* Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie,
Kraków 2014.

Recenzenci:

dr Łukasz Danel

Katedra Nauk Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

dr Rafał Lisiakiewicz

Katedra Nauk Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Autorzy tekstów: Patryk Czarnota, Anna Herman, Agnieszka Legutko, Konrad Sarzyński, Żaneta
Węgrzyn

Skład i redakcja wydania: Konrad Sarzyński

Koło Nauk Politycznych „Homo Politicus”

knphomopoliticus@gmail.com, www.facebook.com/kolo.nauk.politycznych

Katedra Nauk Politycznych

tel.: (012) 293 53 62, faks (012) 293 50 56, www.np.uek.krakow.pl

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel.: 12 293 57 00 lub (012) 293 52 00, faks (012) 293 50 10,
www.uek.krakow.pl

Spis treści

Wstęp	3
Stosunki międzynarodowe	4
Agnieszka Legutko , Współpraca państw w regionie Morza Bałtyckiego	5
Anna Herman , Uwarunkowania współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej.....	21
Patryk Czarnotta , Przemoc i terroryzm w konflikcie rosyjsko-czeczeńskim	29
Polityka społeczna	42
Konrad Sarzyński , Założenia polskiej polityki prorodzinnej na przykładzie programów Rodzina na swoim i Mieszkanie dla Młodych	43
Polityka energetyczna	56
Żaneta Węgrzyn , Gaz ziemny w kontekście polityki energetycznej krajów członkowskich Unii Europejskiej	57

Wstęp

Wrześniowy zeszyt naukowy powoli staje się tradycją naszego Koła, co niezwykle cieszy. Każdy tekst świadczy bowiem o chęci i determinacji do samorozwoju, poszukiwaniu interesujących tematów, a także rozwijaniu zainteresowań naukowych autorów.

W tym roku prezentujemy pięć tekstów, dla wygody czytelnika podzielonych na trzy bloki tematyczne – stosunki międzynarodowe, politykę społeczną oraz politykę energetyczną. Autorami wszystkich tekstów są członkowie Koła Nauk Politycznych *Homo Politicus* działającego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Część z autorów, mimo młodego wieku, może pochwalić się już szeregiem publikacji i wystąpień na konferencjach, starając się jak najpełniej wykorzystać czas studiów. Bez względu na ich doświadczenie, wszystkim tekstom stawiamy co roku identyczne, wysokie wymagania. Każdy artykuł musi zostać poddany recenzji przez naukowców z naszej uczelni, która to w tym roku po raz pierwszy została przeprowadzana w systemie *double-blind*, aby maksymalnie zobiektywizować proces oceny tekstów. Stawiamy autorom wysokie wymagania również po to, by przygotować ich do późniejszej rzetelnej pracy naukowej.

W tegorocznej edycji szeroko rozumiany Wschód cieszył się mniejszą popularnością, ustępując na rzecz bliższych nam (przynajmniej geograficznie) tematów gazu łupkowego, Grupy Wyszehradzkiej i polskiej polityki prorodzinnej.

Kontynuując nasz projekt, mam nadzieję, że również za rok spotkamy się jesienią w czwartym już zeszycie naukowym, prezentując rozwinięcie dotychczasowych idei, a także debiuty naukowe nowych członków naszego Koła.

Życzę miłej lektury!

Konrad Sarzyński
w-ce prezes ds. naukowych
Koła Nauk Politycznych
Homo Politicus

Stosunki międzynarodowe



Agnieszka Legutko
Stosunki Międzynarodowe SUM, II rok

Współpraca państw w regionie Morza Bałtyckiego

Wstęp

Artykuł rozważa, czy region bałtycki można faktycznie uznać za spójny, taki w którym państwa współpracują ze sobą na wielu polach. Pokazuje jaki wpływ na obecne stosunki w Europie Bałtyckiej miały wydarzenia historyczne w regionie, poczynając od czasów Wikingów aż do dnia dzisiejszego. Rozpatruje również możliwe scenariusze rozwoju Regionu Bałtyckiego z naciskiem na integrację zarówno regionalną, jak i w organizacjach międzynarodowych.

Silne więzy współpracy, ale także konkurencji w regionie Bałtyku sprawiły, że obraz kooperacji na stałe został wpisany w historię regionu. Morze to, z jednej strony łączyło ludzi i państwa, z drugiej kusiło zdobyciem statusu hegemonu w rejonie. "Do zjawisk historyczno - kulturowych, które określają dzisiejszą tożsamość Starego Kontynentu, należy niewątpliwie trwała obecność wzajemnych relacji między Skandynawią, a krajami środkowej i wschodniej części Europy. Znajdujący się pomiędzy nimi Bałtyk, o który wielokrotnie toczono boje, nie był wyłącznie granicą, lecz także pomostem łączącym narody."¹ Mozaika kulturowa obecna w regionie tworzona jest przez 11 państw, spośród których 4 języki należą do germańskich, 4 - słowiańskich, 2 - bałtyckich i 2 - ugrofińskich. Część społeczeństw jest katolicka, część wyznaje różne odłamy protestantyzmu, prawosławia, pojawiają się także unicy. Pomimo tak wielu różnic, w wyniku zmian historycznych i licznych wojen odnajdujemy na tym obszarze wiele podobieństw obecnych w kulturze, architekturze miast portowych, swobodzie życia gospodarczego i intelektualnego.

Region bałtycki na kartach historii

„W zlewisku Bałtyku, który od schyłku starożytności stanowił najważniejszy szlak komunikacyjny w północnej i wschodniej Europie (...) odnotowywano dobre warunki do wymiany ludzi, towarów i wzorów życia.”² "Region Europy Bałtyckiej przez wieki stanowił zaplecze surowcowe Europy Zachodniej oraz dogodny obszar ekspansji germańskiej na południowym wybrzeżu, a wareskiej na wschodnim.”³ Patrząc na morza europejskie, to zawsze Morze Śródziemne było kolebką cywilizacji, a Morze Bałtyckie należało do obszaru peryferyjnego. Nie oznacza to jednak, że był to region emanujący spokojem i stagnacją.

¹ *Po obu stronach Bałtyku. Wzajemne relacje między Skandynawią, a Europą Środkową*, red. J. Harasimowicz, P. Oszczanowski, M. Wiślocki, Wrocław 2006, s. 11.

² H. Samsonowicz, *Strefa Bałtycka - jedność czy różnicowanie* [w:] Red. J. Harasimowicz, P. Oszczanowski, M. Wiślocki, *Po obu stronach Bałtyku. Wzajemne relacje między Skandynawią, a Europą Środkową.*, Wrocław 2006, s. 27.

³ J. Wendt *Zmiany geopolityczne na obszarze Europy bałtyckiej w ostatniej dekadzie XX wieku* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 55.

Historia Regionu Bałtyckiego, co podkreśla Tomasz Parteka⁴, była zawsze zdeterminowana walką o hegemonię. Dzieli on historię Regionu na 9 etapów.

1. Era Wikingów.

Pierwszą fazę rozpoczęli Wikingowie, przed najazdami których, drżała cała Europa. Szwedzcy Wikingowie wyprawiając się na wschód dotarli aż do Konstantynopola; Wikingowie z terenów Danii i Norwegii prowadzili wyprawy na zachód i południe docierając aż do wybrzeży Ameryki Północnej.

2. Wyprawy Północne.

W ramach wypraw północnych król Szwecji Eryk rozpoczął podbój Finlandii (pierwsza wyprawa w roku 1150), Duńczycy zajęli tereny słowiańskiej Rugii (obecnie Niemcy), a w 1219 założyli osadę, znaną dzisiaj jako Tallin.

3. Okres Ligi Hanzeatyckiej.

Liga została powołana w XIV wieku, jako związek miast tworzących sieć szlaków handlowych. Miasta popierały się na polu ekonomicznym, utrudniając pracę kupcom nienależącym do związku. Szlak ciągnął się przez Bałtyk aż do Morza Północnego. Gdańsk uznawany był za jedną z pereł w koronie Ligi.

4. Walka dwóch potęg o supremację.

Po zawarciu Unii Lubelskiej Rzeczpospolita Obojga Narodów walczyła ze Szwecją o zwierzchnictwo w regionie. Po wojnach ze Szwecją w I połowie XVII wieku zakończonymi rozejmem w Sztumskiej Wsi w 1635 roku, w wyniku którego prawie całe Inflanty znalazły się pod panowaniem Szwecji, nastąpiła klęska Rzeczpospolitej w walce o *dominium Maris Baltici*, co ostatecznie przypieczętował *Potop Szwedzki* i pokój w Oliwie.

5. Wiek XIX

Po rozbiorach Polski i podbiciu Finlandii carat Rosji zapanował nad wschodnim Bałtykiem. Prusy rosły w siłę, stając się potęgą po zjednoczeniu pod władzą Otto von Bismarcka, natomiast w Danii i Szwecji nastąpił okres stagnacji.

6. Konflikty międzynarodowe.

Po I wojnie światowej i rewolucji październikowej w Rosji powstały nowe państwa: Finlandia oraz 3 państwa bałtyckie: Litwa Łotwa i Estonia. Polska odzyskała niepodległość po 123 latach zaborów, Prusy Wschodnie natomiast stały się enklawą niemiecką odciętą od państwa Niemieckiego. W 1914 roku z Morzem Bałtyckim sąsiadowały dwa imperia (niemieckie i rosyjskie) oraz dwa królestwa (Danii i Szwecji). „Siedem lat później obok dwóch już istniejących królestw powstało siedem nowych państw i jedno wolne miasto administrowane przez komisarza Ligi Narodów. Nigdy przedtem polityczna mapa północnej Europy nie zmieniała się tak radykalnie w tak krótkim czasie. Stanowiło to istotny bodziec do przemyslenia politycznego znaczenia tego regionu Europy”⁵.

⁴ Zob. T. Parteka, *Scenariusze przyszłości Regionu Bałtyckiego*, s.61 [w:] *Region Bałtycki w Nowej Europie*, red. T. Parteka, J. Szlachta, W. Szydarowski, Biuletyn PAN zeszyt 217, Warszawa 2005.

⁵ J. Lubelski, *Związek Bałtycki i Trzecia Europa. Koncepcje reorganizacji Europy Środkowej w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej* [online] www.natolin.edu.pl/pdf/nowa_europa/NE9Lubelski.pdf (03.06.2014).

7. Zimna Wojna

Po zakończeniu II wojny światowej państwa bałtyckie zostały wcielone do ZSRR, Polska i Niemcy Wschodnie stały się częścią Układu Warszawskiego, podczas gdy Niemcy Zachodnie, Dania i Norwegia wstąpiły do NATO. Szwecja i Finlandia pozostały w tej kwestii neutralne. W latach 70. XX wieku po raz pierwszy w opracowaniu naukowym powstałym pod egidą Uniwersytetu Gdańskiego i Instytutu Morskiego pojawiło się pojęcie *Europa Bałtycka*. Według ówczesnej definicji w skład regionu wchodziły wszystkie państwa związane gospodarczo z Bałtykiem, a więc Polska, NRD, Dania, Szwecja, Finlandia, a także te części obszaru RFN (Szlezwik-Holsztyn) i ZSRR (republiki związkowe: Litewska, Łotewska i Estońska oraz regiony administracyjne kaliningradzki, leningradzki, pskowski i nowogrodzki), które posiadały fragment granicy nadmorskiej. Do kryteriów wyznaczających region Europy Bałtyckiej należały:

- 1) dostęp do morza (wybrzeże bałtyckie w granicach państwa),
- 2) związek z regionem pod względem zjawisk społeczno - gospodarczych, skupisk ludzkich i centrów portowych,
- 3) zasięg działania portów morskich (rynek usług portowych)⁶.

Termin ten istniał jednak w tym okresie bardziej w sferze teoretycznej niż realnej współpracy z racji na podział przez żelazną kurtynę.

8. Morze pokoju.

Po transformacji w roku 1989 Region Morza Bałtyckiego wyszedł z 50-letniego okresu hibernacji i zaczęto nawiązywać coraz ściślejszą współpracę na tym obszarze.

9. Wewnętrzne morze Unii Europejskiej.

Po intensywnej transformacji państw postkomunistycznych w latach 90. XX wieku, 4 państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia i Polska) stały się członkami UE w 2004 roku. Wszyscy partnerzy (z wyjątkiem Rosji) przyjęli postawę „zintegrowanego współdziałania i spójności”. Siedziby instytucji europejskich w Brukseli i Strasburgu stały się ośrodkiem przywództwa.

Kluczowym dla obecnej sytuacji w regionie jest wpływ okresu transformacji postkomunistycznej i rozwój obszarów bałtyckich w XX wieku. Z tego powodu autorka poświęca im więcej uwagi niż poprzednim epokom wyróżnianym przez Partekę.

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku stopniowo zmieniał się oblicze współpracy europejskiej na korzyść obszarów pozostających do tej pory poza głównymi wydarzeniami na arenie europejskiej. W następstwie procesów w latach 1989-90 w Europie Bałtyckiej, szczególnie na jej południowych krańcach, doszło do całkowitej zmiany w rozpatrywaniu położenia geopolitycznego regionu i państw wchodzących jego skład. Po przemianach wczesnych lat 90., region Morza Bałtyckiego zyskał na wartości i nie jest już postrzegany, jak określa Małgorzata Pacuk, jako "konfiguracja niezależnych organizmów państwowych nad wspólnym morzem"⁷, ale jako rozwijający się obszar, w którym wewnętrzna współpraca wraz ze wzrostem świadomości regionalnej staje się coraz silniejsza. Po upadku ZSRR i przeobrażeniach geopolitycznych lat 90. dostrzeżono potrzebę reaktywacji stosunków w tym regionie, a koncepcja Europy Bałtyckiej weszła w etap określenia koncepcji rozwoju i zdefiniowania drogi w przyszłości. Wraz z upadkiem Związku Radzieckiego nastąpiła

⁶ Na podstawie: M. Pacuk, *Wprowadzenie do problematyki Europy Bałtyckiej* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 51.

⁷ Ibidem.

w Europie Bałtyckiej całkowita zmiana w geopolityce. Kraje zależne od ZSRR odzyskały niepodległość i suwerenność przez co mogły podejmować wiążące decyzje w sprawach polityki międzynarodowej. Zaczęto tworzyć powiązania gospodarcze i zwrócono się ku poszukiwaniu rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa. Widać wyraźnie dwa nurty, na które wskazuje także Wendt: dążenie do wstąpienia w struktury europejskie i atlantyckie (UE i NATO) oraz rozwój relacji bilateralnych o charakterze regionalnym i lokalnym⁸.

W procesie transformacji ekonomicznej, politycznej oraz zmian rozkładu wpływów geopolitycznych w regionie zaczęły powstawać nowe wyzwania. Dla państw Europy Bałtyckiej, również tych, które odzyskały suwerenność najbardziej korzystne stało się rozwinięcie współpracy regionalnej na tle gospodarczym przy jednoczesnym nacisku na kwestie bezpieczeństwa. Państwa Skandynawskie złożyły wnioski o członkostwo we Wspólnotach Europejskich (Szwecja 1 lipca 1991, Finlandia 18 marca 1992, Norwegia 25 października 1992) i rozpoczęły proces akcesyjny, który zakończony był referendum w każdym z nich. 4 marca 1994 roku Parlament Europejski podjął uchwałę o włączeniu Szwecji i Finlandii w struktury UE; natomiast z powodu negatywnego wyniku referendum w Norwegii, gdzie obywatele odrzucili możliwość członkostwa w WE, Oslo zrezygnowało z przystąpienia do tych struktur. Litwa Łotwa i Estonia zanegowały przystąpienie do Wspólnoty Niepodległych Państw (utworzonej przez Rosję) oraz podjęły próby (pomimo protestów ze strony rosyjskiej) przystąpienia do Partnerstwa dla Pokoju, które w przyszłości miało zaowocować przyjęciem bałtyckiej trójki w struktury NATO.

Obecnie do obszaru Europy Bałtyckiej zalicza się wszystkie państwa mające dostęp do Morza Bałtyckiego (Estonię, Finlandię, Litwę, Łotwę, Polskę, Szwecję) Danię, nadbałtyckie obszary Niemiec (landy: Szlezwig Holsztyn, Brandenburgia, Meklemburgia- Przedpomorze) oraz Rosji (obwody: leningradzki, kaliningradzki). Od 1995 roku Bałtyk stał się wewnętrznym morzem UE, a po rozszerzeniu w 2004 wszystkie państwa, z wyjątkiem Norwegii i obwodu kaliningradzkiego (Rosja), są zrzeszone w UE.

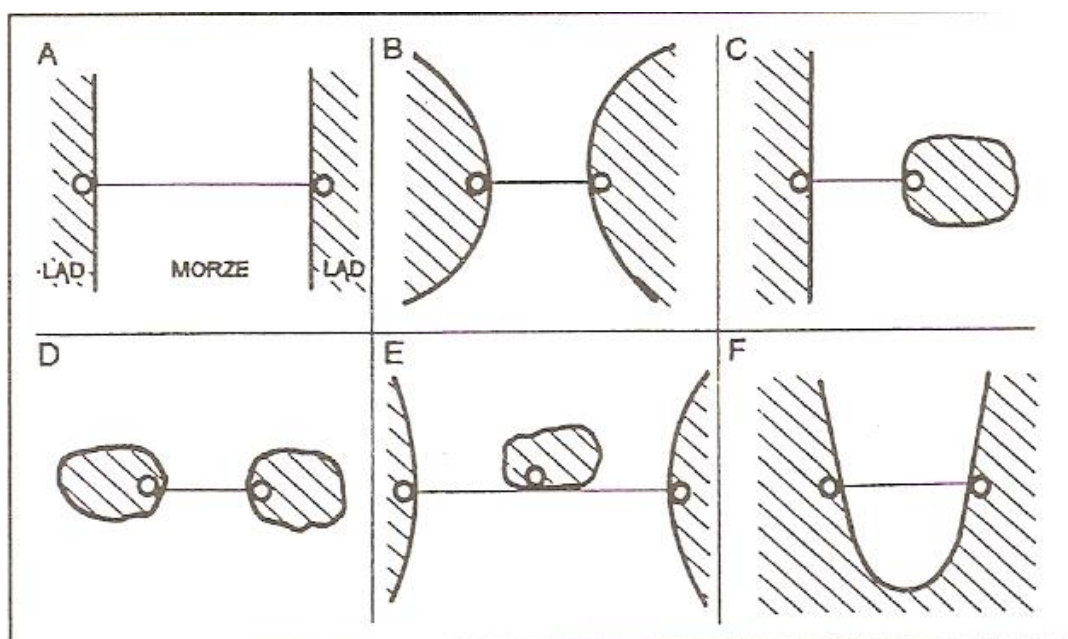
Po tym rozszerzeniu Region Bałtycki wkroczył w nową fazę rozwoju. Fakt, że Bałtyk jest teraz morzem wewnętrznym Wspólnoty wpływa na zacieśnienie kooperacji państw wokół Morza Bałtyckiego. Jak wskazuje Palmowski „stabilizacja polityczna i rozwój ekonomiczny mogą w dłuższej perspektywie przekształcić tworzącą się ponad granicami Europę Bałtycką w nowe ekonomiczne i kulturalne centrum Europy⁹”. Europa Bałtycka jest jednym z tych regionów, które formowały się na mapie Europy od wieków, jednak zjawiska obserwowane obecnie na tym obszarze można określić jako charakterystyczne dla nowych struktur integracji i kooperacji.

W przypadku regionu bałtyckiego sprawdza się casus *nadmorskich regionów transgranicznych*, który zakłada, że w określonych warunkach geograficznych współpraca może rozwijać się korzystniej. Jeżeli chodzi o region Morza Bałtyckiego możemy wyróżnić zależności: obszaru morza usytuowanego wewnątrz kontynentu(A), regionu morskiego i pobliskiej wyspy (C), między dwoma wyspami (D) lub też między centralnie położoną wyspą lub archipelagiem i regionami nadmorskimi położonymi po dwóch stronach wyspy należącej do różnych państw (E).

⁸ J. Wendt, op.cit, s. 67.

⁹ T. Palmowski, *Instytucjonalne ramy współpracy w Europie Bałtyckiej* [w:] *Region Bałtycki w Nowej Europie*, red. T. Parteka, J. Szlachta, W. Szydarowski, Biuletyn PAN zeszyt 217, Warszawa 2005, s. 104.

Rysunek 1 Warunki naturalne sprzyjające kontaktom przez morze



źródło: Na podstawie T. Palmowski, *Nadmorskie regiony transgraniczne jako nowa forma współpracy międzynarodowej w Europie Bałtyckiej* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 69.

Do czynników wpływających pozytywnie na rozwój współpracy należą¹⁰:

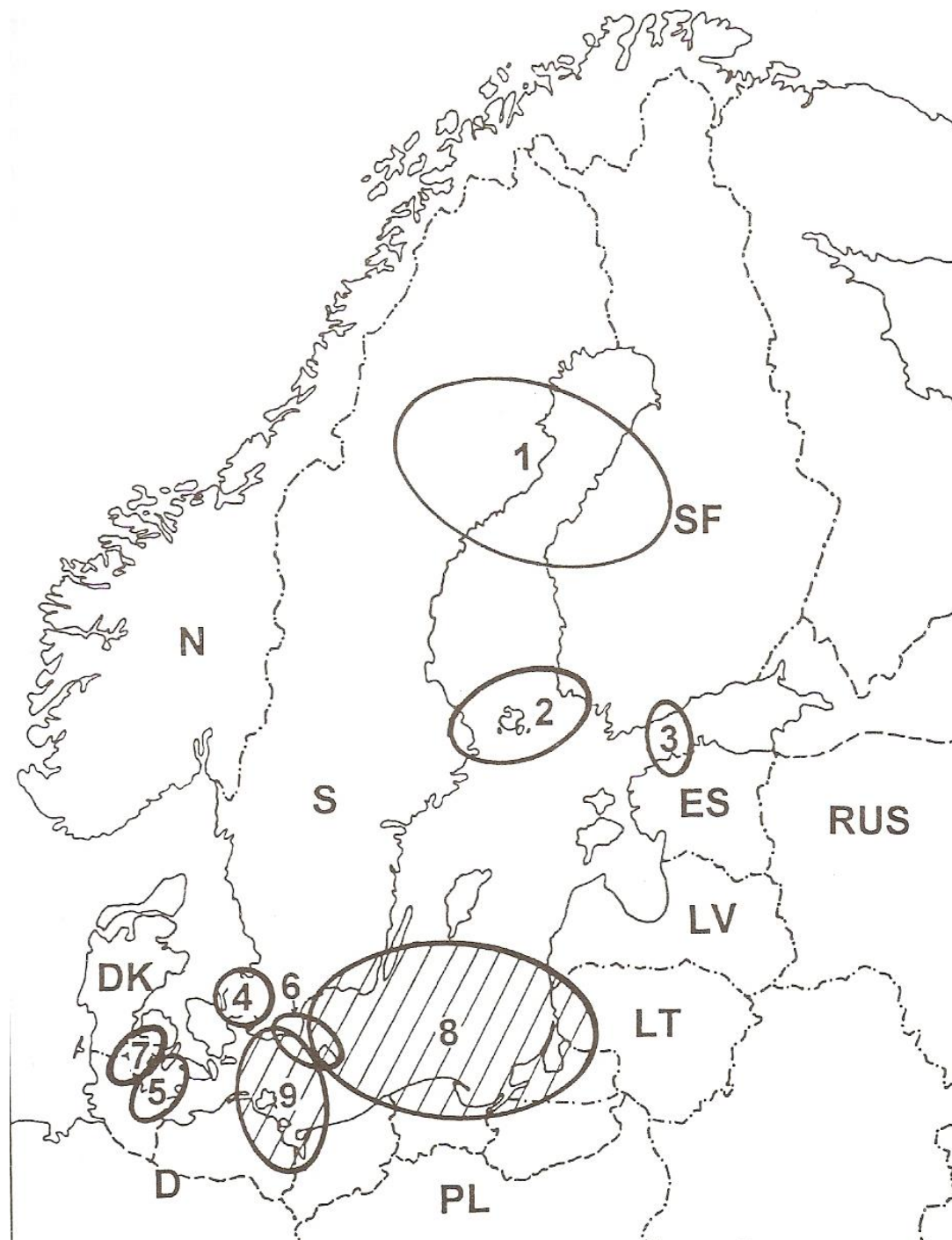
- ❖ położenie geograficzne,
- ❖ warunki żeglugowe,
- ❖ długość drogi morskiej,
- ❖ poziom rozwoju środków transportu i łączności,
- ❖ miasta portowe,
- ❖ stosunki polityczne między państwami,
- ❖ stopień komplementarności gospodarek,
- ❖ uwarunkowania kulturowe.

Im więcej współpracujących ze sobą regionów wokół konkretnego akwenu morskiego, tym szybciej kształtuje się jeden skonsolidowany region wokół całego zbiornika morskiego.

¹⁰ T. Palmowski, *Nadmorskie regiony transgraniczne jako nowa forma współpracy międzynarodowej w Europie Bałtyckiej* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 70.

Rysunek 2 Obszary morskiej współpracy transgranicznej w Europie Bałtyckiej

1 – Kvarken & MittSkandia; 2 – Archipelago Cooperation; 3 – Południowa Finlandia – Estonia;
 4 – Øresund; 5 – Storstrøm – Ostholstern; 6 – Bornholm – pld.-wsch. Skania; 7 – Fyn – KERN;
 8 – euroregion Bałtyk; 9 – euroregion Pomerania



źródło: Na podstawie T. Palmowski, *Nadmorskie regiony transgraniczne jako nowa forma współpracy międzynarodowej w Europie Bałtyckiej* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 70.

Współpraca w ramach organizacji międzynarodowych

Początki współpracy pomiędzy państwami nordyckimi, a więc również leżącymi nad Morzem Bałtyckim, sięgają czasów po II wojnie światowej. Pomimo niespójnych systemów politycznych kraje starały się podjąć współpracę w regionie, początkowo gospodarczą, kulturalną i naukową, która po latach wpłynęła także na politykę.

W 1952 roku stworzono Radę Nordycką (Nordic Council - NC), w 1971 roku natomiast Nordycką Radę Ministrów (Nordic Council of Ministers - NCM), które stały się siłą koordynującą aspekty wewnętrzne państw nordyckich oraz współpracy z krajami sąsiadującymi. Główne dziedziny współpracy to kultura, nauka, edukacja, gospodarka, rybołówstwo, ochrona praw obywatelskich i ochrona środowiska. Rada Nordycka jest specyficznym forum konsultacyjnym parlamentów i rządów państw nordyckich i ich terytoriów autonomicznych, gdyż została stworzona na mocy decyzji parlamentów państw członkowskich, a nie na podstawie umowy międzynarodowej. Nordycka Rada Ministrów jest organem autonomicznym, powstałym poza strukturami samej Rady Nordyckiej, ale pozostaje z nią w ścisłym związku. NCM stworzona została w celu kooperacji w kierunku tworzenia wspólnych rozwiązań, które mają konkretne pozytywne efekty dla obywateli poszczególnych krajów skandynawskich i przynoszą wymierne korzyści wszystkim ze stron. Szczególną wagę zwrócono na wspieranie i tworzenie warunków do bezpośredniej współpracy instytucji, organizacji i samorządów lokalnych, jak również firm i obywateli państw członkowskich. W geście nawiązania do historycznych więzi pomiędzy Skandynawią, a państwami bałtyckimi (Litwa, Łotwa, Estonia) NC i NCM wspomagała tworzenie struktur państwowych popierając równocześnie integrację tych państw z UE. Organizacje te przywiązują również szczególną wagę do ochrony środowiska Morza Bałtyckiego.

