

e-Politikon

Numer XXI, wiosna 2017

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)

Redaktor numeru

dr Olgierd Annusewicz

Redaktorzy tematyczni

dr Izolda Bokszczanin; dr hab. Rafał Chwedoruk;
dr Tomasz Godlewski, prof. Jolanta Itrich-Drabarek;
dr Marek Kochan; dr Krzysztof Księżopolski;
dr Anna Materska-Sosnowska;
dr Renata Mieńkowska-Norkiene; dr Andżelika Mirska,
dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz; dr Błażej Poboży;
dr hab. Tomasz Słomka; Jarosław Spychała;
dr hab. Jerzy Szczupaczyński, dr hab. Adam Szymański;
dr Marcin Tobiasz; prof. Andrzej Wierzbicki;
dr hab. Justyna Zajęc; dr hab. Jakub Zajączkowski;
dr hab. Jacek Zaleśny; dr hab. Piotr Załęski;
dr Aleksandra Gasztold; dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Monika Łępicka
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Wsparcie redakcyjne

Adriana Baranowska, Patrycja Bytner

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Warszawa 2017

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Nowy Świat 69

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp	5
-------------	---

Olgierd Annusewicz, Tomasz Matynia

Komunikowanie reform społecznych – aspekt zarządzania ryzykiem komunikacyjnym	8
---	---

Konrad Niklewicz

Communicating Reform through Social Media: Opportunities and Risks	28
--	----

Karolina Brylska

Bezpieczna przyszłość czy skok na kasę? Reforma OFE 2013 r. W tytułach i lidach tekstów prasowych	47
---	----

Krzysztof Tomaszewski

Komunikowanie reform w polityce energetycznej Unii Europejskiej na przykładzie zielonych i białych ksiąg	78
--	----

Ewa Nowak-Teter

Rodzaje i przejawy tendencyjności w telewizyjnych programach informacyjnych	102
---	-----

VARIA

Paweł Malendowicz

Sceptycyzm wobec integracji europejskiej a antyunijny radykalizm. Przykład Węgier i Polski	136
--	-----

Aleksandra Gasztold

Strategie antyterrorystyczne USA i RFN po 11 września 2001 roku	155
---	-----

Autorzy	184
---------------	-----

Contents

Introduction.....	5
-------------------	---

Olgierd Annusewicz

Social Reforms Communication – Aspect of Communication Risk Management.....	8
---	---

Konrad Niklewicz

Communicating Reform through Social Media: Opportunities and Risks.....	28
---	----

Karolina Brylska

Secure Future or Cash Hunting? The Reform of Open Pension Funds in Newspapers Headlines and Leads	47
---	----

Krzysztof Tomaszewski

Communicating Reforms in Energy Policy of the EU – the Example of Green and White Books	78
---	----

Ewa Nowak-Teter

Media Bias in Polish TV News Programs. Types and Symptoms	102
---	-----

VARIA

Paweł Malendowicz

Skepticism towards European Integration versus Anti-Union Radicalism. The Example of Hungary and Poland	136
---	-----

Aleksandra Gasztold

US and German Counterterrorism Strategies after September 11, 2001.....	155
---	-----

Authors	184
---------------	-----

Wstęp

Szanowni Państwo,

we współczesnych społeczeństwach demokracji zachodnich widoczne są zmiany nastrojów. W kolejnych państwach wybory wygrywają partie, które w swoich programach zapisują obietnice wprowadzenia często rewolucyjnych reform. Także polskie rządy – właściwie od początku transformacji ustrojowej – podejmują działania zmierzające do często głębokich zmian systemu politycznego, ekonomicznego czy w obszarze polityk społecznych. Zmiana stała się więc stałym elementem życia publicznego. Zmiany mają wielu zwolenników, choć zwykle w części społeczeństwa rodzą poczucie niepewności, zagrożenia i sprzeciwu wobec rekonstrukcji rzeczywistości, do której ludzie są przyzwyczajeni (nawet jeśli dostrzegają jej mankamenty). Zmiany budzą więc opór. Może on – w przypadku błędów lub braku komunikacji – doprowadzić do zatrzymania reformy, osłabienia poparcia społecznego dla ugrupowania politycznego forsującego zmianę, a w skrajnym przypadku do upadku rządu czy odwołania odpowiedzialnego za projekt polityka.

Dodatkowym wyzwaniem związanym z reformami jest to, że najczęściej po wdrożeniu zmiany następuje długi okres oczekiwania na jej pozytywne efekty. Czyni to proces reformatorski wrażliwym na wahania poparcia społecznego, będącego bardziej pochodną medialnego obrazu samej zmiany niż jej rzeczywistych skutków.

W związku z powyższym w niniejszym numerze „e-Politikonu”, który oddajemy naszym Czytelnikom, postanowiliśmy podjąć tematykę komunikowania zmiany, komunikowania reform. Publikacja zawiera pięć artykułów związanych z tematem numeru oraz dwa w części Varia.

W artykule otwierającym pt. *Komunikowanie reform społecznych – aspekt zarządzania ryzykiem komunikacyjnym*, autor niniejszego wstępu oraz Tomasz Matynia

prezentują autorskie podejście do zarządzania ryzykiem komunikacyjnym w procesach wprowadzania reform społecznych, czyli zmian inicjowanych i realizowanych przez administrację publiczną, a dotyczących obszarów takich jak polityka zdrowotna, edukacyjna, nauka czy opieka społeczna.

Z kolei Konrad Niklewicz ukazuje specyfikę wykorzystania mediów społecznościowych w komunikowaniu zmiany. Autor, pisząc o kanałach komunikacyjnych, wskazuje na te ich cechy, które powodują, że są one szczególnie użyteczne w budowaniu poparcia, zrozumienia oraz w komunikowaniu reform. Jednocześnie wymienia wyzwania i trudności związane z komunikacją poprzez *social media*.

Kolejne dwa artykuły stanowią swego rodzaju studia przypadków. Karolina Brylska analizuje sposób komunikowania reformy systemu emerytalnego, przeprowadzonej przez rząd Donalda Tuska w 2013 r. Tekst przedstawia wybrane ustalenia szerszego projektu badawczego, poświęconego analizie dyskursu prasowego wytworzonego wokół tego zagadnienia. Z kolei Krzysztof Tomaszewski w artykule pt. *Komunikowanie reform w polityce energetycznej Unii Europejskiej na przykładzie zielonych i białych ksiąg* prezentuje znaczenie zielonych i białych ksiąg jako instrumentów służących komunikowaniu kluczowych reform w polityce energetycznej Unii Europejskiej.

W ostatnim tekście, należącym do artykułów poświęconych tematowi numeru, Ewa Nowak-Teter podejmuje tematykę komunikacji zmiany z perspektywy medioznawcy. W swojej publikacji, zatytułowanej *Rodzaje i przejawy tendencyjności w telewizyjnych programach informacyjnych w Polsce*, analizuje, jak reformy rządowe prezentowane są przez media. Autorka bada obiektywność/brak obiektywności przekazów medialnych w Polsce, a także zakres, typ i przejawy jej występowania w wybranych przykładach tychże przekazów.

W części Varia prezentujemy dwa artykuły: Pawła Malendowicza pt. *Sceptycyzm wobec integracji europejskiej a antyunijny radykalizm. Przykład Węgier i Polski*

Olgierd Annusewicz

Olgierd Annusewicz, Tomasz Matynia

KOMUNIKOWANIE REFORM SPOŁECZNYCH – ASPEKT ZARZĄDZANIA RYZYKIEM KOMUNIKACYJNYM

Słowa kluczowe:

zmiana, zarządzanie zmianą, ryzyko komunikacyjne, reforma społeczna

Wprowadzenie

Jak pisze Liz Clarke w klasycznej, wydanej w 1997 r., pracy o zarządzaniu zmianą, *zmiana boli*¹. Autorka wskazuje, że przewidywalność i rutyna są postrzegane jako gwarancja przetrwania i dają poczucie bezpieczeństwa, natomiast zmiana niesie lęk, przede wszystkim przed nieznanym. Mimo że ludzie często zdają się racjonalnie akceptować konieczność zmiany oraz jej zakres, to emocje, które się w nich pojawiają, świadczą o czymś przeciwnym. Niechęć wobec zmiany jest naturalną reakcją wynikającą z obaw o przyszłość². Co ciekawe, ta klasyczna praca odnosi się do zarządzania organizacją biznesową i opisuje zachowania człowieka w środowisku pracy. Jednak jeśli przyjąć, że praca, przynosząc dochód, umożliwia człowiekowi zaspokojenie podstawowych potrzeb fizjologicznych i bezpieczeństwa, to okaże się, że istnieje istotna paralela pomiędzy zmianami w organizacji pracy a zmianami w obszarze polityk społecznych. Te odnoszą się bowiem także do głównych potrzeb człowieka. Zmiana w tym obszarze również w naturalny sposób będzie powodowała opór – bez względu, czy była ona zapowiedziana w kampanii wyborczej, czy też została wprowadzona *ad hoc* – przy czym w tym drugim przypadku ów opór będzie silniejszy.

¹ L. Clarke, *Zarządzanie zmianą*, Warszawa 1997, s. 95.

² Tamże, s. 96-97.

Pojęcie *zarządzanie zmianą* odnosi się do procesów związanych z zaplanowaniem, zorganizowaniem i przeprowadzeniem działania, którego rezultatem jest modyfikacja określonego fragmentu rzeczywistości. Można oczywiście rekonstruować obecne w literaturze przedmiotu definicje i podejścia do tego zagadnienia, jednak Autorom niniejszego opracowania zależy na jego możliwie (jak na standardy artykułu publikowanego w czasopiśmie naukowym) praktycznym charakterze.

W zarządzaniu zmianą, w szczególności zaś zarządzaniu procesami reform społecznych, kluczowe są dwa aspekty: organizacyjny oraz komunikacyjny. Pierwszy związany jest bezpośrednio z zaplanowaniem, organizacją i technicznym wdrożeniem planu zmiany, drugi polega na wytłumaczeniu potrzeby, istoty i konsekwencji zmiany jej interesariuszom – osobom i podmiotom, których bezpośrednio dotyczy: ma na nie wpływ, wymaga ich aktywności, od nich zależy jej powodzenie. To właśnie aspekt komunikacyjny stanowić będzie przedmiot poniższych analiz. Na podstawie dostępnej literatury, a przede wszystkim zgromadzonych przez autorów doświadczeń³ podjęta zostanie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o działania komunikacyjne strony inicjującej reformę społeczną decydujące o pozytywnym odbiorze zmiany – zarówno przez jej interesariuszy, jak i ogół wyborców, których polityczne nastawienie do rządzących stanowi często istotne kryterium podejmowania decyzji politycznych.

Sam w sobie społeczny odbiór zmiany nie jest jedynym czynnikiem decydującym o powodzeniu reformy. Nie sposób lekceważyć takich aspektów jak organizacyjny, finansowy, polityczny czy legislacyjny. Należy również pamiętać o relacjach zachodzących pomiędzy poszczególnymi ujęciami. Jednak to kwestie komunikacyjne będą stanowiły główny przedmiot zainteresowania Autorów. Polem ba-

³ Mowa o doświadczeniach w zarządzaniu projektami zmiany zarówno w środowisku biznesowym, jak i w administracji publicznej. Niestety, ze względu na zasady poufności obowiązujące Autorów niemożliwe było przedstawienie szczegółowych opisów przypadków, co stanowi ograniczenie artykułu.

dawczym będą szeroko rozumiane reformy społeczne, czyli zmiany inicjowane i realizowane przez administrację publiczną, dotyczące obszarów, takich jak polityka zdrowotna, edukacyjna, nauka czy opieka społeczna.

Adam Kurzynowski definiuje politykę społeczną jako działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie⁴. Reformy odnoszące się do tych obszarów nazywać będziemy reformami społecznymi. Będą nimi więc systemowe zmiany w obszarze opieki zdrowotnej, reformy systemu edukacji, szkolnictwa wyższego, mechanizmów opieki społecznej czy wspierania osób niepełnosprawnych.

Wprawdzie, jak zaznaczono wyżej, główne pole niniejszego opracowania stanowić będzie aspekt komunikacyjny zarządzania zmianą, to jednak ważnym dla zrozumienia prezentowanego podejścia jest odwołanie się do samego procesu organizacyjnego. Ten można bowiem opisać przy pomocy pojęcia *zarządzanie projektem*, czyli przedsięwzięciem – złożonym, wielopodmiotowym działaniem, prowadzonym według planu, który ze względu na swoje skomplikowanie bywa sporządzany przy pomocy specjalnych metod⁵. Jak wskazują Michał Trocki, Bartosz Grucza i Krzysztof Ogonek, podstawowe cechy określające projekty to:

- cele (realizowane dla osiągnięcia zdefiniowanego celu głównego, opisanego w sposób umożliwiający stwierdzenie, że został on osiągnięty),
- niepowtarzalność,
- złożoność,

⁴ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 11.

⁵ T. Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1970, s. 193.

- określoność w czasie (projekt odbywa się w skończonym przedziale czasu, ma wyróżniony początek i koniec)⁶.

Nie wdając się w szczegóły różniące poszczególne podejścia do definiowania projektu oraz metodyki zarządzania projektami⁷, należy podkreślić, że jednym z obszarów zarządzania projektem jest zarządzanie ryzykiem. Ryzyko – według PMBoK – to niepewne zdarzenie lub warunek, który jeśli się zdarzy, ma pozytywny lub negatywny wpływ na jeden lub kilka celów projektu⁸. Ujęcie to jest neutralne, tzn. nie traktuje ryzyka jedynie jako zagrożenia. Wydaje się jednak, że w przypadku polityki i reform społecznych to właśnie analiza zagrożeń rozumianych jako sytuacje, które mogą mieć negatywny wpływ na powodzenie reformy i przygotowanie do nich, może dać większą wartość dodaną w procesie zarządzania zmianą w obszarze polityk publicznych. Wychodząc z powyższych założeń i podejścia projektowego, można zaproponować wprowadzenie do dyskursu pojęcia *ryzyko komunikacyjne*, ewentualnie *ryzyko komunikacyjne w zarządzaniu zmianą*⁹. Chodzi o takie zdarzenia, które wiążą się z wprowadzaniem zmiany, zachodzące w przestrzeni publicznej oraz wynikające z aktywności komunikacyjnej interesariuszy zmiany. Przykładami takich zdarzeń mogą być: protesty wybranych grup społecznych, głosy krytyczne wobec reformy albo ze strony politycznych przeciwników, albo ze strony ekspertów (bezpośrednio politycznie niezaangażowanych). Mogą one mieć wpływ na zmianę, a mianowicie na jej społeczny odbiór, zakres, a nawet

⁶ M. Trocki, B. Grucza, K. Ogonek, *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2011, s. 17-18.

⁷ Trzy najpopularniejsze podejścia metodyki zarządzania projektami to: Project Managment Body of Knowledge (PMBok), opracowany przez stowarzyszenie Project Managment Institute, PRINCE2 oraz podejście International Project Managment Assotiation (IPMA).

⁸ *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Fifth Edition, Project Management Institute 2013, s. 559.

⁹ Pojęcie *ryzyko komunikacyjne* w obszarze nauk społecznych jest konceptem oryginalnym. Nie występuje ono w dostępnej polsko- i anglojęzycznej literaturze przedmiotu. Pojawia się pojęcie o takiej samej nazwie w obszarze finansów i ubezpieczeń – odnosi się ono do zagrożeń w transporcie i związane jest z branżą ubezpieczeń komunikacyjnych. T.T. Kaczmarek, w jednej z najbardziej interdyscyplinarnych prac dotyczących zarządzania ryzykiem, nie wymienia tego rodzaju zagrożeń, które są przedmiotem niniejszej pracy. Por. T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010.

jej powodzenie – w skrajnym przypadku ryzyko, które nie zostanie zarządzane, może doprowadzić do przerwania, zaniechania zmiany lub uniemożliwić jej przeprowadzenie.

Prezentowane poniżej autorskie podejście do zarządzania ryzykiem komunikacyjnym w zarządzaniu zmianą opiera się na analizie zagrożeń, czyli potencjalnych głosów krytycznych oraz działań, które mogą zostać podjęte przez interesariuszy i być skierowane przeciw zmianie. Kluczowy cel, korzyść, jaką może w praktyce dać zarządzanie ryzykiem komunikacyjnym, to ograniczenie negatywnych skutków politycznych, związanych z wprowadzeniem reformy, wynikających z nieumiejętnego zarządzania oporem wobec zmiany i niezarządzania ryzykiem, łączących się z utratą poparcia politycznego, generowaniem elektoratu negatywnego czy wreszcie kontestowaniem reformy/zmiany przez istotne dla politycznego sponsora zmiany grupy elektoratu.

Zarządzanie ryzykiem w komunikacji reform społecznych – propozycja podejścia

Podejście do zarządzania ryzykiem komunikacyjnym składa się z dwóch faz – analitycznej oraz kreatywnej. Faza analityczna obejmuje następujące analizy: przeciwników, problemów, prawdopodobieństwa oraz wpływu.

Celem **analizy przeciwników** jest określenie potencjalnych grup interesariuszy, którzy mogą być zmianie niechętni – bez względu na przyczynę. Analiza ta polega na próbie udzielenia odpowiedzi na liczne pytania. Brzmiały one następująco: *Kogo pośrednio i bezpośrednio dotyczy zmiana? Czyje interesy są faktycznie naruszane? Dla kogo reforma oznacza istotną zmianę, konieczność nauczenia się funkcjonowania w nowej rzeczywistości, niekoniecznie gorszej? Kto jest autorem obecnych rozwiązań systemowych? Kto jest lub kto może być liderem opinii (ekspertem medialnym) w reformowanym obszarze?* Analiza przeciwników oraz określenie interesariuszy zmiany stanowi punkt wyjścia do zdefiniowania grup docelowych procesu komunikacji zmiany.

Analiza problemów z kolei służy identyfikacji potencjalnych zarzutów, jakie zaangażowani interesariusze mogą przedstawić podczas debaty publicznej. Chodzi tu zarówno o ewentualne realne problemy, które zmiana może sprawić niektórym grupom interesariuszy, jak i o zarzuty odnoszące się do problemów nieistotnych, ale podnoszone przez opozycję, która ze swej natury może być przeciwna rozwiązaniom promowanym przez aktualną większość rządową. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że z punktu widzenia dyskursu publicznego realność i nierealność potencjalnych zarzutów nie ma znaczenia, gdyż dyskusja nad nimi może mieć znaczenie dla społecznego odbioru zmiany. Istotne jest zatem, aby zidentyfikować potencjalne problemy komunikacyjne, wynikające zarówno z tego, co komunikuje autor reformy (i tego, jak komunikuje), oraz te, których źródłem jest działalność przeciwników zmiany. Analiza problemów pozwala również na określenie tematyki i treści, które powinny być komunikowane w procesie przygotowania i wdrożenia reformy, co ma miejsce w fazie kreatywnej.

Synteza analizy problemów oraz przeciwników pozwala na zdefiniowanie potencjalnych ryzyk komunikacyjnych, czyli określenie: 1) jakie działania mogą zostać podjęte przez interesariuszy niechętnych reformie; 2) jakim zainteresowaniem mediów mogą cieszyć się te działania; 3) jakie komunikaty i przez kogo mogą zostać nadane w czasie wprowadzania zmiany. Każde zidentyfikowane ryzyko powinno zostać ocenione pod względem **prawdopodobieństwa** jego zmaterializowania oraz **wpływu** na odbiór zmiany i ewentualnie reformę jako taką. Nie sposób bowiem wykluczyć, że negatywny odbiór społeczny zmiany, wynikający z negatywnego jej przedstawienia w dyskursie publicznym, może spowodować rezygnację rządzących z reformy, ze względu na jej zbyt wysoki koszt polityczny, tj. utratę poparcia społecznego.

Faza kreatywna zarządzania ryzykiem komunikacyjnym polega na wypracowaniu dwóch rodzajów działań: proaktywnych oraz reaktywnych. Działania proaktywne to środki zapobiegawcze, podejmowane w celu minimalizowania prawdopodo-

bieństwa wystąpienia ryzyka, reaktywne zaś – w celu minimalizowania negatywnych skutków ryzyka, gdy już się ono zmaterializuje.

Działania zarówno proaktywne, jak i reaktywne mogą mieć charakter komunikacyjny, ale też merytoryczny, ingerujący z zakres zmiany, zmieniający niektóre elementy reformy. Efektem obu faz analitycznych powinien być dokument pt. *Rejestr ryzyk komunikacyjnych*, zawierający nazwę i opis ryzyka, w tym identyfikujący jego potencjalne źródło (nadawcę oraz przyczyny wystąpienia), analizę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, jego wpływu na zmianę, a także opis działań proaktywnych i reaktywnych. Istotnym elementem takiego dokumentu wspierającego zarządzanie procesem reformowania jest wskazanie tzw. właściciela ryzyka, czyli osoby lub podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie działań proaktywnych i reaktywnych.

Przeprowadzenie prac analitycznych oraz wypracowanie rejestru ryzyk komunikacyjnych stanowi wstęp do procesu komunikowania zmiany. Proces ten zmierza przede wszystkim do promocji reformy, ale też (poprzez odpowiadanie na zdefiniowane ryzyka) do zminimalizowania negatywnych skutków politycznych zmiany.