W 1997 roku Premier Finlandii zaproponował utworzenie Wymiaru Północnego (The Northern Dimension) Unii Europejskiej. Ma on na celu niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym, szczególnie między krajami UE, a Rosją i krajami byłego bloku komunistycznego. Model UE w tym zakresie obejmuje obszar zróżnicowany i szeroki geograficznie, od Grenlandii na zachodzie do północno-zachodniej Rosji na wschodzie i od Arktyki do południowych krańców Morza Bałtyckiego. „Głównym celem jest stworzenie pozytywnej współzależności i zrównoważonego rozwoju. Nacisk został położony na kapitał ludzki i kwestie socjalne takie jak edukacja i zdrowie publiczne, a także na środowisko i jego ochronę.”¹¹

Punktem zwrotnym we współpracy był upadek komunizmu w Europie Wschodniej. Od lat 90. XX wieku na wielu szczeblach współpraca rozwija się dużo dynamiczniej, rozpoczynając od tworzenia międzypaństwowych organizacji, na inicjatywach lokalnych kończąc. Realnie współpraca została zapoczątkowana w 1990 roku podpisaniem Deklaracji Morza Bałtyckiego w Ronneby w Szwecji. Punkt 15 tej Deklaracji mówi o zachęcaniu przez rządy państw bałtyckich do „wzmacniania współpracy i ułatwiania kontaktów międzyludzkich w regionie w celu poprawy środowiska Morza Bałtyckiego m.in. przez uczestnictwo władz lokalnych, regionalnych, instytucji rządowych i pozarządowych w dziedzinie gospodarki, handlu, nauki, kultury i informacji”¹². Na kolejnych spotkaniach premierów państw z regionu podjęto działania ku uściśleniu współpracy w kwestiach kultury, edukacji, ekonomii, energetyki, transportu i ochrony środowiska. Zauważono istotną rolę organizacji typu NGO,

¹¹ L. Heininen, C. Southcott, *Globalization and the circumpolar North*, University of Alaska Press 2010, s. 289.

¹² T. Palmowski, *Instytucjonalne...*, op.cit., s. 107.

których działalność jest uzupełnieniem kooperacji międzynarodowej na poziomie państw i ich instytucji.

W 1992 roku na fali optymizmu z uzyskanej niezawisłości powołano do życia Radę Państw Morza Bałtyckiego (Council of the Baltic Sea States - CBSS). Jest ona główną instytucją integracyjną o charakterze politycznym, podejmującą strategiczne decyzje w regionie. Celem nadrzędnym CBSS jest inicjowanie, wsparcie oraz promocja kooperacji w regionie przy jednoczesnych bliskich kontaktach i z innymi państwami i organizacjami bałtyckimi. W Deklaracji Kopenhaskiej z 1992 r. wskazano na sześć dziedzin współpracy państw członkowskich:

1. wspieranie instytucji demokratycznych,
2. współpraca gospodarcza i techniczna,
3. kwestie humanitarne i zdrowotne,
4. ochrona środowiska i energetyka,
5. kultura, edukacja, turystyka i wymiana informacji,
6. transport i łączność.

W 2008 r., państwa członkowskie zdecydowały się na zmiany w pracy CBSS i określiły pięć długoterminowych priorytetów:

1. ochrona środowiska,
2. rozwój gospodarczy,
3. energetyka,
4. edukacja i kultura,
5. bezpieczeństwo cywilne i tzw. wymiar ludzki.

Do najważniejszych inicjatyw CBSS należy stworzenie Eurofakultetu na Uniwersytecie w Rydze i filii na uczelniach w Tartu i w Wilnie, powołanie Grupy Specjalnej ds. Zorganizowanej Przestępczości, sieci wymiany informacji BALTCOM oraz utworzenia Bałtyckiego Pierścienia Energetycznego (wspólna sieć krajów nadbałtyckich do wymiany energii elektrycznej). Rada Państw Morza Bałtyckiego patronuje kilku organizacjom m.in. Związkowi Państw Bałtyckich, Stowarzyszeniu Bałtyckich Izb Handlowych, Bałtyckiej Komisji Turystki i Bałtyckiej Konferencji Współpracy Subregionalnej.

Jednym z projektów wspieranych przez CBSS w ramach Grupy Eksperckiej ds. Zrównoważonego Rozwoju jest projekt *Bałtyk 21*. Został zainicjowany w roku 1996 przez Premierów Regionu Morza Bałtyckiego podczas ich szczytu oraz w tym samym roku przez Ministrów Spraw Zagranicznych podczas ich ministerialnego posiedzenia. *Bałtyk 21* tworzy wielonarodowy zespół, w skład którego wchodzi ministerstwa i agencje z 11 krajów regionu Morza Bałtyckiego, Komisja Europejska, liczne międzyrządowe i pozarządowe organizacje, instytucje akademickie i finansowe, a także sieci lokalne, miejskie i biznesowe. *Bałtyk 21* jest regionalną odpowiedzią na globalną Agendę 21 przyjętą przez Organizację Narodów Zjednoczonych. *Bałtyk 21* adresowany jest do trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju – ekologicznego, społecznego i ekonomicznego. Koncentruje się na ośmiu sektorach o podstawowym znaczeniu dla niniejszego regionu – Rolnictwo, Energia, Rybołówstwo, Leśnictwo, Przemysł, Turystyka, Transport i Szkolnictwo oraz Planowanie Przestrzenne. „Główne zadania, przed jakimi stoi *Bałtyk 21* obejmują promocję, zachęcanie i inicjowanie wysiłków regionalnej współpracy w kierunku zrównoważonego rozwoju Regionu Morza Bałtyckiego, jak również monitoring postępu regionu w drodze do zrównoważonego rozwoju. Jest to ogromne wyzwanie wzięwszy pod uwagę fakt, iż zaangażowanych w owe prace jest aż

jedenaście państw, tj. Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Islandia, Litwa, Łotwa, Norwegia, Polska, Rosja (tylko północno-wschodnia część) i Szwecja¹³.

Kolejną z organizacji, działającą niezależnie pod egidą CBSS jest **Bałtycka Konferencja Współpracy Subregionalnej** (*Baltic Sea Subregional Conference – BSSSC*). Głównym celem BSSSC jest wzmocnienie współpracy między regionami nadbałtyckimi oraz rozwijanie kontaktów między ich mieszkańcami. BSSSC służy władzom regionów uczestniczących jako forum wymiany doświadczeń oraz jako organizacja na rzecz tworzenia instrumentów finansowych, wspierających współpracę dwustronną i wielostronną, a także usprawnianie realizacji projektów mających na celu dobro regionu. BSSSC zajmuje się promowaniem współpracy w dziedzinie ekonomii, technologii, ekologii spraw społecznych i ochrony zdrowia, edukacji, kultury, transportu i łączności. Zadaniem BSSSC jest także wypracowanie wspólnej polityki w regionie i reprezentacja jej na arenie międzynarodowej przed CBSS, UE oraz rządami poszczególnych państw.

W 1992 roku z Inicjatywy Szwecji pod przewodnictwem minister Gørel Thordin zainicjowano współpracę pomiędzy ministerstwami rozwoju i planowania przestrzennego państw bałtyckich. Dała ona początek programowi **Wizja i strategię wokół Bałtyku 2010** (*Vision and Strategies around Baltic Sea 2010 – VASAB 2010*). VASAB 2010 jest programem współpracy międzynarodowej na polu planowania przestrzennego, obejmującym wszystkie 11 państw bałtyckich oraz Białoruś. „Najważniejszym zadaniem, które stoi przed Komitetem VASAB jest opracowanie Długookresowej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego¹⁴”. Podstawowymi wartościami jest równowaga rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska, wolność i subsydiarność oraz solidarność. Do zadań VASAB należą wspieranie rozwoju sieci powiązań w regionie, transfer wiedzy i umiejętności do krajów transformacji gospodarczo - politycznej, rozszerzenie zakresu wiedzy dotyczącej aktualnych trendów rozwoju w regionie oraz ocenianie istotnych projektów infrastrukturalnych o zasięgu globalnym.

Konferencja Parlamentarna Morza Bałtyckiego (The Baltic Sea Parliamentary Conference - BSPC) powstała w 1991 roku jako forum dialogu politycznego między parlamentarzystami z regionu Morza Bałtyckiego. BSPC ma na celu podniesienie świadomości w kwestiach bieżących interesów politycznych szczególnie istotnych dla regionu Morza Bałtyckiego. Promuje i prowadzi różne inicjatywy i wysiłki na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju środowiska, społecznego i gospodarczego w regionie. Dąży do zwiększenia widoczności regionu Morza Bałtyckiego i jego problemów w szerszym, europejskim kontekście¹⁵.

Współpraca energetyczna dla regionu Morza Bałtyckiego (*the Baltic Sea Region Energy Cooperation – BASRE*) została zawiązana w roku 1998 przez ministrów energetyki państw regionu i Komisję Europejską. Obecnie BASREC jest unikalnym i istotnym w skali regionu forum dialogu na temat polityki energetycznej i kwestii globalnych zmian klimatu, z naciskiem na promowanie efektywności energetycznej, wykorzystania energii odnawialnej oraz innych źródeł zrównoważonych dostaw.¹⁶

¹³ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Agenda Bałtycka 21 (Bałtyk 21 lub B21)* [online], www.minrol.gov.pl/pol/content/.../file/Agenda_Baltycka21.pdf (20.06.2014).

¹⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, VASAB [online] www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/vasab/strony/vasab.aspx (20.06.2014).

¹⁵ The Baltic Sea Parliamentary Conference [online], www.bspc.net/page/show/24 (20.06.2014).

¹⁶ Baltic Sea Region Energy Cooperation [online] basrec.net/ (20.06.2014).

Pośród organizacji regionu możemy wyróżnić kilka, tych zawartych tylko pomiędzy państwami bałtyckiego trio – Litwy, Łotwy i Estonii. Do dwóch najbardziej wpływowych należą Rada Bałtycka i Bałtycka Rada Ministrów, stworzone na podobieństwo rad nordyckich.

W 1990 roku zawiązano **Radę Bałtycką** (*Council of the Baltic States - CBS*) przymierze polityczne Estonii, Litwy i Łotwy, które nawiązuje do istniejącej w latach 1934-40 organizacji Ententa Bałtycka (założonej w celu prowadzenia wspólnej jednolitej polityki zagranicznej i obronnej państw członkowskich). Celem Rady Bałtyckiej jest koordynacja współpracy członków w dziedzinie stosunków z Rosją, UE i NATO oraz bałtycka integracja gospodarcza. W skład Rady wchodzi pięć stałych komitetów:

- ❖ spraw gospodarczych,
- ❖ komunikacji i informatyki,
- ❖ edukacji, nauki i kultury,
- ❖ ochrony środowiska i energii,
- ❖ kwestii prawnych, socjalnych i bezpieczeństwa¹⁷.

Bałtycka Rada Ministrów (*Baltic Council of Ministers - BCM*), założona w 1994 roku jest instytucją rządową mającą na celu współpracę pomiędzy Litwą, Łotwą i Estonią. Głównym celem BCM jest zapewnienie ciągłości współpracy na poziomie wykonawczym państw. Spoczywa na niej odpowiedzialność za współpracę między rządami państw bałtyckich, a także współpracę między rządami i Radą Bałtycką. BCM podejmuje decyzje dotyczące realizacji zaleceń Rady Bałtyckiej. Promuje merytoryczną wzajemną współpracę. BCM ma uprawnienia do podejmowania decyzji tylko wtedy, gdy przedstawiciele wszystkich trzech krajów bałtyckich są obecne. Decyzje podejmowane są w drodze konsensusu¹⁸.

Organizacje pozarządowe w regionie

Region Bałtycki jest idealnym przykładem tego, że najlepsze efekty można uzyskać poprzez kombinację globalnej koncepcji i lokalnego działania. Współpraca międzynarodowa na różnych szczeblach nie opiera się tylko na współpracy grupy państw (np. przez OM), ale także przez tworzenie rozległej sieci powiązań pomiędzy jednostkami wszystkich szczebli (władze lokalne i samorządy, przedsiębiorstwa, uniwersytety i ośrodki badawcze, porty). Szczególnie dynamiczny rozwój kontaktów w ostatnich latach w Regionie Bałtyckim wpłynął na powstawanie coraz większej ilości organizacji pozarządowych zajmujących się różnymi dziedzinami poczynając od gospodarki, transportu i energetyki, poprzez opiekę społeczną, ochronę środowiska i praw człowieka, na edukacji, kulturze i turystyce kończąc.

Związek Miast Bałtyckich (*Union of the Baltic Cities, UBC*) – jest aktywną siecią współpracy ponad 100 miast członkowskich, powstałą w celu rozwijania współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy miastami członkowskimi. Nadrzędnym celem UBC jest dążenie do demokratycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego oraz przyjaznego dla środowiska rozwoju regionu Morza Bałtyckiego¹⁹. Do zadań UBC należy organizacja spotkań, wystaw i sesji naukowych popularyzujących osiągnięcia poszczególnych członków organizacji, wspieranie miast - członków w pracach badawczych dotyczących rozwiązywania kwestii istotnych dla Regionu Bałtyckiego i regionów sąsiadujących, promocja dziedzictwa kulturowego i narodowego regionu, a także wspieranie i rozwijanie kontaktów międzyludzkich ze szczególnym naciskiem na wymianę młodzieży.

¹⁷ Na podstawie Baltic Assembly, *Structure* [online] baltasam.org/en/structure (18.06.2014).

¹⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Łotwy, *Co-operation among the Baltic States* [online] www.mfa.gov.lv/en/policy/4595/cooperation-among-the-baltic-states (18.06.2014).

¹⁹ Union of the Baltic Cities [online] www.ubc.net (18.06.2014).

W dziedzinie edukacji najbardziej wyróżnia się **Program Uniwersytet Bałtycki** (The Baltic University Programme). Organizacja skupia ponad 225 uniwersytetów ze wszystkich 11 państw bałtyckich, a także Białorusi, Ukrainy, Czech i Słowacji. Tematyka zajęć dotyczy głównie ochrony środowiska i problemów społecznych. Zwraca również uwagę na istotę pokojowej egzystencji wspólnego rozwoju i bezpieczeństwa w regionie²⁰.

Najbardziej wpływowa organizacja w dziedzinie biznesu to **Stowarzyszenie Bałtyckich Izb Handlowych** (*Baltic Sea Chambers of Commerce Association - BCCA*). BCCA zostało założone w 1992 roku i zrzesza obecnie 42 izby reprezentujące ponad 400 tys. przedsiębiorstw. BCCA jest organizacją otwartą tylko dla izb handlowych w regionie Morza Bałtyckiego i promuje relacje handlowe i biznesowe w całym regionie. Głównym celem jest osiągnięcie zrównoważonej konkurencyjności gospodarek, jak również poprawa powiązań ekonomicznych, ułatwianie dostępu do rynków narodowych, pokonywanie barier zarówno prawnych, jak i instytucjonalnych w przepływie kapitału i towarów. Przez lata udało się utrzymywać współpracę m.in. dzięki targom i konferencjom, ale także za pośrednictwem sieci kontaktów oraz wymianie informacji i analizy²¹.

Pośród ogromnej ilości organizacji pozarządowych warto wspomnieć **Sieć Transbałtycką** (Trans - Baltic Network) skupiającą ponad 40 organizacji pozarządowych w celu wspólnego działania na rzecz pokoju, przestrzegania praw człowieka, rozwoju demokracji i ochrony środowiska; **Organizację Portów Bałtyckich** (*Baltic Port Organization*) zrzeszającą ponad 57 portów, której celem jest zwiększenie przeładunków oraz ruchu pasażerskiego jak również promocja portów regionu Morza Bałtyckiego; czy też **Ars Baltice**, która promuje wzajemną wymianę kulturalną i działania artystyczne.

Celem współpracy w regionie Morza Bałtyckiego jest wzrost tempa rozwoju gospodarczego całego obszaru oraz dążenie do niwelowania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego całego regionu bałtyckiego wobec najbardziej rozwiniętych części Europy. Przyspieszenie to ma nastąpić m.in. poprzez ułatwianie przepływu technologii, towarów, kapitału, wiedzy i ludzi. Zadania wynikające z takiej kooperacji różnią się w zależności od warunków lokalnych. Dotyczą one najczęściej rozbudowy układów komunikacyjnych, przejść granicznych, połączeń lotniczych, tworzenia nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej, współpracy wyższych uczelni, wspólnych działań na rzecz środowiska naturalnego, rozwoju usług turystycznych oraz współpracy w dziedzinie kultury.

Współpraca regionalna i lokalna

Ostatnia dekada lat dziewięćdziesiątych i początek lat dwutysięcznych w regionie Bałtyku jest okresem intensywnego nawiązywania współpracy szczególnie na poziomie lokalnym pomiędzy państwami regionu. Jest to najbardziej pozytywna przesłanka dalszego rozwoju kooperacji zarówno regionalnej, jak i transgranicznej na tym obszarze. Rejon nadbałtycki może stać się w przyszłości pomostem łączącym uprzemysłowioną Europę Zachodnią

z Europą Środkową i Wschodnią²². W Regionie Bałtyckim znaczącą rolę ma nie tylko współpraca międzypaństwowa, ale także ta pomiędzy regionami. Wiąże się to z polityką spójności UE, a także Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego. Należy jednak podkreślić, że wszystkie państwa poza Niemcami (federacja) są państwami unitarnymi, co

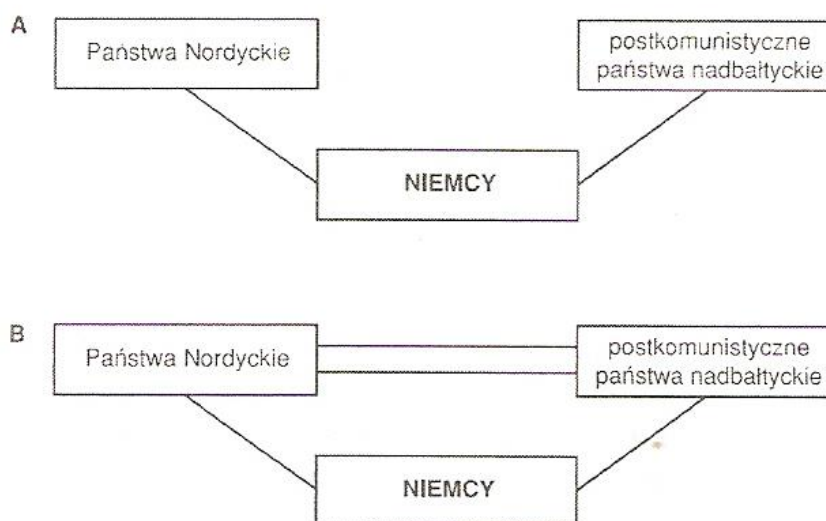
²⁰ Por. The Baltic University Programme [online] www.balticuniv.uu.se/index.php/about-us (18.06.2014).

²¹ Baltic Sea Chambers of Commerce Association [online] www.bcca.eu/index.php?id=201 (18.06.2014).

²² S. Łodziński, *Współpraca regionalna i transgraniczna w regionie Morza Bałtyckiego* [online] biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-660.htm (18.06.2014).

w praktyce przekłada się na duży wpływ geopolityki i interesów gospodarczo-politycznych. Model(A), który rozwinął się w okresie zimno wojennym wyewoluował w model (B) po okresie transformacji, kiedy nastąpiła silna współpraca państw nordyckich z bałtyckimi²³.

Rysunek 3 Główni aktorzy Regionu Bałtyckiego



źródło: Na podstawie T. Parteka, *Scenariusze przyszłości Regionu Bałtyckiego* [w:] *Region Bałtycki w Nowej Europie*, red. T. Parteka, J. Szlachta, W. Szydarowski, *Biuletyn PAN zeszyt 217*, Warszawa 2005, s. 63.

Proces integracji będzie długi ze względu na dysproporcje w rozwoju pomiędzy członkami UE od 2004 roku (Polska, Litwa, Łotwa i Estonia), a najbogatszymi we wspólnocie państwami skandynawskimi.

Kooperacja ponad granicami regionów jest odpowiedzią na współczesne trendy rządzące gospodarką światową. Z jednej strony postępująca globalizacja z drugiej regionalizacja. Ta druga przejawia się w integracji na szczeblu międzynarodowym grup państw, a także integracji regionalnej np. powstawania euroregionów.

Na obszarze Morza Bałtyckiego wyróżniamy następujące regiony: Storstrom-Ostholstein (Dania - Niemcy), Oresund (Dania - Szwecja), Archipelago Cooperation (Szwecja - Finlandia), Kvarken & MittSkandia (Finlandia - Szwecja), Południowa Finlandia - Estonia, Bornholm – południowo - wschodnia Skania (Dania - Szwecja), Fyn - KERN (Dania - Niemcy).

W 1989 roku powstała kolejna z form integracji bałtyckich *Baltic Sea Island*. Opiera się na międzynarodowej współpracy 7 wysp (Bornholm - Dania, Gotlandia i Olandia - Szwecja, Hiuma i Sarema - Estonia, Alandy - Finlandia oraz Rugia - Niemcy). Wyspy tradycyjnie były miejscem, w którym koncentrował się handel, jednak znajdują się z dala od głównego nurtu, na peryferiach gospodarczych, a tradycyjne źródła zatrudnienia jak rybołówstwo, rolnictwo rodzinne i wydobywanie w kamieniołomach staje się schyłkowe. Słabością jest trudny dostęp komunikacyjny, ogromną zaletą unikatowe atrakcje turystyczne i lokalizacja, która pomaga w nawiązywaniu współpracy w Regionie Bałtyckim. Wyspy bałtyckie wspierają się w tworzeniu struktury gospodarczej komplementarnej z turystyką regionu. W ramach *Baltic Island Project* wyspy Bornholm (Dania), Gotlandia (Szwecja) i Alandy (Finlandia) współpracują nie tylko w turystyce, ale również w kwestiach drobnej przedsiębiorczości²⁴. Kolejnym przykładem współpracy wysp bałtyckich jest Bornholm (Dania) i Sarema (Estonia), które utworzyły

²³ Na podstawie T. Parteka, *Scenariusze...*, op.cit., s. 63

²⁴ Na podstawie T. Palmowski, *Nadmorskie...*, op.cit., s. 79.

organizację *Baltic Bridge* działającą w sferze kultury, która zajmuje się wymianą młodzieży. Projektem wspieranym przez UE jest *Geotourism on Central Baltic Islands* będący częścią *Central Baltic INTERREG IV A Programme 2007-2013*. W skład projektu wchodzi Estonia, Finlandia (z Alandami), Łotwa i Szwecja. Celem programu jest położenie nacisku na środowisko, wzrost gospodarczy i promowanie dynamicznego rozwoju społecznego z wykorzystaniem środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Niezwykle ważne staje się stworzenie solidnych podwalin dla rozwoju turystyki naturalnej (*nature tourism*) w regionie, które mogą zostać później użyte przez władze lokalne, agencje turystyczne w celu stworzenia i zarządzania działalnością w transgranicznej turystyce naturalnej²⁵.

Szczególną formą morskiej współpracy transgranicznej są **euoregiony** charakteryzujące się wyższym stopniem instytucjonalizacji. Należą do grupy najniższego szczebla integracyjnego - integracja państw sąsiadujących ze sobą. Zaliczają się do nich inicjatywy oddolne i są przejawem dążeń do intensyfikacji współpracy na obszarach przygranicznych, a ich celem jest m.in. zapewnienie dobrosąsiedzkich stosunków i podnoszenie poziomu i jakości życia²⁶. Istotą współpracy transgranicznej jest także stworzenie ponadnarodowej sieci powiązań w regionie (także na szczeblu lokalnym), co pozwala na polepszenie kooperacji w gospodarce oraz więzi zaufania pomiędzy państwami sąsiadującymi przez znoszenie ograniczeń socjalnych np. w oświacie, nauce języków czy rozwiązywaniu problemów w strefach granicznych. Europa Bałtycka posiada dwa euoregiony: Euroregion Bałtyk i Euroregion Pomerania.

Euroregion Bałtyk został stworzony w 1998 roku i skupia swoją działalność w Danii (Bornholm), na Łotwie (miasto i region Liepaja), na Litwie (okręg kłajpedzki), w Polsce (województwo warmińsko - mazurskie i pomorskie), w Rosji (obwód kaliningradzki) oraz w Szwecji (obszar Kalmar, Blekinge i Kronoberg). Euroregion ten posiada otwarte członkostwo i obszar (może dochodzić do zmian) i nazywany jest przez niektórych badaczy "Małą Unią Europejską wokół Bałtyku". Celem euoregionu jest ułatwianie kontaktów między mieszkańcami, zbliżanie młodzieży, umożliwienie poznania historii państw sąsiadujących, działanie przeciwko negatywnym stereotypom i uprzedzeniom oraz przyczynianie się do poprawy życia ludności na tym obszarze. Stawia się także na zrównoważony rozwój gospodarczy oraz wspieranie działań mających na celu zacieśnianie współpracy między władzami regionu i samorządami.

Euroregion Pomerania został stworzony w 1995 roku w Szczecinie. W jego skład wchodzi: Polska (województwo zachodniopomorskie oraz miasto Szczecin), Niemcy (6 powiatów i 3 miasta z obszaru Meklemburgii - Przedpomorza i Brandenburgii). W roku 1998 do regionu przystąpił Związek Gmin Skanii, który zyskał miano jednego z najlepiej rozwijających się regionów Szwecji pod względem gospodarczym i kulturalnym, z miastem Malmö. Do głównych celów należy współpraca w dziedzinach gospodarki morskiej, turystyki, kultury, rolnictwa i ochrony środowiska. Stawia się na podnoszenie poziomu życia mieszkańców (szkolenia zawodowe, zwiększanie nakładów na inwestycje), wymianę know-how i transfer technologii oraz poprawę jakości środowiska naturalnego w regionie.

²⁵ Na podstawie: *Geotourism on Central Baltic islands* [online] www.centralbalticgeotourism.eu (17.06.2014).

²⁶ R. Koszyk-Białobrzaska, R. Kisiel, *Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie Euroregionu Bałtyk*, Olsztyn 2008, s. 34.

Możliwe scenariusze rozwoju w regionie bałtyckim

Trudno jest dzisiaj jednoznacznie określić jaka będzie przyszłość regionu. Każdy kraj ma swoje cechy szczególne, dominanty, tradycje, sposoby działania i myślenia obywatelskiego. Paradoksalnie rosnąca tożsamość bałtycka tworzy się m.in. dzięki zróżnicowanym celom każdego z państw, lecz wspólna jest droga ich osiągnięcia przez wspólnotę regionalną. Można z całą odpowiedzialnością zgodzić się z M. Pacuk, że faza pierwsza integracji, czyli uformowanie się tożsamości regionalnej została zakończona. Kolejna faza – rozwój regionu i jego konsolidacja zależy od wielu czynników. Pozytywnym sygnałem jest fakt, że w ostatnich latach współpraca na szczeblu państwowym jest popierana przez tworzące się inicjatywy oddolne, co pokazuje wykształcanie się kooperacji na wszystkich szczeblach. To właśnie inicjatywy lokalne będą decydującym czynnikiem kształującym w przyszłości stosunki transgraniczne. T. Parteka nakreśla 3 scenariusze rozwoju:

❖ *Zrównoważona integracja (bałtycka filharmonia)*

Scenariusz łączy wątki pozytywne, które zawierają się w integracji – przewaga współpracy nad konkurencją, dodając do tego zrównoważenie. Zakłada wzmocnienie integracji państw bałtyckich ze Skandynawią (wstąpienie do UE) oraz niwelowanie peryferyjnego statusu regionów bałtyckich. W kwestii gospodarki koncertuje się na efekcie sprzężonego ożywienia gospodarki światowej, europejskiej i skandynawskiej. Zanika poczucie zagrożenia niezawisłości narodowej poprzez działania inwestorów zagranicznych przy jednoczesnych trwałych korzyściach na poziomie regionalnym i lokalnym. Intensywność żeglugi bałtyckiej otwiera nową erę żeglugi bałtyckiej. Trzecie pokolenie nadmorskie jest pierwszym całkowicie wolnym jeżeli chodzi o wyznanie, wybory polityczne, miejsca pracy i model życia. Mobilność społeczna wzrasta do wysokiego poziomu, a pokolenia postkomunistyczne nie są obciążone syndromem homo sovieticus i są przygotowane w lepszym stopniu do przestrzegania zasad gospodarki i środowiska.

❖ *Niezrównoważona integracja (wiosenny bałtycki sztorm)*

W związku z osłabieniem idei państwa narodowego z powodu nurtu europejskiego myślenia ponadnarodowego coraz istotniejsze stają się regiony odrębne gospodarczo kulturowo i społecznie. Uzyskują one podmiotowość i w pewnym stopniu autonomię polityczną. Regiony bałtyckie są jednak traktowane jako peryferyjne, o małym wpływie na decyzje polityczne w UE. W ramach wzrostu tendencji mocarstwowości Rosji stają się one ważne w równoważeniu potencjalnego zagrożenia militarnego. W dziedzinie gospodarki system zachęt dla inwestorów zagranicznych liberalizuje powoli wymogi środowiska na rzecz przepływu kapitału, co z kolei ożywia produkcję i daje nowe miejsca pracy. W rezultacie Region Bałtycki przeżywa ożywienie gospodarcze, jednocześnie odczuwając jego negatywne następstwa m.in. minimalizację funduszy na ochronę środowiska przy równoczesnym nacisku na maksymalizację zysku. Decydujące podmioty Regionu tracą autonomię i zostają włączone w ponadnarodowe firmy zgodnie z zasadami globalizacji. W kwestiach społecznych następuje „ułomna europeizacja życia”. Produkt europejski jest subiektywnie postrzegany jako dobro wyższej jakości, zdrowsze, tańsze. Kreuje się społeczeństwo wolnego wyboru przy jednoczesnym postępującym procesie rozwarstwienia zamożności. Pobudza to fale ruchów nacjonalistycznych podchwytywane przez młodą część społeczeństwa znudzoną brakiem perspektyw.

❖ *Spolaryzowana biegunowo dezintegracja (tornado postsocjalistyczne)*

Trwa permanentny stan napięcia w polityce, spodziewany jest wybuch w społeczeństwie i populistyczne, krótkoterminowe łagodzenie takich wypadków według modelu włoskiego poprzez zmiany rządów i przedterminowe wybory. Podstawowe gałęzie gospodarki w Regionie Bałtyckim wracają pod kontrolę państwa. Utrzymywanie państw Bałtyckich (w tym Polski) jako państw wysokiego ryzyka zniechęci inwestorów zagranicznych i zamknie zainteresowanie umiejscawiania działalności gospodarczej w tych krajach. W społeczeństwach widać pogłębiającą się apatię i niechęć do działania przeradzającą się we frustrację. Zanika przedsiębiorczość, ze względu na zbyt słabe korzenie idei w społeczeństwie, zastępowane przez rozszerzanie się szarej strefy. Pogłębiająca się frustracja, rozwój przestępczości wpływa na wzrastającą emigrację, szczególnie młodego pokolenia.

Pierwsze dwa scenariusze zaproponowane przez Partekę są scenariuszami rozwojowymi. Widać ścieżki działań i procesów zakładające integracje europejskie. Różnią się one efektywnością wykonywanych zmian, W scenariuszu trzecim widać jak brak integracji i współpracy regionalnej skutkuje negatywnie na rozwój obszaru bałtyckiego.

Współpraca regionalna w Europie Północnej ma wielowiekową tradycję, ze względu na wspólną przeszłość historyczną. W tym regionie możemy mówić o swoistym paradoksie integracyjnym. To różnice, które wytworzyły się pomiędzy państwami dwóch bloków, pozwalają na szybszą i bardziej efektywną integrację, a jej dynamika wzrasta. Natomiast, zdaniem specjalistów zajmujących się badaniem rozwoju tego regionu, podstawową barierę w rozszerzaniu się współpracy na różnych płaszczyznach „stanowią dysproporcje, jakie występują w potencjale gospodarczym i poziomie życia między poszczególnymi państwami regionu”²⁷, a także wspomniany już wielokrotnie problem rozwarstwienia zamożności w strukturze od państw skandynawskich do członków UE od 2004 roku. Wielu naukowców uważa, że obszar nadbałtycki ma szanse na zaistnienie na mapie Europy i świata jako region, będący pomostem pomiędzy Unią Europejską, a Rosją, co jest samo w sobie nie lada wyzwaniem. Wydaje się, że 10 lat po wstąpieniu państw regionu do UE częściowo udaje się zniwelować różnice w postrzeganiu państw bloku sowieckiego w stosunku do państw skandynawskich. Niestety wciąż widać duże dysproporcje zamożności państw. Niewątpliwie owocną jest współpraca w regionie zarówno pomiędzy IGO i NGO, które pozwalają i ułatwiają wspieranie rozwoju, wymianę doświadczeń, kooperację w wielu dziedzinach (energia, gospodarka, edukacja, kultura, kapitał ludzki). Szczególnie warty podkreślenia jest jednak dynamiczny wzrost inicjatyw oddolnych, łączenie współpracy regionów transgranicznych, które wskazuje, że chęć kooperacji nie jest tylko sztucznie wymuszana przez plany rządów, ale jest realnym, dobrowolnym działaniem obywateli.

²⁷ S. Łodziński, op.cit.

Bibliografia

Monografie

1. Heininen L., Southcott C., *Globalization and the circumpolar North*, University of Alaska Press 2010.
2. Koszyk-Białobrzaska R., Kisiel R., *Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie Euroregionu Bałtyk*, Olsztyn 2008.
3. Pacuk M., *Wprowadzenie do problematyki Europy Bałtyckiej* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001.
4. Palmowski T., *Instytucjonalne ramy współpracy w Europie Bałtyckiej* [w:] *Region Bałtycki w Nowej Europie*, red T. Parteka, J. Szlachta, W. Szydarowski, Biuletyn PAN zeszyt 217, Warszawa 2005.
5. Palmowski T., *Nadmorskie regiony transgraniczne jako nowa forma współpracy międzynarodowej w Europie Bałtyckiej* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001.
6. Parteka T., *Scenariusze przyszłości Regionu Bałtyckiego* [w:] *Region Bałtycki w Nowej Europie*, red. T. Parteka, J. Szlachta, W. Szydarowski, Biuletyn PAN zeszyt 217, Warszawa 2005.
7. *Po obu stronach Bałtyku. Wzajemne relacje między Skandynawią, a Europą Środkową*, red. J. Harasimowicz, P. Oszczanowski, M. Wiślocki, Wrocław 2006.
8. Samsonowicz H., *Strefa Bałtycka - jedność czy zróżnicowanie* [w:] *Po obu stronach Bałtyku. Wzajemne relacje między Skandynawią, a Europą Środkową*, red. J. Harasimowicz, P. Oszczanowski, M. Wiślocki, Wrocław 2006.
9. Wendt J., *Zmiany geopolityczne na obszarze Europy bałtyckiej w ostatniej dekadzie XX wieku* [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001.

Publikacje internetowe

1. Baltic Assembly, *Structure* [online] baltasam.org/en/structure (18.06.2014).
2. Baltic Sea Chambers of Commerce Association [online] www.bcca.eu/index.php?id=201 (18.06.2014).
3. Baltic Sea Region Energy Cooperation [online] basrec.net/ (18.06.2014).
4. Geotourism on Central Baltic islands [online] www.centralbalticgeotourism.eu/ (17.06.2014).
5. Lubelski J., *Związek Bałtycki i Trzecia Europa. Koncepcje reorganizacji Europy Środkowej w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej* [online] www.natolin.edu.pl/pdf/nowa_europa/NE9Lubelski.pdf (03.06.2014).
6. Łodziński S., *Współpraca regionalna i transgraniczna w regionie Morza Bałtyckiego* [online] biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-660.htm (18.06.2014).
7. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, VASAB [online] www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/vasab/strony/vasab.aspx (20.06.2014).
8. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Agenda Bałtycka 21 (Bałtyk 21 lub B21)* [online], www.minrol.gov.pl/pol/content/.../file/Agenda_Baltycka21.pdf (20.06.2014).
9. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Łotwy, *Co-operation among the Baltic States* [online] www.mfa.gov.lv/en/policy/4595/cooperation-among-the-baltic-states/ (18.06.2014).
10. The Baltic Sea Parliamentary Conference [online], www.bspc.net/page/show/24 (20.06.2014).
11. The Baltic University Programme [online] www.balticuniv.uu.se/index.php/about-us (18.06.2014).
12. Union of the Baltic Cities [online] www.ubc.net (18.06.2014).



Anna Herman
Stosunki Międzynarodowe, III rok

Uwarunkowania współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej

Wstęp

Współcześnie w stosunkach międzynarodowych szczególne znaczenie mają dwa procesy, które pozornie wydają się zmierzać w przeciwnych kierunkach. Pierwszym z nich jest powszechnie znana globalizacja, drugim zaś regionalizacja. Procesy globalizacyjne prowadzą do coraz większej współzależności państw i ich gospodarek. Globalizacji ulega także kultura. Jesteśmy świadkami powstawania jednej wielkiej „globalnej wioski”. Paradoksalnie procesy te powodują także wzmocnienie znaczenia regionów. Także we współczesnej Unii Europejskiej większej wagi nabierają ugrupowania regionalne. Niemożliwym staje się realizowanie interesu narodowego na szczeblu unijnym bez podejmowania współpracy z innymi krajami. Jednym z takich ugrupowań regionalnych jest Grupa Wyszehradzka (V4)¹. Jest ona nieformalnym zrzeszeniem czterech państw leżących w Europie Środkowo Wschodniej: Polski, Węgier, Republiki Czeskiej oraz Słowacji. Autorka niniejszego artykułu spróbuje określić najważniejsze uwarunkowania mające wpływ na współpracę tych czterech państw. W pierwszej kolejności zdefiniowane zostaną pojęcia „regionu”, a także ugrupowania regionalnego, ponieważ wydają się one nieostre i niejednoznaczne.

Region a ugrupowanie regionalne

Pojęcie regionu jest powszechnie używane w pracach z różnych dyscyplin naukowych, które dotyczą współpracy różnych jednostek (gmin, miast, a także państw), jednak pojęcie to jest bardzo niejednoznaczne. Pierwotnie słowo „region” oznaczało terytorium i jego mieszkańców, którzy podlegali jurysdykcji jakiegoś władcy. Obecnie w języku polskim „region” nie jest jednoznacznym terminem. W każdym z wielu rozumień odnosi się jednak do odznaczającej się od innych części obszaru Ziemi.

Termin „region” jest powszechnie używany w polityce międzynarodowej oraz w pracach naukowych z dziedziny stosunków międzynarodowych. Należy zaznaczyć, że nie jest on jednostką administracyjną, nie ma wyraźnie określonych granic – jest pojęciem płynnym. Różnie interpretowany jest w zależności od perspektywy danej dyscypliny naukowej. W szczególności warto zwrócić uwagę na to, jak definiowany jest region w dziedzinach składających się na interdyscyplinarne stosunki międzynarodowe, czyli w geografii, ekonomii oraz prawie.

¹ Visegrad Group.

W geografii politycznej regionem jest obszar wyróżniający się cechami politycznymi. Regiony mogą być wewnątrzpaństwowe (w całości mieszczące się w granicach jednego państwa) oraz ponadpaństwowe (wchodzące w skład dwóch lub więcej państw)².

Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia regionem nazwać można terytorium wyróżniające się gospodarczo na tle innych. Adama Gwiazda definiuje region ekonomiczny jako: „zjawisko – obiekt gospodarczej rzeczywistości jest obszarem odróżniającym się od przyległych obszarów pewną, specyficzną cechą lub zbiorem cech, albo też może być analitycznym narzędziem badań geograficznych, ekonomicznych i innych.”³

W prawie międzynarodowym nie znajdujemy definicji regionu, natomiast powszechnie używa się tego terminu w obowiązujących dokumentach prawa międzynarodowego. Przykładowo rozdział VIII W Karty Narodów Zjednoczonych odnosi się do organizacji regionalnych oraz ich obecnej roli w pokojowym rozwiązywaniu sporów. Przepisy dopuszczają istnienie układów i organizacji regionalnych, pod warunkiem, że działają zgodnie z zasadami i celami Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴.

Wspólne dla wszystkich prób zdefiniowania regionu jest założenie, że aby mówić o regionie musi występować bliskość geograficzna. Poza tym warunkiem należy brać też pod uwagę inne wspólne cechy dla danego obszaru: powiązania polityczne, ekonomiczne, historyczne. Ważne są też takie kryteria jak:

- ❖ wyraźne odgraniczenie od obszarów sąsiednich,
- ❖ wzajemna zależność,
- ❖ wspólna historia⁵.

Joseph Nye w swojej książce określa region jako „grupę państw połączonych ze sobą zarówno więzami geograficznymi, jak i stopniem wzajemnych relacji.”⁶

Jak wynika z powyższych rozważań, różnie można określić granice regionów. Podaje się czynniki ekonomiczne, polityczne, historyczne, geograficzne, narodowościowe, administracyjne⁷. Regiony są jednostkami dynamicznymi, nie dającymi się jednoznacznie sklasyfikować. Ich granice mogą być określane przez jego mieszkańców lub zewnętrznych aktorów, czyli region może być postrzegany „od wewnątrz” jak i „od zewnątrz”. Jak stwierdził Joseph Nye granice regionów nie są stałe i zależą od różnorodnych czynników, na przykład władzy, norm, interesów politycznych. Nie są dane z góry i jednorazowo przez kulturę i geografie⁸.

Regionem w jego szerokim znaczeniu można nazwać Europę Środkową wraz z jej wspólną historią i uwarunkowaniami, a zwłaszcza z podobną sytuacją w XX wieku. Niekiedy utożsamia się ją z Grupą Wyszehradzką, a więc z czterema krajami: Polską, Republiką Czeską, Słowacją oraz Węgrami⁹. O ile te kraje są zaliczane do państw leżących w regionie Europy

² K. Gawron-Tabor, *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie Integracji Europejskiej w latach 1989 - 2009*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń, 2013, s. 17.

³ A. Gwiazda, *Region ekonomiczny w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, red. J. Gilas, Warszawa 1978, s. 7–8.

⁴ Karta Narodów Zjednoczonych, Art. 52.

⁵ K. Gawron-Tabor, *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie Integracji Europejskiej w latach 1989 - 2009*, op. cit., s. 20–21.

⁶ J. Nye, *International regionalism*, Little, Brown, Boston, 1968, s. vii.

⁷ S. Ignatiuk, *Możliwości i ograniczenia w rozwoju współpracy regionów pogranicza w świetle globalizacji* [w:] *Współpraca transgraniczna na obszarach pogranicza*, Z. Tomczonek (red.), Politechnika Białostocka, Białystok 2013, s. 25.

⁸ J. Nye, *International regionalism*, op. cit., s. vii.

⁹ *From Visegrad to Mitteleuropa*, www.economist.com/node/3871275 (19.05.2014).

Środkowej¹⁰, to Grupa Wyszehradzka nie powinna być postrzegana w kategoriach regionu. O wiele trafniejsze jest określanie tej grupy mianem ugrupowania regionalnego, ponieważ nie powstała ona naturalnie, ale z woli integracji i współpracy czterech państw. Poniżej omawiane będą zatem uwarunkowania współpracy państw należących do ugrupowania regionalnego, jakim jest Grupa Wyszehradzka.

Grupa wyszehradzka – geneza powstania

Grupa Wyszehradzka jest grupą nieoficjalną, która zaczęła swoje działanie 15 lutego 1991 roku, kiedy to Prezydenci Polski (Lech Wałęsa), Czechosłowacji (Václav Havel) oraz Premier Węgier (József Antall) podpisali w węgierskim mieście Wyszehrad deklarację o współpracy tych trzech państw. Tym sposobem zapoczątkowali proces tworzenia od podstaw nowej formy współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej w zmienionej sytuacji geopolitycznej w Europie.¹¹ Wówczas porozumienie to nazywano Trójkątem Wyszehradzkim. Po rozpadzie Czechosłowacji na dwa oddzielne państwa: Republikę Czeską oraz Republikę Słowacką w 1993 roku¹² zaczęto używać nazwy Grupa Wyszehradzka. Głównymi celami grupy jakie postawiono w podpisanej deklaracji były: likwidacja wszystkich przejawów systemu totalitarnego (zarówno społecznych, gospodarczych jak i duchowych), budowa demokracji parlamentarnej, nowoczesnych państw, szanowanie praw i podstawowych wolności człowieka, stworzenie nowoczesnej gospodarki rynkowej oraz stopniowe włączenie się w system polityczny, gospodarczy oraz bezpieczeństwa jednoczącej się Europy¹³.

Kraje Europy Środkowej łączyły w tamtym czasie zmiany w nich zachodzące, przede wszystkim zmiana ustroju. Przy podejmowaniu współpracy zaznaczano, że państwa te mają wspólne korzenie tradycji, religii, a także kultury. Na przestrzeni dziejów, ze względu na sąsiedztwo, wpływały na siebie nawzajem w naturalny sposób. Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stwierdzono, że łatwiej będzie tym krajom połączyć wysiłki w celu budowy silnych, demokratycznych państw oraz pozycji w Europie.

Podjęta współpraca miała doprowadzić przede wszystkim do zawiązania ścisłych kontaktów z instytucjami europejskimi. Jako jedno z wielu zadań stawiano sobie nawiązywanie przyjacielskich kontaktów pomiędzy instytucjami, organizacjami oraz obywatelami państw Europy Środkowej. Ważnym elementem było wspólne doprowadzenie do zwiększenia efektywności gospodarek poprzez wpieranie wolnego przepływu pracowników, towarów i usług oraz stwarzanie możliwości dla kooperacji międzynarodowej przedsiębiorstw. Szczególny nacisk postanowiono położyć na rozwój infrastruktury i poprawę jakości połączeń komunikacyjnych, zwłaszcza łączących północ z południem¹⁴.

Już od początku grupa nie rozwijała się dynamicznie ze względu na to, że jej członkowie mieli różne priorytety. Szczególnie wyraźne było to, że Czesi dążyli głównie do integracji Unią Europejską, a Grupę Wyszehradzką traktowali tylko jako tymczasowy środek do osiągnięcia tego celu. Kiedy jednak okazało się, że procesy integracyjne nie przebiegają tak szybko, podjęto aktywną współpracę gospodarczą. W 1992 roku udało się zawrzeć pomiędzy krajami Grupy Wyszehradzkiej Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu

¹⁰ J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-1998_Wendt.pdf (18.08.2014).

¹¹ *Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, 15 luty 1991r.

¹² J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, TRIO, Warszawa, 2006, s. 299–306.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

(CEFTA), dzięki któremu możliwy był postęp gospodarczy krajów, które przystąpiły do stowarzyszenia. Do 2004 roku do CEFTA przystąpiły także Słowenia, Rumunia, Bułgaria oraz Chorwacja.

Kiedy główny cel krajów Grupy Wyszehradzkiej został osiągnięty¹⁵, Polska, Republika Czeska, Słowacja oraz Węgry wystąpiły z Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Obecnie w skład ugrupowania wchodzi kraje wciąż dążące do integracji z Unią Europejską¹⁶.

Grupa państw wyszehradzkich po 2004 roku musiała na nowo definiować cele współpracy oraz zdecydować czy w ogóle podejmować dalszą współpracę. Jednym z głównych powodów jej kontynuacji jest ustanowienie silnego stanowiska krajów Europy Środkowej w Unii Europejskiej. Jej celem jest także dążenie do optymalnej współpracy ze wszystkimi państwami, zwłaszcza sąsiadującymi. Wszystkie podejmowane działania mają prowadzić do zwiększenia stabilności w Europie Środkowej¹⁷.

Grupa Wyszehrdzka nie jest formalną formą współpracy – cechuje ją dynamiczność, a także możliwość podejmowania różnorodnych działań. Jediną jej formalną instytucją jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (International Visegrad Fund), który finansuje wiele działań na polu kultury, edukacji, sportu i transgranicznych projektów. Współpraca wyszehradzka jest zauważalna także na zewnątrz grupy. Reprezentanci państw takich jak: Niemcy, Austria, Słowenia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Ukraina, Belgia, Luksemburg, Holandia i Francja brali udział w spotkaniach Grupy V4 na różnych szczeblach¹⁸.

Dla polepszenia jakości współpracy potrzebne jest utworzenie wspólnej wizji oraz ustalenie jednakowych interesów. Nie jest to jednak proste, ponieważ cele i aspiracje każdego z czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej są inne. Wpływ na to mają różnorodne uwarunkowania, w tym także historyczne oraz kulturowe.

Charakterystyka krajów v4

Grupę Wyszehradzką tworzą cztery odmienne pod wieloma względami kraje. Na wstępie warto porównać podstawowe dane statystyczne dotyczące tych krajów (tabela 1).

Tabela 1 Podstawowe dane dotyczące krajów V4

L.p.	Polska	Republika Czeska	Słowacja	Węgry
Powierzchnia (km ²)	312 685	78 867	49 035	93 028
Populacja	38 346 279	10 627 448	5 443 583	9 919 128
PKB per capita	21 100 USD	26 300 USD	24 700 USD	19 800 USD
PKB (parytet siły nabywczej)	814 mld USD	285,6 mld USD	133,4 mld USD	196,6 mld USD
Bezrobocie	10,3%	7,1%	14,4%	10,5%
Dominujące wyznania	Katolicyzm – 87,2% Kościoł Ortodoksyjny – 1,3%	Katolicyzm – 10,4%	Katolicyzm – 65,8% Protestantyzm – 8,2%	Katolicyzm – 39% Kalwinizm – 11,6% Luteranizm – 2,2%

¹⁵ Tym celem było wstąpienie do Unii Europejskiej.

¹⁶ *Central European Free Trade Agreement*, www.cefta.int (23.05.2014).

¹⁷ J. Figeľ, *Visegrad - Not only a symbol but a challenge for the future* [w:] *Visegrad countries in an enlarged trans-atlantic community*, M. Šťastný (red.), Institute for Public Affairs, Bratislava 2002, s. 7–11.

¹⁸ Ibidem, s. 8.

	Protestantyzm – 0,4% Nieokreślone/inne – 0,4% Nieokreślone – 10,8%	Protestantyzm – 1,1% Nieokreślone/inne – 54% Żadne – 34,5%	Nieokreślone/inne – 12,5% Żadne – 13,4%	Nieokreślone/inne – 27,2% Żadne – 18,2%
--	---	--	---	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie The World Factbook 2012-13, Central Intelligence Agency.

Już na podstawie ogólnych danych można zauważyć, że kraje V4 znacząco się od siebie różnią. Zasadniczą różnicą jest powierzchnia państw członkowskich. Największe terytorium posiada Polska, która jest trzykrotnie większa od drugich w kolejności Węgier. Od najmniejszej Słowacji większa jest aż sześciokrotnie. Najwięcej ludności również zamieszkuje Polskę. Podczas gdy w Polsce jest ponad 38 milionów obywateli, w Republice Czeskiej jest ich około 10,5 miliona, na Węgrzech niecałe 10 milionów, a na Słowacji niecałe 5,5 miliona. Analizując tylko te dwie dane można łatwo zauważyć, że Polska jest niewątpliwie największym krajem regionu, zarówno pod względem powierzchni jak i liczby ludności.

Porównując Produkt Krajowy Brutto według parytetu siły nabywczej (PSN) również da się zauważyć liczebną przewagę Polski: 814 mld dolarów. Kolejno największe PKB (PSN) posiada Republika Czeska, jednak jest ono prawie trzykrotnie mniejsze niż PKB Polski. Jeśli jednak wziąć pod uwagę wskaźnik PKB per capita, to Polska (21 tys. dolarów na mieszkańca) znajduje się już na trzecim miejscu. Wyprzedzają ją Republika Czeska (26 tys. dolarów) oraz Słowacja (24,7 tys. dolarów).

Najwyższy poziom bezrobocia występuje na Słowacji (14,4%), najniższy w Republice Czeskiej (7,1%), na podobnym poziomie w Polsce oraz na Węgrzech (odpowiednio 10,3% oraz 10,5%).

Z powyższych danych wynika, że Polska jest największym, a zatem najważniejszym z graczy w regionie Europy Środkowej. W związku z tym ma aspiracje regionalnego lidera. Ta nierównowaga w potencjale może być przeszkodą we współpracy regionalnej, ponieważ Republika Czeska, Słowacja oraz Węgry mogą obawiać się dominacji Polski i hamować ściślejszą współpracę.

Ponadto ważnym czynnikiem kształtującym narodowe wartości jest religia. Już Max Weber w swoim dziele „Etyka protestancka a duch kapitalizmu” wysnuł tezę, że występuje korelacja pomiędzy religią a gospodarką. Można więc założyć, że różnice w wyznawanej religii, a poprzez to w wyznawanych wartościach mogą mieć wpływ na jakość współpracy międzynarodowej. Jak wynika z danych Central Intelligence Agency procent ludzi wierzących jest największy w Polsce, z czego większość (87% obywateli to katolicy). Krajem, w którym również występuje stosunkowo dużo osób wierzących jest także Słowacja, gdzie 74% mieszkańców to osoby wierzące. Zupełnie inna sytuacja ma miejsce w Republice Czeskiej, która jest krajem wyjątkowo świeckim. Tylko 11% osób jest zadeklarowanych jako wierzące, natomiast pozostali są niezdeklarowani lub niewierzący. Już na tym przykładzie widać, że pomimo położenia wszystkich krajów w Europie Środkowej, występują pomiędzy nimi znaczące różnice, które mogą utrudniać współpracę.