Projektowanie komunikowania zmiany

Komunikacja w obszarze projektowania zmiany powinna być elementem następczym, wynikającym z założonych perspektyw zmian politycznych, organizacyjnych i społecznych. Aspekty wizerunkowe i odbiór reformy powinny tylko w ograniczony sposób wpływać na jej kształt i raczej wyróżniać konkretne aspekty zmiany, istotne z punktu widzenia społeczeństwa i zarazem sprzyjające jej realizacji. Projektowanie zmiany wyłącznie pod względem jej społecznego odbioru może powodować, że reforma będzie nie tylko niespójna wewnętrznie, lecz także – i przede wszystkim – cząstkowa, w efekcie czego może nie przynieść pożądanego efektu w danym obszarze polityki. Warto w tym miejscu podkreślić, że zwłaszcza w ob-

szarze tzw. zmian społecznych trudno jest uniknąć wpływu populizmu, szczególnie w trakcie procesu realizowania zmiany.

Jednym z głównych zadań realizowanych w trakcie przygotowania komunikacji reform społecznych jest analiza sytuacji wyjściowej (w tym także opisana wyżej analiza ryzyk komunikacyjnych). Z jednej strony pozwala ona na zdefiniowanie ewentualnych korekt w planowanej reformie, z drugiej zaś służy opracowaniu planu komunikacji, w którym wskazane zostaną jej cele. Elementem planu powinna być także segmentacja odbiorców reformy, czyli *de facto* określenie i charakterystyka grup docelowych wraz z przygotowaniem zarówno narzędzi komunikacji, jak i konkretnych treści mających dotrzeć do poszczególnych użytkowników systemu, w którym zachodzi zmiana. Reformy społeczne charakteryzują się dużą różnorodnością grup społecznych, których dotyczą. Dobry przykład stanowi tu obszar polityki zdrowotnej, gdzie grupy są różnorodne i nieprzystające do siebie – z jednej strony pojawiają się przedstawiciele zawodów medycznych i zarządzający ochroną zdrowia, a z drugiej – pacjenci. Również grupa pacjentów nie ma homogenicznego charakteru – to, co ją różnicuje, to przede wszystkim intensywność, z jaką jej członkowie korzystają z systemu ochrony zdrowia. Także w ramach innych systemów możemy znaleźć aktywnych użytkowników, tzw. *heavy users* oraz użytkowników sporadycznych, tzw. *lightusers*¹⁰.

a) Analiza sytuacji i badanie opinii publicznej

Jednym z podstawowych zadań w procesie analizowania sytuacji wyjściowej, realizowanym na etapie poprzedzającym publikację szczegółowych założeń reformy, powinna być analiza przypadków podobnych zmian wprowadzanych w przeszłości, także w innych państwach.

Wśród zasadniczych pytań, które powinny zostać postawione na tym etapie, znajdują się m.in. te o potencjalnych zwolenników i przeciwników zmian, kon-

¹⁰ Bliższe określenie tych grup znajduje się w dalszej części tekstu.

sekwencje dla uczestników systemu, zagrożenia ze strony przeciwników, a także o sprzyjające i nieprzychylne reformie i jej politycznym sponsorom media. Celem wstępnej analizy powinno być ponadto rozpoznanie szans i zagrożeń wewnętrznych, także przy pomocy analizy SWOT. Zarządzanie zmianą na poziomie organizacji wymaga również odpowiednich analiz wstępnych, pozwalających ocenić możliwe problemy o charakterze wewnętrznym¹¹.

Badanie opinii publicznej służy weryfikacji tych aspektów reformy, które z punktu widzenia społeczeństwa mają charakter priorytetowy. Ich kształt oraz sposób komunikowania może mieć bowiem kluczowe znaczenie dla powodzenia procesu komunikacji reformy. W tym celu warto korzystać z metod jakościowych, ze szczególnym uwzględnieniem zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI). Ta metoda pozwala poznać reakcję i zdanie poszczególnych odbiorców komunikacji na elementy projektowanych zmian¹². Wywiady warto realizować z uwzględnieniem wcześniej zdefiniowanych grup docelowych, co pozwala na doprecyzowanie ich oczekiwań i uwzględnienie w procesie komunikacji. Specyficznym rodzajem badania są tzw. próby balonowe. Polegają one na kontrolowanym przepływie do mediów informacji na temat założeń danej reformy. Reakcja społeczna, pojawiające się opinie ekspertów, przebieg publicznej debaty można analizować później także w trakcie zogniskowanych wywiadów grupowych¹³.

Etap badań jakościowych, w przypadku weryfikowania komunikacji w procesie przeprowadzania zmian społecznych, powinien poprzedzać ewentualne badania ilościowe prowadzone w formie wywiadu kwestionariuszowego lub ankiety. W trakcie badań CATI, CAPI lub PAPI można zweryfikować tezy wynikające z prze-

¹¹ Ciekawą analizę na temat projektowania procesu zmian można znaleźć w publikacji: A. Gurba, P. Topór, *Zarządzanie zmianą w procesie reorganizacji przedsiębiorstwa na przykładzie firmy transportowej*, Wrocław 2015.

¹² Więcej w: W.E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003.

¹³ Por. techniki zarządzania informacją w politycznym Public Relations. Szerzej: O. Annusewicz, *Polityczne Public Relations*, [w:] E. Pietrzyk-Zieniewicz (red.), „Studia Politologiczne” 2005, vol. 9, *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, s. 249.

prowadzonej części jakościowej, a także sprawdzić reakcję na poszczególne aspekty zmiany, w szczególności te będące jej głównymi elementami, na które położony będzie nacisk w procesie komunikowania¹⁴.

Istotnym elementem procesu badawczego w trakcie przygotowania zmian i procesu ich komunikowania jest badanie mediów. W doniesieniach medialnych odbija się cały obraz stanowisk przyjętych wobec reformy przez jej odbiorców skupionych w różnych grupach interesów i grupach wpływu. Najlepsze narzędzie do badania przekazu stanowi jakościowa analiza treści¹⁵. Obejmuje ona zarówno analizę potencjalnych intencji nadawcy treści, jak i kategorii wykorzystywanych do opisu zjawiska. Wspominając o analizie treści w wersji jakościowej, nie można zapominać o stałym monitoringu mediów. Powinien on być prowadzony z wykorzystaniem haseł, słów kluczy charakterystycznych dla przeprowadzanej zmiany społecznej oraz stanowić ustrukturyzowaną ilościową analizę treści.

Co ciekawe, w procesie analizy sytuacji i na etapie prowadzenia badań nad odbiorem społecznym reformy efektywne są także niestandardowe badawczo, mające charakter konstytutywny dla przyszłego procesu mówienia o zmianach, metody zdobywania informacji. Jednym z takich sposobów są prekonsultacje z przedstawicielami poszczególnych grup interesariuszy. Mogą one wskazywać na główne bolączki systemowe tych grup i być jednocześnie wytyczną dla procesu komunikowania i doboru treści. Doskonałym przykładem takiego podejścia były działania rządu Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2013 r. w sprawie składek ubezpieczeniowych płaconych przez budżet państwa za rolników. Wówczas rozpoczęto szereg konsultacji społecznych ze środowiskiem rolników, w tym ze związkami

¹⁴ Złożoność procesu reform społecznych wymaga odpowiedniego doboru treści wynikających z przeprowadzanych zmian. Na przykład w przypadku reformy systemu ochrony zdrowia (tzw. sieci szpitali) wybrano aspekty związane z koordynacją opieki nad pacjentem i lepszej organizacji systemu opieki zdrowotnej.

¹⁵ Szerzej: R. Wodak, M. Krzyżanowski, *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*, Warszawa 2011.

zawodowymi, izbami rolniczymi czy związkami producentów. Pozwoliło to wypracować rozwiązanie, które nie zostało oprotowane przez tę grupę i wypełniło oczekiwania sądu konstytucyjnego.

Rolą analizy wstępnej jest odpowiedni dobór treści, umożliwiający wskazanie na pozytywne aspekty zmiany i rozpoznanie wynikających z niej zagrożeń.

b) Podział grup docelowych i cele komunikacji

Reformy obszaru polityki społecznej, w tym zdrowotnej, edukacyjnej czy szkolnictwa wyższego charakteryzują się, co już wyżej zasygnalizowano, dużą różnorodnością interesariuszy – osób, których zmiana dotyczy, na które ma wpływ. Podczas gdy w klasycznych procesach komunikacji dokonuje się segmentacji rynku, najczęściej na podstawie kryteriów np. demograficznych, to w przypadku zmiany głównym kryterium określenia grup docelowych może być rodzaj wpływu, jaki zmiana wywrze na życie danej grupy interesariuszy i ich doświadczenia w obszarze polityki społecznej, którego zmiana dotyczy.

Często poszczególne grupy mają różne oczekiwania (nierzadko ze sobą sprzeczne), co może być pewnym utrudnieniem w całym procesie tworzenia komunikacji związanej z przeprowadzanymi zmianami.

Z doświadczeń i analiz Autorów wynika, że w przypadku projektowania komunikacji reform społecznych można wskazać pewne istotne potencjalne grupy docelowe. Są to:

- aktywni (stali) użytkownicy (*heavy users*), czyli osoby, które często (stale, systematycznie i dużą częstotliwością) korzystają z usług państwa w reformowanym obszarze; są to np. rodzice dzieci w wieku szkolnym (w przypadku reform systemu edukacji), osoby chorujące na choroby przewlekłe (reformy w systemie opieki zdrowotnej) czy klienci domów pomocy społecznej (reformy w systemie polityki społecznej); z zasady zmiana w reformowanym obszarze ma na tę grupę największy wpływ;

- sporadyczni użytkownicy (*lightusers*), czyli osoby okazjonalnie korzystające z usług państwa w reformowanym obszarze, osoby mające kontakt ze stałymi użytkownikami, osoby, na które zmiana wpływa pośrednio, np. pacjenci korzystający przede wszystkim z prywatnej opieki zdrowotnej czy rodzice uczniów szkół niepublicznych, osoby, które mechanizmy funkcjonowania systemów społecznych znają z relacji osób trzecich oraz mediów;
- pracownicy i współpracownicy systemu, osoby pracujące na rzecz użytkowników, np. lekarze, nauczyciele, pracownicy opieki społecznej oraz dostawcy usług dla instytucji, których zmiana dotyczy;
- zarządzający elementami systemu, czyli dyrektorzy szpitali, szkół i innych placówek o charakterze usług publicznych, a także nadzorujący ich działanie na poziomie samorządu lokalnego i administracji rządowej w terenie;
- podmioty gospodarcze zaangażowane w działanie systemu, czyli prywatne szpitale, szkoły, urzędy pracy, a także firmy dostarczające usługi dla polityki społecznej, z których pochodzi większość dochodów danej firmy;
- media zainteresowane istotą reformy, np. dziennikarze specjalizujący się w danym obszarze usług publicznych;
- politycy zajmujący się problematyką, której dotyczy reforma.

Proces informowania o zmianach w systemie w pierwszej kolejności powinien obejmować grupę **stałych użytkowników systemu**. Jest to istotne zwłaszcza w obszarze polityki społecznej (w tym ochrony zdrowia), ponieważ ewentualne sytuacje kryzysowe dotyczą głównie interesariuszy najczęściej spotykających się z konsekwencjami zmian. W podstawowych zadaniach związanych z informowaniem o nowych zasadach działania systemu, musi zostać uwzględniona szczególna rola tej grupy, zwłaszcza w zakresie doboru narzędzi komunikacji. Środki te muszą być dostosowane zarówno do przekazywanych treści, jak i grupy odbiorców, z uwzględnieniem powodu, dla którego osoby te są stałymi użytkownikami systemu. Podstawowym celem w przypadku tej grupy jest dokładne, a przede wszystkim

kim czytelne, zrozumiałe dla niej wytłumaczenie, jak reforma zmieni ich funkcjonowanie w ramach danego obszaru. Nie chodzi tylko o pokazanie korzyści, jakie odniosą te osoby dzięki wprowadzeniu reformy, ani tym bardziej korzyści, jakie odniesie państwo (np. oszczędności budżetowe), ale o zbudowanie poczucia bezpieczeństwa, że aktywny użytkownik poradzi sobie w nowych okolicznościach, że *nowe* będzie dla niego wygodniejsze, tańsze, bardziej dostępne itp. Przykładem takiej grupy mogą być osoby powyżej 75. roku życia, które korzystają z systemu opieki zdrowotnej, z programu bezpłatnych leków dla seniorów.

Ważnym celem komunikacji jest minimalizacja występowania negatywnych efektów zmian, a zwłaszcza neutralizacja zagrożenia konstruowania przez przeciwników danej zmiany przekazu na jej temat sformułowanego w odniesieniu do tych efektów. Na przykład w przypadku reformy systemu ochrony zdrowia zmiana nie może kojarzyć się z uciążliwością i potrzebą potwierdzania kolejki w nowym miejscu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej czy zmianą przyzwyczajenia w korzystaniu z systemu. Ten ostatni element był właśnie częścią programu bezpłatnych leków dla seniorów, przepisywanych wyłącznie przez lekarzy rodzinnych, co bez wątpienia wpłynęło na odbiór tej zmiany przez grupę stałych użytkowników.

Nie bez znaczenia dla ogólnego odbioru konsekwencji realizowanej zmiany w obszarze polityki społecznej są osoby, które mają tylko okazjonalną styczność z systemem, ale oczekują jego sprawnego zadziałania w momencie, gdy pojawi się u nich potrzeba skorzystania z usług publicznych. Warto zwrócić uwagę, że sporadyczni użytkownicy systemu nie mają zwykle silnych osobistych doświadczeń związanych z korzystaniem z niego. Swoje opinie na temat systemu grupa ta zwykle czerpie z przekazów medialnych, a także z doświadczeń i opinii stałych użytkowników. Ta grupa interesariuszy może być podatna na wpływ stereotypów, schematów poznawczych i uproszczeń zawartych w medialnych przekazach zawierających twierdzenia na temat działania jakiejś części polityki społecznej. Osoby te

będą szczególnie wrażliwe na ewentualne problemy, sytuacje kryzysowe, które zostaną nagłośnione w mediach. Celem komunikowania w przypadku tej grupy powinno być uspokojenie nastrojów i generowanie pozytywnych odniesień związanych z założonymi aspektami zmiany. Przykładem aktywnego włączenia się grupy sporadycznych użytkowników systemu było jej zaangażowanie w protesty przeciwko zmianie zasad funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych przeprowadzonej w 2014 r. przez rząd Donalda Tuska.

Istotny wpływ na realizację zmiany w dziedzinie polityki społecznej mają pracownicy oraz osoby zaangażowane znajdujące się w pobliżu działania reformowanego obszaru. Niezadowoleni, a często po prostu niemający poczucia bezpieczeństwa, nieświadomi tego, jak reforma wpłynie na ich osobistą sytuację (np. stabilność pracy, zarobki), mogą stanowić grupę silnego oporu wobec reformy. Jednocześnie znajomość systemu oraz możliwości wchodzenia w spór zbiorowy z publicznym pracodawcą czynią tę grupę interesariuszy niezwykle istotną w kontekście zarządzania ryzykiem. W Polsce słynne są strajki pracownicze organizowane przeciw proponowanym zmianom, a także eskalacja żądań płacowych. Mogą one utrudniać czy wręcz uniemożliwić wprowadzenie nowego rozwiązania. Pierwszą z perspektyw mogą obrazować takie sytuacje jak strajk nauczycieli w 2017 r., mający charakter sprzeciwu wobec likwidacji gimnazjów, czy zamknięcie gabinetów lekarskich na przełomie 2014 i 2015 r. przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Podobnie jak w przypadku aktywnych użytkowników, warunkiem powodzenia komunikowania zmiany wśród pracowników danego obszaru jest ich skuteczne poinformowanie o konsekwencjach, jakie niosą dla nich proponowane rozwiązania oraz – jeśli to możliwe – budowanie poczucia bezpieczeństwa, że poradzą sobie w nowych okolicznościach. Trzeba w tym miejscu pamiętać, że pracownicy w szeroko rozumianym sektorze usług społecznych mają bezpośredni kontakt z użytkownikami (świadczeniobiorcami, pacjentami, rodzicami uczniów itp.) i wyrażając swoją negatywną lub pozytywną opinię na temat proponowanych

rozwiązań, kreują postrzeganie reformy w grupach stałych i sporadycznych użytkowników systemu. Należy dodać, że według Richarda Beckharda i Wendy Pritchard odpowiednie poinformowanie pracowników wpływa nie tylko na ich zaangażowanie w samą pracę, lecz także na zaangażowanie w proces zmiany¹⁶.

Interesariusze zarządzający poszczególnymi elementami systemu, w tym polityczni liderzy i eksperci zaangażowani w projektowanie reformy powinni uczestniczyć w procesie jej komunikowania. Projektując zmianę, można założyć udział części autorów rozwiązania w jego wyjaśnianiu, a przy tym promowaniu – zaangażowanie kreatorów zmiany, aby stali się jej ambasadorami, co jest jedną z metod wspierających tradycyjną komunikację¹⁷. Liderzy i eksperci uczestniczą w konstruowaniu odbioru reformy nie tylko wśród podmiotów, z którymi współpracują, lecz także często w lokalnych i ogólnokrajowych mediach, gdzie są zapraszani jako eksperci i tłumaczą zmianę. Przykładem może być reforma edukacji, w trakcie której poszczególni eksperci oświatowi, wyrażając swoją opinię, kształtowali odbiór zmiany zakładającej likwidację gimnazjów. W obszarze polityki zdrowotnej przykładem jest rola menedżerów szpitali, którzy podzielili się na dwa obozy w trakcie przyjmowania ustawy o działalności leczniczej w 2011 r., zakładającej m.in. przekształcanie szpitali publicznych w spółki prawa handlowego.

W większości obszarów polityk publicznych funkcjonują różnego rodzaju podmioty gospodarcze, które albo realizują część zadań publicznych, albo działają na ich granicach, dostarczając usługi lub towary. Wśród polityk zdecydowanie trzeba wskazać tu ochronę zdrowia, gdzie prywatne placówki realizują zadania finansowane ze środków publicznych. Podobnie jest z producentami podręczników w polityce edukacyjnej czy firmami oferującymi rozwiązania elektroniczne dla usług sektora publicznego. To, że działają blisko systemu, sprawia, że zaczynają się w nim odnajdować jako jego składowe i zauważają wpływ projektowanych zmian

¹⁶ D. Carr, K. Hard, W. Trahant (red.), *Zarządzanie procesem zmian*, Warszawa 1998, s. 80.

¹⁷ L. Clarke, *dz. cyt.*, s. 214-215.

na swoją sytuację. Partnerzy gospodarczy najlepiej ze wszystkich wcześniejszych grup docelowych odnajdują się w ochronie swoich interesów ekonomicznych i w zależności od przewidywanych skutków reformy są gotowi do zaangażowania na rzecz jej poparcia lub prowadzenia działań przeciwko planowanym rozwiązaniom. To pozytywne lub negatywne dla reformy zaangażowanie pojawia się przede wszystkim w sferze komunikacji publicznej. Przedstawiciele tej grupy wchodzi w interakcje z mediami, innymi uczestnikami systemu czy politykami, próbując przekonywać o pozytywnych lub negatywnych skutkach proponowanych rozwiązań lub zachęcać do ich modyfikowania. Celem komunikacji wobec tej grupy powinno być wykazanie celowości zmiany, jej nieuchronności przy jednoczesnym wyjaśnieniu jej skutków dla tej grupy interesariuszy. Podmioty gospodarcze odegrały dużą rolę w przypadku wprowadzenia ograniczeń na rynku aptek w Polsce w 2017 r. Elementem przygotowywania tej grupy interesariuszy na zmianę mogą być mechanizmy konsultacji społecznych, pozwalające na uzyskanie informacji zwrotnej, ale też potencjalnie dające jej poczucie wpływu na ostateczne rozwiązanie oraz skłaniające do zaangażowania się we wspieranie reformy.

Sprawy społeczne są tematami często podejmowanymi przez media. Od wielu lat zarówno PR-owcy, jak i doradcy polityczni wskazują na ich kluczową rolę w procesie realizacji polityki i starają się wpłynąć na omawiane przez dziennikarzy kwestie¹⁸. Także zdaniem naukowców i badaczy zjawisk społecznych media mają zasadniczy wpływ na postrzeganie rzeczywistości społecznej, w tym różnego rodzaju reform i programów zmian¹⁹. Również obszary badań medioznawczych wskazują na zasadniczą rolę dziennikarzy i mediów w usprawnianiu działania administracji publicznej, w tym działania polityk publicznych²⁰. W przypadku projek-

¹⁸ Mechanizm ten nazywany jest procesem *agenda-setting* (pol.: hipoteza o porządku dnia). Patrz szerzej: E. Nowak (red.), *Agenda Setting w teorii i praktyce*, Lublin 2014.

¹⁹ J.B. Thompson, *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów*, Wrocław 2001, s. 230.

²⁰ K. Znańska-Kozłowska, *Rola masmediów w usprawnianiu efektywności działania administracji publicznej w Polsce*, Kraków 2007, <http://www.publikacje.edu.pl/publikacje.php?nr=2177>, 25.06.2017.

towania reform społecznych trzeba mieć świadomość pewnych prawidłowości zachodzących na rynku mediów. Przede wszystkim warto założyć podział mediów na przyjazne, neutralne i wrogie reformie inicjowanej przez dany rząd. Związane jest to często nie tyle ze stanowiskami politycznymi poszczególnych redakcji, co z poglądami dziennikarzy je tworzących. Tak jak we wszystkich poprzednich przypadkach, także i ta grupa musi zostać wyposażona w odpowiedni zestaw informacji na temat zmiany, z uwzględnieniem ich zaangażowania w daną kwestię. Celem komunikacji wobec dziennikarzy musi być budowanie atmosfery współpracy, zachęcanie do podejmowania tematu reformy oraz proaktywne komunikowanie bezpośrednio z zaangażowanymi w opisywanie i komentowanie zmiany pracownikami mediów. Może to być szczególnie istotne w sytuacjach kryzysu medialnego, który można wygasić właśnie poprzez rzetelną informację na bieżąco przekazywaną dziennikarzom²¹.

Ostatnią z grup, która ma bezpośredni wpływ na kształt i powodzenie procesu zmiany, są politycy. Zmiana rozpoczyna się od przekonania obozu zmiany do poparcia jej szczegółów. Hasła, które mówią o konkretnych reformach, są pozbawione konkretnych rozwiązań i na tyle ogólne, że nie budzą kontrowersji. Te ostatnie pojawiają się wówczas, gdy okazuje się, że oprócz pozytywnych aspektów, reforma niesie za sobą trudności mogące wpływać na poparcie dla polityków. Wówczas rozpoczyna się cały proces wypracowywania rozwiązań, które byłyby do przyjęcia dla poszczególnych aktorów politycznych. Jest też druga strona współpracy z tą grupą interesariuszy jako ambasadorami reformy. Celem komunikacji wobec polityków musi być ich pozyskiwanie na rzecz promocji zmiany i neutralizowanie ewentualnych obaw o negatywne skutki polityczne wynikające z jej przeprowadzenia. W gruncie rzeczy ostateczne powodzenie reformy odnajduje się w jej trwałości, a stabilizacja polityczna może być tej trwałości warunkiem. Warto

²¹ O zasadach komunikacji kryzysowej patrz szerzej: O. Annusewicz, *Komunikacja kryzysowa w polityce – pomiędzy marketingiem politycznym a PR*, [w:] W. Jabłoński (red.) *Marketing polityczny a public relations. Różnice, podobieństwa, kontrowersje*, Warszawa 2014.

przywołać w tym miejscu jeszcze jeden przykład z obszaru polityki rolnej. W listopadzie 2011 r. podczas expose D. Tusk zapowiedział wprowadzenie rachunkowości, a potem opodatkowanie rolników indywidualnych, nie konsultując tego wcześniej ze wspierającym jego ugrupowaniem PSL-em. Wywołało to niemały kryzys w relacjach pomiędzy ugrupowaniami, a także konsekwentnie uniemożliwiło zrealizowanie zmian zapowiedzianych przez premiera.

Podsumowanie

Projektowanie działań komunikacyjnych, w tym promocyjnych, nie tylko dotyczących zmiany czy reform społecznych, musi zakładać rozróżnienie narzędzi, formy i treści przekazu dla poszczególnych grup docelowych. Jest to ogólnie znana i rozumiana prawidłowość. Tak konstruowana, przygotowana w odniesieniu do analizy sytuacji wyjściowej czy badania opinii publicznej, strategia oraz wdrażany na jej podstawie plan komunikacji, zapewniający odpowiedni dobór grup docelowych, wskazanie celów i zadań komunikacyjnych wobec poszczególnych grup, sprzyjać będą większej efektywności komunikacyjnej. W przypadku reform społecznych, ze względu na wielość interesariuszy, ale także, a może przede wszystkim, ich polityczny aspekt, należy nie tylko odpowiednio zaplanować proces komunikacji, lecz także być przygotowanym na potencjalne trudności. Ryzyka mogą bowiem wpłynąć negatywnie na społeczny odbiór reformy, osłabić polityczną pozycję wdrażających, a w niektórych przypadkach doprowadzić do zaniechania realizacji zmiany przez jej inicjatorów. W świetle przemian w obszarze życia społecznego, pojawienia się rewolucji cyfrowej i ery współuczestnictwa komunikacja stała się jednym z podstawowych elementów projektowania strategii wprowadzania zmian i pełni w niej wiodącą rolę. Kto tego nie dostrzega, stwarza sobie istotne a niezarządzone ryzyko komunikacyjne. Intencją Autorów niniejszego tekstu było więc zaprezentowanie podejścia do zarządzania ryzykami w komunikacji zmiany – sposobów ich identyfikacji oraz zarządzania nimi.

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie autorskiego podejścia do zarządzania ryzykiem komunikacyjnym w procesach wprowadzania reform społecznych, czyli zmian inicjowanych i realizowanych przez administrację publiczną, dotyczących obszarów takich jak polityka zdrowotna, edukacyjna, nauka czy opieka społeczna. Bazując na doświadczeniach własnych, metodykach zarządzania projektami oraz dostępnej literaturze dotyczącej zarządzania zmianą, Autorzy stawiają tezę o kluczowym znaczeniu procesu komunikowania reformy społecznej dla jej skutecznego wdrożenia. Brak odpowiedniego komunikowania oraz niezarządzanie ryzykiem komunikacyjnym naraża powodzenie zmiany. Przedstawione w artykule podejście do zarządzania ryzykiem komunikacyjnym obejmuje działania analityczne, których celem jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń związanych z postawami interesariuszy zmiany, a także planowanie sposobów zarządzania ewentualnymi ryzykami – zapobieganie im lub przygotowanie na ich wystąpienie.

SOCIAL REFORMS COMMUNICATION – ASPECT OF COMMUNICATION RISK MANAGEMENT

Abstract

The aim of this article is to present the author's approach to managing the communication risk in the process of implementing social reforms, i.e. changes initiated and implemented by the public administration concerning such areas as health policy, education, science or social care. Based on their own experiences, project management methodologies and available literature on change management, the authors point that change communication is critical for effective implementation of social reform. Lack of adequate communication and unmanageable communication risk expose the success of the change. The approach to communication risk management presented in the article covers analytical activities aimed at identifying potential risks associated with attitudes of stakeholders and planning ways to manage possible risks - preventing or preparing for them.

Bibliografia:

- O. Annusewicz, *Komunikacja kryzysowa w polityce – pomiędzy marketingiem politycznym a PR*, [w:] W. Jabłoński (red.), *Marketing polityczny a public relations. Różnice, podobieństwa, kontrowersje*, Warszawa 2014.
- O. Annusewicz, *Polityczne Public Relations*, [w:] E. Pietrzyk-Zieniewicz (red.), „Studia Politologiczne” 2005, vol. 9, *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*.
- W.E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003.
- D. Carr, K. Hard, W. Trahant (red.), *Zarządzanie procesem zmian*, Warszawa 1998.
- L. Clarke, *Zarządzanie zmianą*, Warszawa 1997.
- A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Fifth Edition, Project Management Institute 2013.
- A. Gurba, P. Topór, *Zarządzanie zmianą w procesie reorganizacji przedsiębiorstwa na przykładzie firmy transportowej*, Wrocław 2015.
- T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010.
- T. Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1970.
- A. Kurzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003.
- E. Nowak (red.), *Agenda Setting w teorii i praktyce*, Lublin 2014.
- J.B. Thompson, *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów*, Wrocław 2001.
- M. Trocki, B. Gucza, K. Ogonek, *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2011.
- R. Wodak, M. Krzyżanowski, *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*, Warszawa 2011.
- K. Znańska-Kozłowska, *Rola masmediów w usprawnianiu efektywności działania administracji publicznej w Polsce*, Kraków 2007.

Konrad Niklewicz

COMMUNICATING REFORM THROUGH SOCIAL MEDIA: OPPORTUNITIES AND RISKS

Keywords:

social media, government, reforms, public debate

Introduction

As the social, political and economic context changes, so do institutions of the state and laws. In modern democracies such as Poland, public structures (and, to some extent, laws) constantly need to adapt to the ever-changing social, political and economic realities. From this perspective, the notion of 'reform', understood as a change for the better, is the essence of the modern, democratic state. In that sense, a reform is a natural, necessary and continuous process. Having said that, one could argue that over the last 20-30 years an additional context appeared. Some reforms were initiated not only to adapt the state and its laws to a changing reality, but also with the additional aim of regaining citizens' trust. As van de Wall noted, policymakers realised that growing public discontent with the state and the way it functioned, was caused by its inability to provide citizens with what they really wanted and needed¹. The government learnt to believe that not only had the state been delivering the wrong services – it had also been delivering them in

¹ S. Van de Walle, *Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison*, [in:] Schedler, K. and Proeller, I., (eds.), *Cultural aspects of public management reform*, Amsterdam: Elsevier, 2007, 2, <https://ssrn.com/abstract=1609874>, 11.04.2017.

an inefficient and inaccessible way². The available data seem to confirm the above. On average, the trust in national governments in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries fell from 47% (in 2007) to 40% in 2012³. The loss of trust in politics and a growing dissatisfaction with representative democracy also resulted in declining voter turnout. Between 1955 and 1997, in Western democracies it decreased by approximately 10%, from 1955 to 1997⁴.

Governments, public institutions and (more broadly) the political class as a whole, have intensified attempts to improve the state's image and to regain the trust of citizens⁵. Rebuilding the image of the government is now one of the top priorities of democratic states' institutions and political class. To achieve it, various reforms were undertaken, different in scope and degree of intensity but sharing two common elements: a focus on ways of serving citizens' needs better and on better public communication, deeply interwoven into the reform effort. It is important to emphasise the latter: investing more resources into communication has become an integral part of the reforms in their own right. Not all the state's public communication effort is directly related to the ongoing implementation of one or more reforms. In democratic states even the simple caretaking activity, simple administrative tasks, need to be communicated. Reporting to the public -

² S. Van de Walle, *New Public Management: Restoring the Public Trust through Creating Distrust?*, [in:] T. Christensen, P. Lægreid, (eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1594042>, 6, 11.04.2017.

³ D. Desilver, *Confidence in government falls in much of the developed world*, PewResearchCenter (online), 2013, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/11/21/confidence-in-government-falls-in-much-of-the-developed-world/>, 18.04.2017.

⁴ M. R. Johannessen, O. Saebo, L. S. Flak, *Social media as public sphere: a stakeholder perspective*, [in:] 'Transforming Government: People, Process and Policy', Vol. 10 No. 2, 2016, 212.

⁵ A. Waeraas, A. H. Byrkjeflot, *Public Sector Organisations and Reputation Management: Five Problems*, 2012, https://www.researchgate.net/profile/Arild_Waeraas/publication/254322057_Public_Sector_Organizations_and_Reputation_Management_Five_Problems/links/0deec52a9ae9f195c4000000.pdf, 2, 23.03.2017.

the sovereign⁶ – is both the institutions' deep rooted need⁷ and objective obligation⁸. Public institutions had been communicating with the public, one way or another, long before they discovered the need for active reputation management. However, as signalled earlier, the moment when governments around the world started to focus on reputation management, the intensity of communication changed. The history of European Union (EU) institutions offers a good illustration of this phenomenon. The European institutions have existed since 1956 but it was only during the 1970s and 1980s that the first 'information campaigns' were launched. Before the 1970s, the European institutions did communicate with the European public, but this was limited to responding to the press inquiries, and thus passive. The EU's first ever complex 'communication strategy' was created only in the 2000s⁹.

This paper is written mainly from the EU perspective, using Poland as a primary example, due to the very recent use of social media in Polish government reforms' communication. However, examples of other countries (like the United States of America) are mentioned too. This paper's intended contribution is to identify the major challenges any public institution, operating in the context of a modern democracy, faces while engaging in communication through social media.

⁶ In a modern democracy understood as the people, citizens. See: R. Tuck, *The sleeping sovereign. The Invention of Modern Democracy*, Massachusetts, 2016, Harvard University.

⁷ M. Tabernacka, M., A. Szadok-Bratuń, (eds.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa, 2012, Lex WoltersKluwer, 45, 46.

⁸ R. Maćkowska, *Istota public relations w polityce*, [in:] D. Tworzydło i T. Soliński (eds.), *Public Relations w teorii i praktyce*, Rzeszów 2006, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, 325.

⁹ N. Stroeker, A. Van der Graaf, and B.-J. Buiscool, *Communicating "Europe" to Its Citizens: State of Affairs and Prospects*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, 2014, 17, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529080/IPOL_STU\(2014\)529080_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529080/IPOL_STU(2014)529080_EN.pdf), 11.04.2017.

Social media: governments' ultimate communication tool?

The arrival of the social media in the first decade of 2000 and their subsequent rise in importance within the communication environment offered governments and other public institutions a new and unique opportunity to amplify their message. Contrary to the tools available in the past, social media gave them the chance to communicate directly with citizens, in real time, in addition to the 'old media', such as the print press, television or radio. Traditional media continue to influence the public opinion, but their quasi-monopoly on setting the debate's agenda has been effectively broken. Social media have irrevocably become part of the communication in the public sphere, a virtual space where the public debate takes place¹⁰.

The early adopters of social media were individual political leaders who initially wished to be the first to grasp the potential of the new tool. Because of its peer-to-peer, personal character, social platforms like Facebook or Twitter turned out to be also perfectly suited to the needs of heads of states and governments, ministers, members of the parliament etc. The wide adoption of social media is supported by recent figures. In 2016, the President of the United States Barack Obama's Twitter account was followed by over 70 million people, roughly a 22% equivalent of the country's population. In Poland, prominent local politicians also gathered a substantial stream of followers. For example, in April 2017 (at the time of writing), Radosław Sikorski, Poland's former foreign affairs minister and former Marshal of the Sejm¹¹, was approaching the 1 million followers mark on his Twitter account¹². No newspaper in Poland could boast a similar daily readership.

State institutions, such as ministries, chancelleries, parliaments, departments and local governments followed the example of political leaders in taking advantage of social media to communicate. According to an OECD report, in 26

¹⁰ M. R. Johannessen, O. Saebo, L. S. Flak, *Social media as public sphere...*, 214.

¹¹ Polish parliament lower chamber's speaker.

¹² As of 11 April 2017.

member states (out of 34) central executive institutions operated a Twitter account, while 21 had their profile on Facebook¹³. Nowadays one can assume that social media have become an integral part of a communication toolkit used by all the state's institutions. In the US alone, roughly 700 federal departments, agencies and initiatives had around 3,000 profiles on Facebook, 1,000 Twitter accounts and over half thousand YouTube channels. Local governments worldwide are present on social platforms too. Over 90% of the UK's local councils operate a Twitter account, 80% are present on Facebook. In Sweden all 21 regional councils have a Facebook account; so do 80% of local councils¹⁴. According to a 2014 study by A. Mainka et al., big cities' profiles had, on average, 55,000 followers on Twitter and 154,000 likes on Facebook (with some cities, like Paris, reaching millions of 'likes' and followers)¹⁵. Some scholars conclude that the use of social media has become the major trend in e-government practice¹⁶. It is worth noting that the realm of social media is not limited to the biggest platforms (Facebook, Twitter, YouTube, Google+, Snapchat, Pinterest or LinkedIn). In some local contexts, platforms like Chinese Sina Weibo – rather unknown to Europeans or Americans - play a more important role. There are many examples of governments and other public bodies using the social media to communicate either the intention to reform or the reform itself. As early as in 2011, the US President Barack Obama had his first "Twitter Town Hall" debate (entitled "#AskObama Town Hall"), during which an estimate of 70,000 tweets were sent, most related to White House initiatives on jobs, housing etc¹⁷.

¹³ A. Mickoleit, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, Paris, 2014, OECD Publishing, 2, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>, 11.04.2017.

¹⁴ Ibid, 16.

¹⁵ A. Mainka et al., *Looking for friends and followers: a global investigation of governmental social media use*, [in:] *Transforming Government: People, Process and Policy*, 9.2, Bradford, 2015, 247.

¹⁶ Ibid, 238.

¹⁷ C. Warren, *Obama's Twitter Town Hall By the Numbers*, Mashable, 6 July 2011.

It is important to understand why social media are becoming so popular among both political figures and public institutions. Social media give the pretence of one-to-one, personal communication between the public figure/public body and the citizen. Available studies suggest that social media have become the preferred communication channel of those members (groups) of society who have high urgency to communicate and, at the same time, limited individual power to achieve their own goals. An individual citizen, advocating one or more causes, fits the latter category. Some researchers point to the fact that politically active, 'militing' citizens tend to distrust official actors who are not present on the social media¹⁸.

The importance of social media in public communication is set to grow. Data show that social media are on track to become the dominant source of information for citizens. For young generations, this is already the case: half of the American population aged 18 to 29 uses online platforms (social media, websites and mobile applications) as their primary source of information and less than a third of them learn the news from local, cable or network television; as little as 5% read the print press.

A similar trend has emerged in Europe. In November 2015, EU citizens considered the Internet to be the third most important source of information (just after television and radio), with 59% using it every day. The use of online social networks has accelerated significantly. In the autumn of 2015, half of EU citizens used social media at least once a week – 15% more than four years earlier¹⁹.

Taking the above trends into consideration, no government can afford not to be present on social platforms and to use it as a channel to communicate reforms it implements or plans. Some governments now consider social media as their main channel. In 2014, India's government ministers were officially instruct-

¹⁸ M. R. Johannessen, O. Saebo, L. S. Flak, *Social media as public sphere...*, 232.

¹⁹ K. Niklewicz, *We Need to Talk about the EU: European Political Advertising in the Post-Truth Era*, Brussels, Wilfried Martens Centre for European Studies, *Forthcoming* 2017.

ed to use the social platforms to “spread the word on the new initiatives of the government”²⁰.

Surely, the growing ubiquity of social media is not its only advantage for the governments. Speed is another one. Social media are the fastest available tool to communicate with the general public. This makes them particularly useful in extreme situations, such as natural disasters, extreme weather events, terror threats or attacks and so forth. But it is not the speed that plays the most important role in the context of reform’s communication. In that context there are other distinctive social media features that come in handy. The bottom line is that platforms allow the public institutions to connect directly with the people, the general public or those parts of the public that are most affected by government’s action, engaging the core public – which vastly helps ‘selling’ new ideas for reforms. Social media have an unparalleled capacity to target very specific groups, down to the level of specific individuals. For example, Facebook offers the possibility to deliver any given content to previously identified segments of the population, such as inhabitants of one particular town, people of particular age, education status, working in specific occupations and enjoying specific hobbies. Should any government be contemplating a higher education reform, Facebook would allow it, for a fee, to deliver a tailored content to college pupils, tertiary students and their parents. No ‘old medium’ is capable of achieving this. New communication techniques seem well suited for creating interest and support for reforms exactly because they allow personalisation of the message and directly engage people affected by the change. The California Office of Traffic Safety’s Twitter campaign, aiming at reducing drunken driving and targeting male, 20 year old drivers, is an example of precise targeting, made possible by social media²¹.

²⁰ S. Dutt, *Government of India reforms its communications strategy*, PR Week, 21 July 2014.

²¹ S. Goldsmith, *Social Media’s Growing Utility for Government*, [in] ‘Governing the states and localities’ (online), 22/02/2017, <http://www.governing.com/blogs/bfc/col-social-media-growing-utility-government.html>, 13 April 2017.

Nowadays the engagement of governments with their citizens' is based on policies and not ideologies. That means their narrative must move from one theme to another²². This is exactly where social media excel. Furthermore, the use of social media in public communication has the potential to engage different stakeholders – citizens in the first place – in participatory efforts^{23,24}. Although in many cases the use of social media is limited to one-way communication²⁵ – as shown in N. Ellison & M. Hardey study of UK local governments' social media activity²⁶, social platforms allow two-way interaction, giving at least in theory a chance to collect feedback from citizens and to better understand their intentions, expectations and anticipate their social behaviour. As A. Mickoleit argued, online platforms can be used for 'active listening' that is they can help governments to either design any planned reform better, or to de-escalate issues (or satisfy demands) once the new reform is implemented and before it leads to a major public discontent²⁷. Zavattaro and Sementelli claimed that social media have the potential to introduce genuine collaboration between citizens and public bodies in the decision-making process²⁸.

Social media could be preferred tool of activists running different social protests (including social protests against reforms), attentive social media presence is necessary to either predict the opposition to any particular reform or to

²² A. Gauja, *How leaders can better sell economic reform*, The University of Sydney Opinion, 15 February 2017, <http://sydney.edu.au/news-opinion/news/2017/02/15/understanding-populism--how-leaders-can-better-sell-economic-ref.html>, 13 April 2017.

²³ Participatory efforts being understood as a chance to take part in decision-making and reform implementation processes, on both central and local level.

²⁴ M. R. Johannessen, O. Saebo, L. S. Flak, *Social media as public sphere...*, 213.

²⁵ S. M. Zavattaro, A. J. Sementelli, *A critical examination of social media adoption in government: introducing omnipresence*, [in:] 'Government Information Quarterly', No. 31, 2014, 259.

²⁶ N. Ellison, M. Hardey, *Social Media and Local Government: Citizenship, Consumption and Democracy*, *Local Government Studies*, 40:1, 2014, 21-40.

²⁷ A. Mickoleit, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, Paris, 2014, OECD Publishing, 4, 28, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmgmhmk0s-en>, 11.04.2017.

²⁸ M. Staci Zavattaro, A. J. Sementelli, *A critical examination of social media adoption in government...*, 259.

respond timely to the erupting protest²⁹. The biggest recent mass protest in Poland, the “Black Monday” in Poland (staged in hundreds of cities across Poland on 3 October 2016), organised by loose coalition of women associations and activists, was widely promoted in social media, serving as the organisers’ information board. Dozens of hundreds of tweets published there, long before the protest day, signalled the potential scale of the country-wide manifestation³⁰. Last but not least, governments can mine social media data to obtain insights into citizens’ hidden emotions and genuine expectations that are not necessarily declared in public. By doing so, public bodies would follow the example of the business sector, using social media for various marketing purposes.