Uwarunkowania współpracy

Kraje Grupy Wyszehradzkiej mają pewne wspólne doświadczenia historyczne. Na przestrzeni wieków, ze względu na swoje niekorzystne położenie geopolityczne, wszystkie były uzależnione od wielkich imperiów: wschodnich, zachodnich czy też południowych (na przykład

imperium Ottomańskiego)¹⁹. Historia Środkowej Europy jest bardzo bogata – wynikają z niej zatem skomplikowane relacje. Państwa te wiele łączy, ale także dzieli. Przykładowo Republikę Czeską i Słowację, a także Polskę i Węgry łączą przyjazne stosunki. Natomiast pomiędzy Słowacją oraz Węgrami relacje są raczej oschłe. Każde z państw ma także odmienne interesy i pomysły na ich rolę w regionie. Polska jako jeden z większych krajów europejskich ma niespełnione ambicje zostania ważnym graczem w regionie jak i w Europie. Węgry, jako była część Monarchii Austro-Węgierskiej, wciąż rozpamiętują straty, a Republika Czeska i Słowacka cierpią na kompleks niższości w związku z ich stosunkowo niewielkim znaczeniem na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony dla Słowacji wiek XX był w większości bardzo korzystny, Słowakom udało się stworzyć po raz pierwszy swoje państwo najpierw wspólnie z Czechami, a od 1993 jako samodzielny i niepodległy kraj. Wszystkie kraje V4 są członkami Paktu Północnoatlantyckiego (Węgry, Republika Czeska i Polska od roku 1999, Słowacja od 2004), a także Unii Europejskiej od 2004 roku²⁰.

Kraje V4 są do siebie w wielu kwestiach podobne: łączy je system polityczny, najważniejsze zadania, położenie na mapie politycznej. Wydaje się jednak, że tylko Polskę, Republikę Czeską i Słowację łączy wiele (a także Słowenię, która nie należy do V4). Podobieństwa te oparte są na pochodzeniu wszystkich tych narodów z jednej rodziny narodów słowiańskich, wspólnych korzeniach językowych i podobnej historii współczesnej. Natomiast Węgrzy nie są narodem słowiańskim, a ich język jest całkowicie odmienny. Węgrom jest także bliżej do Austrii, ze względu na wspólnie tworzoną w przeszłości monarchię Austro-Węgierską²¹.

Jeśli chodzi o postrzeganie swojej historii, to według badań finansowanych przez Fundusz Wyszehradzki przeprowadzonych przez Institute for Public Affairs z Bratysławy wynika, że Polacy są najbardziej dumni z przeszłości swojego kraju. Ponad 75% badanych jest z niej bardzo dumnych lub raczej dumnych. Natomiast na Węgrzech i w Republice Czeskiej już prawie 40 % obywateli nie odczuwa poczucia dumy z narodowej historii, a na Słowacji ponad 50 %²².

Zaskakujące mogą być wyniki badające wzajemną znajomość swojej historii. Ponad 70% badanych Polaków oraz około 90 % Węgrów nie było w stanie podać ani jednego nazwiska ważnej postaci dla czeskiej historii. 80 % ankietowanych Węgrów, prawie 60% Słowaków i 40 % Czechów nie potrafiło podać ważnego polskiego nazwiska. Znajomość podstawowej historii Węgier jest u pozostałych krajów jeszcze słabsza: 71% Czechów, 74% Słowaków oraz 90% Polaków nie było w stanie podać żadnego nazwiska. Najgorzej jest ze znajomością historii słowackiej wśród Polaków i Węgrów, natomiast Czesi nie mają problemu z podaniem kilku istotnych nazwisk słowackich osobistości²³.

Jeśli chodzi o wzajemne zaufanie to jego najwyższy poziom jest pomiędzy Słowakami a Czechami. Relacje pomiędzy obywatelami tych krajów są bardzo przyjazne, wręcz faworyzują się nawzajem. Najmniejszym zaufaniem darzą siebie wzajemne Słowacy i Węgrzy, natomiast

¹⁹ M. Terenzani, *A common but contentious history*, „Facing new challenges. Visegrad countries”, 13.12.2010, s. 5.

²⁰ Ibidem.

²¹ P. Drulák, *When does regional co-operation make sens?* [w:] *Visegrad countries in an enlarged trans-atlantic community*, Institute for Public Affairs, Bratislava 2002, s. 62.

²² O. Gyárfášová, *Do we know each other? Public opinion surveys about the historical memory in V4*, Institute for Public Affairs, Bratislava, 2011, s. 4.

²³ Ibidem, s. 16–21.

stosunki polsko – węgierskie na tym polu są bardzo dobre w obie strony²⁴. Takie relacje i stereotypy powstałe pomiędzy narodami na przestrzeni wieków wciąż wpływają na stosunki międzypaństwowe we współczesnej Europie.

Nastawienie społeczne do współpracy w ramach V4

Większość obywateli czterech państw Grupy Wyszehradzkiej uważa za istotną i celową współpracę ich krajów, jednak poparcie dla tej kooperacji wśród nich różni się. Podczas gdy duży entuzjazm wykazują Słowacy i Polacy, Węgrzy nie są tak pozytywnie nastawieni.²⁵ Wyjaśnieniem tego mogą być różnice w ekonomicznej i politycznej sytuacji w tych państwach. Słowacy najbardziej zależy na współpracy – jest to najmniejszy kraj V4, a jednocześnie jedyny, który bezpośrednio graniczy z Polską, Węgrami i Republiką Czeską. Może pełnić rolę swoistego „kleju” pomiędzy wszystkimi krajami V4. Polska również kładzie szczególny nacisk na współpracę w ramach krajów Europy Środkowej, także już po akcesji do Unii Europejskiej. Ma też ambicje uzyskania regionalnej władzy w pokojowy sposób. Z kolei Węgrzy przez wiele lat postrzegali siebie jako gracza indywidualnego, z odmiennymi korzeniami i kulturą. Warto zdać sobie sprawę, że te różnice oraz stereotypy istnieją i mogą blokować rozwój wspólnej działalności w regionie Europy Środkowej.

Wnioski

Obecnie położenie w Europie Środkowej nie jest już postrzegane jako niekorzystne. Wręcz przeciwnie – stwarza wiele możliwości. Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, wszystkie kraje V4 obawiały się, że staną się „członkami drugiej kategorii” w stosunku do krajów Zachodniej Europy. Obecnie tym bardziej ważne jest, aby kraje te razem podejmowały wysiłki dla realizacji swoich wspólnych celów.

Region Europy Środkowej z powodzeniem mógłby stać się ważnym graczem w integrującej się Europie i coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Trudna wspólna historia regionu nie powinna być postrzegana przez polityków i obywateli jako czynnik zwiększający podziały pomiędzy krajami – przeciwnie, powinna być ona podstawą dla wzmocnienia wzajemnych stosunków. Wszystko zależy od nastawienia obywateli, a tym samym ich przedstawicieli – polityków. Należy szukać kompromisów, przestrzeni dla wspólnych spotkań. Politycy środkowoeuropejscy zaczynają powoli zauważać korzyści jakie płyną z integracji w regionie. Coraz częściej można spotykać inicjatywy, które mają zbliżyć do siebie te cztery narody. Fundusz Wyszehradzki finansuje wiele przedsięwzięć, zaczęły być nawet uruchomione studia magisterskie dla studentów wszystkich czterech krajów „Europa z perspektywy wyszehradzkiej” z możliwością uzyskania stypendium. Wszystko po to, aby zbliżyć do siebie obywateli, polityków i zniwelować istniejące antagonizmy. Na takiej bazie wzajemnego szacunku i zrozumienia można budować silną politykę. Duży potencjał tkwi we wzmacnianiu wspólnego bezpieczeństwa energetycznego, budowaniu infrastruktury oraz wspólnej polityki gospodarczej.

Kraje uczestniczące w grupie powinny postrzegać swoją kooperację jako wyzwanie, a jej sukcesy traktować jako najlepszy dowód na swoją zdolność do integracji także w strukturach Unii Europejskiej.

²⁴ P. Lukáč, O. Gyárfášová, *The role of history and identity in shaping trans-atlantic relations* [w:] *Visegrad countries in an enlarged trans-atlantic community*, Institute for Public Affairs, Bratislava 2002, s. 42.

²⁵ Ibidem, s. 40.

Bibliografia

Opracowania

1. *Central European Free Trade Agreement*, www.cefta.int (23.05.2014).
2. *Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, 15 lutego 1991r.
3. Drulák P., *When does regional co-operation make sense?* [w:] *Visegrad countries in an enlarged trans-atlantic community*, Institute for Public Affairs, Bratislava 2002.
4. Figel J., *Visegrad - Not only a symbol but a challenge for the future* [w:] *Visegrad countries in an enlarged trans-atlantic community*, M. Šťastný (red.), Institute for Public Affairs, Bratislava 2002.
5. *From Visegrad to Mitteleuropa*, www.economist.com/node/3871275 (19.05.2014).
6. Gawron-Tabor K., *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie Integracji Europejskiej w latach 1989 - 2009*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń, 2013.
7. Gwiazda A., *Region ekonomiczny w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, J. Gilas (red.), Warszawa 1978.
8. Gyárfášová O., *Do we know each other? Public opinion surveys about the historical memory in V4*, Institute for Public Affairs, Bratislava, 2011.
9. Ignatiuk S., *Możliwości i ograniczenia w rozwoju współpracy regionów pogranicza w świetle globalizacji* [w:] *Współpraca transgraniczna na obszarach pogranicza*, Z. Tomczonek (red.), Politechnika Białostocka, Białystok 2013.
10. Lukáč P., Gyárfášová O., *The role of history and identity in shaping trans-atlantic relations* [w:] *Visegrad countries in an enlarged trans-atlantic community*, Institute for Public Affairs, Bratislava 2002.
11. Nye J., *International regionalism*, Little, Brown, Boston, 1968.
12. Terenzani M., *A common but contentious history*, „Facing new challenges. Visegrad countries”, 13.12.2010.
13. Tomaszewski J., *Czechy i Słowacja*, TRIO, Warszawa, 2006.
14. Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-1998_Wendt.pdf (18.08.2014).

Źródła i akty prawne

1. *Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, 15 lutego 1991r.
2. *The World Factbook*, Central Intelligence Agency.

Źródła internetowe

1. *Central European Free Trade Agreement*, www.cefta.int (23.05.2014).
2. *From Visegrad to Mitteleuropa*, www.economist.com/node/3871275 (19.05.2014).



Patryk Czarnota
Stosunki Międzynarodowe, III rok

Przemoc i terroryzm w konflikcie rosyjsko-czeczeńskim

Wstęp

Konflikt w Czeczenii jest jednym z najpoważniejszych problemów Federacji Rosyjskiej, dlatego postanowiłem przybliżyć czytelnikowi ten temat, wskazując jego destrukcyjny wpływ na ludność cywilną obu państw. W artykule przeanalizuję najbardziej tragiczne zamachy terrorystyczne, wskażę ich przyczyny oraz skutki. Poruszę również rolę islamu oraz tematykę wpływów arabskich na naród czeczeński.

Przemiany, które miały miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych w Związku Radzieckim były impulsem dla ruchów separatystycznych w Czeczenii. Naród uwierzył, że za przykładem innych republik Zakaukazia takich jak: Azerbejdżan, Armenia czy Gruzja, jest w stanie utworzyć niepodległe, w pełni niezależne od Federacji Rosyjskiej państwo. Kreml uważał, że bunt niepokornego narodu czeczeńskiego jest chwilowy i zbagatelizował go¹.

Przywódca ruchu niepodległościowego, były generał radzieckiego lotnictwa, Dżochar Dudajew ogłosił 1. listopada 1991 roku powstanie niepodległej Republiki Czeczenii.

Kilka dni później uchwalił oficjalną konstytucję zbuntowanej republiki, jednocześnie odmawiając podpisania nowej umowy o stowarzyszeniu z Federacją Rosyjską. Kierowane pod adresem Dżochara Dudajewa żądania ustąpienia ze stanowiska prezydenta zostały przez niego zignorowane. Moskwa początkowo próbowała rozwiązać konflikt wspierając koalicję antydudajewską złożoną z byłych ludzi Dudajewa. Widząc jednak brak efektu tych działań Kreml wysłał wojska rosyjskie z interwencją zbrojną. Jedenastego grudnia 1994 roku przystąpiono do „przywrócenia porządku konstytucyjnego w Czeczenii”².

Z biegiem czasu konflikt między stronami zaostrzał się. Obok tradycyjnego wojska i grup partyzanckich pojawiła się nowa metoda walki z okupantem. Była to szeroko rozumiana działalność terrorystyczna, skierowana głównie w ludność cywilną Federacji Rosyjskiej. Działania te miały na celu wymuszenie na władzach rosyjskich wycofania wojsk oraz uznania niepodległości Czeczenii.

¹ Z. Czarnotta, Z. Mszumański, *Czeczenia 94-95*, Wydawnictwo Altair, Warszawa 1995, s. 5.

² J. Cichocki, *Konflikt rosyjsko-czeczeński. Dzieje konfliktu. Wojna rosyjsko-czeczeńska 1994-96 i obecna sytuacja w republice Czeczeńskiej-Iczkerii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 1997.

Rysunek 1 Mapa Kaukazu z podkreśleniem terenów Republiki Czechenii



Źródło: www.wiking.edu.pl/article.php?id=236 (04.05.2014).

Rysunek 1. Mapa Kaukazu z podkreśleniem terenów Republiki Czechenii

Naród czecheński nie uważa się za terrorystów, lecz za bojowników o naturalne prawo narodu do samostanowienia. Hasło terroryzm jest słowem-pułapką, stosowanym przez większość masowych stacji medialnych. Trzeba zdać sobie sprawę z faktu, iż inaczej będzie je postrzegać czecheński partyzant walczący w lasach z rosyjskim okupantem, a zupełnie inaczej mieszkaniec Moskwy, dla którego Czechenia jest naturalną i integralną częścią Federacji Rosyjskiej.

Terroryzm najprościej można zdefiniować jako metodę walki politycznej polegającej na używaniu przemocy wobec poszczególnych jednostek lub grup³. Są to różnie umotywowane ideologicznie, planowane i zorganizowane działania, skutkujące naruszeniem istniejącego porządku prawnego. Działania terrorystyczne są realizowane z całą bezwzględnością,

za pomocą różnych środków takich jak: naciski psychiczne, przemoc fizyczna, użycie broni czy materiałów wybuchowych. Celem tego jest rozgłos i wywołanie lęku w społeczeństwie⁴.

Najwłaściwszą dla Czechenii definicją terroryzmu wydaje się ta opracowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych, która mówi o stosowaniu gwałtu dla osiągnięcia celów politycznych lub ekonomicznych w stosunkach międzynarodowych. Jest formą interwencji przemocą dokonywanej przez specjalne oddziały wojskowe, policyjne lub organizacje terrorystyczne⁵.

Słowo terrorysta zamieniane jest przez wielu liderów regionów separatystycznych wyrażeniem „bojownik o wolność”, co ma na celu zdobycie zrozumienia i poparcia opinii międzynarodowej. Różnicę pomiędzy tymi określeniami wyjaśnił Jaser Arafat na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1974 roku – „Ktokolwiek broni słusznej sprawy, walczy

³ B. Bankowicz, M. Bankowicz, A. Dudek, *Leksykon Historii XX w.*, Kraków 1996.

⁴ Encyklopedia PWN 1997, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997.

⁵ E. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, PWN, Warszawa 1974.

o wolność i wyzwolenie swojego kraju od najeźdźców, osadników, kolonizatorów, nie może być nazwany terrorystą.”⁶

Akceptacja tego punktu widzenia zależy tylko i wyłącznie od naszych sympatii politycznych i przekonań.

Czeczenia oczyma Rosjan

Na początku lat 90, gdy Dżochar Dudajew był u władzy oraz później między wojnami, w latach 1996-1999, Rosjanie masowo opuszczali Kaukaz mimo, że żyli tam od dziesiątków lat. Czeczeni szybko dali im do zrozumienia, iż uważają ich za obcych i pobratymców okupanta. W muzułmańskiej Czeczenii krwawe właśnie rządzą się nadal tradycyjnymi prawami. Zgodnie z nimi każdy mężczyzna, który stracił na wojnie kogoś bliskiego, musi go pomścić. Obowiązek przechodził z pokolenia na pokolenie. Świadomi tego faktu rosyjscy mieszkańcy Czeczenii masowo zaczęli opuszczać swoje domy w obawie przed stałymi atakami zamachowców na rosyjskie skupiska i posterunki⁷.

Świadomość przeciętnego Rosjanina na temat problemu czeczeńskiego niewątpliwie wzrosła za sprawą osoby Szamila Basajewa. Świat po raz pierwszy usłyszał o nim 7. listopada 1991 roku. Razem z dwoma kompanami uprowadził samolot lecący z uzdrowiska Wody Mineralne i zmusił załogę do lądowania na lotnisku w Ankarze. Tam Basajew oddał się w ręce władz oraz zorganizował konferencję prasową, w której podkreślił, że porwanie samolotu miało na celu zwrócenie uwagi na sprawę czeczeńską.

W rosyjskich mediach masowych Czeczenia była przedstawiana jako główne centrum terroryzmu, handlu narkotykami, porwań dla okupu oraz nielegalnych transakcji finansowych.

Prawdziwym postrachem dla mieszkańców Moskwy była demonizowana w całej Rosji mafia czeczeńska, która według Kremla odpowiadała przede wszystkim za dezorganizowanie systemu ekonomicznego Federacji Rosyjskiej, a w szczególności za jego finansową stronę. Sam prezydent Dżochar Dudajew został oskarżony o defraudację wielu milionów dolarów, z których duża część miała być ulokowana na prywatnych kontach w bankach zachodnich. Podejrzewano go także o finansowanie i dozbrajanie swojej Gwardii Prezydenckiej.

W mediach przedstawiano Czeczenów jako fałszerzy banknotów, dzięki którym do obiegu weszło nawet 10 mld fałszywych rubli. Całkowitą ilość wyprodukowanych banknotów było oszacowana nawet na 1 trylion rubli. Mafia czeczeńska miała być odpowiedzialna również za napady na pociągi podczas pierwszych 8 miesięcy 1994 roku. Według analiz Kremla budżet Federacji Rosyjskiej miał stracić wtedy nawet 4 biliony rubli.

Mimo tych wszystkich faktów i niewątpliwiej propagandy Kremla wojna w Czeczenii nie miała większego poparcia narodu rosyjskiego. Również wielu wysokich rangą wojskowych wyraziło się krytycznie na temat samej interwencji i działań prowadzonych na Kaukazie Północnym⁸.

Wpływy Islamu

Islam stał się religią większości Czeczenów dopiero pod koniec XVIII wieku. W latach 1785-1791 Szeich Mansur, związany z bractwem sulfickim jako pierwszy podjął walkę z carską Rosją. Ustanowił islam elementem łączącym górskie narody Kaukazu. Pozwoliło to na

⁶ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 102.

⁷ P. Prochazkova, *Ani życie, ani wojna*, Świat Książki, Warszawa 2005, s. 37-38, 84, 172.

⁸ Z. Czarnotta, Z. Moszumanski, *Czeczenia 94-95*, Wydawnictwo Altair, Warszawa 1995, s. 16-19.

przeciwstawienie się rosyjskiej kolonizacji. Od tego czasu Rosjanie zaczęli postrzegać szerzenie się islamu na Kaukazie jako realne zagrożenie dla ich panowania w tym regionie⁹.

Obecnie około 97% Czechenów uważa się za muzułmanów i jest to najwyższy wskaźnik identyfikacji religijnej na Kaukazie. Wewnątrz islamu 52% podkreśla, iż są muzułmanami sunnitami. W życiu religijnym mieszkańców Czeczenii można zaobserwować wysoki stopień identyfikacji z islamem. Szczególnym okresem, który rozbudził religijność było zwycięstwo podczas I wojny czeczeńskiej. Panowało powszechne przekonanie, iż Czecheni są narodem wybranym przez Boga i mają doprowadzić Rosję do klęski i jej rozpadu.

Ożywienie religijne po I wojnie było przyjęte przez duchownych bez większego entuzjazmu. Fakt, iż mufti Aslanbekow nie poparł Dudajewa w czasie rozpoczęcia wojny oraz nie wprowadził dżihadu, został odebrany w szczególności przez dowódców polowych i partyzantów jako zdrada duchownych¹⁰. Wielu młodych zaczęło poszukiwać innych autorytetów religijnych. Jednym z takich osób był wspomniany już wcześniej Szamil Basajew, który zaczął fascynować się ruchem Talibów w Afganistanie. Skutkiem tego było także narodzenie się radykalnego ruchu wahabitów w Czeczenii, który głosił powrót do pierwotnej czystości islamu, surowości i prostoty obyczajów. Źródłem wiary miał być tylko Koran¹¹.

Wahhabizm związany jest też bezpośrednio z czeczeńskimi, samobójczymi zamachami kobiet określanych Szahidkami lub też „Czarnymi Wdowami”¹². Nazwa ta zaczęła obowiązywać za sprawą rosyjskiej i międzynarodowej prasy, gdy wyszło na jaw, że wszystkie samobójcze zamachy były zemstą za straconych najbliższych członków rodziny: mężów, synów, braci. Badania przeprowadzone wśród rodziny i znajomych „Czarnych Wdów” pokazują, że aż 73% wszystkich samobójczyń miało kontakty z radykalnymi grupami wahabitów. Niepokojąca jest tendencja do rosnącej akceptacji tego typu działań przez społeczeństwo czeczeńskie. Przykładem może być popularna wśród młodzieży piosenka gloryfikująca pierwszą „Czarną Wdowę” – Khawę Barajewą¹³.

Jedenastego maja 2005 roku Ramzan Kadyrov, wicepremier promoskiewskiego rządu Czeczenii, stwierdził w wywiadzie dla Telewizji Czeczeńskiej, że to właśnie kobiety-samobójczynie są największym zagrożeniem dla integralności i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Obecnie strategia władzy w sprawach religii jest nadzwyczaj klarowna. Należy promować tradycyjny, sułlicki islam, by powstrzymać umacnianie się salafizmu wyznawanego przez wahabitów. Choć w Czeczenii bojownicy islamscy stanowią już niewiele znaczącą siłę, całkiem inaczej jest w Dagestanie czy Inguszetii, gdzie ich towarzysze broni dokonują dzień w dzień zamachów na członków sił bezpieczeństwa, osobistości rządowe, a nawet w przypadku Inguszetii, na handlarzy alkoholu. Tego rodzaju akty przemocy pociągają za sobą surowe represje ze strony Rosjan, których stałym elementem są tortury, zaginięcia i zabójstwa. Te z kolei sprawiają, że szeregi islamistów szybko rosną¹⁴.

Zbrodnie na czeczeńskiej ludności cywilnej

Zbigniew Brzeziński, amerykański politolog polskiego pochodzenia, pisał, iż Rosjanie w swej taktyce posługują się kooptacją i represją. Stosują siłę z całą bezwzględnością, gdy tylko

⁹ P. Grochmalski, *Islam w obszarze postradzieckim*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s. 50.

¹⁰ Tamże, s. 51.

¹¹ M. Jarosz, *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europe, Warszawa 2001.

¹² J. Littell, *Czeczenia. Rok III*, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2009, s. 119.

¹³ A. Speckhard, K. Akhmedova, *Black Widows: The Chechen Female Suicide Terrorists*, Tel Aviv 2006, s. 76.

¹⁴ J. Littell, *Czeczenia. Rok III*, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2009, s. 171.

jakiś naród próbuje oprzeć się dominacji, a zwłaszcza gdy usiłuje się odłączyć od kontrolowanego przez Rosjan obszaru.¹⁵

Ówczesny prezydent Federacji Rosyjskiej Borys Jelcyn nie był wyjątkiem. Nie widząc już możliwości przekonania zbuntowanej Republiki Czeczeńskiej do powrotu na łono Rosji, wydał ściśle tajne dekrety „O środkach odtworzenia konstytucyjnego porządku i praworządności na obszarze Republiki Czeczeńskiej”. Decyzję wydał wbrew woli parlamentu i własnego narodu, którego 80% członków było przeciwnych interwencji.

W ciągu pierwszej wojny czeczeńskiej zginęło 40 tysięcy cywilów, w tym aż 5 tysięcy dzieci, co w przeliczeniu na liczbę mieszkańców obszaru ogarniętego wojną daje wynik wyższy niż liczba ofiar konfliktu koreańskiego czy wietnamskiego. W Czeczenii na każdego zabitego partyzanta przypadało aż 17 cywilów¹⁶.

Podczas obu wojen czeczeńskich wojska rosyjskie powszechnie używały broni chemicznej i napalmu. Bombardowano szkoły, biblioteki, szpitale co było sprzeczne z postanowieniami konwencji genewskiej z 1907 roku o metodach prowadzenia walki lądowej¹⁷.

Prześladowania osób wziętych do niewoli były standardem. Do obozu filtracyjnego mógł trafić każdy Czeczen bez względu na to, czy miał kontakty z partyzantką, czy też nie. Zgodnie z raportami więźniowie poddawani byli metodycznym torturom i zmuszani byli do przyznawania się do udziału w walce przeciwko Rosjanom. Rozpoczęto masowe aresztowania rodzin przywódców czeczeńskich, grożąc, że w przypadku kontynuacji walki, ich domy spłoną, ich ojcowie zostaną zamordowani, a żony i dzieci zgwałcone.

Cały świat milczał, gdy w czerwcu 2004 roku niezależna rosyjska dziennikarka Anna Politkowska ujawniła nagranie jednego z żołnierzy, przedstawiające sceny tortur na Czeczenach. Film przedstawiał sceny brutalnych pobić, ścieżek zdrowia pod szpalerem kijów i pałek, tortur szczypcami i prądem. Ofiary transportowano nago w nieludzko przepełnionych ciężarówkach, często zmuszano do skandowania „Allah to świnia”¹⁸.

Aby unaocznić rozmach agresji rosyjskiej należy zwrócić szczególną uwagę na zbrodnie wobec ludności cywilnej Czeczenii. Posłużą temu przykłady:

Wieś Samaszk, położona 35 km na zachód od Groznego, gdzie 7-8 kwietnia 1995 roku zamordowano 250 osób (niektóre źródła mówią o nawet 400), wśród których znalazły się także maleńkie dzieci, na długo zapadł w pamięć Czeczenów. Oto relacja z tej rzezi: „*gdy bojownicy opuścili wioskę nad ranem 8 kwietnia wojska federalne i OMONu w chustach „urodzony do zabijania” rozpoczęły zaczistkę. Do piwnic pełnych ludzi wrzucano granaty. Domostwa podpalano i rabowano. Na ulicach, podwórkach i domach leżały trupy mieszkańców, na klatce piersiowej jednego z zamordowanych mężczyzn leżało serce wyrwane mu z kawałkiem płuca. Wszędzie walały się jednorazowe strzykawki z promedalem, jednym z narkotycznych analgetyków. Tych których nie zabito od razu transportowano do Mozdoku, gdzie ich potwornie bito, torturowano przy pomocy prądu a następnie zabijano strzałem w tył głowy.*”

¹⁹ Winę Rosjan potęguje fakt, że nie wpuścili oni do Samaszek lekarzy oraz wysłanników Czerwonego Krzyża aż do 17 kwietnia 1995 roku.