One example of social media use in promoting reforms is the case of the notorious ‘500 plus’ (‘Pięćset plus’) programme, introduced in 2016 by the Polish government (formed by the Law and Justice party). Under this programme families in Poland receive a direct monthly financial support (500 PLN) for their second and each subsequent child. The payment is also made to families with only one child, if they live under the specified, low income threshold. This costly programme (approx. 23 billion PLN annually, financed with public debt) was one of the major electoral pledges of the Law and Justice Party in its 2015 electoral campaign and has been considered the priority of the Law and Justice government. Since the beginning of its implementation, the ‘500 plus’ programme was accompanied by a massive promotional campaign on all available channels, with great focus on social media. In April 2017, one year after the programme was introduced, the Law and Justice government launched a summary campaign, in order to capitalise on the programme’s popularity. The hashtag ‘#rok500plus’ was used

²⁹ R. Sandoval-Almazan, J. Ramon Gil-Garcia, *Towards cyberactivism 2.0? Understanding the use of social media and other information technologies for political activism and social movements*, [in:] *Government Information Quarterly* No. 31, 2014, 367-368.

³⁰ Conclusion drawn from the author’s analysis of the @czarny_protest Twitter account, the official profile of „RuchKobiet”, leading women action group.

to amplify the visibility of numerous posts published on social platforms (mostly on Twitter and Facebook). According to 'Polityka w sieci', the day it was launched, the '#rok500plus' posts reached 3.6 million users³¹. The hashtag itself ('#rok500plus') was elected the most popular hashtag of April 2017, in a vote organised on Twitter by @polskietagi, a Twitter profile focused on internet trends. Author's own analysis of '#rok500plus' on Twitter shown that posts branded with '#rok500plus' triggered a lot of interaction with Twitter users: they were often commented, retweeted and liked. This leads to a conclusion that '#rok500plus' campaign was an attempt to use the social media as two way communication channel, as discussed earlier.

Challenges to be addressed

Social media represent an indispensable means of public communication. However, its use raises some important questions. Some relate to the very purpose of the communication: what is the objective of a given communication effort? What is to be communicated? Seemingly, the most important are issues related to the legitimacy of the communication via the social media, namely the protection of privacy and records-keeping. Other matters that always need to be managed, usually in short notice, include: accidental mistakes, unintentional disclosure of classified information and dealing with the consequences of employees going rogue online³². Even the seemingly trivial issue of the citizens' right to access to the public information poses huge potential risks. To give one concrete example: what if a government's official profile on one of the social platforms (like Facebook or Twitter) blocks one particular citizen from accessing it, because of his/her

³¹ Analiza: #ROK500PLUS / Dlaczego posłowie PiS nie lubią #500plus, Polityka w Sieci, 3.04.2017, <http://politykawsieci.pl/analiza-rok500plus-dlaczego-poslowie-pis-nie-lubia-500plus/>, 13.04.2017

³² A. Mickoleit, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, Paris, 2014, OECD Publishing, 6, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> 11/04/2017.

improper behaviour, offensive language, trolling etc.? As understandable as it is, one might ask a question on what legal grounds a government official or agent (manning the profile) blocks a citizen from accessing the public profile of a government institution? Does this comply with the right to access to information? In Poland, for example, the latter is regulated by law, while the eventual restriction of access to the Facebook profile of the Prime Minister's Chancellery is based on the platform's 'terms of service' and an additional rule, authored by the profile's administrator and published in the 'rules of discussion' section³³. One may argue that decisions to block a citizen, at the discretion of profile administrator, collide with the right to access to public information. As A. Waeraas and H. Byrkjeflot noted 'public organizations cannot choose their own followers and environments to the same extent as private sector organizations'³⁴. Equally controversial is the idea of governments combing entries on Facebook or Twitter in order to learn more about citizens' needs and expectations, as it raises reservations on ethical grounds. The existing data protection and privacy laws in modern democracies (such as Poland) do offer some guidance and framing, but the question lingers: do individual members of the public, and the public in general, want the governments to learn about their private lives and their personal political views, as documented on social platforms?

The matter of records keeping is related to the issue of access to the information. Once the content is published on any given social platform, government bodies can no longer control its further dissemination, nor can they guarantee that the content in question will always be there – which is problematic in case the existing law obliges state's institutions to keep the records of all public

³³ Kancleria Prezesa Rady Ministrów, *Zasady umieszczania wpisów na stronie Kancelarii Premiera na Facebooku*, https://business.facebook.com/kancelaria.premiera/app/337680106275807/?ref=page_internal, 18.04.2017.

³⁴ A.Waeraas, H. Byrkjeflot, *Public Sector Organisations...*, 20.

material they produce. There is probably only one public institution in the world that attempts to record virtually all tweets (not only those generated by the public institutions) and this is the Library of the US Congress. To enable this, in 2010 the Library signed an unprecedented agreement with Twitter. By January 2013 it collected 270 billion tweets. Since then, the pace of data collection has accelerated. Recently, it has been adding 500 million tweets a day³⁵. The task of sorting it out proved to be gargantuan – by the time of writing of this paper, the archive was not yet open to researchers, the Library of Congress still working on technology.

The list of challenges to be tackled is longer. Some of them have only recently emerged and have not yet been unanimously resolved. Assuming that social media are one of the ways to listen to the citizens and to their demands, how can government officials actually be sure that they are listening to the citizens and not foreign-based agents of ill-intentioned power (for example, a hostile country)? Or lobbyists pretending to be concerned citizens? Recent developments in the US suggest the former may be the case. In the beginning of 2017, US security authorities revealed that Russia had been attempting to influence US Presidential elections of 2016³⁶. According to press reports, at least 200 different websites propagated content created by Russian propaganda machine³⁷. How can the government officials, engaging in social media-based dialogue, be sure that they are not falling victim to the scourge of fake news, so widespread on social platforms? The same question might be asked from the citizens' perspective: what are the guarantees that a social media profile of any given public institution is indeed the gen-

³⁵ A. McGill, *Can Twitter Fit Inside the Library of Congress?* [in:] 'The Atlantic' (online), 4/08/2016, <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2016/08/can-twitter-fit-inside-the-library-of-congress/494339/>, 12.04.2017.

³⁶ A. Greenberg, 'Feds' Damning Report on Russian Election Hack Won't Convince Skeptics', *Wired*, 6 January 2017.

³⁷ C. Timberg, 'Russian Propaganda Effort Helped Spread "Fake News" During Election, Experts Say', *The Washington Post*, 24 November 2016.

uine profile of that institution? And how could they contact profile administrators, should such a need arise?

Theoretically, even the choice of social platforms as the new medium of communication can be questioned. All social platforms are operated, for profit, by private companies. For most governments (except the US government), these companies are foreign-based and foreign-owned. Publishing the content created with public funds on privately-owned platforms raises doubts, as it indirectly funds a private foreign business and drives the citizens to use it, thus further supporting its profits. Bearing this in mind, one can ask if the governments and other tax payer-funded institutions are entitled to fuel private companies' earnings? Additionally, the issue of content ownership arises. Governments, like any other social media users, must take informed notice of some of the social media's particular terms of use. Facebook's terms of services imply that publishing content on its service equals user's consent to a non-exclusive, transferable, sub-licensable, royalty-free, worldwide license to use this content by the company³⁸.

The lack of clear rules of engagement is yet another problem that awaits action. According to a 2014 OECD study, the majority of governments exercise little or no central control over social media use by their institutions. Only in some OECD countries, such as France or Estonia, governments have issued more or less binding guidelines how their agencies should use social media. Elsewhere, for example in Sweden and Austria, the guidelines are not binding³⁹. What further complicates the situation is the lack of any universally shared rules how one's presence on social media should be managed.

³⁸ Facebook, *Statement of Rights and Responsibilities*, <https://www.facebook.com/legal/terms>, 18.04.2017.

³⁹ A. Mickoleit, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, Paris, 2014, OECD Publishing, 55, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> 11/04/2017.

When opening new communication channels on social media, public institutions need to properly assess the amount of human and material resources that can be used for this purpose. Scholars warn⁴⁰ that mere presence on social media, without much activity, does not guarantee genuine civic participation and does not lead to building the support (or at least understanding) for reforms. Social media accounts (profiles) must be continuously updated. Study based on the experience of the world's biggest cities suggest that the optimal activity on social media, the one that is preferred by readers, should stay within the range of 4-5 microblog posts (tweets) and 1-2 Facebook posts per day, up to 40 new images and 5 new videos uploaded monthly⁴¹. Research also shows that the choice of the content plays a role too: posts with images, published by local governments, tend to generate more users' engagement than text-only posts⁴².

Last but not least, there is the issue of measuring impact. As I. Mergel noted, 'many government agencies are experimenting with the use of social media, however, very few actively measure the impact of their digital interaction'⁴³. The question is the following: should the results of communicating via social media be measured by the level of engagement, i.e. number of 'likes', 'shares', 'retweets' and comments? Or should it be measured by more classical means, like a turnout at the polls? the polling etc. If the latter is the case, how can the impact of social media communication on public opinion be measured? Further conceptual and empirical studies are needed to establish the link.

⁴⁰ A. Mainka et al., *Looking for friends and followers...*, 240.

⁴¹ A. Mainka et al., *Looking for friends and followers...*, 251.

⁴² Ibid.

⁴³ I. Mergel, *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, [in:] 'Government Information Quarterly', Vol. 30 No. 4, 2013, 327.

Conclusions

Governments and public institutions not only need to report on their current and planned activity to the public, in fact they are obliged to do so, but they also have their own, genuine interest in doing so. In the recent past, democratic governments worldwide have been responding to the declining public trust by engaging in reforms, different in scope and intensity (depending on place, time and the local context) but sharing two common traits: willingness to better address the needs of citizens and focus on better communication. Efficient communication is now part of the process of reforms in its own right. This makes the current reforms different from the reforms implemented in the past. The history of the EU offers a good illustration of this phenomenon. Since its creation in the 1950s, the European community has been constantly evolving, moving from one reform to another. For example, the Maastricht Treaty of 1992 was followed by the Treaty of Nice (2003), followed by the Lisbon Treaty (effective from 2009), followed by the Fiscal Stability Treaty (2012)– to name just a few fundamental changes. Subsequent treaties deeply reformed EU's construction, but the European citizens seemed unconvinced. Over the last ten years, the percentage of EU citizens who tend to trust the Union has fallen from 57% to 33% (in 2016)⁴⁴.

The case of the European Union strongly suggests that reforms, even the bold ones, need to be better communicated. The message that accompanies the reform not only needs to address citizens' grievances. In the first place, it must reach the addressee (the general public, a particular social group etc.). Therefore, it should come as no surprise that governments and other public bodies quickly embraced social media as the new, promising channel of communication. Some of the distinctive features of social media are particularly valuable in the process of

⁴⁴ European Commission, Standard Eurobarometer 67, Standard Eurobarometer 75, Standard Eurobarometer 85.

communicating reforms to the public. Social media allow targeting of specific groups, even individuals, with a tailored content. Some platforms allow to forward an endless number of messages to an endless number of different recipients, all at the same time. Recent efforts of the Polish government to promote a new family benefit scheme (the '500plus' programme) is an example of an attempted mass targeting of the public via various social platforms.

The utility of social media for public institutions does not stop at its capacity to mass communicate. Unlike in the case of the 'old' media (such as the print press, TV, radio), social media might be used as a two way communication tool. Recipients can interact with the message senders in real time. Hence, social media may facilitate the citizens' participation in the decision-making process. Building interest and hopefully support for a policy reform gets easier once there is a grassroots engagement.

In the near future, continued engagement of the public institutions on social media will require resolving some of the currently seen problems. This paper identifies the following pressing matters that need to be examined: making access to their contents equal for all citizens, copyright issues and records-keeping. Further studies are urgently needed. The sooner the identified issues are addressed, the safer the social media environment will become for everyone.

Abstract

Social media prove to be an efficient tool in public communication. Used by governments and other public institutions worldwide, they not only give an opportunity to talk directly to citizens en masse, but also to target specific social groups with a tailored narrative. The distinctive characteristics of social media make them especially useful in building understanding and support for reforms. Because of their flexibility, speed and directedness, social media address the needs of political process driven by concrete issues and policies rather than ideologies. However,

er, the use of social media by public institutions is not risk-free. Their presence on social media raises several problems, especially legal, ethical and organisational. This paper is an attempt to introduce the topic. It analyses examples from modern democracies (among them: Poland, the United Kingdom, the United States of America and Sweden) and it concludes with identifying most pressing challenges, areas calling for further in-depth research.

KOMUNIKOWANIE REFORMY PRZEZ MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE: MOŻLIWOŚCI I RYZYKA

Abstrakt

Media społecznościowe okazują się być skutecznym narzędziem publicznej komunikacji. Wykorzystywane są przez większość rządów i instytucji publicznych na całym świecie i stwarzają nie tylko możliwość bezpośredniego komunikowania się z obywatelami na masową skalę, ale także pozwalają dotrzeć do poszczególnych grup społecznych ze specjalnie dobranym przekazem. Szczególne cechy mediów społecznościowych powodują, że są one użyteczne w budowaniu poparcia, zrozumienia oraz w komunikowaniu reform. Ze względu na swoją elastyczność, szybkość i bezpośrednie dotarcie do odbiorców, media społecznościowe odpowiadają na potrzeby procesów politycznych, których siłą napędową jest wola rozwiązania konkretnego problemu, a nie szeroka ideologia. Wykorzystanie mediów społecznościowych jest jednak obciążone pewnym ryzykiem. Obecność instytucji publicznych w mediach społecznościowych wiąże się z wieloma wyzwaniami, zwłaszcza prawnymi, etycznymi i organizacyjnymi. Niniejszy tekst jest jedynie wstępem do dalszych prac. Analizuje on przykłady z wybranych krajów demokratycznych (m.in. Polski, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Stanów Zjednoczonych), identyfikując główne problemy i wskazując na kierunki, w których potrzebne są dalsze badania.

Bibliography:

- D. Desilver, *Confidence in government falls in much of the developed world*, PewResearchCenter (online), 2013, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/11/21/confidence-in-government-falls-in-much-of-the-developed-world/>, 18/04/2017.
- S. Dutt, *Government of India reforms its communications strategy*, PR Week, 21 July 2014, accessed at <http://www.prweek.com/article/1304294/government-india-reforms-its-communications-strategy-on-22-june-2017>.
- N. Ellison, M. Hardey, *Social Media and Local Government: Citizenship, Consumption and Democracy*, *Local Government Studies*, 40:1, 2014.
- M. R. Johannessen, O. Saebo, L.S. Flak, *Social media as public sphere: a stakeholder perspective*, [in:] 'Transforming Government: People, Process and Policy', Vol. 10 No. 2, 2016.
- A. Gauja, *How leaders can better sell economic reform*, The University of Sydney Opinion, 15 February 2017, <http://sydney.edu.au/news-opinion/news/2017/02/15/understanding-populism--how-leaders-can-better-sell-economic-ref.html>, 13/04/2017.
- S. Goldsmith, *Social Media's Growing Utility for Government*, [in] 'Governing the states and localities' (online), 22/02/2017, <http://www.governing.com/blogs/bfc/col-social-media-growing-utility-government.html>, 13/04/2017.
- A. Greenberg, *Feds' Damning Report on Russian Election Hack Won't Convince Skeptics*, *Wired*, 6 January 2017.
- R. Maćkowska, *Istota public relations w polityce*, [in:] D. Tworzydło i T. Soliński (eds.), *Public Relations w teorii i praktyce*, Rzeszów 2006, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- A. Mainka et al., *Looking for friends and followers: a global investigation of governmental social media use*, [in:] *Transforming Government: People, Process and Policy*, 9.2, Bradford, 2015.
- I. Mergel, *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, [in:] 'Government Information Quarterly', Vol. 30 No. 4, 2013.
- A. Mickoleit, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, Paris, 2014, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> 11/04/2017.
- K. Niklewicz, *We Need to Talk about the EU: European Political Advertising in the Post-Truth Era*, (Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, Forthcoming).
- R. Sandoval-Almazan, J. Ramon Gil-Garcia, *Towards cyberactivism 2.0? Understanding the use of social media and other information technologies for political activism and social movements*, [in:] 'Government Information Quarterly' No. 31, 2014, 367-368.
- N. Stroeker, A. Van der Graaf, B.J. Buiskool, *Communicating "Europe" to Its Citizens: State of Affairs and Prospects*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, 2014, 17,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529080/IPOL_STU\(2014\)529080_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529080/IPOL_STU(2014)529080_EN.pdf), 11/04/2017.

M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń, (eds.), *Public relations w sferze publicznej. Wizjerunek komunikacji*, Warszawa, 2012.

C. Timberg, 'Russian Propaganda Effort Helped Spread "Fake News" During Election, Experts Say', *The Washington Post*, 24 November 2016.

R. Tuck, *The sleeping sovereign. The Invention of Modern Democracy*, Massachusetts, 2016, Harvard University.

S. Van de Walle, *Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison*, [in:] Schedler, K. and Proeller, I., (eds.), *Cultural aspects of public management reform*, Amsterdam: Elsevier, 2007, <https://ssrn.com/abstract=1609874> 11/04/2017.

S. Van de Walle, *New Public Management: Restoring the Public Trust through Creating Distrust?*, [in:] Christensen, T. Lægreid, P., (eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1594042>, 11/04/2017.

A. Waeraas, and H. Byrkjeflot, 'Public Sector Organisations and Reputation Management: Five Problems', 2012, accessed at https://www.researchgate.net/profile/Arild_Waeraas/publication/254322057_Public_Sector_Organizations_and_Reputation_Management_Five_Problems/links/0deec52a9ae9f195c4000000.pdf on 23/03/2017.

C. Warren, *Obama's Twitter Town Hall By the Numbers*, Mashable, 6 July 2011, accessed at http://mashable.com/2011/07/06/askobama-twitter-stats/#n5e5lc_Ygsqb on 22 June 2017.

Staci M. Zavattaro, A. J. Sementelli, *A critical examination of social media adoption in government: introducing omnipresence*, [in:] 'Government Information Quarterly', No. 31, 2014.

Karolina Brylska

BEZPIECZNA PRZYSZŁOŚĆ CZY SKOK NA KASĘ?

REFORMA OFE 2013 ROKU W TYTUŁACH I LIDACH TEKSTÓW PRASOWYCH

Słowa kluczowe:

OFE, reforma, prasa, analiza zawartości, tytuł

Wprowadzenie

Reformy społeczno-gospodarcze są szczególnym mechanizmem systemu politycznego, gospodarczego i społecznego każdego państwa. Znaczącym systemowym reformom towarzyszy zazwyczaj debata publiczna, angażująca ekspertów, liderów opinii, media, instytucje publiczne i prywatne z poszczególnych sektorów gospodarki, a czasem także obywateli. W ciągu ostatnich 20 lat w Polsce przeprowadzono co najmniej kilka (do kilkunastu – w zależności od przyjętych kryteriów oceny) takich reform. Niniejszy artykuł odnosi się do jednej z nich – reformy systemu emerytalnego, przeprowadzonej przez rząd Donalda Tuska w II połowie 2013 r., zwanej popularnie reformą OFE (Otwartych Funduszy Emerytalnych). Tekst prezentuje wybrane ustalenia szerszego projektu badawczego, poświęconego opisowi i analizie dyskursu¹ prasowego wytworzonego wokół tego zagadnienia. Projektowi

¹ Rozumienie pojęcia dyskursu autorka przyjmuje tu za Teunem van Dijkem, który zwracał uwagę na trzy jego aspekty: illokucję, lokucję oraz perlokucję. W sferze lokucji znajdują się materialne formy komunikatów, a więc same przekazy medialne oraz oficjalne komunikaty tworzone przez interesariuszy ustawy o OFE (od rządu przez opozycję, OFE, banki, instytucje pozarządowe i eksperckie, inwestorów – rynek kapitałowy po emerytów obecnych i przyszłych). Sfera illokucji dotyczy motywacji, intencji, założeń twórców komunikatów (podmiotów zaangażowanych w realizowanie reformy i dyskutowanie o niej). Natomiast sfera perlokucji dotyczy projektowanej perswazyjności dyskursu (przede wszystkim jego medialnego aspektu) – próbujemy tu ocenić, co dla odbiorców (obywateli, ale i innych interesariuszy systemu emerytalnego) może być elementem angażującym i przekonującym do zmiany opinii lub postawy (działania lub zaniechania). Por. T. van Dijk (red.), *Dyskurs jako struktura i proces*, Warszawa 2001.

temu przyświeca założenie, że w skomplikowanej reformie społeczno-gospodarczej – i w towarzyszącej jej debacie publicznej – ogniskują się interesy i potrzeby różnych podmiotów i grup społeczno-zawodowych. To czyni dyskurs okołoreformatorski niezwykle interesującym i wielowątkowym, ale jednocześnie chaotycznym, fragmentarycznym i zagmatwanym. Przestrzenią tworzenia tego dyskursu są media masowe, które filtrują wszystkie napływające komunikaty przez logikę swojego funkcjonowania (zjawisko mediatyzacji) i stają się współtwórcą najważniejszych, najszerzej docierających przekazów. Te właśnie przekazy, w tym przypadku prasowe, są przedmiotem analizy prezentowanej w niniejszym artykule.

Otwarte Fundusze Emerytalne – instytucja, reforma, ocena

Instytucja Otwartych Funduszy Emerytalnych powstała w wyniku reformy systemu emerytalnego przeprowadzonej w 1999 r. (jedna z tzw. czterech wielkich reform).

Wedle fundamentalnych założeń reformy fundusze emerytalne miały być uniezależnione od budżetu państwa, a ich działalność gospodarcza miała przyczynić się do podniesienia świadczenia emerytalnego (należy pamiętać, że nad reformą pracowano w okresie koniunktury gospodarczej, a powszechnie przyjmowaną koncepcją ekonomiczną był monetaryzm w ujęciu Milтона Friedmana). Ponadto zakładano uzależnienie emerytury od czasu pracy i wysokości zarobków oraz personifikację ubezpieczeń emerytalnych poprzez tworzenie kont osobistych ubezpieczonych². Konstrukcja nowego systemu opierała się na tzw. trzech filarach: filar I obejmował ZUS jako kluczowy podmiot systemu emerytalnego, filar II stanowiły OFE jako wybór obligatoryjny dla ubezpieczonych w określonym przedziale wiekowym, filar III tworzyły dodatkowe, dobrowolne ubezpieczenia osobowe w towarzystwach ubezpieczeń życiowych podejmowane na koszt ubezpieczającego się.

² Z. Bosiakowski, *Reforma emerytalna w polskich realiach ekonomiczno-społecznych*, [w:] „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 4, s. 69.

Zygmunt Bosiakowski zwraca uwagę na kilka problematycznych elementów³ reformy roku 1999, które później znalazły swoje odzwierciedlenie także w debacie wokół reformy roku 2013. Po pierwsze, przekazywanie części składki ubezpieczeniowej z ZUS-u do OFE, które nasuwało wątpliwości co do charakteru tych środków – można traktować je albo jako środki publiczne, albo jako środki prywatne (nie zdecydowano się wówczas na skierowanie sprawy do oceny Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenie być może pomogłoby rozstrzygnąć tę kwestię). Po drugie, relatywnie wysoka prowizja, jaką pobierały OFE za zarządzanie gromadzonymi środkami (finalnie prowizja ta została obniżona z pierwotnych 11% do 3%). Po trzecie, zakres inwestowania OFE – otóż fundusze wybierały de facto inwestowanie w obligacje Skarbu Państwa, co finalnie miało przyczynić się do zwiększenia długu publicznego.

Reforma systemu emerytalnego przeprowadzona w 2013 r. spowodowała ważne zmiany w uprzednim systemie repartycyjno-kapitałowym. Wśród najistotniejszych korekt można wymienić:

- umorzenie w całości aktywów OFE ulokowanych w instrumentach dłużnych Skarbu Państwa i przeniesienie tych aktywów do ZUS-u w formie zapisów na indywidualnych subkontach przyszłych emerytów (51,5% aktywów OFE);
- wprowadzenie dobrowolności członkostwa w OFE wraz z możliwością rezygnacji z członkostwa (podczas tzw. okien transferowych);
- obowiązkowe przeniesienie środków zgromadzonych w OFE do ZUS-u na dziesięć lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego (tzw. suwak bezpieczeństwa);
- zmianę polityki inwestycyjnej OFE (zakaz kupowania obligacji Skarbu Państwa lub NBP);
- zakaz reklamowania OFE od 15.01.2014 r. pod karą wysokiej grzywny;

³ Tamże, s. 70-71.

- zmiana zasad oszczędzania na Indywidualnych Kontach Emerytalnych⁴.

Toczący się w okresie realizacji reformy dyskurs publiczny był skanalizowany – w dużym uproszczeniu – w dwóch nurtach. Pierwszy z nich, nazwijmy go roboczo prorządowym, m.in. podkreślał obciążenia, jakie działanie OFE generuje dla budżetu państwa, zapewniał o bezpieczeństwie środków, którymi dysponuje ZUS, ale przede wszystkim kwestionował zasadność wprowadzenia w ogóle systemu OFE jako korzystnej dla ubezpieczonych instytucji systemu emerytalnego. Drugi nurt, nazwijmy go proprywatyzacyjnym (pro-OFE), m.in. afirmował korzyści dla ubezpieczonych płynące z gromadzenia środków w OFE i zarzucał rządowi motywacje sytuacyjne i polityczne (ratowanie budżetu państwa, zmniejszenie długu publicznego), a nie prawdziwą troskę o los przyszłych emerytów. Oczywiście w dyskursie publicznym pojawiały się również bardziej zniuansowane opinie, ale ich udział w grupie wszystkich publikacji okazał się pomijalnie mały.

Z pewnością można stwierdzić, że w debacie publicznej wokół reformy OFE 2013 r. zostały odzwierciedlone najważniejsze napięcia, jakie od lat obserwujemy w głosach teoretyków i praktyków nad funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce. Wychodzimy tu od problemu permanentnego niezbilansowania systemu finansów publicznych w Polsce, mającego charakter strukturalny. Wpływają na to m.in. rosnące dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, stale wysokie dla KRUS-u czy rosnące nakłady na świadczenia dla służb mundurowych, czy w ogóle uprzywilejowane traktowanie niektórych grup świadczeniobiorców⁵. Poza tym system emerytalny zмага się z konsekwencjami nierównowagi

⁴ Patrz: *Ustawa z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Dz.U. 2013, poz. 1717.

⁵ M. Gronicki, J. Jankowiak, *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka polski w latach 1999-2013*, Konfederacja Lewiatan 2013, http://konfederacjalewiatan.pl/files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf, s. 9-10, 02.12.2016.

w innych częściach systemu ubezpieczeń społecznych (renty, zasiłki macierzyńskie, chorobowe)⁶ oraz obciążeniami wynikającymi ze zobowiązań wobec ubezpieczonych, którzy przed 1989 r. relatywnie wcześniej zaczęli korzystać ze świadczeń emerytalnych. Ważnym wątkiem są również skutki zaniechań w zakresie redystrybucji przychodów z prywatyzacji, zaniedbania w zakresie transformacji finansów publicznych i niekorzystne tendencje demograficzne⁷ czy wreszcie kontrowersyjna dyskusja na temat możliwego bankructwa ZUS-u.

Na tle wszystkich tego typu wątpliwości dyskusja o OFE zyskuje swój ważny wymiar aksjologiczny. Otóż, jak wiadomo, system emerytalny opiera się na zasadach solidaryzmu społecznego – obecnie aktywni zawodowo opłacają utrzymanie osób w wieku przedprodukcyjnym oraz emerytów. Funkcjonowanie OFE, a więc poniekąd prywatyzacja emerytur, czyni wyłom w takim rozumieniu systemu emerytalnego, kładzie się tu bowiem akcent na (pozornie) wolny wybór każdego ubezpieczonego i jego wkład w decyzję o tym, jakie świadczenie emerytalne kiedyś otrzyma. Idąc dalej, mówi się również o spowodowanym działaniem OFE pogłębiającym się rozwarstwieniu społecznym – po reformie 2013 r. w OFE pozostaną bogatsi, którzy dzięki swojej wiedzy i wyższym składkom zarobią jeszcze więcej na emeryturę, natomiast biedniejsi, którzy składkują mniej, pozostaną z mniejszym dochodem dodatkowym w okresie poprodukcyjnym.

Materiał i metodologia badań

Jak wspomniano na wstępie, prezentowane tu wyniki badań stanowią wycinek dość szeroko zakrojonego projektu, poświęconego dyskursowi prasowemu na te-

⁶ P. Szczepanik, *Wpływ umorzenia obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE na finanse publiczne/The Impact of the Nationalization of the Pension Fund Assets Expressed by Treasury Bonds on Public Finance*, [w:] „Współczesna Gospodarka”, „Contemporary Economy Electronic Scientific Journal” 2015, vol. 6, nr 4, s. 102.

⁷ K. Kompa, T. Wiśniewski, *Dywersyfikacja portfeli Otwartych Funduszy Emerytalnych – kaprys czy konieczność?*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 682, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 75, s. 247.

mat reformy. Korpus badawczy obejmuje teksty prasowe (z 24 najważniejszych polskich gazet i czasopism⁸) zawierające frazę kluczową *OFE* i pochodzące ze ściśle określonego czasu: od 01.09.2013 r. do 31.12.2013 r. Daty te są warunkowane procesem politycznym i legislacyjnym związanym z przeprowadzeniem reformy. Dnia 04.09.2013 r. D. Tusk przedstawił publicznie ramowe zasady reformy OFE, 19.11.2013 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianach w OFE, 06.12.2013 r. Sejm przyjął rządowy projekt ustawy, 11.12.2013 r. to samo uczynił Senat, a finalnie 27.12.2013 r. prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę i jednocześnie zapowiedział skierowanie jej do oceny Trybunału Konstytucyjnego. Ostatecznie prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r. (wniosek niezależnie złożyła również Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz), a orzeczenie TK zapadło dopiero 14.11.2015 r. (TK uznał ustawę za zgodną z ustawą zasadniczą, zakwestionowano tylko jeden jej zapis – nałożony na OFE zakaz reklamy). Pomimo tego, że formalnie dopiero ta decyzja stanowiła ostatni etap w procesie legislacyjnym, zdecydowano o przyjęciu daty 31.12.2013 r. jako końcowej cezury w kryterium czasowym doboru materiału. Zdecydowano tak ze względu na pewną rozwlekłość tego postępowania – zainteresowanie opinii publicznej reformą, względnie ciągłe w okresie od września do grudnia 2013 r., później miało już charakter incydentalny; ponadto decyzja TK zapadła niejako niezależnie od wdrożenia reformy (realizację reformy rozpoczęto znacznie wcześniej). **Tak zakrojone kryteria pozwoliły zakwalifikować do korpusu badawczego łącznie 640 tekstów, spośród których 609 było opatrzonych tytułami, a 370 lidami**– tylko te stały się przedmiotem analiz zaprezentowanych w kolejnych częściach tekstu. Trzeba zaznaczyć, że teksty składające się na korpus badawczy miały charakter zarówno newsowy, jak i publicystyczny, a ich autorstwo należało do dziennikarzy, publicystów, ekspertów oraz polityków.

⁸ W toku konstruowania korpusu przeszukano ponad 50 tytułów prasowych – tylko w 24 odnaleziono teksty z frazą OFE i poświęcone reformie przynajmniej w 50% objętości tekstu.

Dla porządku warto również dodać, że każdy tekst w bazie podlegał kodowaniu wedle kilkudziesięciu założonych kategorii. Kategorie te obejmowały m.in.: gatunki tekstów i typologię ich autorów, wydźwięk artykułów, eksponowane elementy merytoryczne reformy, najważniejsze osie prowadzonego sporu; wizerunki poszczególnych aktorów debaty; sposoby pozycjonowania ekspertów reprezentujących różne strony sporu; prognozowane przez poszczególnych interesariuszy (oraz media) możliwe scenariusze rozwoju sytuacji; spodziewane konsekwencje reformy oraz język opisu reformy. W projekcie posłużono się więc metodami analizy zawartości i analizy dyskursu.

Tytuły⁹ i lidy jako inicjalne elementy tekstu o znaczeniu strategicznym

W tym miejscu warto doprecyzować znaczenie kluczowych dla niniejszego artykułu pojęć, czyli tytułu i lidy. Najprościej rzecz ujmując, za Urszulą Żydek-Bednarczuk: *tytuły są zapowiedzią tekstu. Pełnią funkcję orientującą. Zajmują inicjalną pozycję w tekście, w związku z czym na nich najbardziej skupia się uwaga odbiorcy dyskursu. Lokalizacja tytułu ma znaczenie strategiczne. Z jednej strony aktualizuje tekst, z drugiej – jest magnesem przyciągającym potencjalnych czytelników*¹⁰. Anna Duszak zwraca uwagę, że tytuł zajmuje w tekście pozycję strategiczną, ponieważ sytuuje tekst w kontekście i stanowi metatekstową wypowiedź o nim¹¹. Ponadto *tytuł (...) może też być ujmowany jako paratekst, czyli ważny składnik otoczenia tekstu właściwego, służący jego prezentacji*¹².

⁹ Pojęcie tytułu należy odróżnić od pojęcia nagłówek, które W. Pisarek (1967) definiuje jako wydrukowany tytuł (wraz z ewentualnym nadtytułem i/lub podtytułem) wypowiedzi, działu lub rubryki w czasopiśmie. Podobne definicje znajdziemy w *Słowniku terminologii medialnej*, W. Pisarek (red.), Kraków 2006, s. 127 i 225.

¹⁰ U. Żydek-Bednarczuk, *Wprowadzenie do lingwistycznej analizy tekstu*, Kraków 2005, s. 172.

¹¹ A. Duszak, *Tekst, dyskurs, komunikacja międzykulturowa*, Warszawa 1998, s. 128.

¹² M. Wojtak, *Gatunki prasowe*, Lublin 2004, s. 21.

Wyróżniamy trzy funkcje tytułu: nominatywną, deskryptywną oraz pragmatyczną¹³. Funkcja nominatywna odnosi się do onimicznego charakteru tytułu, a więc nazywania konkretnego tekstu. Funkcja deskryptywna ma charakter informacyjny – odnosi się do przekazywania informacji o treści tekstu. Funkcja pragmatyczna polega na oddziaływaniu tekstu na odbiorcę. Dzięki tym trzem współwystępującym funkcjom tytuł może wpływać wprost na wybór lub odrzucenie lektury, *jest oknem wystawowym wypowiedzi wydrukowanej: informuje o towarze i zachęca do jego nabycia*¹⁴.

Lid natomiast to pierwszy wyodrębniony graficznie, następujący bezpośrednio po tytule, akapit tekstu, który do pewnego stopnia wprowadza czytelnika w opisywane zagadnienie, ponieważ zawiera istotne wiadomości, będące tematem publikacji¹⁵.

Tomasz Piekot podkreśla kluczową rolę tytułu i lidu w strukturze całego tekstu prasowego, pisząc: *Wydaje się, że najważniejszą rolę w strukturze przekazu pełnią elementy inicjalne, które w dyskursie wiadomości zajmują pozycję strategiczną. Zdjęcie, nagłówek i lid, rozpoczynając kontakt z odbiorcą, muszą przykuć jego uwagę na tyle, by zachęcić do lektury całej wiadomości. Składniki te pełnią zatem funkcję fatyczną i perswazyjną. Po drugie jednak, elementy te streszczają treść tekstu i dzięki temu reprezentują jego sens globalny, podpowiadając odbiorcy sposób interpretacji wydarzeń*¹⁶. To w tych elementach inicjalnych odbiorca szuka tropów, które ułatwią mu zrozumienie przekazu.

W kontekście istotnej dla niniejszych rozważań formy tytułu warto przypomnieć jeszcze jedno rozróżnienie. Otóż Walery Pisarek wyraźnie odróżnia nagłówki

¹³ Np. S. Gajda, *Społeczne determinacje nazw własnych tekstów (tytułów)*, [w:] „Socjolingwistyka” 1987, nr 6, s. 79-89; B. Ostromecka-Frączak, *Sprzedaż języka w nagłówkach „Gazety Wyborczej”*, [w:] M. Wojtak, M. Rzeszutko (red.), *W kręgu wiernej mowy*, Lublin 2004, s. 113-125.

¹⁴ W. Pisarek, *Nowa retoryka dziennikarska*, Kraków 2002, s. 163.

¹⁵ *Słownik terminologii medialnej...*, s. 110.

¹⁶ T. Piekot, *Dyskurs polskich wiadomości prasowych*, Kraków 2006, s. 165-167.

(a więc i tytuły) wypowiedzi informacyjnej i wypowiedzi publicystycznej¹⁷. Zdaniem uczonego funkcją pierwszego typu tytułu jest streszczanie wypowiedzi, najczęściej w formie oznajmień, funkcją typu drugiego jest natomiast wyeksponowanie głównej myśli, wniosku, perspektywy autora – w wersji bardziej atrakcyjnej formalnie. Wydaje się jednak, że ten podział jest już nieaktualny – formuła postulowana przez W. Pisarkę dla tekstów publicystycznych jest coraz częściej przyjmowana także przez autorów tekstów informacyjnych¹⁸, co zresztą potwierdzają do pewnego stopnia wyniki zaprezentowane na kolejnych stronach tego artykułu.

Funkcja i wydźwięk tytułów i lidów – analiza ilościowa

Każdy z tytułów i lidów w procesie kodowania był opisywany kategorią funkcji, tj. wskazywano, czy dany tytuł/lid ma charakter:

- deskryptywny (neutralnie, informacyjnie opisuje treść artykułu), np. *11 punktów Rady Gospodarczej, Co emeryt musi wiedzieć o wypłacie świadczeń po zmianach, Co wybrać: ZUS czy OFE?*;
- konotujący niekorzystnie dla reformy (sugeruje, że reforma jest w jakimś wymiarze zła, niewłaściwa, przynosi szkodę – najczęściej ubezpieczonym), np. *„Rolowanie” ma swoje granice, Absurd goni absurd, Destrukcja systemu emerytalnego jeszcze potrwa, Fundusze spętałe przepisami*;
- konotujący korzystnie dla reformy (sugeruje, że reforma jest zasadna, konieczna, pożądana, przyniesie raczej korzyści niż straty)¹⁹, np. *Dobrowolańność bardziej elastyczna, Nonsens OFE, Reforma OFE jest potrzebna*.

W tym miejscu konieczne jest jeszcze jedno ważne zastrzeżenie: nie należy wartościować, i nie jest to w niniejszym artykule czynione, wskazanych funkcji tytułów

¹⁷ W. Pisarek, *Poznać prasę po nagłówkach! Nagłówek wypowiedzi prasowej w oświeceniu lingwistycznym*, Kraków 1967, s. 108-109.

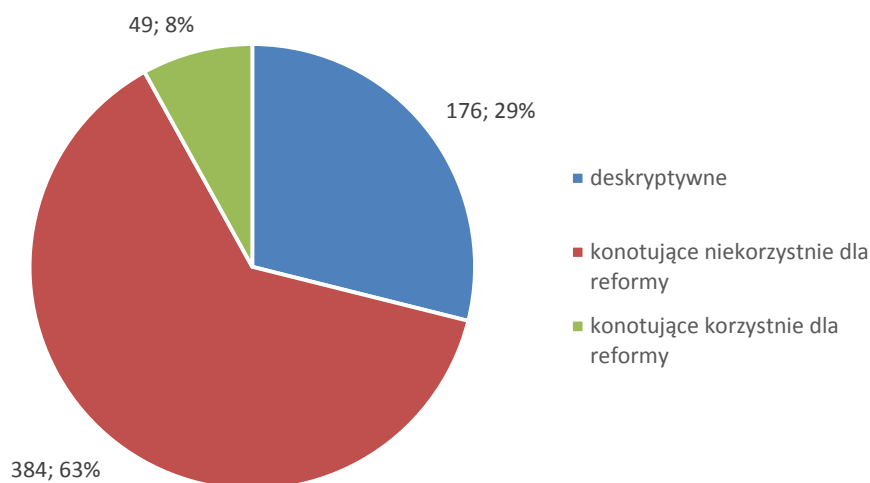
¹⁸ Pisała o tym także M. Ślawska, *Tytuł – najmniejszy tekst prasowy*, [w:] „Rocznik Prasoznawczy” 2008, nr 2, s. 121-122.

i lidów. Jako taka funkcja deskryptywna czy konotująca nie jest ani zła, ani dobra, więcej – wynika nierzadko po prostu z redakcyjnej dbałości o atrakcyjność tekstu (można założyć, że metaforyczny, ironiczny, budzący żywe skojarzenia tytuł będzie dla dziennikarza bardziej użyteczny, ponieważ zwróci uwagę potencjalnego czytelnika i może zachęcić go do lektury)²⁰. Pomimo tego warto te funkcje analizować – wiedza o rozkładzie poszczególnych funkcji tytułów i lidów daje (1) ogólny pogląd na wydźwięk dyskursu prasowego dotyczącego reformy oraz (2) pewien asumpt do wstępnego wnioskowania o edukacyjnym, eksplikacyjnym wymiarze badanych tekstów (istotnym przy tak skomplikowanym zagadnieniu, jakim jest reforma systemu emerytalnego). Jakościowa analiza artykułów – to uwaga na marginesie – wykazała bowiem, że teksty zatytułowane deskryptywnie i opatrzone opisowym lidem w dużej części miały istotną wartość edukacyjną, próbowały wyjaśniać konsekwencje reformy dla przeciętnego ubezpieczonego i w możliwie prosty sposób prezentowały działania obywateli wymagane lub umożliwiane nowymi regulacjami prawnymi.

Na poniższym wykresie (1) zaprezentowano procentowy udział funkcji wszystkich analizowanych tytułów. Jak widać, ponad połowę (63%) stanowiły tytuły konotujące niekorzystnie dla reformy. Znacznie mniej (29%) było tych deskryptywnych, a jedynie 8% badanych tytułów stanowiły te konotujące korzystnie dla reformy. Analizie poddano łącznie 609 tytułów artykułów i ta liczba była podstawą procentowania.

²⁰ Jak wiadomo, nagłówek – i tytuł – nierzadko pełni funkcję tzw. etykiety tekstu, wpływając na to, czy tekst zostanie przeczytany, czy pominięty. Por. S. Bereś, *Problemy metaforyczności i komunikatywności nagłówek prasowych w „Słowie Polskim”*, [w:] „Wrocławski Rocznik Prasoznawczy” 1974, s. 92. Te bardziej atrakcyjne formalnie tytuły często operują jakimś rodzajem figury retorycznej, która, jak zwraca uwagę E. Pałuszyńska (2006: 96): *pozwala wyrazić nowe sensy w sposób nie-standardowy, oryginalny; jest sposobem implicytnego wartościowania; wreszcie pełni funkcję impresywną, fatyczną, ponieważ aktywizuje odbiorcę, wciąga go w grę o poszukiwanie sensu*.

Wykres 1. Funkcje wszystkich analizowanych tytułów.