¹⁵ Z. Brzeziński, *Myśl i działanie w polityce międzynarodowej*, Margines, Warszawa 1989, s.6.

¹⁶ J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i w oczach świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 55.

¹⁷ E. Cornell, *International reactions to Massie human rights violations, The case of Chechnya*, „Europe-Asia Studies, New York 1999, s. 90.

¹⁸ Raport Amnesty International, kwiecień 1995.

¹⁹ M. Kurzyniec, *Porwani w Czeczenii*, KHK, Kraków 1998.

Rysunek 2 Rosyjski transporter opancerzony przejeżdża obok ruin budynków w Groznym, rok 1994



Źródło: Wp.pl wiadomosci.wp.pl/qid,16246319,gpage,14,img,16246456,kat,355,title,Pierwsza-wojna-czeczenska,galeria.html (07.05.2014).

Bestialskie ludobójstwo w Samaszkach wyznaczyło nowy rozdział w relacjach rosyjsko-czeczeńskich. Uświadomiło Czeczenom, że Rosjanie są zdolni do morderstw na ludności cywilnej, kobietach i nawet dzieciach, by zastraszyć mieszkańców i zlikwidować potencjalne zagrożenie. Następstwem wydarzeń w Samaszkach była chęć odwetu Czeczenów i pomśczenie zabitych braci i siostr, której upust dali podczas ataku na szpital w Budionnowsku²⁰.

Czeczeńskie odwety

Budionnowsk to miasto położone nad rzeką Kumą w Strawpolskim Kraju w Federacji Rosyjskiej. Powstałe w XVIII wieku, na chwilę obecną liczy ponad 65 tysięcy mieszkańców. Gospodarka opiera się głównie na produkcji żywności, tekstyliów oraz niewielkiego wydobycia ropy naftowej²¹.

Czternastego czerwca 1995 roku około godziny 12.30 do Budionnowska wtargnęła grupa bojowników czeczeńskich pod dowództwem Szamila Basajewa, określająca się jako „batalion szturmowy bojowników islamu”. Najpierw zaatakowała posterunek milicji, po czym rozdzieliła się na 5-6 osobowe grupy. Strzelając do ludności, zmusiła część mieszkańców do wejścia do miejscowego szpitala. Wraz z personelem medycznym i pacjentami uczyniono ich zakładnikami²².

Grupa Basajewa dotarła do oddalonego o 160 kilometrów od granicy czeczeńskiej Budionnowska dwoma samochodami ciężarowymi marki Kamaz. Dzięki przekupieniu funkcjonariuszy dużymi sumami pieniędzy bez problemu przekraczali oni posterunki kontrolne milicji drogowej. Zaraz po zdarzeniach w szpitalu, Basajew w oświadczeniu telewizyjnym stwierdził, że głównym jego celem była Moskwa, przeniknięcie do niej i zorganizowanie ataku terrorystycznego. Nie starczyło mu jednak pieniędzy na przekupienie milicjantów, którzy

²⁰ P. Grochmalski, *Czeczenia-rys prawdziwy*, Altaz, Wrocław 1999, s. 200.

²¹ Encyklopedia PWN 1997, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997.

²² Z. Czarnotta, Z. Moszumański, *Czeczenia 94-95*, Altair, Warszawa 1995 s. 42.

okazali się bardziej zachłanni niż oczekiwał. Możliwym motywem ataku właśnie na Budionnowsk mogła być także położona w pobliżu duża baza rosyjskiego lotnictwa, której opanowanie byłoby niewątpliwym sukcesem wojsk Basajewa²³.

Początkowo panował chaos informacyjny, komunikaty o obustronnych stratach były zmieniane z godziny na godzinę. Było to dowodem na kompletne zaskoczenie organów porządku publicznego atakiem na szpital. Następnego dnia zaczęto prowadzić rozmowy z terrorystami. Szamil Basajew żądał od Rosjan zwołania konferencji prasowej w szpitalu. Po przeanalizowaniu materiałów filmowych ze spotkania z dziennikarzami, jeden z oficerów elitarniej jednostki „Alfa” mówił o sytuacji wewnątrz szpitala: *„W skład oddziału wchodziła bardzo liczna grupa snajperów, a także arabskich najemników, byłych nurków wojskowych, o czym świadczył pozostawiony przez nich napis na ścianie szpitala. Chcąc się uwiecznić, najemnicy po arabsku i rosyjsku wypisywali swoje imiona, jakieś groźby pod naszym adresem i narysowali swój emblemat. Zdjęcia video dokładnie pokazywały, że bojownicy starannie się przygotowali na odparcie szturm. Oprócz przybliżonej liczby terrorystów udało nam się także ustalić przybliżoną liczbę zakładników i miejsca gdzie przebywali. Ludzi było 2-2,5 tysiąca, znajdowali się na korytarzach szpitala, salach i gabinetach lekarskich. Wszystko to potwierdzało absurdalność szturm, podczas którego byłoby wiele ofiar wśród zakładników. Poza tym Basajew zaminował broniony przez siebie kompleks szpitalny.”*²⁴

Oprócz ściągnięcia normalnych wojsk do miasta wezwano także elitarne jednostki antyterrorystyczne „Alfa” i „Wega”. Budionnowsk został otoczony potrójnym pierścieniem wojsk i służb bezpieczeństwa. Obawiano się ataku na położone w pobliżu zakłady polimerów, co w razie ataku, mogło spowodować niewyobrażalne skutki ekologiczne²⁵.

W nocy 16 czerwca 1995 roku, Szamil Basajew podczas wystąpienia telewizyjnego postawił pierwsze warunki opuszczenia Budionnowska przez jego ludzi. Było to: *zakończenie wojny oraz wyprowadzenie wojsk federalnych z Czeczenii*. Jednocześnie stwierdził, że liczba zakładników w szpitalu wynosi ponad 3 tysiące osób. Oświadczył także mediom, że wydał rozkaz rozstrzelania 5 rosyjskich lotników za bombardowanie jego kraju, oraz milicjanta w odwecie za ostrzał szpitala przez wojska federalne. Ostrzegł też, że będzie rozstrzeliwał zakładników w wypadku poniesienia strat przez żołnierzy swojej grupy: 5 zakładników za ранego, 10 zakładników za zabitego²⁶.

Siedemnastego czerwca o godzinie 5:00 czasu lokalnego nastąpił nieudany szturm na szpital przez grupę antyterrorystyczną „Alfa”. O godzinie 15:15 został on bez powodzenia ponowiony. Grupa „Alfa” straciła 3 zabitych i 6 rannych oficerów. W czasie negocjacji wyprowadzono ze szpitala 350 zakładników. Następnego dnia Basajew ponownie zażądał zakończenia wojny, rozdzielenia walczących stron oraz rozpoczęcia rozmów pokojowych i referendum na temat statusu Czeczenii. Rosyjskie władze postawiły warunek zwolnienia zakładników przed rozpoczęciem negocjacji. Nastąpiło przesilenie w rozmowach i wyznaczono delegację rosyjską na rozmowy pokojowe w Groznym. Wreszcie, posiadając gwarancje premiera Rosji i zapewnioną osłonę w postaci „żywej tarczy” z zakładników, 19 czerwca o godzinie 14:20 wyruszył z Budionnowska siedmioma autokarami i samochodem-łódnią z ciałami poległych Czeczenów, w eskorcie rosyjskiej milicji. Ze szpitala wyszło 764 zakładników, po czym szpital został rozminowany²⁷.

²³ Tamże, s. 43.

²⁴ M. Kuleba, *Czeczeński specnaz- taktyka działań specjalnych*, Alfa, Warszawa 2001, s. 152.

²⁵ P. Grochmański, *Czeczenia-rys prawdziwy*, Altaz, Wrocław 1999, s. 203.

²⁶ Z. Czarnotta, Z. Moszumański, *Czeczenia 94-95*, Altair, Warszawa 1995, s. 43.

²⁷ M. Kuleba, *Czeczeński specnaz – taktyka działań specjalnych*, Alfa, Warszawa 2001, s. 154.

Razem z Basajewem z Budionnowska wycofało się ostatecznie 73 bojowników. Zabrano też ciała 11 poległych terrorystów. W sumie atak wykonało 84 Czeczenów. Ustalono, że w szpitalu znajdowało się około 1500 osób. Aż 123 osoby zostały zabite w czasie akcji lub zmarły w wyniku poniesionych ran. Rannych zostało 198 osób. Wśród zabitych było 18 milicjantów, a wśród rannych 19 żołnierzy, nie licząc strat grupy „Alfa”. Pomocy medycznej udzielono ponad 700 osobom²⁸.

Rysunek 3 Zakładnicy wywieszający białe flagi przez okna szpitala w Budionnowsku



Źródło: zhivoi.livejournal.com/199715.html (06.05.2014).

Dubrowka, jedna z południowo-wschodnich dzielnic stolicy Federacji Rosyjskiej, 23 października 2002 roku była na ustach całego świata. Moskiewski teatr, pełen ludzi oglądających szlagierowy musical „Nord-Ost”, zajęli bojownicy 29. Dywizji Czeczeńskiej dowodzeni przez młodego, 23-letniego Mansura Barajewa. Był on bliskim krewnym znanego czeczeńskiego komendanta polowego Abriego Barajewa, zamordowanego przez rosyjskich żołnierzy rok wcześniej. Właśnie to wydarzenie okazało się być jednym z motywów rozpoczęcia przygotowań terrorystów do ataku na moskiewski teatr. Żądania Czeczenów były jednoznaczne i bardzo zbliżone do tych przedstawianych 7 lat wcześniej w Budionnowsku czyli: natychmiastowe przerwanie wojny w Czeczenii i wycofanie z jej terytorium rosyjskiej armii²⁹.

W środowy wieczór 23 października 2002 roku pod Dom Kultury Państwowej podjechało kilka samochodów z uzbrojonymi 40-50 zamachowcami. Napastnicy sterroryzowali obsługę kinową, weszli do sali teatralnej, a następnie wzięli widzów za zakładników, których łączna liczba przekraczała 800 osób. Wśród terrorystów można było dostrzec także zamaskowane kobiety, zwane Czarnymi Wdowami. Każda z nich miała obwinięte wokół pasa materiały wybuchowe, tzw. pasy szahidów, które w przypadku szturmie przez rosyjskie służby bezpieczeństwa miały zostać użyte. Dowódca bojowników Mansur Barajew tak przedstawiał zakładnikom Czarne Wdowy: „Spójrzcie na te kobiety, one są gotowe na śmierć, przyszły tu aby oddać życie Allahowi (...) Dla was, Rosjan, prawosławnych, śmierć

²⁸ Tamże, s. 154.

²⁹ Atak terrorystyczny na Dubrowkę, www.terrorism.com/atak-terrorystyczny-na-moskiewski-teatr-na-dubrowce (8.05.2014).

*jest wielkim zmartwieniem, biedą, jest przerażająca. Ale nie dla nas. Dlatego nie zawahamy się - jeśli będzie szturm - wysadzimy się*³⁰.

Z biegiem czasu terroryści pozwolili opuścić salę kinową dzieciom i muzułmanom. Mieli możliwość skorzystania z telefonu komórkowego. Napastnicy zamierzali także wypuścić wszystkich cudzoziemców, jednak uniemożliwiły to rosyjskie władze, pragnąc by świat potępił Czeczenów jako międzynarodowych terrorystów. Wcześniej napastnicy pozwolili opuścić salę kinową jednemu z zakładników. Miał on przekazać wiadomość rosyjskim służbom bezpieczeństwa, iż kolumny podtrzymujące budynek są zaminowane i w przypadku szturm, zostaną wysadzone³¹.

Przez kolejne 3 dni prowadzono rokowania z bojownikami ukrytymi w teatrze. Strona rosyjska była kompletnie nieprzygotowana na negocjacje z Czeczenami. Na rozmowy wysyłano niekompetentne osoby m.in. piosenkarkę Ałłę Pugaczową. Grano na czas, co irytowało terrorystów. Zapowiedzieli, że zaczną rozstrzeliwać zakładników w razie braku konkretnych rozmów.

Dwudziestego szóstego października jednostki specjalne „Alfa” dostały się do podziemi teatru i poprzez system klimatyzacji rozpyliły wcześniej przygotowany wojskowy gaz usypiający. Bojownicy Mansura Barajewa nie zginęli od substancji lecz zostali zamordowani strzałami w głowę przez rosyjskie służby specjalne. Takie działania tłumaczono obawą o możliwość wysadzenia budynku, w przypadku ocknięcia się któregoś z terrorystów.

Zamach był nietypowy ze względu na katastrofalny w skutkach przebieg akcji ratunkowej. Była to tragedia, w której najwięcej ofiar nie przyniosły działania samych terrorystów, lecz błędy popełnione podczas operacji ratunkowej. Akcję uwolnienia zakładników przeprowadzono w rażąco nieprofesjonalny sposób. W wyniku porażenia środkiem bojowym zmarło ponad 150 osób. Tak duża liczba ofiar była spowodowana rażącymi błędami w przygotowaniu akcji antyterrorystycznej. Lekarze nie zostali poinformowani o substancji, która została rozpylona w teatrze. Liczba funkcjonariuszy oraz karettek była niewystarczająca, a personel medyczny niewyszkolony. Podczas transportu ofiar do szpitali wielu udusiło się własnym językiem z powodu złego ułożenia ciała w karetkce. Nie mogąc przyznać się do błędów, władze rosyjskie w oficjalnym oświadczeniu ustaliły, że przyczyną zgonów był strach i zbyt długie siedzenie w jednej pozycji. Wywołało to ogromne oburzenie wśród rodzin ofiar tragedii w Dubrowce³².

Przeprowadzone zaraz po uwolnieniu zakładników badania opinii publicznej nie wykazały spadku popularności władz rosyjskich. Aż 77% respondentów wyraziło swoją sympatię dla prezydenta Rosji. Społeczeństwo natomiast zradyzalizowało swoją postawę w stosunku do Czeczenów i przybyszów z Kaukazu. Milicja zorganizowana masowe naloty na imigrantów. Rosyjskie wojska stacjonujące w Czeczenii zaczęły mścić się na ludności cywilnej³³.

³⁰ A. Zaucha, Moskwa Nord-Ost, wyd. Bosh, Olszanica 2003.

³¹ Spektakl Terroru, www.dziennikpolski24.pl/artukul/2375738,spektakl-terroru,id,t.html (08.05.2014).

³² A. Zaucha, Moskwa Nord-Ost, wyd. Bosh, Olszanica 2003.

³³ J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i oczach świata*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 81-82.

Rysunek 4 Widok na moskiewski teatr w dzielnicy Dubrowka



Źródło: www.terroryzm.com/wp-content/uploads/2003/09/nord-ost12.jpg (08.05.2014).

Najbardziej rażącym przykładem terroru czeczeńskich rebeliantów wobec rosyjskiego społeczeństwa był ich atak na szkołę w Biesłanie. To leżące w Osetii Północnej miasto doświadczyło największego terroru. Po dwóch samobójczych zamachach zorganizowanych przez czeczeńskich szahidów - ataku na rosyjskie samoloty pasażerskie (25 sierpnia 2004 roku), w których zginęło ponad 90 osób oraz samobójczym zamachu w centrum Moskwy (31 sierpnia 2004 roku), gdzie zginęło 10 osób - nastąpił okrutny finał, którego nikt nie mógł się spodziewać. Zamach na szkołę w Biesłanie pokazał, że nawet dzieci mogą stać się kolejną kartą w krwawej rozgrywce z Rosją. Zastanawiające są przyczyny wybrania placówki oświatowej jako celu zamachu. Czeczeńscy terroryści, którzy dwa lata wcześniej zajęli teatr w Dubrowce, wypuścili z budynku wszystkie dzieci. Pamiętali, że podczas dwóch wojen w Czeczenii zabito 3 tysiące dzieci w wieku do 10 lat a 4 tysiące zostało kalekami bez rąk i nóg. Tym razem terroryści postąpili zupełnie inaczej³⁴.

Pierwszego września 2004 roku - początek roku szkolnego, ponad 1000 osób, uczniów, nauczycieli oraz rodziców znajduje się w szkole podstawowej nr 1 w Biesłanie. Około godziny 9.00 podczas ceremonii rozpoczęcia roku szkolnego do budynku wkracza 30. zamaskowanych napastników. Zagrozili, iż wysadzą szkołę jeśli nie zostaną spełnione ich żądania: „wypuszczenia towarzyszy broni ujętych podczas rajdu Szamila Basajewa na Inguszetie w 2004 roku oraz zakończenia wojny w Czeczenii”³⁵. Dowódcą terrorystów był najprawdopodobniej inguski komendant Mohammed Jewłojew, współtowarzysz broni samego Basajewa. Zachowanie terrorystów było wyjątkowo brutalne. Na samym początku zamordowali oni 20 mężczyzn. Resztę zakładników zmuszono do przejścia na salę gimnastyczną. Kategorycznie odmawiano zakładnikom dostępu do wody, jedzenia i leków³⁶. Terroryści grozili, że wysadzą budynek, jeśli dojdzie do szturmu służb specjalnych, które szczelnie otoczyły szkołę.

³⁴ J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i oczach świata*, wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2004, s. 100-105.

³⁵ Szkoła w Biesłanie, www.terroryzm.com/zamach-w-bieslanie (19.05.2014).

³⁶ Dziewięć lat po tragedii, www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/676861,Bieslan-9-lat-od-tragedii (19.05.2014).

Wydarzenia w Biesłanie były na ustach całego świata. Prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin przerwał urlop i wrócił do Moskwy. W wystąpieniu telewizyjnym oświadczył, że atak czeczeńskich terrorystów na szkołę w Biesłanie jest atakiem na całe państwo rosyjskie. Późnym wieczorem 1. września zbiera się na wniosek Rosji Rada Bezpieczeństwa ONZ. Zewsząd napływają wyrazy solidarności z Rosją, nawet Amerykanie doświadczeni wydarzeniami 11. września oferują pomoc w rozwiązaniu kryzysu.

Po dwóch dniach oblężenia szkoły, 3 września 2004 roku, rosyjskie służby specjalne w tym Omon i Specnaz podjęły się chaotycznego i nieprzemyślanego szturm na budynek. Fatalnie zorganizowana akcja odbijania zakładników w teatrze na Dubrowce nie była wystarczającą nauką dla władz rosyjskich. Nie skorzystano z możliwości nawet pozornych negocjacji z napastnikami, lecz po raz kolejny, nie licząc się z życiem zakładników przeprowadzono tragiczną w skutkach akcję. Brakowało lekarzy, sanitariuszy, miejsc w szpitalach oraz karetek. Niestety powtórzył się scenariusz z Dubrowki. Podczas szturm zginęły 334 osoby, w większości dzieci. Około 810 osób zostało rannych³⁷.

Jeszcze dzień przed fatalnym szturmem na budynek szkoły, mówiono o długotrwałych negocjacjach i dokładnym przygotowaniu operacji odbijania siłą zakładników, która miała być użyta tylko w ostateczności. Prezydent Putin obiecywał, że siła nie będzie użyta a życie zakładników jest dla niego priorytetem. Zaraz po tragicznych wydarzeniach mówił: „Pokazaliśmy swą słabość. A słabych biją(...) To, do czego doszło teraz, jest nieludzkim, bezprecedensowym i okrutnym przestępstwem terrorystów na nasz kraj. I mogłoby się wydawać, że mamy wybór: albo postawić im opór, albo zgodzić się z ich zachciankami. W rzeczywistości nie ma żadnego wyboru. Wystarczy, że pozwolimy się szantażować a miliony ludzi pogrąży się w paśmie krwawych konfliktów jak ten w Karabachu i Naddniestrzu. Mamy do czynienia z bezpośrednią interwencją terroru międzynarodowego przeciw Rosji. Dziś powinniśmy być razem. Tylko tak zwyciężymy wroga.”³⁸

Rysunek 5 Zdjęcia ofiar zamachu terrorystycznego



źródło: static.polskieradio.pl/files/ae440a38-c1a9-494a-9308-1a40580c09ba.file (21.05.2014).

³⁷ J. Ferenc, Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i oczach świata, wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2004, s. 101.

³⁸ Tamże, s. 107.

Reperkusjami zamachu w Bieśłanie, oprócz skrajnie negatywnego nastawienia do ludności czeczeńskiej, było także rzekome przeprowadzenie kompleksowych działań w celu wzmocnienia jedności kraju oraz stworzenie nowego systemu współdziałania służb specjalnych przeciwko terroryzmowi. Putin odmówił wszczęcia śledztwa w sprawie wydarzeń w Bieśłanie oraz zaprzeczył, by spowodowane były one jego agresywną polityką w Czeczenii. Co zaskakujące, stwierdził, że to właśnie ona powstrzymuje terrorystów przed przejęciem władzy w górskiej republice³⁹.

Podsumowanie

Celem artykułu było przedstawienie i uświadomienie czytelnikowi destrukcyjnego wpływu przemocy i terroryzmu na ludność cywilną podczas wojen rosyjsko-czeczeńskich. Konflikt, którego głównymi przyczynami były mocarstwowe aspiracje Rosji oraz krótkowzroczna polityka władz Kremla, przerodził się w prawdziwy exodus ludności czeczeńskiej, porównywany ze stalinowską wywózką do Kazachstanu w 1944 roku⁴⁰.

Wydaje się, że Moskwa do tej pory nie zrozumiała, że konflikt który wywołała, zabija nie tylko mały naród kaukaski, ale i naród rosyjski, demoralizując go, pozbawiając człowieczeństwa oraz poczucia bezkarności.

Po dwóch wyczerpujących oba narody konfliktach nastąpiły pozornie spokojne czasy. Czeczeńska intifada przeniosła się po cichu na ulicę rosyjskich miast. Rozpoczęła się następna wojna, psychologiczna, bez frontów, w której ludzie giną w metrze, autobusach, samolotach. Co gorsza, skierowana głównie w ludność cywilną. Ataki na pacjentów szpitala w Budionnowsku, widzów teatru w Dubrowce czy uczniów szkoły podstawowej w Bieśłanie były bestialstwem najwyższego stopnia. Są pewne granice, których przekroczyć nie można, nawet gdy walczy się w słusznej sprawie. Czeczeni pragnęli, aby świat dowiedział się o ich narodowej tragedii, ale wybrali najgorszy z możliwych sposobów osiągnięcia celu. Z walecznego, górskiego narodu, któremu wiele państw życzyło jak najlepiej, stali się globalnymi terrorystami porównywanymi z Al-Kaidą.

Słusznie zauważył polski dziennikarz Leopold Unger, iż „w wojnie terroryzmu czeczeńskiego, który zabija przypadkowych przechodniów, z terroryzmem państwa rosyjskiego, który zamienił Czeczenie w krwawiącą ruinę, zwycięzców nie będzie.”⁴¹

W obecnej sytuacji trudno stwierdzić, co przyniesie najbliższa przyszłość dla obu stron konfliktu. Mocarstwowa polityka Władymira Putina, autorytarne rządy promoskiewskiego Ramzana Kadyrowa oraz wzrastający poziom życia uspiły znacząco zapał Czeczenów do walki. Federacja Rosyjska dzięki olbrzymim nakładom finansowym i inwestycjom na Kaukazie, skutecznie oddaliła myśli Czeczenów o własnym państwie. Można domniemywać, że jest to tylko próba przykrycia powojennej tragedii, uspienia czujności organizacji międzynarodowych, a także poprawy globalnego wizerunku.

³⁹ Tamże, s. 109.

⁴⁰ P.Prochazkova, *Ani życie, ani wojna*, Świat Książki, 2005, s.35

⁴¹ L.Unger, *Na młyn Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 7 lipiec 2003.

Bibliografia

Opracowania

1. Bankowicz B., *Leksykon Historii XX wieku*, Geo, Kraków 1996.
2. Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
3. Brzeziński Z., *Myśl i działanie w polityce międzynarodowej*, Oficyna Wydawnicza Margines, Warszawa 1989.
4. Cichocki J., *Konflikt rosyjsko-czeczeński. Dzieje konfliktu. Wojna rosyjsko-czeczeńska 1994-96 i obecna sytuacja w republice Czeczeńskiej-Iczkerii*, OSW, Warszawa 1997.
5. Cornell E., *International reactions to Massive human rights violations, The case of Chechnya*, Europe-Asia Studies, New York 1999.
6. Czarnotta Z., Moszumanski Z., *Czeczenia 94-95*, Wydawnictwo Altair, Warszawa 1995.
7. Ferenc J., *Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i w oczach świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
8. Grochmalski P., *Czeczenia-rys prawdziwy*, Altaz, Wrocław 1999.
9. Jarosz M., *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europe, Warszawa 2001.
10. Kuleba M., *Czeczeński specnaz- taktyka działań specjalnych*, Alfa-Wero, Warszawa 2001.
11. Kurzyniec M., *Porwani w Czeczenii*, KHK, Kraków 1998.
12. Littell J., *Czeczenia. Rok III*, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2009.
13. Osmańczyk E., *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, PWN, Warszawa 1974.
14. Prochazkova P., *Ani życie, ani wojna*, Świat Książki, Warszawa 2005.
15. Speckhard A., Akhmedova K., *Black Widows: The Chechen Female Suicide Terrorists*, Tel Aviv 2006.
16. Unger L., *Na młyn Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 7 lipiec 2003.
17. Zaucha A., *Moskwa Nord-Ost*, Bosh, Olszanica 2003.

Źródła internetowe

1. Atak terrorystyczny na Dubrowkę, www.terroryzm.com/atak-terrorystyczny-na-moskiewski-teatr-na-dubrowce (08.05.2014).
2. Dubrowka, www.dziennikpolski24.pl/artukul/2375738,spektaklterroru,id,t.html (08.05.2014).
3. Islam w Czeczenii, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_7_0.pdf (08.05.2014).
4. Relacja z zamachu w Biesłanie, www.terroryzm.com/zamach-w-bieslanie (19.05.2014).
5. Raport Amnesty International, www.retsat1.com.pl/felidae/ra_ro01.html (14.05.2014).

Polityka społeczna

Założenia polskiej polityki prorodzinnej na przykładzie programów Rodzina na swoim i Mieszkanie dla Młodych

Wstęp

Polskie społeczeństwo podlega nieuchronnemu procesowi starzenia się, dlatego też konieczne są działania mające na celu zminimalizowanie negatywnych skutków tego zjawiska. Nie muszą one przyjmować bezpośredniej formy w postaci becikowego, wydłużonego urlopu macierzyńskiego, budowy żłobków, etc. Równie skuteczne (a być może i skuteczniejsze?) mogą okazać się działania pośrednie, nie oddziałujące bezpośrednio na dzietność, ale efektywnie ją stymulujące. Jednym z takich działań jest dotowanie na różne sposoby zakupu lub najmu własnego mieszkania przez młodych ludzi, a tym samym w zamyśle wyprowadzenie się z domu rodzinnego.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie możliwego wpływu polityki rządu wyrażanej przez programy *Rodzina na swoim* i *Mieszkanie dla Młodych* na sytuację demograficzną w kraju oraz na życie młodych dorosłych, a także zbadanie zasadności stosowania wspomnianych narzędzi wsparcia.

Analizie poddane zostały akty prawne dotyczące wspomnianych programów oraz kierunek ewolucji polityki rządowej z zakresu wspierania młodych ludzi na rynku nieruchomości. Oceniona została również efektywność wykorzystania nowoczesnych kanałów komunikacji rządu z młodymi dorosłymi oraz prostota i zrozumiałość prezentowanych rozwiązań.

Polityka prorodzinna w Polsce

Ostatnie miesiące przyniosły według analityków korzystne zmiany w polityce prorodzinnej, wśród których wymienia się roczny urlop macierzyński, budowę żłobków, ulgi podatkowe dla rodzin wielodzietnych, tańsze przedszkola czy program *Mieszkanie dla Młodych*¹.

W dokumencie opracowanym przez Kancelarię Prezydenta RP podkreślana jest silna korelacja pomiędzy dostępem do samodzielnego mieszkania, a poziomem dzietności², dlatego też jakość programów wspierania młodych ludzi w zakupie lub najmie samodzielnego mieszkania może mieć wymierny wpływ na demografię kraju. *Mieszkanie dla Młodych* (MdM) jest kolejnym programem po *Rodzinie na swoim* (RnS), dlatego też możliwa jest nie tylko ocena samego programu, jak również kierunków zmian w polskiej polityce prorodzinnej, na które będą wskazywać zmiany w samych programach.

¹ *Opinie i Diagnozy nr 26: Rodzina i jej przemiany*, M. Grabowska (red.), CBOS, Warszawa 2013, s. 5.

² *Dobry klimat dla rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP*, I. Kotowska (red.), Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 15.

Wśród najważniejszych osób w państwie nie ma zgody, jakie rozwiązanie będzie najlepsze w kwestii ułatwień dostępu do mieszkań przez młodych ludzi. Rozwiązaniem w myśl zespołu powołanego przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego ma być prowadzony na szeroką skalę projekt budowy mieszkań na wynajem z regulowanym, niskim czynszem. Zamoźniejsi młodzi Polacy powinni z kolei otrzymać wsparcie przy zakupie mieszkania w postaci systemu oszczędzania w formie ulg podatkowych lub dodatkowych premii z tytułu gromadzenia oszczędności³. Z kolei strona rządowa skłania się ku wspieraniu nabywania na własność nieruchomości mieszkalnych z rynku pierwotnego, czego wyrazem jest aktualny program *Mieszkanie dla Młodych*.

Oceny polskiej polityki prorodzinnej od lat są bardzo surowe – w latach 1996-2013 najwięcej ocen dobrych lub bardzo dobrych otrzymała ona w 2006 roku, jednak wynik ten wyniósł jedynie 16%. Niezmiennie też bardzo mało ankietowanych nie ma zdania na temat polityki prorodzinnej – w ostatnim badaniu było to zaledwie 4%. Największe zmiany następują między ocenami niedostateczną i dostateczną. W 2012 roku niedostatecznie politykę prorodziną oceniło aż 51% Polaków, a 33% dało ocenę dostateczną, natomiast rok później oceny te odwróciły się, wynosząc odpowiednio 32% ocen niedostatecznych i 51% dostatecznych⁴. Z tak dużych zmian w krótkim okresie czasu może wynikać duża subiektywność ocen i podatność na aktualną sytuację na scenie politycznej. Polityka prorodzinna od lat jest oceniana raczej negatywnie (w akademickiej skali 2-5 średnia ocen w poszczególnych latach wynosi 2.6-2.9), a wyniki sugerują, że przed państwem jest jeszcze bardzo dużo pracy, by zaspokoić potrzeby młodych ludzi.

Polacy dość zgodnie wymieniają trzy działania państwa jako najlepiej zachęcające do posiadania dziecka. Są to roczne urlopy rodzicielskie (49%), ulgi podatkowe (46%) i pomoc w uzyskaniu mieszkania (44%)⁵. Potwierdza to wcześniejsze przypuszczenia o dużym znaczeniu programów wspierania młodych ludzi na rynku nieruchomości na ich decyzje o posiadaniu dziecka.

Sytuacja polskich rodzin i młodych dorosłych

Dla wielu gospodarstw domowych istnieją trzy główne cele finansowe – zabezpieczenie emerytury, zakup domu lub mieszkania oraz zabezpieczenie przyszłości dzieci. Dodatkowo największy często wydatek – zakup nieruchomości – następuje w początkowych fazach dorosłości⁶. Rodzi to określone problemy, głównie natury finansowej. Młodzi ludzie w dużej części, przez praktyków szacowanej na blisko 50%, nie są w stanie zrealizować swoich potrzeb mieszkaniowych, a niemal cała grupa dorosłych do 35 roku życia traktuje cenę nieruchomości jako najważniejsze kryterium w jej wyborze⁷.

Sytuację polskich rodzin dobrze obrazuje badanie wykonane przez CBOS w 2013 roku. W kontekście analizowanych programów rządowych najbardziej interesujące są wyniki grup wiekowych do 35. roku życia, czyli ich potencjalni beneficjenci.

³ Tamże.

⁴ *Opinie i Diagnozy nr 26...*, dz. cyt., s. 72.

⁵ Tamże, s. 75.

⁶ K. Jajuga, *Znaczenie nieruchomości w zarządzaniu finansami osobistymi – analiza procesu inwestycyjnego* [w:] *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 56, 58.

⁷ Ł. Strączkowski, *Motywy zakupu mieszkań – światło badań na lokalnym rynku mieszkalnym* [w:] *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 145.

Badani CBOSu z tego przedziału wiekowego zostali podzieleni na grupy 18-24 i 25-34 lat. W obu dietność była na bardzo niskim poziomie – bezdietność deklarowało odpowiednio 87% i 41% badanych, natomiast posiadanie więcej niż dwójki dzieci 0% i 6%⁸. Te ostatnie wartości są ważne z punktu widzenia najnowszego rządowego programu, w którym wprowadzono dodatkowe korzyści dla rodzin wielodzietnych, co zostanie szerzej omówione w dalszej części artykułu.

Badanie preferowanej liczby dzieci wykazuje, że niemal połowa Polaków (49%) najchętniej posiadałaby dwójkę dzieci, a mniej więcej co czwarty badany chciałby mieć trójkę. Odbiega to jednak od deklarowanego stanu rzeczywistego, w którym 31% ma dwójkę, 20% jedno, a aż 27% żadnego dziecka⁹. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być wiele. Jedną z nich jest brak podziału na grupy wiekowe w powyższym pytaniu, co pewnie zniekształca wyniki przy odpowiedzi o nieposiadaniu dziecka – część z badanych dopiero wchodzi w dorosłość i jeszcze nie zdecydowała się na posiadanie potomstwa. Innym ważnym powodem, który determinuje większość projektów polityki prorodzinnej, może być sytuacja finansowa rodzin, zwłaszcza młodych. Nie tylko analizowana w artykule kwestia dostępu do nieruchomości mieszkalnych, ale również koszt edukacji, opieki zdrowotnej czy utrzymania dziecka mogą być poważnymi barierami ograniczającymi dietność.

Rzeczywista dietność wynikająca z badań Głównego Urzędu Statystycznego jest niepokojąco niska. Od 2002 roku osiąga wartości mniejsze lub równe 1.5. W 2012 roku wskaźnik ten wyniósł 1.3, co oznacza że na każde 100 kobiet w wieku 15-49 lat przypadało 130 urodzeń¹⁰. Znaczącym zmianom uległa również struktura wieku matek – dietność drastycznie spadała w przedziale wiekowym 20-24 na rzecz kobiet z następnego przedziału (25-29), wzrosła również znacząco liczba matek w wieku 30-34¹¹.

Niska dietność pociąga za sobą zmiany w strukturze demograficznej, widoczne między innymi w wynikach prowadzonych od 23 lat badań CBOSu. Bez zmian (na poziomie 40%) pozostaje jedynie odsetek ludzi w wieku produkcyjnym mobilnym, czyli w wieku 18-44 lat. We wszystkich badaniach rosła liczba ludzi w wieku poprodukcyjnym, a malała w wieku przedprodukcyjnym¹². Oznacza to, że stała liczba ludzi w wieku produkcyjnym mobilnym jest utrzymywana z malejącego rezerwuaru młodych ludzi w wieku do 17 lat. Zmiany te najlepiej obrazuje porównanie roku 1990 i 2013 – w tym pierwszym na 100 pracujących przypadały 72 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w tym aż 50 w wieku przedprodukcyjnym i jedynie 22 w wieku poprodukcyjnym. W 2013 roku liczba osób w wieku nieprodukcyjnym zmalała co prawda do 57, jednak na niekorzyść zmienił się udział grup przed- i poprodukcyjnym, który w tej chwili wynosi niemal dokładnie 50:50, po niespełna 29 osób¹³. Oznacza to, że coraz więcej ludzi znajduje się na emeryturze, zaczyna jednak brakować tych, którzy będą w stanie ich utrzymać w przyszłości. Zmiany te w ciągu ostatnich 20 lat nie były widoczne na rynku pracy (do 2010 roku obserwowana była wręcz sytuacja odwrotna, kiedy to rosła sumaryczna liczba ludzi w wieku produkcyjnym poprzez wzrost grupy wiekowej 45-59/64). Może to prowadzić do mylnej i zbyt optymistycznej oceny sytuacji demograficznej w kraju.

W kwestii mobilności niezmiennie od lat Polacy wykazują bardzo silną koncentrację terytorialną rodzin, a także przywiązanie do miejsc, reprezentujemy więc model znajdujący się

⁸ *Opinie i Diagnozy nr 26...*, dz. cyt., s. 27.

⁹ Tamże.

¹⁰ *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, notatka informacyjna, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 4.

¹¹ Tamże, s. 5.

¹² Tamże, s. 15.

¹³ Tamże, s. 15-16.

na drugim biegunie wobec np. mobilności Amerykanów. Badania z 1999 i 2013 roku pozwalają jednak wychwycić niewielkie zmiany – spadło rozproszenie rodzin wewnątrz kraju, jednak wzrosło rozproszenie na świecie¹⁴ (destynacje migracji nie były badane, jednak w większości jest to zapewne praca zarobkowa w obrębie Unii Europejskiej).

O tym, jak dużą rolę w planowaniu rodziny odgrywa dostęp do mieszkania, świadczą odpowiedzi na pytanie o powody niezawierania związków małżeńskich przez młodych ludzi. Wśród kobiet brak odpowiednich warunków mieszkaniowych jest na drugim miejscu (34% badanych), na równi z niemożnością znalezienia odpowiedniego kandydata i obawami, że małżeństwo będzie niemożliwe do pogodzenia z karierą zawodową. Z kolei u mężczyzn jest to nieco rzadziej występująca przyczyna (29% wskazań), znajdująca się na trzecim miejscu, na równi z niemożnością znalezienia odpowiedniego kandydata¹⁵. Choć pomiędzy płciami występują różnice, w obu przypadkach kwestia braku własnej nieruchomości znalazła się na niechlubnym „podium” powodów sprzyjających opóźnianiu zawarcia związku małżeńskiego lub nawet rezygnacji z takiego kroku. Wyniki te można z łatwością rozszerzyć również o kwestię dietności – jeśli młodzi ludzie z powodu warunków mieszkaniowych rezygnują z małżeństwa, tym bardziej będą niechętni posiadaniu dziecka.

O zasadności wspierania młodych ludzi w zakupie mieszkania świadczy fakt, że o ile ponad 70% ogółu gospodarstw domowych posiada własnościowe lub spółdzielcze prawo do lokalu, o tyle w przypadku młodych rodzin poniżej 30. roku życia odsetek ten jest niższy o połowę¹⁶.

Średnia powierzchnia mieszkania zależy od liczby posiadanych dzieci i w 2011 roku dla małżeństw bez dzieci wyniosła 71.2m², z jednym dzieckiem 72.6m², z dwójką aż 83.9m², a z większą liczbą dzieci ponad 87m²¹⁷, różnice są zatem znaczące, zwłaszcza w przypadku większych rodzin, co jest w pełni zrozumiałe ze względu na duże zapotrzebowanie na powierzchnię w przypadku rodzin wielodzietnych. Dane te posłużą jako punkt wyjścia przy ocenie limitów powierzchni w analizowanych programach.

Zestawienie programów „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla Młodych”

Różnice pomiędzy programami „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla Młodych” widoczne są już w samym nazewnictwie aktów prawnych, jest to odpowiednio *ustawa o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania* oraz *ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi*. Widoczna jest tutaj różnica w rozłożeniu akcentów. W pierwszym przypadku najważniejsze zdaje się być wsparcie rodzin w nabyciu mieszkania, natomiast w drugim najważniejszy wydaje się rynek nieruchomości, z równoczesnym pominięciem słowa „rodzina”. Takie nazewnictwo może powodować wrażenie, że w nowszym akcie prawnym celem nie jest wspieranie rodzin, ale pobudzanie rynku nieruchomości poprzez zwiększenie popytu ze strony młodych ludzi.

Najważniejsze z punktu widzenia młodych ludzi jest zdefiniowanie potencjalnych beneficjentów. W obu przypadkach mogą to być zarówno małżeństwa, osoby samotnie wychowujące dzieci, jak i osoby pozostające w nieformalnych związkach czy single bez

¹⁴ *Opinie i Diagnozy nr 26...*, dz. cyt., s. 30.

¹⁵ Tamże, s. 54.

¹⁶ *Założenia polityki ludnościowej Polski. Projekt*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2013, s. 28.

¹⁷ Tamże, s. 29.

dzieci^{18,19}. Tak szeroki katalog odbiorców świadczy o bardzo liberalnym podejściu ustawodawcy i chęci dotarcia do jak najszerszej grupy młodych ludzi.

Ustawodawca ustalił jednak limity wiekowe pozwalające na udział w programie. Wniosek w obu programach można złożyć (w przypadku programu *Rodzina na swoim* – można było składać) do końca roku kalendarzowego, w którym małżonkowie (lub w przypadku różnicy wieku młodszy małżonek) kończy 35 lat^{20,21}. W połączeniu z opisanymi wyżej liberalnymi zasadami dotyczącymi posiadania dzieci czy pozostawania w związku małżeńskim daje to bardzo szeroki przedział wiekowy, w którym znajdują się zarówno młode rodziny z dziećmi, jak i osoby samotne w wieku 35 lat.

Zasadnicza różnica pomiędzy programami to rodzaj wsparcia. W *Rodzinie na swoim* polega ono na sfinansowaniu 50% odsetek kredytu²². Z kolei w programie *Mieszkanie dla Młodych* wsparcie finansowe polega na dofinansowaniu wkładu własnego do kredytu, przy czym musi on być zaciągnięty na co najmniej 15 lat oraz pokrywać minimum 50% ceny zakupu mieszkania²³. Ponadto korzystając z programu *Rodzina na swoim* możliwy był zakup mieszkania na rynku wtórnym²⁴, podczas gdy *Mieszkanie dla Młodych* ogranicza wsparcie jedynie do zakupu na rynku pierwotnym²⁵.

Uzasadnienie zawężenia nowego programu jedynie do rynku pierwotnego znajduje się w stanowisku ówczesnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji społecznych:

Wybór rynku pierwotnego jest powodowany koniecznością maksymalnie efektywnego wydatkowania ograniczonych środków publicznych przeznaczonych na nowy program MdM, z uwzględnieniem deklarowanego przez rząd nadania nowym wydatkom budżetowym w kolejnych latach charakteru wyraźnie proinwestycyjnego. Finansowanie transakcji zawieranych na rynku pierwotnym powinno się przyczynić do zwiększenia inwestycji mieszkaniowych i poprawy koniunktury w branżach powiązanych z mieszkalnictwem. Ewentualne włączenie w przyszłości do programu rynku wtórnego będzie uzależnione od stanu finansów publicznych. Pierwsza ocena w tym zakresie będzie miała miejsce po 1 roku od rozpoczęcia funkcjonowania nowego instrumentu²⁶.

Wynika z niego dwojaki charakter ustawy MdM – jej celem jest nie tylko wspieranie młodych ludzi w zakupie pierwszego mieszkania (czy szerzej wspieranie w ten sposób procesu zakładania rodzin i zwiększanie dzietności), ale również pobudzanie polskiej gospodarki. Rodzi to negatywne implikacje dla polityki prorodzinnej ze względu na fakt, że w ustawie musiały zostać pogodzone ze sobą sprzeczne na wielu płaszczyznach interesy polskich rodzin i polskiej gospodarki.

Ustawodawca pozostawił pewnego rodzaju furtkę, pozwalającą na odsunięcie w czasie moment kupna mieszkania, przy jednoczesnym zachowaniu prawa do wsparcia

¹⁸ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006 Nr 183 poz. 1354 z późn. zm.), art. 3 ust. 1.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013 poz. 1304 z późn. zm.), art. 2.

²⁰ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu..., art. 4 ust. 1b.

²¹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 4 ust. 1.

²² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu..., art. 8 ust. 3.

²³ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 6 ust. 1.

²⁴ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu..., art. 5 ust. 1.

²⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 5 ust. 1.

²⁶ Uwagi zgłoszone do projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych (projekt z dnia 28 listopada br.) w trakcie konsultacji społecznych, www.bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/2012_zd22/px_021012013_mdm_zestawienie_uwag_tabela_15_01_2013.pdf

finansowego. Warunkiem jest wynajęcie mieszkania od dewelopera (nie wcześniej niż 1 stycznia 2013 roku) i mieszkanie w nim do momentu zakupu²⁷. Takie działanie z pewnością nie zastąpi możliwości zakupu nieruchomości na rynku wtórnym, jest jednak ciekawą propozycją dla młodych ludzi, którzy ze względu na wyższe ceny na rynku pierwotnym nie mogą w chwili obecnej nabyć mieszkania (nie mają zdolności kredytowej). Możliwe jest wynajęcie mieszkania i jeśli w niedługim okresie poprawi się sytuacja finansowa gospodarstwa domowego, wnioskowanie o kredyt i zakup wynajmowanego mieszkania.

Bardzo istotna z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów programów jest maksymalna powierzchnia użytkowa nieruchomości. *Rodzina na swoim* obejmowała mieszkania o powierzchni użytkowej do 75m² (dla bezdzietnych singli 50m²) oraz domy jednorodzinne do 140m² (tylko dla małżeństw lub osób samotnie wychowujących dzieci)²⁸. Z kolei *Mieszkanie dla Młodych* ustala limit powierzchni użytkowej na 75m² dla lokalu mieszkalnego i 100m² dla domu jednorodzinnego (z zastrzeżeniem, że w przypadku posiadania trójki lub więcej dzieci limity te zostają zwiększone o 10m²)²⁹.

Cena jednostkowa (za 1m² powierzchni) w programie *Mieszkanie dla Młodych* nie może być ponadto wyższa o więcej niż 10% od średniego wskaźnik przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej³⁰. Dla trzeciego kwartału 2014 roku wskaźnik ten wynosi w Krakowie 4558zł, w gminach sąsiadujących z Krakowem 4254zł, a w pozostałych gminach województwa małopolskiego 3950zł³¹.

W programie *Rodzina na swoim* beneficjent otrzymywał wsparcie w formie dopłat do oprocentowania kredytu. Gdy powierzchnia nie przekraczała ustalonych przez ustawodawcę limitów, stosuje się uproszczony wzór:

$$D = 50\% * O_k$$

gdzie:

D – kwota dopłat do odsetek

O_k – odsetki od pełnej kwoty kredytu

Należy jednak zwrócić uwagę, że limity powierzchni zastosowane w algorytmie obliczania kwoty dopłat do odsetek różnią się znacząco od maksymalnej powierzchni użytkowej nieruchomości dopuszczanej do programu. Kwota dofinansowania była obliczana odpowiednio dla maksymalnie 70m² domu jednorodzinnego oraz 50m² mieszkania (30 m² w przypadku singli bez dzieci). Gdy powierzchnia była większa od wspomnianych wyżej limitów, jednak nie przekraczała powierzchni maksymalnej kwalifikującej nieruchomość do programu, zastosowanie miał wzór³²:

²⁷ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 5 ust. 2.

²⁸ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu..., art. 5 ust 3.

²⁹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 5 ust. 1.

³⁰ Tamże.

³¹ Informacja kwartalna o wysokości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (komunikat z dnia 30.06.2014 roku), <http://bgk.com.pl/Informacja-kwartalna-o-wysoko%C5%9Bci-%C5%9Bredniego-wska%C5%BAnika-przeliczeniowego-kosztu-odtworzenia-1m2-powierzchni-u%C5%BCytkowej-budynk%C3%B3w-mieszkalnych>

³² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu..., art. 8 ust. 1 pkt. 1, ust. 3.

$$D_p = \begin{cases} D * \frac{30}{P} & \text{dla bezdzietnych dorosłych} \\ D * \frac{50}{P} & \text{dla małżeństw i rodziców samotnie wychowujących dzieci} \\ D * \frac{70}{P} & \text{dla domów jednorodzinnych} \end{cases}$$

gdzie:

D_p – dopłata do odsetek w przypadku nieruchomości przekraczającej limit powierzchni

P – powierzchnia użytkowa nieruchomości

Ze względu na inną formę wsparcia, w nowym programie zmienił się sposób jego obliczania. Program *Mieszkanie dla Młodych* oferuje dofinansowanie wkładu własnego na poziomie 10% kwoty liczonej wedle wzoru³³:

$$D_K = \begin{cases} 10\%(K * P) & \text{dla } P \leq 50m^2 \\ 10\%(K * 50) & \text{dla } P > 50m^2 \\ 10\%[150\%(K * P)] & \text{dla } P \leq 50m^2 \text{ i przynajmniej jednym dziecku} \\ 10\%[150\%(K * 50)] & \text{dla } P > 50m^2 \text{ i przynajmniej jednym dziecku} \end{cases}$$

gdzie:

D_K – kwota dofinansowania kredytu

K – średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w gminie

P – powierzchnia użytkowa nieruchomości

Choć z pozoru bardzo skomplikowany, zapis ustawy oznacza w rzeczywistości po prostu dofinansowanie do maksymalnie 50m² powierzchni użytkowej nieruchomości, nawet gdy jest ona większa (przy założeniu, że spełnia wymogi maksymalnej powierzchni ustanowionej przez ustawodawcę). Z kolei zapis zwiększający o 50% kwotę dofinansowania dla beneficjentów posiadających dziecko daje wyraźny sygnał, że są oni uprzywilejowaną grupą w tym programie, gratyfikując ich za posiadanie dziecka.

Opisany wyżej mechanizm ma na celu nagrodzenie rodziców już posiadających dzieci, ustawodawca zadbał jednak również o system nagradzający stałe powiększanie rodziny i tym samym zwiększanie przyrostu naturalnego – jeśli w ciągu 5 lat od zawarcia umowy kupna nieruchomości objętej programem *Mieszkanie dla Młodych* urodzi się trzecie (lub kolejne) dziecko, możliwe będzie otrzymanie dodatkowego wsparcia w wysokości 5% kwoty kredytu obliczanej wedle wzoru³⁴:

$$DK = \begin{cases} 5\%(K * P) & \text{dla } P \leq 50m^2 \\ 5\%(K * 50) & \text{dla } P > 50m^2 \end{cases}$$

Jest to korzystna zmiana w stosunku do poprzedniego programu, w którym nie znalazły się żadne zapisy nagradzające beneficjentów za powiększanie gospodarstwa domowego. Istnienie takiego zapisu w nowym programie świadczy o tym, że ustawodawca zwrócił uwagę na braki w programie *Rodzina na swoim* i dodał stosowne zapisy w programie *Mieszkanie dla Młodych*. Liczba trzech (lub więcej) dzieci nie jest przypadkowa i została wybrana ze względu na chęć zapewnienia zastępowalności pokoleń i zwiększenie przyrostu

³³ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 7 ust. 1.

³⁴ Tamże, art. 8.

naturalnego. Oznacza to, że przynajmniej w tym zakresie program *Mieszkanie dla Młodych* otrzymał wydźwięk typowy dla polityki prorodzinnej.

Powierzchnia użytkowa definiowana jest w obecnym programie na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Definiuje się ją jako:

powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnym i gospodarczym potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób używania; za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i loggii, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych do przechowywania opału³⁵.

Widać zatem, że choć powierzchnia użytkowej nie powiększa np. piwnica czy garaż, limit ustalony na 100m² w przypadku domu jednorodzinnego musi wystarczyć na wszystkie pomieszczenia, w tym również w przypadku domów piętrowych na schody. Dom jednorodzinny dla młodej rodziny z przynajmniej jednym dzieckiem (a docelowo trzema czy czterema, co powinno być celem polityki prorodzinnej) o tak niewielkiej powierzchni będzie mało komfortowy.

Systematycznie wzrasta liczba instytucji udzielających kredytów w ramach programu *Mieszkanie dla Młodych* (tabela 1). Jest to korzystne z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, ponieważ daje większy wybór i umożliwia np. zaciągnięcie kredytu w tym samym banku, w którym prowadzony jest rachunek ROR, co ułatwi prowadzenie domowego budżetu. Wraz ze startem programu dostępne były tylko dwie instytucje – Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna oraz Bank Polska Kasa Opieki Spółka Akcyjna, jednak obecna liczba 11 banków zdaje się być satysfakcjonująca.

Tabela 1 Wykaz instytucji kredytujących przyjmujących wnioski o wsparcie finansowe (stan na 15.06.2014).

L.p.	Nazwa Instytucji Kredytującej	Data, od której Instytucja Kredytująca przyjmuje wnioski o finansowe wsparcie
1	Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna	02.01.2014r.
2	Bank Polska Kasa Opieki Spółka Akcyjna	02.01.2014r.
3	Getin Noble Bank Spółka Akcyjna	04.02.2014r.
4	Bank Polskiej Spółdzielczości Spółka Akcyjna	01.04.2014r.
5	Alior Bank Spółka Akcyjna	03.02.2014r.
6	SGB-Bank Spółka Akcyjna	10.02.2014r.
7	Bank Ochrony Środowiska Spółka Akcyjna	31.03.2014r.
8	Bank Gospodarki Żywnościowej Spółka Akcyjna	19.02.2014r.
9	Bank Millennium SA	14.04.2014r.
10	Euro Bank Spółka Akcyjna	19.05.2014r.
11	Deutsche Bank Polska Spółka Akcyjna	10.06.2014r.

źródło: www.bgk.com.pl/wykaz-instytucji-kredytujacych-uczestniczacych-w-programie-mieszkanie-dla-mlodych/wykaz-instytucji-kredytujacych-przyjmujacych-wnioski-o-finansowe-wsparcie/version/24

W programie *Mieszkanie dla Młodych* pojawił się również zapis, który prawdopodobnie ma w założeniu wspierać wzrost mniejszych miast położonych w bezpośrednim sąsiedztwie największych ośrodków miejskich – gminy sąsiadujące z miastem

³⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. 2014 poz. 150), art. 2 ust 1 pkt 7.

będącym siedzibą wojewody lub sejmiku województwa otrzymują średni wskaźnik odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej identyczny z tym miastem (o ile jest nie wyższy niż 120% wartości bazowej)³⁶. Przykładem takiego miasta może być Wieliczka, która coraz wyraźniej przekształca się w „sypialnię” Krakowa. Jak zostało już przywołane, wartości wskaźnika dla tych miast wynoszą w trzecim kwartale 2014 roku odpowiednio 4558zł i 4254zł, zatem dla całej gminy Wieliczka będzie miał zastosowanie krakowski wskaźnik (stanowi nieco ponad 107% wskaźnika wielickiego).