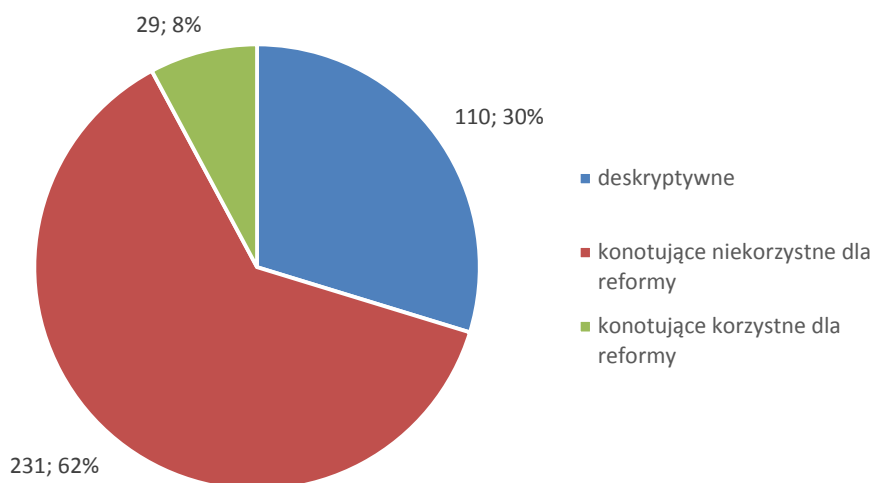


Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2 przedstawia z kolei udział procentowy poszczególnych funkcji analizowanych lidów. Jeśli chodzi o lidy, to podobnie jak w przypadku tytułów ponad połowę (62%) stanowiły te konotujące niekorzystnie dla reformy. Połowę mniej od nich stanowiły lidy deskryptywne (30%), a jedynie 7% – konotujące korzystnie dla reformy. Analizowano łącznie 370 lidów artykułów i ta liczba była podstawą procentowania.

Panoramiczne ujęcie wszystkich analizowanych tytułów i lidów wyraźnie pokazuje niemal idealnie równe proporcje podziału tych inicjalnych części artykułów na trzy założone funkcje. Nieco ponad 60% badanych tytułów i lidów ma charakter konotujący niekorzystnie dla reformy, 30% prezentuje neutralny opis, a 8% sugeruje konotacje pozytywne dla reformy.

Wykres 2. Funkcje wszystkich analizowanych tytułów.



Źródło: opracowanie własne.

Aby bardziej zniuansować otrzymane wyniki, gazety i czasopisma, z których publikacje złożyły się na korpus badawczy, podzielono na trzy grupy tematyczne:

- dzienniki ogólnoinformacyjne: *Dziennik Gazeta Prawna, Fakt, Gazeta Wyborcza, Polska Metropolia Warszawska, Rzeczpospolita*;
- tygodniki opinii: *Angora, Do Rzeczy, Gość Niedzielny, Idziemy, Newsweek, Polityka, Przegląd, Przewodnik Katolicki, Tygodnik Powszechny, Uważam Rze, W Sieci, Wprost*;
- prasa biznesowa: *Bloomberg, Businessman.pl, Forbes, Gazeta Bankowa, Parkiet, Puls Biznesu*.

Podział ten nie jest oczywisty i rzecz jasna może nastroczać pewnych wątpliwości, związanych choćby z przyporządkowaniem dzienników *Fakt* czy *Dziennik Gazeta Prawna* do grupy dzienników ogólnoinformacyjnych (a nie np. odrębnie tabloidu lub dziennika biznesowego). Dlatego też należy podkreślić, że w porządkowaniu tytułów prasowych kierowano się przesłanką częstotliwości wydań – w ten sposób stworzono grupę pierwszą i drugą, a dodatkowo do grupy trzeciej, szczególnie

istotnej w kontekście omawianej tematyki, wyodrębniono tytuły, które publikują teksty głównie związane z finansami, ekonomią, biznesem (niezależnie już od częstotliwości wydań).

Jak wykazało badanie, dzienniki ogólnoinformacyjne²¹ w znacznej większości formułowały tytuły konotujące niekorzystnie dla reformy (63%). Średnio co trzeci tytuł (30%) miał charakter deskryptywny, natomiast tylko 7% tytułów wzbudzało skojarzenia korzystne dla reformy. Warto zaznaczyć, że w próbie znalazły się czasopisma, w których teksty dotyczące reformy i opublikowane w badanym okresie ani razu nie zostały zatytułowane neutralnie, opisowo (*Tygodnik Powszechny*, *Uważam Rze*, *W Sieci*, *Wprost* – choć łącznie było to tylko 10 artykułów).

Proporcja poszczególnych funkcji tytułów w tygodnikach opinii²² jest zbliżona do tych z dzienników. Dokładnie taka sama część tytułów w tej grupie (30%) miała charakter deskryptywny. Minimalnie mniej (59%) niż w dziennikach odnotowano tytułów konotujących niekorzystnie dla reformy i o taki sam odsetek więcej tytułów konotujących korzystnie dla reformy (11%). Tutaj warto zaznaczyć, że w istotnej części teksty o pozytywnym dla reformy wydźwięku (w całej próbie) wynikały z aktywności ekspertów, urzędników i polityków zaangażowanych w realizację reformy i powiązanych z ówczesnym rządem. Aktorzy ci udzielali wywiadów, publikowali felietony i listy otwarte, akcentujące konieczność przeprowadzenia reformy i zasadność projektu rządu D. Tuska. W związku z tym różnica w odsetku tytułów pozytywnie dla reformy konotujących w grupie tygodników może wynikać z ograniczonej liczebności tekstów – w tygodnikach opinii siłą rzeczy pojawiło się kilkakrotnie mniej artykułów na ten temat niż w dziennikach, co oznacza, że promotorom reformy zapewne łatwiej wypracować nieco wyższy odsetek tekstów pozytywnie konotujących akurat w tej grupie tekstów.

²¹ W grupie dzienników ogólnoinformacyjnych odnotowano 413 tytułów artykułów i ta liczba stanowiła podstawę procentowania.

²² W grupie tygodników opinii odnotowano 54 tytuły artykułów i ta liczba była podstawą procentowania.

W prasie biznesowej²³ relatywnie największy odsetek tytułów miał charakter konotujący niekorzystnie dla reformy (64%). Co czwarty tytuł (25%) miał charakter deskryptywny (odsetek najniższy w trzech badanych grupach), natomiast co dziesiąty (11%) – konotujący korzystnie dla reformy.

Na podstawie powyższych danych można sformułować wniosek, że rozkład poszczególnych funkcji tytułów w trzech badanych grupach jest podobny. Charakterystycznym jest natomiast, że w prasie biznesowej ton tytułów wydaje się nieco bardziej niż w dwóch pozostałych grupach emocjonalny, zaangażowany, na co wskazuje relatywnie największy odsetek tytułów konotujących (zwłaszcza negatywnie dla reformy) i relatywnie najmniejszy odsetek tytułów deskryptywnych.

Analogiczną do powyższej analizę przeprowadzono w odniesieniu do lidów analizowanych tekstów. Analiza funkcji lidów w dziennikach²⁴ przynosi wyniki bardzo zbliżone do tych obserwowanych w przypadku tytułów w tej grupie. Zaledwie 8% lidów miało charakter konotujący korzystnie dla reformy, co trzeci lid (32%) – charakter deskryptywny, natomiast niemal 60% – konotujący niekorzystnie dla reformy. W niemal wszystkich przypadkach odnotowano spójność wydźwięku pomiędzy tytułem a lidem, incydentalnie tylko można zauważyć drobne rozbieżności (np. deskryptywny tytuł i konotujący *in plus* lub *in minus* lid).

W lidach artykułów z tygodników opinii²⁵ zauważono interesujące odstępstwo od średniej w formacie deskryptywnym – tylko 23% lidów w tej grupie miało taki charakter (przy – przypomnijmy – 30% deskryptywnych tytułów w tej grupie prasy). W związku z tym znacząco wzrósł odsetek lidów konotujących niekorzystnie dla reformy (68% przy 59% tytułów o tym formacie w tej grupie). Nieco mniej-

²³ W grupie prasy biznesowej odnotowano 141 tytułów artykułów i ta liczba stanowiła podstawę procentowania.

²⁴ W grupie dzienników ogólnoinformacyjnych odnotowano 267 lidów artykułów i ta liczba stanowiła podstawą procentowania.

²⁵ W grupie tygodników opinii odnotowano 22 lidy artykułów i ta liczba była podstawą procentowania.

sza grupa lidów (9%) niż tytułów (11%) w tygodnikach opinii miała też charakter konotujący korzystnie dla reformy.

Dość zbliżone proporcje lidów do tytułów o określonej funkcji odnotowano w przypadku prasy biznesowej²⁶. Jedna czwarta (24%) lidów miała charakter opisowy, co dziesiąty (9%) – konotujący korzystnie dla reformy, a dwie trzecie (67%) lidów – konotujący negatywnie dla reformy.

Podsumowując, można stwierdzić, że relatywnie najmniej spójną narrację tekstów nagłówkowych wprowadzających do artykułów, czyli tytułów i lidów prezentują w kontekście reformy OFE tygodniki opinii. Oczywiście przy interpretowaniu tego wyniku trzeba mieć na uwadze, że tekstów w tej grupie było najmniej, co może mieć wpływ na powtarzalność wyników ilościowych.

Dla bardziej szczegółowego oglądu funkcji tytułów i lidów przedstawiono rozkład trzech odnotowanych funkcji w sześciu dziennikach kluczowych dla korpusu badawczego, tj. takich, w których opublikowano najwięcej tekstów (a tym samym – tytułów i lidów) na temat reformy. Dane te przedstawia Tabela 1. Liczby w niej zaprezentowane stanowią odpowiednio podstawy procentowania dla poszczególnych gazet w wynikach przedstawionych na wykresach 9 i 10.

Tabela 1. Liczba tytułów i lidów odnotowanych w poszczególnych dziennikach ogólnoinformacyjnych.

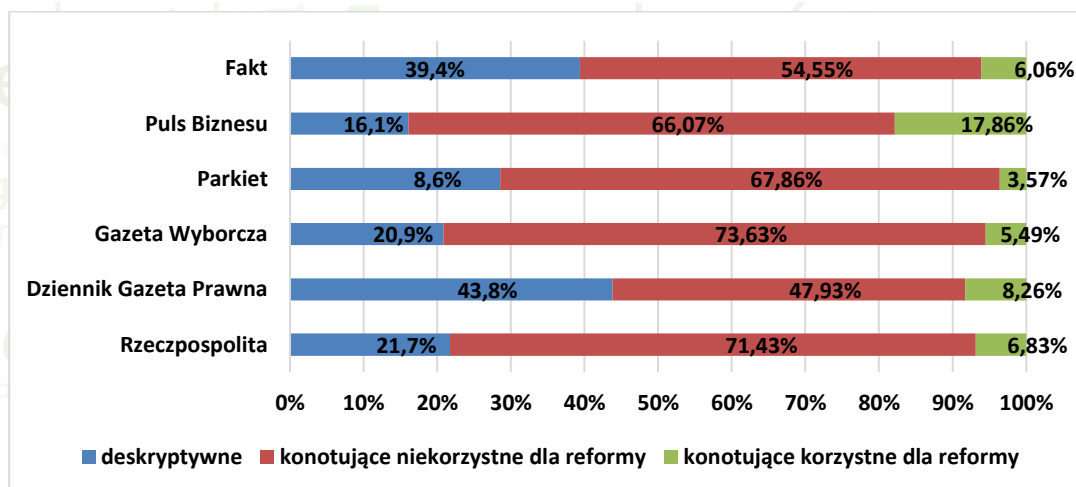
Lp.	Dziennik	Liczba tytułów w korpusie	Liczba lidów w korpusie
1.	<i>Rzeczpospolita</i>	161	123
2.	<i>Dziennika Gazeta Prawna</i>	121	58
3.	<i>Gazeta Wyborcza</i>	91	63
4.	<i>Parkiet</i>	56	22
5.	<i>Puls Biznesu</i>	56	35
6.	<i>Fakt</i>	33	19
RAZEM:		518	320

Źródło: opracowanie własne.

²⁶ W grupie prasy biznesowej wykorzystano 80 lidów artykułów i ta liczba stanowiła podstawę procentowania.

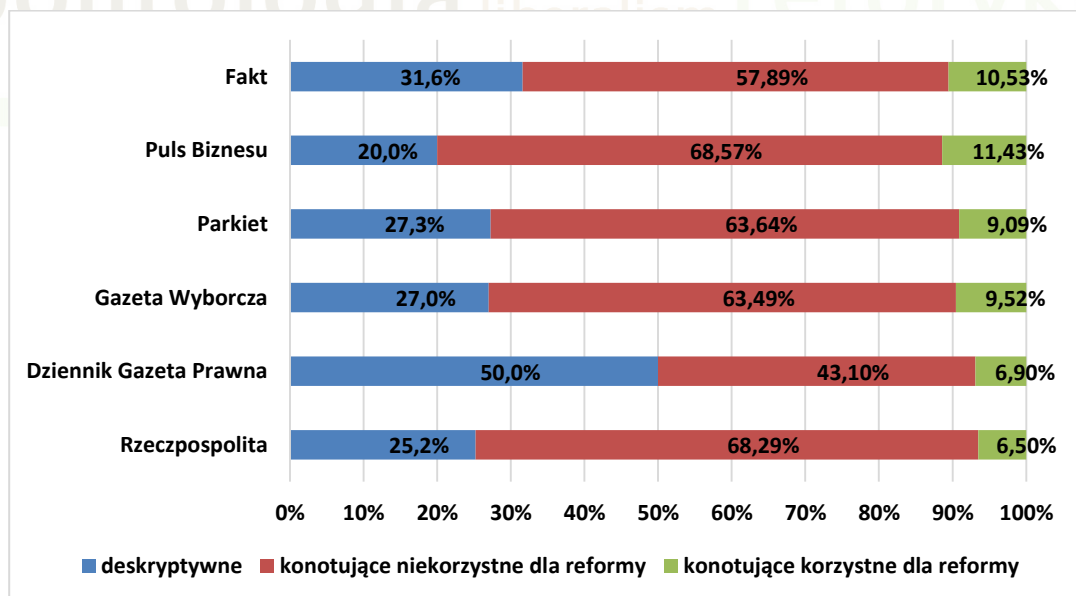
Dwa kolejne wykresy (9 i 10) przedstawiają rozkład procentowy odpowiedzi na tytułów i lidów poszczególnych funkcjach w wybranych dziennikach.

Wykres 9. Funkcje tytułów w wybranych dziennikach.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 10. Funkcje lidów w wybranych dziennikach.



Źródło: opracowanie własne.

Jak wyraźnie wynika z zamieszczonych wyżej wykresów, największy odsetek zarówno tytułów, jak i lidów o charakterze deskryptywnym odnotowano w tekstach z *Dziennika Gazety Prawnej* (odpowiednio 44% i 50%). Relatywnie dużo tytułów i lidów deskryptywnych odnotowano w artykułach dziennika *Fakt* (odpowiednio 40% i 32%), co może być wynikiem nieco zaskakującym, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę tradycyjną – emocjonalną i nasyconą potoczizmami – retorykę tabloidów. Trudno jednoznacznie stwierdzić, z czego to zjawisko wynika. Prawdopodobnie wynika to z dużej złożoności tematu – dziennik z jednej strony w uproszczony sposób relacjonuje proces legislacyjny (*Posłowie zmienili OFE*), z drugiej próbuje możliwie klarownie wyjaśniać czytelnikom konsekwencje reformy dla nich samych (*Co wybrać: ZUS czy OFE?; Zmiana OFE co dwa lata*). Najmniej tytułów i lidów deskryptywnych w grupie sześciu analizowanych dzienników odnotowano w *Pulsie Biznesu* (16% i 20%). W tej samej gazecie zanotowano relatywnie największy odsetek tytułów i lidów konotujących korzystnie dla reformy (18% i 11%). Najniższy odsetek tytułów konotujących korzystnie dla reformy odnotowano w *Parkiecie* (3,6%) i *Gazecie Wyborczej* (5,5%).

Dominującą funkcją i tytułów, i lidów w badanych tekstach z sześciu wybranych dzienników były te konotujące niekorzystnie dla reformy. Odsetki tytułów tego typu wahały się od 48% (*Dziennik Gazeta Prawna*) do 74% (*Gazeta Wyborcza*), natomiast lidów od 43% (*Dziennik Gazeta Prawna*) do 68,6% (*Puls Biznesu*). Gdyby więc trzeba było wnioskować tylko na podstawie tytułów i lidów, można byłoby stwierdzić, że wśród dzienników najbardziej wystudzonym, deskryptywnym językiem posługiwały się *Fakt* i *Dziennik Gazeta Prawna*, natomiast najbardziej emocjonalnym, zaangażowanym, wyrazistym – *Puls Biznesu*.

Podsumowując tę fragmentaryczną analizę liczbową funkcji tytułów i lidów w dyskursie prasowym na temat reformy OFE, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, analizowane teksty – widziane tu przez pryzmat fragmentów

nagłówkowych właśnie – sugerują jednoznacznie negatywną ocenę reformy. Znacząca większość tytułów i lidów (średnio dwie trzecie – i łącznie, i w trzech analizowanych grupach prasy) miała wydźwięk konotujący negatywnie dla reformy, około jedna trzecia – deskryptywny, a zaledwie (w przybliżeniu) co dziesiąty tytuł i lid sugerował pozytywne dla reformy konotacje i pozytywny wydźwięk artykułu. Generalnie dominowały zatem głosy krytyczne, wyrażane zarówno ustami dziennikarzy, publicystów, jak i ekspertów, instytucji czy polityków. Rzadziej zdarzały się cytowania opinii głównych zainteresowanych, czyli ubezpieczonych Polaków.

Słowa klucze i najważniejsze wątki – przyczynek do analizy jakościowej

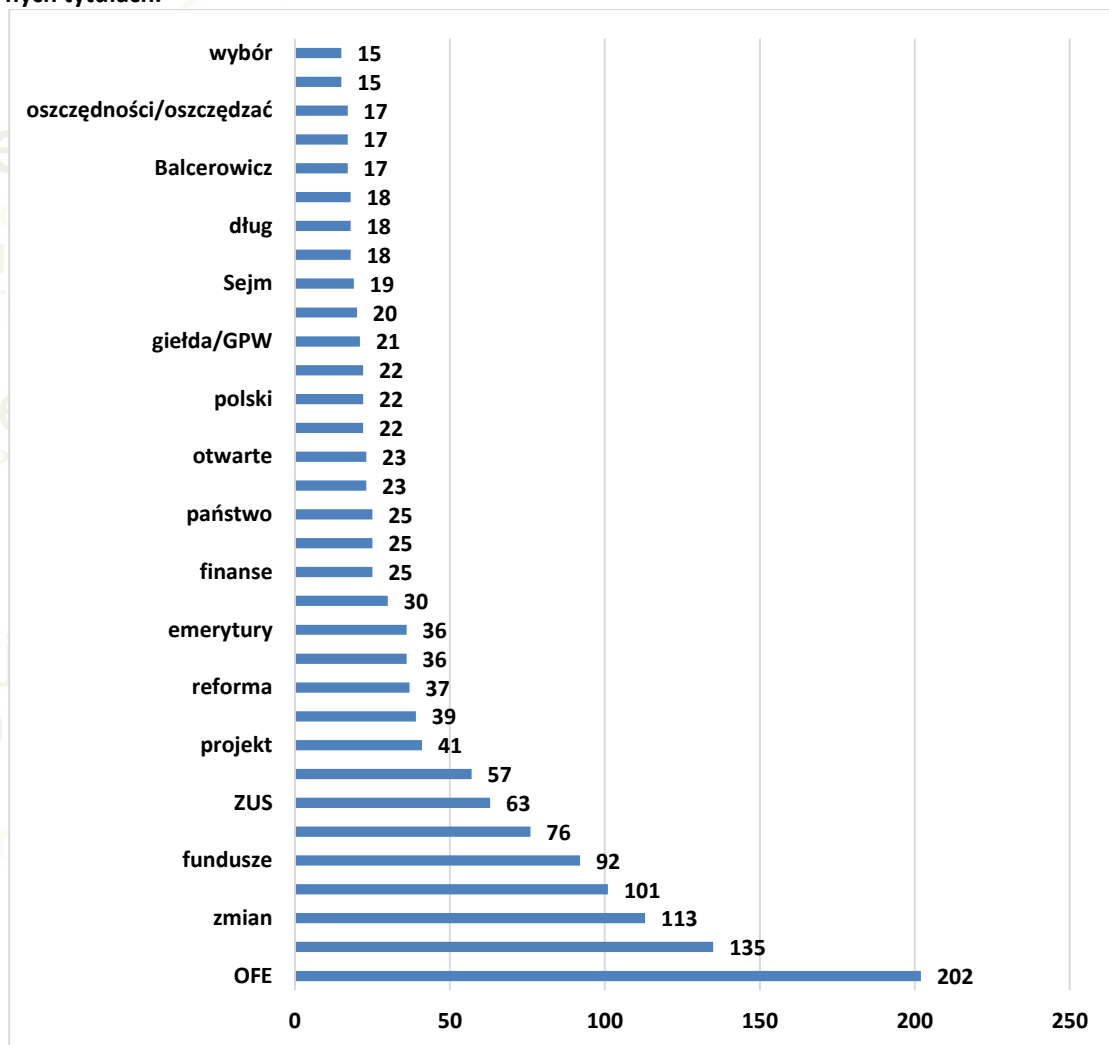
Obok zaprezentowanych wyżej danych warto zwrócić uwagę na kilka wątków z zakresu analizy jakościowej, która co prawda najbardziej interesujące rezultaty dałaby w odniesieniu do treści całych artykułów, ale również na poziomie tytułów i lidów dostarcza kilku użytecznych wniosków. Przede wszystkim te krótkie, wprowadzające fragmenty tekstów pozwalają stworzyć mapę kluczowych wątków tematycznych oraz głównych aktorów dyskursu wokół reformy. Pomocniczo i pogłęboko można tu wykorzystać także zestawienie frekwencji słów z tytułów i lidów, co prezentują wykresy 12 i 13.