Ocena programu Mieszkanie dla Młodych

Wśród ekspertów nie ma zgodności, czy ostatnie programy wsparcia w nabyciu mieszkania to słuszny kierunek dla polskiej polityki prorodzinnej. E. Siemińska podkreśla konieczność opracowania zintegrowanego systemu pomocy zarówno ze strony państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego, przychylając się jednocześnie ku opiniom o mniej korzystnych warunkach programu Mieszkanie dla Młodych niż jego poprzednika³⁷. Również M. Surówka zwraca uwagę na niejasne i niekonsekwentne prowadzenie polityki mieszkaniowej, postulując współpracę państwa, samorządów lokalnych, organizacji i instytucji społecznych oraz ludności, jako jedyne remedium na rozwiązanie obecnych problemów³⁸, a S. Ratajczyk wymienia roczną przerwę pomiędzy kolejnymi programami wsparcia – *Rodzina na swoim* i *Mieszkanie dla Młodych* – jako najlepszy przykład słabości obecnego procesu legislacyjnego i braku jakiegokolwiek wizji strategicznej polityki mieszkaniowej państwa³⁹. Takie podejście z góry skazuje program *Mieszkanie dla Młodych*, jak również wszystkie inne podobne programy, na niepowodzenie lub co najwyżej wątpliwy sukces ze względu na jednostronną pomoc państwa z pominięciem pozostałych podmiotów rynku nieruchomości. Stanowisko to potwierdzają przytoczone oceny polskiej polityki prorodzinnej.

Z drugiej jednak strony eksperci podkreślają, że w porównaniu do programu *Rodzina na swoim*, *Mieszkanie dla Młodych* rozwija się dynamiczniej, głównie dzięki znacznie szerszej współpracy z sektorem bankowym – gdy w analogicznym okresie w pierwszym programie wciąż zaangażowany był jedynie bank PKO BP S.A., w *Mieszkanii dla Młodych* było ich już 8 (11 na dzień 15 czerwca 2014 – patrz tabela 1). Umożliwiło to złożenie wniosków znacznie większej liczbie chętnych w ciągu dwóch pierwszych miesięcy funkcjonowania – odpowiednio 212 dla RnS i 2700 dla MdM⁴⁰. Tak duża dynamika rozwoju jest również po części powodowana większym zasobem wiedzy na temat programów wspierania budownictwa dzięki licznym artykułom prasowym i internetowym na temat obu programów. Ponadto podkreślana jest promocja modelu rodziny 2+3 (omówiona szerzej przy analizie zapisów ustawy), potencjalnie zwiększająca dzietność, a także korzystna data startu programu, równoczesna z rozpoczęciem obowiązywania rekomendacji S nakazującej minimum 5% wkład własny⁴¹.

³⁶ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa..., art. 2 ust. 14.

³⁷ E. Siemińska, *Ryzyka inwestowania i finansowania na rynku nieruchomości w kontekście etyki społecznej odpowiedzialności*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 231-232.

³⁸ M. Surówka, *Instrumenty realizacji polityki mieszkaniowej na przykładzie miasta Krakowa* [w:] *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 164-165.

³⁹ S. Ratajczyk, *Program pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla Młodych*, „Finansowanie Nieruchomości” nr 2/2014 (39), Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 5.

⁴⁰ B. Białowąs, *Rządowy program pomocy państwa w zakupie pierwszego mieszkania*, „Finansowanie Nieruchomości” nr 1/2014 (38), Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 9.

⁴¹ S. Ratajczyk, *Program...*, s. 5.

Nie bez znaczenia dla oceny pozostaje również wyższa względna korzyść beneficjenta. Analiza przeprowadzona przez S. Ratajczyka wskazuje, że w sytuacji gdy konieczny jest wkład własny na poziomie 10% i WIBOR przyjmuje wartości do 4%, program *Mieszkanie dla Młodych* jest korzystniejszy od swojego poprzednika, dopiero przy wartościach WIBOR 5% i wyższych korzystniejszy staje się program *Rodzina na swoim*. Przy zmianie zakładanego wkładu własnego z 10% na 15%, niezależnie od stawki WIBOR zawsze korzystniejszy będzie najnowszy program⁴². Biorąc jednak pod uwagę, że wedle szacunków blisko połowa beneficjentów zdecyduje się na 15% wkład własny, a obecna stawka WIBOR ON wynosi 2.63%⁴³, z punktu widzenia beneficjenta program MdM jest korzystniejszy od swojego poprzednika.

W kwestii samego programu, najwięcej wątpliwości budzi pewna niekonsekwencja w obrębie ustawy. Ustawodawca starał się zachować równowagę pomiędzy wspieraniem budownictwa mieszkaniowego oraz polityką prorodzinną z jednej strony, a ograniczonymi możliwościami finansowymi z drugiej. W chwili obecnej nie sposób odpowiedzieć na pytanie, czy udało się osiągnąć złoty środek i odpowiednio dostosować ograniczony budżet do potrzeb społeczeństwa. Możliwe jest jednak wskazanie zapisów, które mogą stymulować dietność oraz takich, które mogą ją ograniczać.

Przywołane we wstępie artykułu statystyki dotyczące średniego rozmiaru mieszkania w zależności od liczby posiadanych dzieci wskazują, że mieszkania bezdzietnych małżeństw lub posiadających jedno dziecko z reguły są mniejsze niż powierzchnia maksymalna nieruchomości określona w programie *Mieszkanie dla Młodych* (75m²). Wraz ze wzrostem liczby dzieci rośnie również powierzchnia mieszkania, za czym nie podąża dostatecznie szybko ustawodawca – rodzinie z dwójką dzieci nadal przysługuje 75m², podczas gdy zamieszkują najczęściej większe mieszkania (83.9m²), również zwiększenie maksymalnego rozmiaru przy trójce lub więcej dzieci zdaje się zbyt małe (85m² wobec średniego rozmiaru na poziomie 87m²). Choć obecnych limitów dla mieszkań nie można oceniać negatywnie, wydaje się w pełni zasadne zwiększenie limitów powierzchni maksymalnej przynajmniej o 10m² w stosunku do stanu obecnego.

Jednym z argumentów za takim postulatem może być fakt, że nie pociąga on za sobą dodatkowych kosztów, gdyż jedynie zwiększa pulę mieszkań kwalifikujących się do programu. Dofinansowanie nadal pozostałoby do 50m², dając jednak większą swobodę na wybór odpowiedniego mieszkania rodzinom planującym większą liczbę dzieci.

W przeciwieństwie do limitów dotyczących mieszkań, maksymalna powierzchnia domu jednorodzinnego dopuszczonego do programu *Mieszkanie dla Młodych* jest zdecydowanie za mała i nie jest w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych większej rodziny. Analogicznie zwiększenie maksymalnej powierzchni przy jednoczesnym pozostawieniu poziomu dopłat znacząco ułatwiłoby rodzinom zakup domu o odpowiedniej wielkości.

Zawężenie programu *Mieszkanie dla Młodych* jedynie do rynku pierwotnego miało miejsce w imię „poprawy koniunktury w branżach powiązanych z mieszkalnictwem”, co zostało szerzej omówione przy analizie warunków programu. Z punktu widzenia rządu jest to działanie właściwe, jednak w połączeniu z dość rygorystycznymi warunkami dotyczącymi maksymalnej powierzchni użytkowej stanowi ono utrudnienie dla potencjalnych beneficjentów. Do zilustrowania tej sytuacji należy przywołać dane GUS za rok 2013, prezentujące średnią wielkość oddawanego do użytku mieszkania oraz domu jednorodzinnego – odpowiednio 105.04m² i 147.45m² powierzchni użytkowej⁴⁴, czyli o około

⁴² Tamże, s. 6.

⁴³ wibor.money.pl/ (15.08.2014).

⁴⁴ BDL GUS, www.stat.gov.pl/BDL (15.08.2014).

40% i 47.5% więcej niż dopuszcza to program. Oznacza to, że choć możliwe jest znalezienie na rynku pierwotnym mieszkania spełniającego odpowiednie warunki (część deweloperów specjalizuje się w ich budowie), duża część rynku dla młodych rodzin staje się niedostępna nie ze względu na standard wykonania czy lokalizację, ale rozmiar. Potencjalnie budzi to również niebezpieczeństwo powstania lokalnych deweloperów-monopolistów budujących domy i mieszkania według wytycznych ustawy, stosując przy tym maksymalne stawki, oszczędzając jednocześnie na jakości materiałów i robót. Ceny takich mieszkań będą nieadekwatne do standardu, na czym straci kupujący.

Ponadto dane za lata 2007-2013 dla programu *Rodzina na swoim* jednoznacznie wskazują, że rynek wtórny cieszył się największym zainteresowaniem – w 2008 roku aż 69.33% kredytów udzielonych w ramach tego programu była przeznaczona na zakup mieszkania na rynku wtórnym (9.10% na rynku pierwotnym, 21.57% na budowę domu jednorodzinnego), a w szczytowym momencie programu – roku 2011, gdzie wartość udzielonych kredytów wyniosła 10.25 mld złotych – rynek pierwotny (27.00%) wciąż pozostawał daleko w tyle za rynkiem wtórnym (53.87%), prześcigając jedynie budowę domów jednorodzinnych (19.13%)⁴⁵.

Zarówno z programu *Rodzina na swoim* jak i obecnego *Mieszkanie dla Młodych* może skorzystać zarówno małżeństwo z dzieckiem/dziećmi, jak i samotny dorosły w wieku 34 lat. Trzeba jednakże nadmienić, że w nowym programie znalazł się zapis nagradzający beneficjentów posiadających przynajmniej jedno dziecko 50% wyższą kwotą dofinansowania oraz w przypadku urodzenia trzeciego dziecka – dodatkowe wsparcie finansowe. Jest to krok w bardzo dobrą stronę i przy okazji następnego programu (lub też rozbudowy obecnego) powinien być kontynuowany poprzez rozbudowę dodatkowych świadczeń dla młodych wielodzietnych rodzin.

Otwarte pozostaje również pytanie, czy ustalony limit wiekowy nie jest zbyt wysoki. Intuicyjnie zmniejszenie limitu wiekowego do 32 czy nawet 30 lat pozwoliłoby przy identycznym budżecie zaoferować wyższe wsparcie lub dotrzeć do większej liczby faktycznie młodych ludzi, którzy wciąż mogą w znaczny sposób powiększyć swoją rodzinę. Takie działanie odniosłoby znacznie lepsze rezultaty, gdyby dodatkowo było połączone z wymogiem zawarcia związku małżeńskiego. Jako skrajny przykład może posłużyć finansowanie kredytu dla samotnego 35-latką, które choć może pobudzić sektor budownictwa, raczej nie przyniesie pozytywnych zmian w polskiej demografii. Dane statystyczne za 2013 rok stają jednak w obronie obecnych regulacji dotyczących limitu wiekowego – choć zdecydowanie najwięcej dzieci rodzi się w związkach w przedziale wiekowym 25-29 lat, grupa 30-34 lata wciąż cechuje się bardzo dużą liczbą urodzeń.

W przypadku związków małżeńskich sprawa prezentuje się odmiennie – najwięcej małżeństw jest zawieranych pomiędzy partnerami w wieku 25-29 lat, zaś na drugim miejscu plasują się związki mężczyzn z tego samego przedziału wiekowego z kobietami w wieku 20-24. Małżeństwa po 35 roku życia stanowią bardzo małą część ogółu⁴⁶. Oznacza to, że wprowadzenie wymogu pozostawania w związku małżeńskim wyeliminowałoby z programu przede wszystkim osoby, które nie zawrą małżeństwa w ogóle lub też zawrą go stosunkowo późno, co zwiększy prawdopodobieństwo, że będzie ono bezdzietne.

Na koniec warto również zauważyć, że program *Mieszkanie dla Młodych* wydaje się być zbyt skomplikowany w odbiorze ze względu na kilka wariantów wysokości wsparcia, podwójne limity powierzchni (kwalifikujące nieruchomości do udziału w programie i służące do

⁴⁵ www.bgk.com.pl/program-rodzina-na-swoim/dane-liczbowe-programu-rns (21.08.2014).

⁴⁶ demografia.stat.gov.pl (15.08.2014).

obliczania wysokość wsparcia) oraz dużą objętość nowej ustawy – liczba stron wzrosła z 10 (RnS) do 24 (Mdm). Jeśli tendencja ta zostanie utrzymana, kolejne programy będą coraz mniej przyjazne w odbiorze oraz trudniejsze w zrozumieniu i skorzystaniu z oferowanego przez nie wsparcia, co będzie jednak kompensowane coraz większą świadomością ludzi dotyczącą tego typu form wsparcia. Należy również oddać, że portal www.rodzina.gov.pl, na którym znajdują się wyczerpujące informacje m.in. na temat opisywanego programu, stara się w sposób maksymalnie przejrzysty i prosty wyjaśnić najważniejsze kwestie, co może być swojego rodzaju remedium na skomplikowany tekst ustawy.

Wnioski końcowe

Z ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi można wywnioskować, że ustawodawca nie był do końca pewny, który z jej elementów jest ważniejszy – wspieranie branży budowniczej czy też młodych rodzin. Choć przekaz tworzony przez rząd sugeruje przede wszystkim nacisk na to drugie, w rzeczywistości przynajmniej część zapisów (z ograniczeniem do rynku pierwotnego na czele) ma na celu wspieranie przede wszystkim przedsiębiorstw budowlanych.

Programy wspierające młode rodziny oraz zachęcające do posiadania większej liczby dzieci są niezwykle potrzebne w obliczu trudnej sytuacji demograficznej. Choć *Mieszkanie dla Młodych*, podobnie zresztą jak *Rodzina na swoim*, nie jest pozbawiony wad, może pomóc wielu rodzinom w nabyciu pierwszego mieszkania. Należy docenić korzystne zmiany w stosunku do programu *Rodzina na swoim*, w tym system bonusów dla rodzin posiadających dzieci.

Aby jednak można było mówić o efektywnym narzędziu polityki prorodzinnej, ustawa powinna być jednoznacznie nastawiona na pomoc rodzinom, a jej szczegółowe zapisy, zwłaszcza dotyczące maksymalnej powierzchni użytkowej – zwiększone. Obecne dążenie do realizacji dwóch nie do końca związanych ze sobą celów (wspierania młodych rodzin i pobudzania gospodarki) prowadzi do gorszych efektów w obu tych sferach, niż gdyby były one realizowane przy pomocy odrębnych ustaw. Taki też powinien być kierunek ewolucji przepisów, by sprawniej realizować cele polityki prorodzinnej.

Bibliografia

Opracowania

1. Białowas B., *Rządowy program pomocy państwa w zakupie pierwszego mieszkania*, „Finansowanie Nieruchomości” nr 1/2014 (38), Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 4-9.
2. *Dobry klimat dla rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP*, I. Kotowska (red.), Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, ISBN 978-83-935994-9-3.
3. Jajuga K., *Znaczenie nieruchomości w zarządzaniu finansami osobistymi – analiza procesu inwestycyjnego* [w:] *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 55-69.
4. *Opinie i Diagnozy nr 26: Rodzina i jej przemiany*, M. Grabowska (red.), CBOS, Warszawa 2013, ISSN 2083-1706.
5. *Opinie i Diagnozy nr 28: Młodzież 2013*, M. Grabowska, J. Kalka (red.), CBOS, Warszawa 2014, ISSN 2083-1706.
6. *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, notatka informacyjna, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
7. Ratajczyk S., *Program pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla Młodych*, „Finansowanie Nieruchomości” nr 2/2014 (39), Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 4-11.
8. Siemińska E., *Ryzyka inwestowania i finansowania na rynku nieruchomości w kontekście etyki i społecznej odpowiedzialności*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
9. Strączkowski Ł., *Motywy zakupu mieszkań – światło badań na lokalnym rynku mieszkaniowym* [w:] *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 141-154.
10. Surówka M., *Instrumenty realizacji polityki mieszkaniowej na przykładzie miasta Krakowa* [w:] *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 155-166.
11. Uwagi zgłoszone do projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych (projekt z dnia 28 listopada br.) w trakcie konsultacji społecznych, www.bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/2012_zd22/px_021012013_mdm_zestawienie_uwag_tabela_15_01_2013.pdf
12. *Założenia polityki ludnościowej Polski. Projekt*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2013.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. 2014 poz. 150).
2. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006 Nr 183 poz. 1354).
3. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013 poz. 1304).

Źródła internetowe

1. Portal Banku Gospodarstwa Krajowego, www.bgk.com.pl (15.06.2014).
2. www.rodzina.gov.pl (15.06.2014).

Polityka energetyczna



Żaneta Węgrzyn
Ekonomia SUM, I rok

Gaz ziemny w kontekście polityki energetycznej krajów członkowskich Unii Europejskiej

Wstęp

W dobie wielkiej niewiadomej państwa, głównie członkowie Unii Europejskiej, zaczynają się zastanawiać nad alternatywnymi źródłami pozyskania energii. Istotnym z punktu widzenia samych zainteresowanych jest głównie zapobieżenie emisji szkodliwych gazów do atmosfery. W owej pracy zostanie omówiona specyfika gazu pozyskiwanego z łupków i spojrzenie z perspektywy zarówno Polski, jak i także państw członkowskich UE. Patrząc na obecny obrót wydarzeń za wschodnią granicą Polski, nie jest łatwo podejmować decyzje, które będą ważyć na losie milionów ludzi.

Gaz z łupków – geneza powstawania ustawodawstwa unijnego

W obecnych czasach trudno wyobrazić sobie życie bez elektryczności. Z roku na rok zapotrzebowanie na energię wzrasta, w ciągu dwudziestu lat wzrosło na świecie o 40%¹ na osobę. Głównym źródłem energii jest ropa naftowa, na drugim miejscu węgiel, a następnie gaz ziemny, którego znaczenie wciąż rośnie. W Polsce kolejność na zapotrzebowanie poszczególnych nośników jest nieco odmienna, gdyż na pierwszym miejscu znajduje się węgiel (zarówno kamienny jak i brunatny), kolejno ropa i gaz ziemny. W związku z ograniczonymi zasobami energii konwencjonalnej, a także przeciwdziałaniu szkodliwym efektom wydobywania takich nośników, dokonuje się poszukiwań alternatywnych źródeł. Gaz ziemny uważany jest za jedyne paliwo (spośród kopalnych), którego wykorzystanie należy zwiększyć, by zapewnić realizację modelu zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego².

Gdy w 1973 roku wybuchł konflikt na Bliskim Wschodzie, przychylna krajom arabskim OPEC (Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową) postanowiła ukarać państwa popierające w konflikcie Izrael. W wyniku konfliktu ucierpiały przede wszystkim Stany Zjednoczone, których uzależnienie od ropy było znaczące. W 1998 roku George P. Mitchell, zdeterminowany inwestor, po wielu latach nieudanych prób eksploatacji gazu z łupków o niskiej przepuszczalności, odniósł niebywały sukces. Po bardzo kosztownym szczelinowaniu odwiertu, gaz w końcu zaczął płynąć stabilnie, przynosząc korzyści. Metody, przy użyciu których udało się osiągnąć sukces, implementowano do następnych basenów naftowych,

¹ M. Sidorczuk, „O gazie ziemnym w energetyce i nie tylko...” [w:] Państwowa służba geologiczna o gazie w łupkach, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2013, s. 12.

² Zeroenergetyczny wzrost gospodarczy to tak wzrost, któremu nie sprzyja wzrost zapotrzebowania na energię pozyskiwaną z pierwotnych źródeł.

dzięki czemu Stany Zjednoczone stały się liderem wydobycia gazu ziemnego w świecie.

Na kontynencie europejskim, wskutek wyżej wspomnianego konfliktu, ceny ropy naftowej gwałtownie wzrosły. Ówczesna Rada Wspólnot Europejskich opracowała strategię zakładającą spadek importu ropy o 13 punktów procentowych, czyli do poziomu 50%³. Na rysunku 1 przedstawiono oś czasu, na której zaznaczone zostały ważniejsze daty związane z ustawodawstwem unijnym w sprawie energetyki.

W Jednolitym Akcie Europejskim, oprócz wskazania na sposób wykorzystania zasobów naturalnych zaznaczono, iż Wspólnota nie może ingerować w żaden sposób w narodowy interes eksploataowania zasobów energetycznych, narzucając lub kierując politykę danego kraju. Mimo podpisania Traktatu z Maastricht, nie sporządzono żadnego dodatkowego zapisu odnoszącego się do strategii energetycznej. Jest natomiast uregulowana sprawa transportu i infrastruktury sieci transeuropejskich w kontekście energetyki i transportu. W ramach Pierwszego Pakietu Energetycznego opracowano dwie dyrektywy. Pierwsza z nich dotyczyła rynku gazu z 1996 roku, z kolei druga odnosiła się do elektryczności (1998). W kolejnych latach liberalizacja pogłębiała się i w roku 2003 utworzono Drugi Pakiet Klimatyczny.

W następnym roku w dyrektywie przyjętej przez Radę postawiono na monitoring obiegu gazu w krajach członkowskich. Miało to na celu zapewnienie bezpiecznej dostawy gazu, a w sytuacjach kryzysowych pomocy opartej na zasadzie solidarności. Bardzo ważnym momentem w historii tworzenia prawa UE jest sporządzenie dyrektywy z 2003 roku wprowadzająca wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego, w której nastąpiło rozdzielenie funkcji. Właściciel gazu nie mógł być jednocześnie właścicielem gazociągu, z czego głównie Rosja była niezadowolona.

W lipcu 2007 roku wprowadzono zasadę *Third Party Access*, zakładającą możliwość wyboru przez końcowego odbiorcę gazu sprzedawcę, biorąc pod uwagę konkurencyjność np. cen, korzystając przy tym z usług Operatora Systemu Przesyłkowego. Dyrektywa z 2009 roku dotyczyła utrzymania takich całkowitych zasobów ropy naftowej, by odpowiadały one 90 dniom średniego przywozu netto na dzień, bądź 61 dniom dziennego zużycia w kraju. Wybór był uzależniony od tego, która z tych wartości była wyższa w terminie nieprzekraczającym dzień 31 grudnia 2012 roku. W wyniku planowanych przedsięwzięć Jerzego Buzka, podpisano w 2010 roku *dokument Energy 2020 – A strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*. Zawarta w nim formuła 20:20:20 oznaczała kolejno:

1. spadek o 20% emisji gazów cieplarnianych do atmosfery w porównaniu z rokiem 1990;
2. zmniejszenie konsumpcji energii pierwotnej o 20% na rzecz efektywności energetycznej;
3. zwiększenie udziału energii odnawialnej w produkcji do 20%.

W jakim stopniu Unia Europejska będzie wykorzystywać nośniki energii, zależy w głównej mierze od tego, jakimi zasobami dysponuje. Kładąc nacisk na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, sporą przeszkodą dla wielu krajów członkowskich staje się eksploatacja zasobów naturalnych, znajdujących się na terenie konkretnego kraju. Często chęci, jakie wykazuje Unia nie są adekwatne do realnej sytuacji na rynku, gdyż dążąc do zniwelowania zmian klimatycznych spowodowanych nadmierną emisją gazów, nakłada się ogromne kary finansowe na biedniejsze kraje, które *de facto* nie stać na transportowanie droższych

³ Gaz ziemny jako element bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/gaz-ziemny-jako-element-bezpieczenstwa-energetycznego-unii-europejskiej (07.05.2014)

surowców z zagranicy i tym samym wstrzymuje się ich wzrost gospodarczy. Pomimo, iż podkreśla się znaczenie niskoemisyjnych nośników energii, w ostatnim czasie w dobrym świetle stawia się m. in. węgiel brunatny, wskazując na jego wystarczalność określaną w granicach 250-300 lat, w przeciwieństwie do gazu ziemnego, którego udokumentowane zasoby nie przedstawiają się tak optymistycznie.

Rysunek 1. Etapy powstawania ustawodawstwa unijnego



źródło: opracowanie własne na podstawie *Gaz ziemny jako element bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/gaz-ziemny-jako-element-bezpieczenstwa-energetycznego-unii-europejskiej> (07.05.2014).

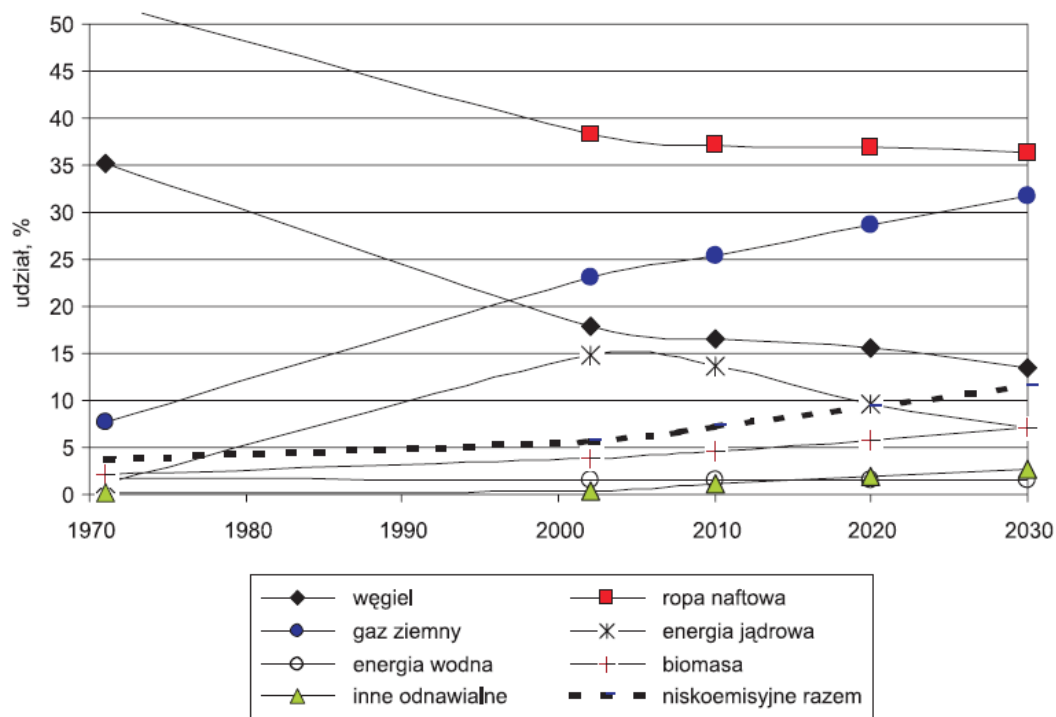
Zużycie energii w Unii Europejskiej– Analiza

Zasoby surowców Unii Europejskiej są nie są wystarczające do zaspokojenia pełnego zapotrzebowania na energię. Poniżej (wykresy 1 i 2) została przeprowadzona krótka analiza

obecnego zużycia surowców energetycznych, a także prognozy na najbliższe lata, które pozwolą realnie ocenić w jakim kierunku polityka Unii będzie zmierzać.