A. Najważniejsi bohaterowie

Katalog postaci eksponowanych w tytułach i lidach jest dość ograniczony i można go zawęzić właściwie wyłącznie do osób zaangażowanych w realizację i (rzadziej) ostrą krytykę reformy – co może się wydawać paradoksem wobec opisanej wcześniej liczby tytułów i lidów negatywnie konotujących w kontekście reformy. Wynika to z autorstwa większości tekstów – dziennikarze znacznie częściej samodzielnie niż za pomocą wywiadu z ekspertem, cytatu czy parafrazy negatywnie oceniali reformę. Kluczowi bohaterowie osobowi to zatem *Donald Tusk*, *Jacek Rostowski*,

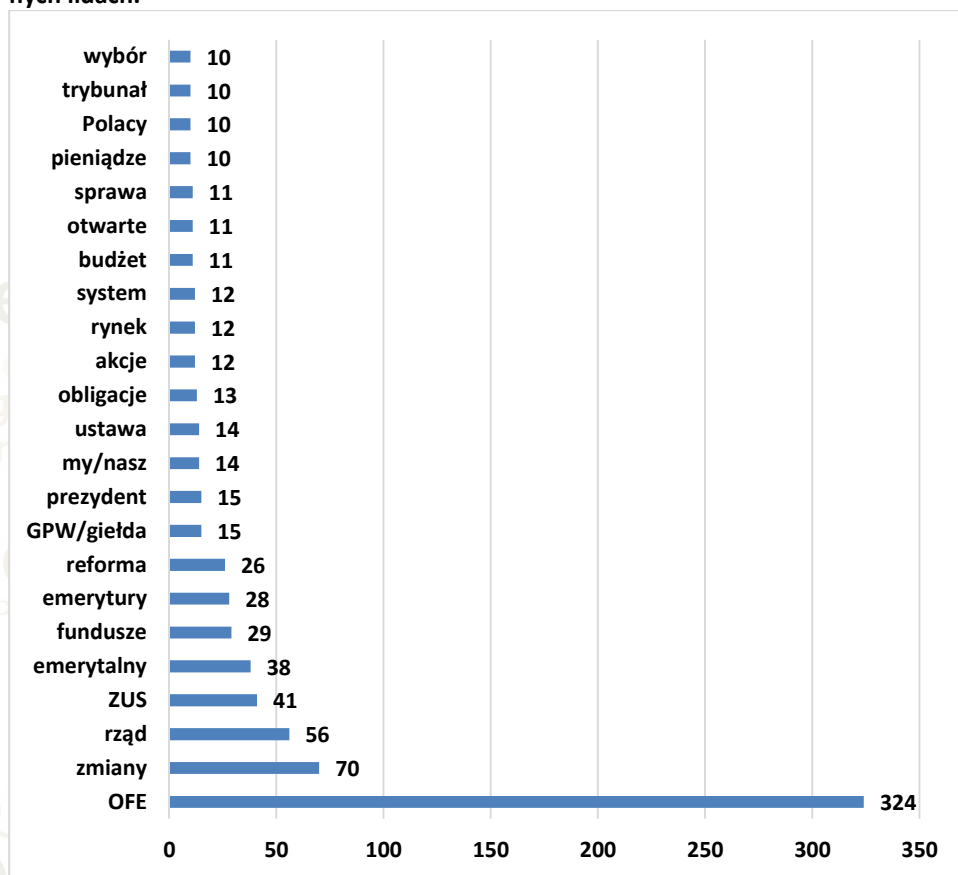
Bronisław Komorowski, ale także Leszek Balcerowicz, wówczas jeden z najaktywniejszych krytyków reformy.

Wykres 12. Zestawienie kluczowych słów na podstawie frekwencji występowania w analizowanych tytułach.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 13. Zestawienie kluczowych słów na podstawie frekwencji występowania w analizowanych lidach.



Źródło: opracowanie własne.

Druga ważna grupa to bohaterowie zbiorowi – spośród których bezapelacyjnie najważniejszym są *otwarte fundusze emerytalne*, a za nimi *rząd*, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, *Polacy (ubezpieczeni, obywatele)*, *seniorzy/emeryci* oraz *inwestorzy (giełda)*. Warto tutaj zwrócić uwagę, że sami Polacy byli dopuszczani do głosu relatywnie rzadko – łącznie zaledwie w kilku tytułach i lidach cytowano wyniki sondaży (w badanym okresie omawiano w prasie trzy sondaże) – zawsze przez pryzmat negowania propozycji rządu. Akcentowano głównie to, że Polacy (lub ich większość) chcą pozostać w OFE i obawiają się niskich emerytur. Ogólnie rzecz biorąc, Polacy (zamiennie *obywatele*, *ubezpieczeni*, *emeryci*, *przyszli emeryci*) są w tym procesie, relacjonowanym w tytułach i lidach, przedmiotem, aktorem bier-

nym. Aktorem sprawczym, działającym jest rząd i zamiennie premier, choć ich aktywność jest niemal jednoznacznie charakteryzowana negatywnie (np. *rząd przepycha zmiany, Donald Tusk okrada Polaków*). Rada Ministrów i premier D. Tusk działają w interesie swoim, a nie Polaków (*Rząd ogłosił swój nowy pomysł na OFE. Zapewnił, że przyszłym emerytom dzięki temu będzie tylko lepiej. A jak będzie naprawdę? I jak w ogóle jest już dzisiaj?*). Podmiotowość ubezpieczonych pojawia się w tytułach i lidach niemal wyłącznie w kontekście dopuszczanego przez ustawę tzw. wyboru pomiędzy ZUS-em a OFE (choć w części tytułów i lidów to wybór opisywany na zasadzie mniejszego zła i ostatecznie decyzja także wymuszona przez rząd).

B. Reforma, czyli co?

Interesującą kwestią, dającą pogląd na ramowanie problemu w badanych tekstach, są zawarte w lidach i tytułach nominacje samej reformy. Otóż reformę – a właściwie najpierw zapowiedź, a później projekt stosownej ustawy – określano na wiele sposobów, które można pogrupować tematycznie w następujące kategorie:

- „**własność**” – np. *kradzież, ograbienie, (ordynarna) grabież, skok (na kasę), wywłaszczenie, nacjonalizacja, sięganie po oszczędności, szwindel, przekręt łamanie wszelkich zasad*;
- „**proces techniczny**” – np. *zmiana, (emerytalny) demontaż (państwa prawa), likwidacja, cięcie, dezaktywacja, bubel, dociskanie, rozmontowanie, zamknięcie*;
- „**zdrowie i życie**” – np. *zabija, zabijano, agonia, OFEracja, uśmiercajmy, odchudzanie, (nie) schudną, ostra dieta, wyrok, śmierć*;
- „**rywalizacja**” – np. *rewolucja, bitwa, atak, pod ostrzałem, do ostrzału, katastrofa, gra (o nasze miliardy), zamach (na oszczędności), dewastacja, rozbiór*.

Warto zwrócić uwagę, że powyższe cztery grupy kategorii odnoszą się do antywartości obecnych w polityce i nierzadko debacie publicznej²⁷. W kontekście reformy OFE rozmawiamy o własności, mówiąc o kradzieży; o procesie technicznym nie jako konstruktywnym, tylko niszczącym, demontującym; o zdrowiu i życiu w odniesieniu do choroby i śmierci, a o rywalizacji w ramie wojny i konfliktu. To daje pewien ogląd dominujących w tekstach ram interpretacyjnych opisywanego zagadnienia.

Co także istotne, część nominacji i definicji perswazyjnych, jakie tworzone dla opisu reformy, sugerowała, że jest ona przestrzenią starcia różnych interesów i tym samym powstawania rozmaitych podziałów. Tak oto reforma wygenerowała i wyeksponowała konflikt między prawem a polityką (*Nie ma sporu o OFE, jest spór o państwo. I o to, co wolno politykom*), spory rozmaitych grup prawników, ekonomistów i ekspertów (*Bitwa konstytucjonalistów o OFE; Ukryty dług – demagogia czy realne zagrożenie dla finansów publicznych? Tak gorącej dyskusji nie było w Polsce od początku transformacji. Spór o to, czy majstrowanie przy OFE skończy się katastrofą za kilkadziesiąt lat trwale podzielił środowisko ekonomistów*), starcie Rady Ministrów i prezydenta (*Budżet dzieli rząd i prezydenta*), a nawet konflikt wewnętrzny w partii rządzącej (*OFE dzieli Platformę. Buzek broni Balcerowicza*). Antagonistą – można powiedzieć totalnym – pozostaje rząd, którego planom sprzeciwiają się wraz z rozwojem sytuacji kolejne instytucje, gremia i indywidualne autorytety (*przedsiębiorcy, biznes, inwestorzy, opozycja w Sejmie, eksperci, konstytucjoniści, prawnicy, ekonomiści, pracodawcy, związkowcy, Izba Gospodarcza Powszechnych Towarzystw Emerytalnych, Komitet Obywatelski do spraw Bezpieczeństwa Emerytalnego, Leszek Balcerowicz, Jerzy Buzek, Jerzy Hausner, Jerzy Stępień, Leszek Miller, Steve Forbes, naturalnie Powszechnie Towarzystwa Emerytalne, a nawet Rządowe Centrum Legislacji i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji*).

²⁷ Więcej na temat antywartości zob. m.in.: J. Puzynina, *Język wartości*, Warszawa 1992; R. Pawelec, *Ciemne zwierciadło. Semantyka antywartości*, Warszawa 2013.

Dla porządku warto dodać, że w artykułach składających się na korpus badawczy pojawiali się oczywiście również promotorzy reformy, ale ich nazwiska niemal w ogóle nie były eksponowane w tytułach i lidach.

C. Filary krytyki

Jak wykazano, tradycyjnie już powtarzającym się wątkiem była krytyka reformy – i to nie tylko dokonywana przez autorów tekstów (dziennikarzy, publicystów, ekspertów) wprost, lecz także relacjonowana w tytułach i lidach w formie krytycznych głosów innych interesariuszy tej zmiany (przedstawicieli partii politycznych, ekspertów, innych dziennikarzy, przedstawicieli OFE czy samych Polaków). Pisano o *krytyce, uwagach, zastrzeżeniach*, a także o tym, że krytykujący *grzmia, punktu- ją*. Dwie najważniejsze osie krytyki proponowanej przez rząd ustawy to własność środków zgromadzonych w OFE oraz powiązana z kwestią własności konstytucyjność samej reformy. Sprawę własności środków eksponują używane w badanych tekstach zaimki osobowe i dzierżawcze (*my, nasz* – w kontekście *naszych pieniędzy, naszych oszczędności, naszej przyszłości, naszych interesów*) oraz silnie konotujące czasowniki takie jak *okradać, oszukiwać, grabić* (łączone najczęściej z D. Tuskiem lub rządem).

Inicjujący i wdrażający reformę rząd PO-PSL oraz uosabiający to gremium premier D. Tusk stali się przedmiotem najostrzejszej krytyki, przede wszystkim w kontekście ukrywanych i egoistycznych pobudek przyświecających wprowadzeniu reformy. Pisano o znaczeniu reformy dla stanu finansów publicznych i obniżenia długu publicznego (*Nie tylko inwestorzy, lecz również wielu prawników nie ma wątpliwości, że celem rządu jest umorzenie długu Skarbu Państwa kosztem przyszłych emerytów; W dyskusji nad rządowymi propozycjami zmian w OFE zaczyna coraz częściej pojawiać się argument "wyższej konieczności" zarówno w kwestiach ekonomiczno-finansowych, jak i konstytucyjno-prawnych. Jednak alternatywa: albo nacjonalizacja aktywów OFE, albo katastrofa finansów publicznych jest*

z gruntu fałszywa i niebezpieczna dla funkcjonowania demokratycznego państwa), o nieuczciwości rządu w komunikowaniu własnych intencji (Obecnie już nawet przedstawiciele rządu przestali udawać, że celem planowanego demontażu II filaru systemu emerytalnego jest poprawa bezpieczeństwa przyszłych emerytów) i arogancji Rady Ministrów w ignorowaniu opinii krytycznych wobec reformy (Rząd jest głuchy na uwagi opozycji; Konsultacje ustawy o reformie OFE przypominają ponury kabaret. Rząd, mający stać na straży powagi państwa, niemiłosiernie je psuje. Traktuje nas przy tym jak dzieci, wręcz jak idiotów; Cięcie OFE przemknęło w Sejmie jak błyskawica. Na nic zdały się protesty opozycji, ekonomistów, prawników, pracodawców i związkowców. Teraz głosowanie w Senacie i decyzja prezydenta).

Przestrzegano również przed zgubnymi dla samego obozu rządzącego możliwymi skutkami planowanych zmian legislacyjnych (*Każdy rząd, który podniesie "rękę" na pieniądze z OFE, niech wkalkuluje tę decyzję w swój wizerunek polityczny, wszak zabiera rodakom ich realne pieniądze*).

Wreszcie – użyteczną w krytyce reformy kategorią była niezwykle ważna generalnie dla perswazyjności tekstów kategoria czasu. W krótkiej, sytuacyjnej perspektywie był to czas realizacji reformy – jednomyślnie oceniany przez wszystkich podnoszących go jako *ekspresowy, błyskawiczny*, nawet jako *dramatyczny wyścig z czasem*. Podkreślano, że *wysokie tempo* reformy (jak mówił cytowany premier D. Tusk: *Nie powinniśmy czekać ani dnia, ani godziny, żeby zdążyć*) demaskuje prawdziwą intencję rządu, która nie ma wiele wspólnego z interesem ubezpieczonych. Ponadto pośpiech ten obniża jakość stanowionego prawa, powoduje, że procedowana reforma jest *buble*m. W dłuższej perspektywie wspomniano o czasie przyszłym – czasie emerytury Polaków za kilkanaście lub kilkadziesiąt lat, sytuując go w ramie niepewności (*wielka niewiadoma*). Przyszłość emerytalna powinna wzbudzać strach, obawy, zrezygnowanie. Ta perspektywa bardzo mocno wiąże się z obecną w większości tekstów osią zysk – strata, to znaczy interpretowaniem reformy wedle algorytmu gry o sumie zerowej: kto zyska/ kto straci (wy-

sokie/niskie emerytury, opłaci się, zarobimy/stracimy). Przyszli emeryci w tym ujęciu oczywiście tracą, a sama emerytura za kilkadziesiąt lat –co eksponowano w kilku tytułach i lidach – staje się właściwie nierealna (*emerytura pod uschniętą palmą; Emerytura? To prawie rozmowa o gwiazdach*).

Podsumowanie

Reasumując tę fragmentaryczną analizę treści artykułów poświęconych reformie OFE, trzeba podkreślić, że badane tytuły i lidy prezentują ograniczony wachlarz perspektyw, argumentów i wątków merytorycznych. Eksponują przede wszystkim zarzuty wobec reformy, pobieżnie odnoszą się do jej elementów, upraszczają jej konsekwencje ekonomiczne, społeczne i polityczne. Jest to zupełnie naturalne, biorąc pod uwagę funkcję i formę tych części artykułu prasowego. Dlatego należałoby raczej potraktować ocenę treści tytułów i lidów jako punkt wyjścia do pogłębionej analizy treści całych artykułów i generowanego przez nie dyskursu (dyskursów?). Taka analiza siłą rzeczy nie może zostać przedstawiona w niniejszym tekście, dlatego warto tu przypomnieć przynajmniej główne pola opisu, które znacznie precyzyjniej mogą wesprzeć odpowiedź na pytanie, czy teksty prasowe (przynajmniej w części) bezstronnie, rzetelnie i klarownie wyjaśniały czytelnikom tę ważną reformę społeczno-gospodarczą w najważniejszych etapach jej realizacji. Takie pola zostaną opisane w kolejnych publikacjach naukowych poświęconych omawianemu tu projektowi badawczemu i z pewnością obejmować będą: jakość opisu aspektu legislacyjnego reformy i jej elementów merytorycznych; eksponowane grupy interesariuszy i przypisywane im motywacje; prognozowane konsekwencje reformy dla różnych grup interesu; zrozumiałość języka opisu reformy; wreszcie wizualizacje towarzyszące tekstom, ich funkcja i znaczenie (na poziomie konotacji, a czasem nawet i mitu). Rozpatrzenie tych ustaleń przez pryzmat: typu autora (dziennikarz, ekspert – różnej proweniencji, urzędnik, polityk), gatunku tekstu, ekspozycji w danym medium, źródła publikacji (nie tylko typ gazety czy

czasopisma, lecz także i określony tytuł) oraz nazwiska autora przyniesie z pewnością interesujące i, jak dowodzi wstępna analiza bazy danych, czasem dość zaskakujące rezultaty.

Prowadzenie i upowszechnianie tego typu analiz medioznawczych wydaje się ważne z jeszcze jednego powodu – niekwestionowanej roli mediów w budowaniu zaangażowania obywatelskiego i partycypacji politycznej, zwłaszcza w kontekście tak istotnych wydarzeń, jak wprowadzanie reform o znaczeniu strategicznym dla państwa i obywateli. Wśród najważniejszych badaczy współczesnej demokracji²⁸ dominuje pogląd, że poinformowani obywatele to – w standardach teorii demokracji – obywatele pewniejsi, bardziej świadomi i zaangażowani. Cechują ich bardziej świadome, stałe postawy wobec problemów społecznych, prezentują większą ochotę uczestniczenia w praktykowaniu polityki i bardziej stabilne przekonania i postawy. Badania prowadzone w ostatnich latach w państwach o zróżnicowanych ustrojach polityczno-prawnych dowiodły związku pomiędzy zawartością mediów (głównie serwisów informacyjnych) a wiedzą i świadomością polityczną odbiorców²⁹. John Street zwraca uwagę, że media stanowią *autonomiczny, konkurencyjny wobec innych ośrodek władzy*³⁰, dążący do zdominowania polityki. Nic więc dziwnego, że są traktowane jako jeden z kluczowych czynników zmiany społecznej, a więc także kształtowania postaw wobec wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych.

Politolodzy i medioznawcy prezentują szeroki wachlarz pożądanych funkcji mediów w demokracji. Najszerszy paradygmat uniwersalistyczny zakłada, że me-

²⁸ Np. *How Media Inform Democracy. A Comparative Approach*, T. Aalberg, J. Curran (red.), New York, London 2012.

²⁹ M. Dimock, S. Popkin, *Political Knowledge in Comparative Perspective*, [w:] S. Iyengar, R. Reeves (red.), *Do The Media Govern: Politicians, Voters, and Reporters in America*, Thousand Oaks 1997; Ch. Holtz-Bacha, P. Norris, *To Entertain, Inform, and Educate: Still the Role of Public Television*, *Political Communication*, [w:] „Political Communication” 2001, nr 18(2), s. 123-140; K. Aarts, H. A. Semetko, *The divided electorate: Media use and political involvement*, [w:] „Journal of Politics” 2003, nr 65(3), s. 759-784.

³⁰ J. Street, *Mass media, polityka i demokracja*, Kraków 2006, s. 197.

dia mają być czynnikiem mobilizującym obywateli do poznawania polityki i spraw publicznych, do dyskusji na te tematy oraz do partycypacji publicznej, w tym do uczestnictwa w wyborach³¹. Tymczasem, prowadzone przecież w dużej mierze w mediach, debaty publiczne wokół ważnych reform społeczno-gospodarczych w Polsce ostatnich lat nie przynoszą dotąd chlubnych przykładów. Pewną ilustrację tego problemu mogą stanowić dwie opinie ekspertek na temat sposobu prowadzenia debaty publicznej przy okazji dwóch z czterech wielkich reform 1999 r. O reformie emerytalnej Aleksandra Wiktorow pisze: *Taka kampania informacyjna była prowadzona w latach 1998–1999 przy wprowadzaniu w Polsce nowego wielofilarowego systemu emerytalnego. Jak jednak pokazał czas, kampania ta była zbyt ideologiczna. Być może taki był wymóg chwili, jednak większość zapamiętała z niej dwie podstawowe rzeczy – ZUS jest zły, bo kradnie składki i je sprzeniewierza, przeznaczając nie wiadomo na co, a przyszłe emerytury z OFE będą wysokie. Taki czarno-biały obraz zaszkodził później ocenie reformy*³². Wspominając natomiast reformę edukacji Hanna Świda-Ziemba, krytykując rządzący tą dyskusją emocjonalny ton, idzie jeszcze dalej. Badaczka stawia postulaty dobrego dyskursu, który mógłby mieć charakter konstruktywny i pouczający dla wielu grup społecznych. Mówi w sposób następujący: *Był to problem, który – właściwie postawiony – mógł ożywić społeczną refleksję, stać się dobrą szkołą postaw racjonalnych. Było to potrzebne, bowiem reforma to przedsięwzięcie ogólnokrajowe, kosztowne materialnie, angażujące organizacyjnie i strukturalnie. (...) Merytoryczna dyskusja, w której przedstawiono by racje przemawiające za różnymi modelami – powinna poprzeżdzić jakiegokolwiek reformy. Mogłaby się ona stać źródłem zainteresowania ludzi i wyrabiać w nich zdolność obywatelskiego zaangażowania i świadomości osobi-*

³¹ K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI w. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa 2013, s. 18.

³² A. Wiktorow, *Jak edukować przyszłych emerytów?*, [w:] *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, Warszawa 2010, s. 85-86, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/KUS/publikacje/Documents/Wielofunduszowosc_w_syscie_mie_emerytalnym_DS_2010.pdf, 01.12.2016.

stego wyboru wartości. Dyskurs na temat pożądanego finału kształcenia miałby i ten walor, że po ostatecznym dokonaniu wyboru jakiegoś modelu reformy stworzono by tym samym kryterium oceny konkretnych projektów i rozwiązań edukacyjnych³³.