Na wykresie 2 przedstawiono zużycie energii według poszczególnych nośników, a także prognozy do 2030 roku przedstawiające zużycie przez całą Unię Europejską (ogółem).

Wykres 1 Zużycie energii do 2030 roku przez UE ogółem



źródło: K. Czaplicka-Kolarz, I. Pyka, *Miks energetyczny w Unii Europejskiej do 2030 r – rola paliw rodzimych* [w:] *Górnictwo i inżynieria, Zeszyt 2, 2007, s. 173.*

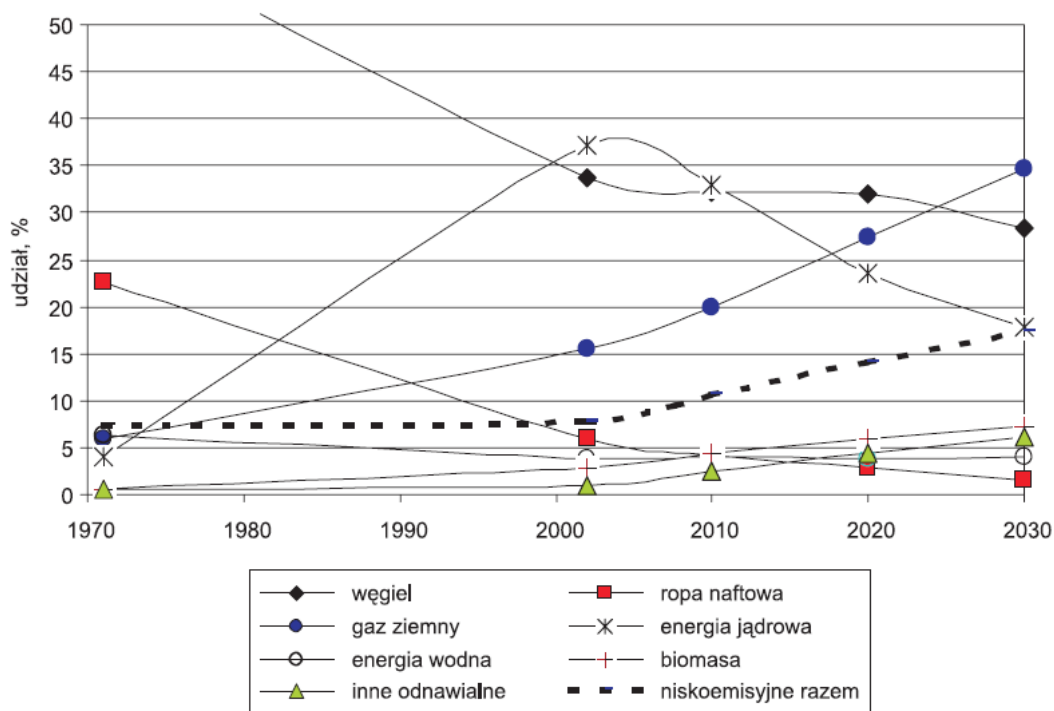
Jak można zaobserwować, zużycie gazu z łupków od roku 1970 znacznie wzrosło i będzie wzrastać w najbliższych latach, w przeciwieństwie do węgla, którego zużycie odnotowało gwałtowny spadek w 2000 roku i według prognoz będzie sukcesywnie spadać.

Na wykresie 2 zobrazowano strukturę zużycia nośników do wyprodukowania energii elektrycznej w UE. Zważając na fakt, iż zasoby naturalne kurczą się w Unii, import niektórych surowców takich jak np. gaz ziemny wzrośnie znacząco. W świetle ostatnich wydarzeń na Ukrainie i w Rosji, która jest głównym partnerem handlowym, Unia zaczęła się poważnie zastanawiać nad opracowaniem strategii, pozwalającej na równe traktowanie wszystkich nośników energii, w głównej mierze tych niskoemisyjnych.

Po ostatnim rozszerzeniu w 2007, kiedy to Bułgaria wraz z Rumunią dołączyły do UE, prawie 50% światowego wydobycia węgla brunatnego przypisuje się krajom członkowskim⁴.

⁴ K. Czaplicka-Kolarz, I. Pyka, *Miks energetyczny w Unii Europejskiej do 2030 r – rola paliw rodzimych* [w:] *Górnictwo i inżynieria, Zeszyt 2, 2007, s. 176.*

Wykres 2 Zużycie nośników do wyprodukowania energii elektrycznej w UE



źródło: K. Czaplicka-Kolarz, I. Pyka, *Miks energetyczny w Unii Europejskiej do 2030 r – rola paliw rodzimych* [w:] *Górnictwo i inżynieria*, Zeszyt 2, 2007, s. 174.

W tabeli 1 przedstawiono zużycie węgla brunatnego w 2005 roku, a także jego udziału w tworzeniu energii elektrycznej. Z danych w niej przedstawionych można wywnioskować, że głównymi producentami węgla w Unii są Niemcy, Grecja, Polska i Czechy. Znaczenie węgla brunatnego jest wzmacniane przez kilka czynników. Najważniejsze jakie należy wymienić to przede wszystkim fakt, iż pokłady węgla są spore, a także ceny energii wytwarzanej z tego surowca są niskie.

Międzynarodowa Agencja Energetyczna prognozuje, że w najbliższych latach świat ogarnie gorączka łupkowa, jednak nie na taką skalę jak obecnie w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego – prof. dr hab. Jerzy Nawrocki podkreśla, że wciąż nie do końca znany jest zasób gazu pozyskiwanego z łupków, a właśnie od zasobności surowca zależą w dużej mierze prognozy dotyczące zużycia. Dr inż. Andrzej Sikora – Prezes Zarządu Instytutu Studiów Energetycznych – uważa zaś, że spośród nośników energii to węgiel będzie stanowił ponad 50% wytwarzanej energii w skali światowej⁵.

⁵ Łupki – nasza przyszła energia?

www.boguslawsonik.pl/system/files/1919/original/%C5%81upki,%20nasza%20przysz%C5%82a%20energia_relacja%20z%20debaty.pdf?1398332864 (08.05.2014).

Tabela 1 Zestawienie krajów UE przodujących w produkcji węgla brunatnego

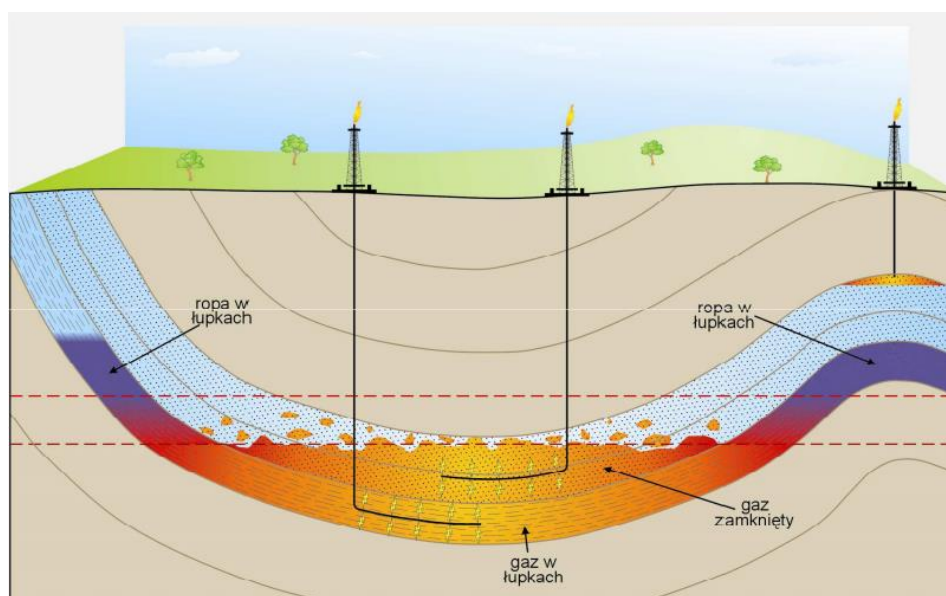
Kraj	Wielkość produkcji węgla brunatnego, mln ton	Udział węgla brunatnego w strukturze wytwarzania energii elektrycznej, %
Czechy	49	69
Estonia	15	b.d.
Niemcy	178	26
Grecja	67	70
Hiszpania	8	24
Węgry	10	9
Polska	62	34
Słowenia	5	34
Słowacja	3	7
Bułgaria	25	40
Rumunia	31	30
Finlandia	7	b.d.
Razem	460	9

źródło: K. Czaplicka-Kolarz, I. Pyka, *Miks energetyczny w Unii Europejskiej do 2030 r – rola paliw rodzimych* [w:] *Górnictwo i inżynieria*, Zeszyt 2, 2007, s. 176.

Rewolucja łupkowa w Polsce?

Polskie „łupki” powstały na dnie morza w okresie syluru i ordowiku. Osady ilasto-mułowcowe zmieszały się z materią organiczną (zachowana w osadach dzięki warunkom beztlenowym), które wskutek licznych pograżeń przekształciły się w łupki. Pod wpływem wzrostu temperatury przeobraziły się następnie w substancję zwaną kerogen, dzięki której zawdzięczamy czarną barwę łupków.

Rysunek 2 Niekonwencjonalne źródła gazu



źródło: *Niekonwencjonalne źródła gazu*, <http://gazlupkowy.pl/wp-content/uploads/2012/01/Niekonwencjonalne-z%C5%82o%C5%BCa-gazu-ziemnego-zachodnie-do%C5%9Bwiadczenia-oraz-obecne-perspektywy-poszukiwa%C5%84-w-Polsce-Pawe%C5%82-Poprawa-PIG-BIP.pdf> (05.05.2014).

niska, eksploatacja generuje wysokie nakłady finansowe, gdyż swobodny przepływ jest niemożliwy lub mało prawdopodobny. Dla łatwiejszego przepływu istotne jest także nasycenie skał wodą. Przy przeprowadzaniu badań, należy sprawdzić czy skały zawierają duże ilości krzemionki, ponieważ zwiększa ona przepuszczalność skały.

Na podstawie dojrzałości termicznej można określić strefy perspektywiczne występowania ropy naftowej lub gazu ziemnego w skałach łupkowych. Najniższą dojrzałość wykazują osady w północno – wschodniej części Polski. Dojrzałość termiczna wzrasta w okolicy brzeżnej strefy kratonu wschodnioeuropejskiego, co oznacza, że im głębokość jest większa, tym materia będzie wytwarzać jedynie gaz ziemny. Proces ten trwa do momentu wyczerpania możliwości generacyjnej skały macierzystej⁶.

Według badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, aż 72% osób zamieszkujących tereny, gdzie potencjalnie znajduje się gaz z łupków, jest „za” wydobywaniem. 60% ankietowanych odpowiedziało, że akceptują wydobywanie surowca w ich miejscu zamieszkania. Zadziwiającym jest fakt, że ponad 90% respondentów posiadało wiedzę z zakresu tego nośnika energii. Swą wiedzę opierają głównie na informacjach podawanych przez media takie jak telewizja (85%), prasa (54%), radio (49%), Internet (44%). Co więcej, 57% ankietowanych dobrze ocenia rzetelność informacji i wiedzy jaką posiada, natomiast 49% zdaje sobie sprawę z szans jakie niesie wydobywanie tego surowca, a 39% osób badanych rozumie zagrożenia. By wzbogacić wiedzę mieszkańców regionów objętych koncesją, należy prowadzić szerokie konsultacje społeczne, a także prowadzić kampanie informacyjne pogłębiające wiedzę, oraz przedstawiające w sposób rzetelny szanse i zagrożenia, które mogą wynikać z eksploatacji⁷.

Polska należąca do krajów wciąż rozwijających się, potrzebuje wsparcia technologicznego i finansowego by dokonać rozeznania w ilości zasobów gazu. W opinii prof. dr hab. inż. Stanisława Rychlickiego z Akademii Górniczo-Hutniczej, potrzeba od 150 do 300 odwiertów by się o tym przekonać. Jednakże zdarzały się przypadki, kiedy to badania w otworach nie dawały satysfakcjonujących rezultatów, które mogłyby warunkować istnienie produktywnego złoża. Ma to związek z odmiennością polskich złóż od tych amerykańskich, dlatego też zastosowane technologie przez Amerykanów nie zawsze się sprawdzały. Stąd istotnym elementem jest dopasowanie technologii do polskich warunków, gdyż złoża znajdujące się na terytorium naszego kraju znajdują się na innych głębokościach oraz mają inne parametry złożowe. Zdaniem profesora, edukacja w zakresie złóż niekonwencjonalnych w Polsce rozpoczęła się ze znacznym opóźnieniem, co pozwoliło przeciwnikom rozpocząć działania i przekonać ludzi o ich negatywnym wpływie na środowisko. Zdumiewające, iż przeciwnicy starają się narzucić swój tok rozumowania ludności zamieszkującej tereny, gdzie istnieje możliwość wydobywania niekonwencjonalnych złóż, kiedy to właśnie konwencjonalne stanowią zagrożenie dla środowiska w większym stopniu. Innowacyjność jaką niesie eksploatacja węglowodorów ze źródeł niekonwencjonalnych stanowi źródło niepewności. Obecnie powstają akty, które w ocenie ekspertów zmierzają we właściwym kierunku i nie powinny zniechęcać potencjalnych inwestorów do podjęcia działań. Nawet jeśli w wyniku przeprowadzonych badań okaże się, że zasoby są na tyle małe, iż eksploatacja ich jest nieopłacalna, to warto zaryzykować i przyciągnąć inwestorów zagranicznych, którzy dokonają

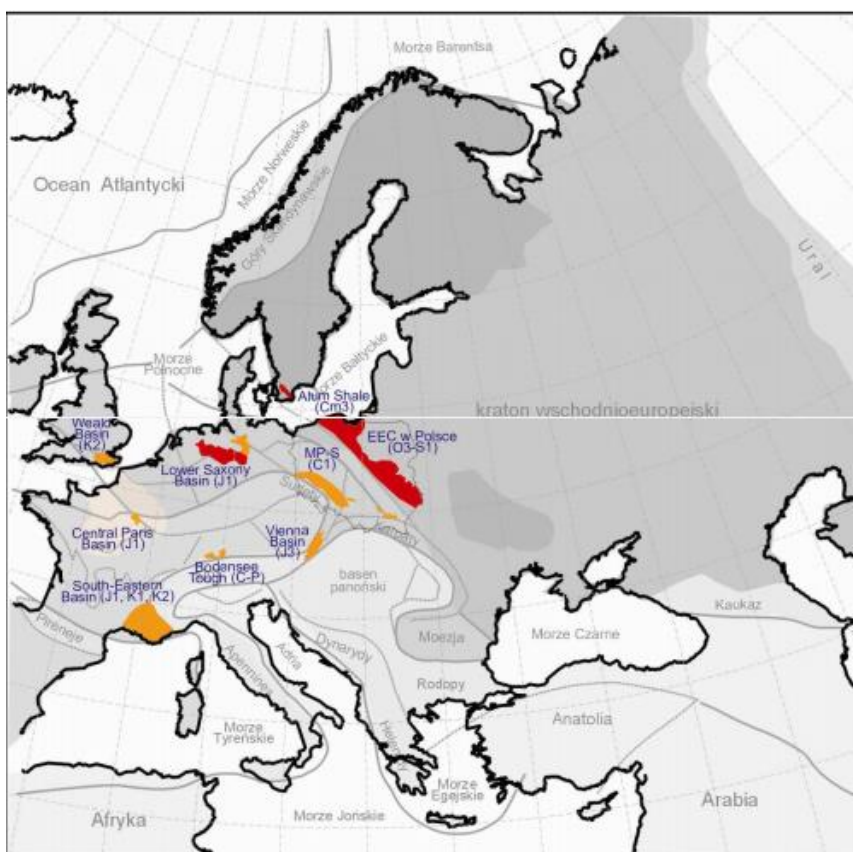
⁶ I. Grotek, M. Janas, „Dojrzałość termiczna materii organicznej”, [w:] Państwowa służba geologiczna o gazie w łupkach, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2013, s. 73-77.

⁷ Gaz z łupków w opinii publicznej, www.mos.gov.pl/arttykul/7_aktualnosci/21363_gaz_z_lupkow_w_opinii_spolecznej.html (05.05.2014).

rzetelnych pomiarów, zatrudnią pracowników, co oznacza, że powstaną nowe miejsca pracy, a w konsekwencji poprawi się sytuacja gospodarcza kraju.

W zależności od tego, jakimi zasobami dysponuje Europa, w tym Polska, warto zastanowić się czy sprzedaż gazu w Europie będzie tak opłacalna jak np. w USA, dlatego że im mniejsze zasoby, tym cena surowca będzie wyższa.

Rysunek 4 Mapa Europy – występowanie niekonwencjonalnych złóż gazu w Europie



źródło: Niekonwencjonalne złoża gazu w Europie, www.oddzialywaniagazulupkowego.pl/menu/36,europa (05.05.2014).

Na rysunku 4 przedstawiono potencjalnie interesujące pod kątem przyszłych poszukiwań obszary europejskich basenów. Ile tak naprawdę gazu znajduje się w skałach – trudno oszacować bez kompleksowych badań geofizycznych i geologicznych.

W analizie SWOT (tabela 2) przedstawiono najważniejsze argumenty i kontrargumenty nawiązujące do eksploatacji gazu z łupków.

Można jednak, stosując odpowiednią technologię – tańszą niż amerykańską i odpowiednią do naszych szacowanych zasobów – zniwelować zagrożenia. Z jednej strony rząd powinien dążyć do zniesienia obciążeń administracyjnych w pozyskiwaniu koncesji oraz prowadzić dialog społeczny i przeprowadzić kampanie informacyjne. Z drugiej zaś – przedsiębiorstwa powinny wspierać rząd swoim zapleczem naukowym, które pomogłoby wypracować odpowiednie akty. Powinny także stosować technologię, która nie narażałaby w znaczącym stopniu środowisko na szkodliwe oddziaływanie jak i dokonywać racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych bez szkody dla lokalnych mieszkańców. Ponadto warto zwrócić uwagę, że w pasie występowania łupków gęstość zaludnienia jest niewielka. Pas ten przechodzi przez województwa takie jak: pomorskie, wschodnia część kujawsko-pomorskiego, mazowieckie, lubelskie, a także północna część warmińsko-mazurskiego i południowa – podlaskiego.

Tabela 2 Analiza SWOT eksploatacji gazu z łupków

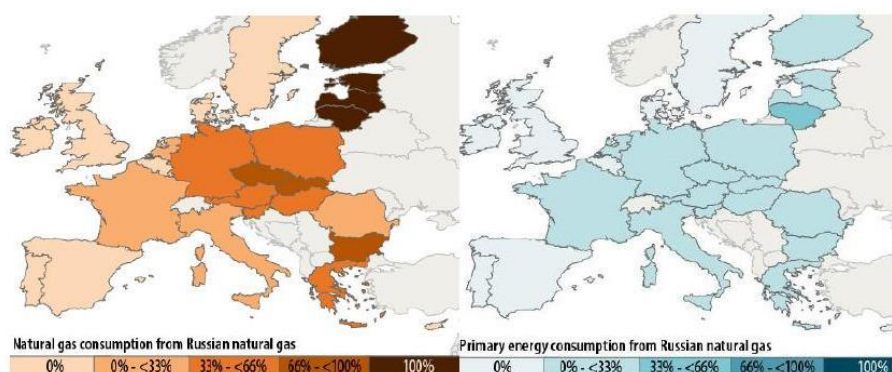
Mocne strony	Słabe strony
• mniejsza emisja CO₂ • innowacyjność • duże zaplecze naukowe	• wysokie koszty eksploatacji • nadmierny hałas przy wierceniu • niska świadomość społeczeństwa
Szanse	Zagrożenia
• nowe miejsca pracy • uniezależnienie się od Rosji • bezpieczeństwo energetyczne • rozwój infrastruktury gazowniczej	• wzrost cen gazu • niewłaściwe gospodarowanie odpadami • nadmierny pobór wody pitnej • degradacja gleb

źródło: opracowanie własne.

Problem energetyczny w UE

Jakie znaczenie niosłaby eksploatacja węglowodorów niekonwencjonalnych dla Unii Europejskiej? Główny krajem, z którego Unia importuje gaz ziemny jest obecnie Rosja (34%), następnie Norwegia (30%) i Algieria (15%)⁸. W sytuacji, kiedy Federacja Rosyjska nie jest darzona zaufaniem ze strony nie tylko państw członkowskich, ale też innych krajów, Unia potrzebuje szybkiej strategii, pozwalającej uniezależnić się od gazu rosyjskiego (rocznie importowanych jest ok 130 mld m³). Na szczęście Unia może kupować gaz od innych krajów, m. in. od Norwegii, która ma bezpośredni dostęp do Morza Północnego, bogatego w złoża. Niedawno rozpoczęto poszukiwania na Morzu Barentsa, co pozwala wysnuć przypuszczenia na długoterminową współpracę z tym państwem. Drugą, choć bardziej kosztowną opcją jest gaz importowany rurami z północnej części Afryki. Wszystko jednak zależy od dosyć dynamicznie rozwijającej się sytuacji na Ukrainie.

Rysunek 5 Zależność UE27 od rosyjskiego gazu



źródło: M. Ratner, P. Belkin, J. Nichol, S. Woehrel, *Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Diversification*, Congressional Research Service, 13 marca 2012, s. 14.

Rynek Federacji Rosyjskiej jest mocno skorelowany z rynkami światowymi. Od tego, czy gaz uda się sprzedać innym krajom, zależy stan koniunktury gospodarki Rosji. W strategii energetycznej kraju do 2030 roku podkreślono potrzebę zmniejszenia tej zależności. Należy zaznaczyć, że polityka energetyczna stawiana jest na pierwszy miejscu i jest priorytetem dla

⁸Gaz ziemny jako element bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, www.geopolitics.pl/analizy/2027-gaz-ziemny-jako-element-bezpieczenstwa-energetycznego-unii-europejskiej (08.05.2014).

Rosji. W związku z tym w 2003 roku podjęto decyzję mającą na celu utajnienie wszelkich informacji dotyczących ilości zasobów, ich eksploatacji oraz lokalizacji, a także produkcji. Sytuacja jest na tyle poważna, że kwestia zasobów nabrała politycznego charakteru, dlatego też firmom zagranicznym ogranicza się możliwość inwestowania, bądź posiadania udziałów w eksploatacji, głównie gazu ziemnego i ropy naftowej. Tytuł „supermocarstwa” świetnie wpasowuje się w obecne realia. Patrząc na zużycie energii i ilość gazu przesyłaną krajom członkowskim można wysnuć wnioski, że Federacja Rosyjska jest skuteczna w prowadzeniu polityki zagranicznej z tymi krajami. Ciężko stwierdzić, co będzie dalej z rosyjskim imperium, jeśli kraje unijne zerwą stosunki z FR i zaczną pracować nad relacjami z krajami, z których również można importować nośniki energii.

Zakończenie

W związku ze wzrostem znaczenia ochrony środowiska, należy szukać alternatywnych źródeł energii, których oddziaływanie nie będzie szkodliwe dla atmosfery ani dla budżetów krajów. Prognozy długoterminowe wskazują na znaczny wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny w najbliższych latach. Ma to związek z jego szerokim zastosowaniem. Jest także bardzo ekonomicznym paliwem kopalnym, gdyż wytwarza najwięcej energii przy spalaniu kilograma surowca. Badania opinii publicznej wskazują na duże poparcie ze strony społeczeństwa, nawet ekologów. Poszukiwanie nowych zasobów pozwoliłoby na stopniowe odchodzenie od eksploatacji węgla szkodliwego dla środowiska. Polityka Unii Europejskiej w zakresie energetyki, chociaż jeszcze nie jest dopracowana, pozwoliłaby na obniżenie cen gazu dla konsumentów, pod warunkiem, że wydobywanie gazu odbywałoby się na terenie krajów członkowskich.

Innym natomiast rozwiązaniem byłoby wprowadzanie ułatwień dla przedsiębiorstw w formie dyrektyw, które pozwoliłyby konkurować zgodnie z zasadami wolnorynkowymi z przedsiębiorstwami unijnymi. Dodatkowo, akty powinny być bardziej dostosowane do bieżącej sytuacji na rynku, aniżeli stworzone w celu samego istnienia. Ponadto, harmonizacja procedur we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej prowadziłaby do łatwiejszego porównywania różnych problemów zaistniałych w poszczególnych państwach. Obecnie okres oczekiwania na pozwolenie jest stosunkowo zbyt długi, co zniechęca przedsiębiorstwa do podejmowania działań. Kraje członkowskie Unii powinny dążyć do integracji i zmniejszenia czasu oczekiwania, a także do zapewnienia dodatkowych środków ułatwiających i wspierających działania poszukiwawcze alternatywnych źródeł energii.

Oprócz konkurencji i pomocy finansowej dla państw, Jednolity Europejski Rynek Energetyczny powinien zostać rozszerzony również o przepisy odnoszące się do zamówień publicznych, a także nowego dorobku środowiska, czy też zakresu rozstrzygania ewentualnych sporów.

Bibliografia

Opracowania

1. Czaplicka-Kolarz, I. Pyka, *Miks energetyczny w Unii Europejskiej do 2030 r – rola paliw rodzimych* [w:] „Górnictwo i inżynieria”, Zeszyt 2, 2007.
2. Grotek I., Janas M., *Dojrzałość termiczna materii organicznej*, [w:] „Państwowa służba geologiczna o gazie w łupkach”, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2013.
3. Sidorczuk M., *O gazie ziemnym w energetyce i nie tylko...* [w:] „Państwowa służba geologiczna o gazie w łupkach”, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2013.

Źródła internetowe

1. Gaz ziemny jako element bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/gaz-ziemny-jako-element-bezpieczenstwa-energetycznego-unii-europejskiej (07.05.2014).
2. Gaz ziemny jako element bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, www.geopolitics.pl/analizy/2027-gaz-ziemny-jako-element-bezpieczenstwa-energetycznego-unii-europejskiej (08.05.2014).
3. Gaz z łupków w opinii publicznej, www.mos.gov.pl/arttykul/7_aktualnosci/21363_gaz_z_lupkow_w_opinii_spolecznej.html (05.05.2014).
4. Niekonwencjonalne złoża gazu w Europie, www.oddzialywaniagazulupkowego.pl/menu/36,europa (05.05.2014).
5. Niekonwencjonalne źródła gazu, www.gazlupkowy.pl/wp-content/uploads/2012/01/Niekonwencjonalne-z%C5%82o%C5%BCa-gazu-ziemnego-zachodnie-do%C5%9Bwiadczenia-oraz-obecne-perspektywy-poszukiwa%C5%84-w-Polsce-Pawe%C5%82-Poprawa-PIG-BIP.pdf (05.05.2014).

zapraszamy również do lektury naszego poprzedniego numeru
zeszytu naukowego:

http://issuu.com/knphp/docs/knphp_zeszyt_naukowy_nr2/0