Ten apel wydaje się dzisiaj nadal aktualny. Badania zestawione przez M. Frasyniuk-Pietrzyk i M. Walczak-Gańko³⁴ wyraźnie pokazują, że poziom wiedzy finansowej w wielu krajach jest zatrważająco niski – i to mimo deklarowanej przez respondentów wysokiej dbałości o finanse osobiste, planowanie budżetu i aktywne oszczędzanie (!). Sięgamy więc po produkty finansowe, także emerytalne, bez właściwego przygotowania i należytej wiedzy o podstawowych zasadach ekonomii. Zdaniem niektórych ekspertów za niski stan tej wiedzy współodpowiedzialni są aktywni w sferze publicznej eksperci, specjaliści i dziennikarze³⁵.

Abstrakt

Reformy społeczno-gospodarcze są szczególnym mechanizmem systemu politycznego, gospodarczego i społecznego każdego państwa. Niniejszy artykuł odnosi się do jednej z nich – reformy systemu emerytalnego, przeprowadzonej przez rząd Donalda Tuska w 2013 r. Tekst prezentuje wybrane ustalenia szerszego projektu badawczego, poświęconego analizie dyskursu prasowego wytworzonego wokół tego zagadnienia. W toku badania ustalono, że tytuły i lidy analizowanych artykułów prezentują ograniczony wachlarz perspektyw, argumentów i wątków merytorycznych. Eksponują przede wszystkim zarzuty wobec reformy, pobieżnie odnoszą się do jej elementów oraz upraszczają jej konsekwencje ekonomiczne, społeczne i polityczne.

³³ H. Świda-Ziemba, *Analiza demagogii w demokratycznej Polsce*, [w:] „Societas Communitas” 2010, nr 2(10), s. 152-153.

³⁴ M. Frasyniuk-Pietrzyk, M. Walczak-Gańko, *Świadomość potrzeby planowania emerytalnego*, [w:] „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 437, s. 143-155.

³⁵ A. Wiktorow, *Jak edukować...*, s. 82.

SECURE FUTURE OR CASH HUNTING? THE REFORM OF OPEN PENSION FUNDS IN NEWSPAPERS HEADLINES AND LEADS

Abstract

Socioeconomic reforms are a special mechanism within the political, economic and social systems of every state. This article refers to one of them - the reform of Open Pension Funds carried out in Poland by the Donald Tusks government in 2013. The article presents selected findings of a wider research project devoted to the analysis of the press discourse around this issue. The study has found that the titles and leads of the analyzed articles present a limited range of perspectives, arguments and important elements of the reform. They primarily expose the objections to the reform, briefly refer to its elements, simplify its economic, social and political consequences.

Bibliografia:

Akty prawne:

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz. U. 2013 r. poz. 1717.

Artykuły i opracowania:

T. Aalberg, J. Curran (ed.), *How Media Inform Democracy. A Comparative Approach*, New York, London 2012.

K. Aarts, H. A. Semetko, *The divided electorate: Media use and political involvement*, [w:] „Journal of Politics” 2003, nr 65(3), s. 759–784.

S. Bereś, *Problemy metaforyczności i komunikatywności nagłówków prasowych w „Słowie Polskim”*, [w:] „Wrocławski Rocznik Prasoznawczy” 1974, s. 89-95.

J. Blumler, M. Gurevitch, *The Crisis in Public Communication*, London 1995.

Z. Bosiakowski, *Reforma emerytalna w polskich realiach ekonomiczno-społecznych*, [w:] „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 4, s. 69-74.

J. Curran et al., *Media system, public knowledge and democracy: A comparative study*, [w:] „European Journal of Communication” 2009, nr 24(1), s. 5-26.

M. Dimock, S. Popkin, *Political Knowledge in Comparative Perspective*, [w:] S. Iyengar, R. Reeves (red.), *Do The Media Govern: Politicians, Voters, and Reporters in America*, Thousand Oaks 1997.

T. van Dijk (red.), *Dyskurs jako struktura i proces*, Warszawa 2001.

A. Duszak, *Tekst, dyskurs, komunikacja międzykulturowa*, Warszawa 1998.

- F. Esser, J. Stromback (ed.), *Mediatization of Politics*, United Kingdom 2014.
- M. Frasyniuk-Pietrzyk, M. Walczak-Gańko, *Świadomość potrzeby planowania emerytalnego*, [w:] „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 437, s. 143-155.
- S. Gajda, *O tytułach tekstów. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] „Zeszyty Naukowe WSP w Opolu, Filologia Polska” 1985, nr XXIV, s. 142-151.
- S. Gajda, *Społeczne determinacje nazw własnych tekstów (tytułów)*, [w:] „Socjolingwistyka” 1987, nr 6, s. 79-89.
- Ch. Holtz-Bacha, P. Norris, *To Entertain, Inform, and Educate: Still the Role of Public Television, Political Communication*, [w:] „Political Communication” 2001, nr 18(2), s. 123-140.
- K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI w. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa 2013.
- W. Kajtoch, *W świecie tabloidowych nagłówków. Ich retoryka oraz tworzony przez nie obraz rzeczywistości*, [w:] „Oblicza Komunikacji” 2011, nr 4, s. 119-138.
- K. Kompa, T. Wiśniewski, *Dywersyfikacja portfeli Otwartych Funduszy Emerytalnych – kaprys czy konieczność?*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 682, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 75, s. 245-255.
- M. Opolski, *Emerytury po zmianach 2014*, Infor Biznes 2014.
- L. Oręziak, *OFE: katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.
- B. Ostromęcka-Frączak, *Sprzedaż języka w nagłówkach „Gazety Wyborczej”*, [w:] M. Wojtak, M. Rzeszutko (red.), *W kręgu wiernej mowy*, Lublin 2004, s. 113-125.
- E. Pałuszyńska, *Nagłówki w „Gazecie Wyborczej” (ekspresywna leksyka, frazematyka, metafora)*, Łódź 2006.
- Pawelec R., *Ciemne zwierciadło. Semantyka antywartości*, Warszawa 2013.
- T. Piekot, *Dyskurs polskich wiadomości prasowych*, Kraków 2006.
- W. Pisarek, *Nowa retoryka dziennikarska*, Kraków 2002.
- W. Pisarek, *Poznać prasę po nagłówkach! Nagłówki wypowiedzi prasowej w oświetleniu lingwistycznym*, Kraków 1967.
- W. Pisarek (red.), *Słownik terminologii medialnej*, Kraków 2006.
- J. Puzynina, *Język wartości*, Warszawa 1992.
- J. Street, *Mass media, polityka i demokracja*, Kraków 2006.
- P. Szczepanik, *Wpływ umorzenia obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE na finanse publiczne/ The Impact of the Nationalization of the Pension Fund Assets Expressed by Treasury Bonds on Public Finance*, [w:] „Współczesna Gospodarka”/ „Contemporary Economy Electronic Scientific Journal”, 2015, vol. 6, nr 4, s. 95-109.
- M. Ślawska, *Tytuł – najmniejszy tekst prasowy*, [w:] „Rocznik Prasoznawczy” 2008, nr 2, s. 117-126.
- H. Świda-Ziemia, *Analiza demagogii w demokratycznej Polsce*, [w:] „Societas Communitas” 2010, nr 2(10), s. 141-160.
- W. Wiktorow, *Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989-2014)*, [w:] „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2014, nr 6 (123), s. 4-12.
- M. Wojtak, *Gatunki prasowe*, Lublin 2004.
- U. Żydek-Bednarczuk, *Wprowadzenie do lingwistycznej analizy tekstu*, Kraków 2005.

Źródła internetowe:

M. Gronicki, J. Jankowiak, *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka polski w latach 1999–2013*, Konfederacja Lewiatan 2013,
http://konfederacjalewiatan.pl/files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf, 02.12.2016.

W. Misiąg, *Wpływ systemu emerytalnego na budżet państwa i dług publiczny*, [w:] A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, Warszawa 2010,
http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/KUS/publikacje/Documents/Wielofunduszowosc_w_systemie_emerytalnym_DS_2010.pdf, 02.12.2016.

A. Wiktorow, *Jak edukować przyszłych emerytów?*, [w:] *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, Warszawa 2010, s. 82-89,
http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/KUS/publikacje/Documents/Wielofunduszowosc_w_systemie_emerytalnym_DS_2010.pdf, 01.12.2016.

Krzysztof Tomaszewski

KOMUNIKOWANIE REFORM W POLITYCE ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE ZIELONYCH I BIAŁYCH KSIĄG

Słowa kluczowe:

biała księga, zielona księga, energia, Unia Europejska, polityka energetyczna, deficyt demokratyczny

Wprowadzenie

Polityka energetyczna jest jedną z kluczowych inicjatyw realizowanych w ramach procesu integracji europejskiej. Stanowi ona ważny instrument budowania pozycji gospodarczej Unii Europejskiej, ponieważ efektywny sektor energetyczny decydująco wpływa na stabilne i bezpieczne realizowanie celów wspólnotowych. Kolejne inicjatywy w tym obszarze realizowane są w formie projektów, które odzwierciedlają szersze strategie realizowane na przestrzeni procesu integracji europejskiej w odniesieniu do gospodarki. O skuteczności działania w sferze polityki energetycznej decyduje wiele czynników, wśród których należy wymienić m.in.:

- specyfikę priorytetów definiowanych na poziomie ponadnarodowym przez instytucje europejskie (w szczególności przez Komisję Europejską),
- zaangażowanie państw członkowskich w realizację tych celów,
- inicjatywy na rzecz modernizacji i restrukturyzacji sektora na poziomie krajowym,
- podejmowanie konkretnych przedsięwzięć przez przedsiębiorstwa działające na poszczególnych rynkach,
- ogólne nastawienie konsumentów, czyli odbiorców energii w krajach Unii.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest kwestia kreowania nowych pomysłów i priorytetów w obszarze polityki energetycznej Unii Europejskiej na przykładzie – wykorzystywanych głównie przez Komisję Europejską – zielonych i białych ksiąg. Dokumenty te są niezwykle ważne, ponieważ otwierają kolejne etapy współpracy państw członkowskich w obszarze sektora energetycznego. Stały się one przesłanką do tworzenia nowej legislacji wspólnotowej oraz pozwoliły na stopniowe zacieśnianie współpracy.

Celem artykułu jest pokazanie, w jaki sposób Unia Europejska promuje nowe inicjatywy w obszarze problematyki energii i bezpieczeństwa energetycznego, angażując do tego zarówno państwa członkowskie, instytucje europejskie, jak i organizacje pozarządowe oraz obywateli, aby wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane tematyką mogły wyartykułować swoje stanowisko.

Hipoteza niniejszego rozdziału opiera się na założeniu, że komunikowanie reform w obszarze polityki energetycznej jest elementem mechanizmu *multi-level governance*, jaki Unia Europejska stosuje w zarządzaniu sprawami wspólnotowymi¹, aby zmniejszać deficyty demokratyczne oraz osiągać większą synergii we wdrażaniu kolejnych przedsięwzięć o charakterze polityczno-gospodarczym.

Niniejszy tekst jest pisany z perspektywy konstrukttywizmu. Należy przyjąć założenie, że rzeczywistość polityczna i gospodarcza Unii jest pewnego rodzaju artefaktem, wykreowanym przez państwa członkowskie na potrzeby procesu integracji europejskiej². Stanowi ona płaszczyznę spotkania poziomu regionalnego, narodowego i ponadnarodowego oraz szczególne miejsce, gdzie krzyżują się różnicowane interesy oraz oczekiwania, a dobro wspólne jest zjawiskiem trudnym do jasnego zdefiniowania w kategoriach operacyjnych. Dodatkowo wykorzystana zostanie metoda systemowa, pozwalająca na analizowanie Unii Europejskiej jako

¹ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 267-268.

² J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 333.

szczególnego systemu politycznego i gospodarczego, w którym przenikają się bodźce pochodzące z jej otoczenia zewnętrznego z bodźcami pochodzącymi z wewnątrz, czyli z państw narodowych³. Polityka energetyczna, jaka jest prowadzona na poziomie ponadnarodowym, stanowi zatem wypadkową zróżnicowanych tendencji oraz interesów reprezentowanych w Unii Europejskiej.

Zielone i białe księgi Unii Europejskiej – jako przejaw kultury konsultacji wielostronnych i wielopoziomowych

Konsultacje społeczne są kluczowym elementem związanym z realizacją w praktyce podejścia *multi-level governance*, czyli promowanego przez Unię Europejską zarządzania na wielu poziomach. Prowadzenie konsultacji oznacza przede wszystkim postulat uwzględniania głosu podmiotów reprezentujących różne poziomy społeczeństwa obywatelskiego. Instytucje europejskie (zwłaszcza Komisja) w swoich licznych dokumentach manifestują otwartość na dialog i konsultacje ze społeczeństwem⁴. Priorytety wspólnotowe są formułowane w postaci planów o charakterze mniej (np. Konkluzje ze spotkań Rady Europejskiej) lub bardziej sformalizowanym⁵. Ich osiągnięcie jest w dużej mierze uzależnione zarówno od determinacji ze strony władz wspólnotowych, jak również od zaangażowania poszczególnych podmiotów procesu integracji europejskiej w działanie.

Zgodnie z podziałem ról przewidzianym w prawie Unii Europejskiej instytucją odpowiedzialną za realizowanie interesów wspólnotowych jest Komisja Europejska, która jednocześnie pełni funkcję tzw. strażnika traktatów. Znaczenie Komii

³ Por. S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁴ Komisja podkreśliła rolę konsultacji społecznych m.in. w białej księdze: *Zarządzanie w Europie*. Zob. COM 2001 (48), s. 3 i nast.

⁵ Na przykład: prawo pierwotne – traktaty formułują nie tylko zasady działania poszczególnych instytucji unijnych i procedury decyzyjne, lecz także – i przede wszystkim – wyznaczają pewne cele, projektują kierunki działania (np. osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej). Przepisy w nich zawarte mają charakter obowiązujący, tzn. państwa członkowskie winny je bezwzględnie stosować oraz nadawać im priorytet w stosunku do prawa krajowego. Brak poszanowania dla traktatów skutkuje postawieniem państwa lub instytucji unijnej przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

sji Europejskiej wynika przede wszystkim z pełnionych przez nią funkcji: Komisja przedkłada Parlamentowi i Radzie do zatwierdzenia wnioski legislacyjne, zarządza i wdraża unijne polityki oraz budżet UE, egzekwuje stosowanie prawa europejskiego – wspólnie z Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz reprezentuje Unię Europejską na arenie międzynarodowej, np. negocjując umowy zawarte między nią a innymi krajami⁶. Komisja jawi się nie tylko jako administrator spraw bieżących, lecz także jako inicjator nowych idei, pomysłów oraz strategii, które nadają tempo procesowi integracji europejskiej oraz decydują o jego charakterze. Od Komisji oczekuje się, że będzie zabezpieczała strategiczne interesy UE, a jednocześnie czuwała nad systematycznym rozwojem wspólnoty. Narzędzia do realizacji tych celów są różnorodne. Jednym z mniej formalnych środków, aczkolwiek bardzo istotnych z punktu widzenia demokratycznego sposobu zarządzania w Unii Europejskiej, są z pewnością tzw. księgi (ang. *Papers*). Istnieją dwa rodzaje ksiąg: zielone oraz białe.

Zielona księga (ang. *Green Paper*) jest dokumentem przygotowanym przez Komisję Europejską (najczęściej w formie komunikatu) rozpoczynającym debatę dotyczącą określonego tematu oraz inicjującym proces konsultacji wielostronnych i wielopoziomowych. Zielone księgi zwykle nie zawierają projektów konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Ich celem jest raczej zaprezentowanie nowej wizji czy wstępne naszkicowanie przyszłej strategii działania, która mogłaby zostać zaproponowana na poziomie wspólnotowym. Przypominają one w swojej formie diagnozę sytuacji w danej dziedzinie. Zawierają często proponowane przez Komisję propozycje działań zmierzających do znalezienia rozwiązań wskazanych problemów oraz wstępny opis proponowanych działań. Stawiają także pytania dotyczące wypracowania optymalnych scenariuszy działań dla wybranych zagadnień, prezen-

⁶ Negocjowanie umowy między UE a państwem trzecim wymaga przyznania Komisji Europejskiej mandatu negocjacyjnego przez państwa członkowskie. Komisja dysponuje zatem szczegółowymi wytycznymi, w jaki sposób prowadzić negocjacje oraz jakie cele należy osiągnąć.

tują pomysły oraz dobre praktyki. Konsultacje rozpoczęte opublikowaniem zielonej księgi mogą być sfinalizowane przygotowaniem – w jej następstwie – tzw. białej księgi.

Biała księga (ang. *White Paper*) jest to dokument zawierający konkretne propozycje zgłaszane na forum wspólnotowym – najczęściej przez Komisję Europejską⁷ – w celu podjęcia określonych działań w danej dziedzinie. Jeżeli biała księga, przygotowana przez Komisję, zostanie przyjęta przez Radę Europejską, to staje się programem działań Unii w danym obszarze tematycznym. Zyskuje ona wówczas status strategii, do której można odwoływać się w innych oficjalnych dokumentach, a także stanowi bazę prac nad nowymi aktami prawa wtórnego. Sama w sobie nie ma jednak charakteru normatywnego, nadal jest przedmiotem analiz, dyskusji i sporów, a przedłożone w niej propozycje poddaje się dalszemu opinowaniu w ramach procedury konsultacji.

Wraz z opublikowaniem tematyki do dyskusji w danym obszarze – czyli zielonej księgi – Komisja Europejska uruchamia odpowiednie platformy internetowe dla obywateli, organizacji pozarządowych, grup interesu oraz wszystkich zainteresowanych określoną tematyką. Tworzy w ten sposób możliwości uczestniczenia w debacie prowadzonej na forum europejskim. Uczestnicy takiej dyskusji mogą w wyznaczonym terminie przesłać swoje uwagi, przemyślenia, opinie, które następnie są przez Komisję Europejską publikowane i dostępne do wglądu online. Taka formuła działania zapewnia otwartość, jest transparentna i pozwala zaznajomić się każdemu zainteresowanemu daną problematyką w zakresie bieżącego stanu dyskusji. Cieszy się ona również dość znacznym zainteresowaniem, o czym świadczy szeroki oddźwięk wobec zgłaszanych przez Komisję propozycji.

⁷ Można spotkać również tzw. księgi publikowane przez inne instytucje, np. Komitet Regionów Unii Europejskiej. Zob. Komitet Regionów, biała księga: *W sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, CdR 2009 (89), Dz.Urz. UE C 211 z dn. 04.09.2009, s. 1-27.

Trudno wskazać tendencję obrazującą, jak wielki jest poziom zainteresowania konsultacjami, jest to bowiem uzależnione od tematyki poruszanej przez Komisję Europejską oraz okresu historycznego, na który przypadają konsultacje. Dla przykładu warto podać, że w ramach konsultacji z 2013 r. dotyczących zielonej księgi: *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*⁸ – zgodnie z raportem Komisji – wpłynęło 550 odpowiedzi formalnych od szerokiego kręgu zainteresowanych stron⁹, w tym z 14 państw członkowskich¹⁰. Dla porównania: w ramach konsultacji z 2006r. dotyczących zielonej księgi: *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii* do Komisji Europejskiej wpłynęło formalnie 1680 odpowiedzi (1516 poprzez kwestionariusz i 164 dodatkowe pisemne uwagi), z czego 1287 pochodziło od poszczególnych członków społeczeństwa obywatelskiego, 18 z państw członkowskich i Rumunii. Wśród odpowiedzi znalazły się również stanowiska Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów¹¹.

Sama liczba zgłaszanych opinii wydaje się jednak drugorzędna wobec problemu przypisywania im należytej wagi przez Komisję Europejską w toku dalszych prac nad nowymi inicjatywami. Istotne jest również wskazanie ryzyka, jakie niosą

⁸ Komisja Europejska, zielona księga: *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, COM 2013 (169).

⁹ W szczegółowym zestawieniu Komisja podaje, że w ramach konsultacji widać było znaczące uczestnictwo stowarzyszeń branżowych (41%), firm (8% z wyważoną reprezentacją firm energochłonnych i nieenergetycznych) oraz firm sektora energetycznego (10%). Równie dobrze zorganizowano społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje pozarządowe (8%), obywatele (11%) i związki zawodowe (2%). Świadomie odpowiedzi państw członkowskich są traktowane przez Komisję jako oświadczenia wyrażone przez rządy centralne lub wysłane przez pojedyncze ministerstwa krajowe (zob. COMMISSION SERVICES NON PAPER, Green Paper 2030: Main outcomes of the public consultation, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130702_green_paper_2030_consultation_results_0.pdf, 02.05.2017).

¹⁰ Wymieniono następujące: Austria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Hiszpania, Wielka Brytania (jw.).

¹¹ Commission Staff Working Document, *Summary report on the analysis of the debate on the green paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy"*, Brussels, 20 November 2006, 15556/06, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015556%202006%20INIT>, 02.05.2017.

ze sobą tego rodzaju procedury w kontekście efektywności procesu integracji. Długotrwałe debaty mogą powodować skutki odwrotne do zaplanowanych, np.:

- przedłużenie czasu wypracowania decyzji,
- uwzględnienie opinii jedynie tych organizacji, które mają z punktu widzenia Komisji największe znaczenie dla danego sektora czy danej problematyki,
- uwzględnienie głosu tych, którzy śledzą działania Komisji i aktywnie włączają się w konsultacje¹², podczas gdy rzeczywisty krąg interesariuszy może być – w efekcie – znacznie szerszy (w myśl zasady: nieobecni w dyskusji nie mają racji)¹³,
- w skrajnych przypadkach zaniechanie lub odroczenie prac nad danym tematem (kiedy znalezienie kompromisu pośród rozbieżnych propozycji wydaje się niemożliwe¹⁴).

W celu zapobieżenia takim negatywnym konsekwencjom konsultacji istotne wydaje się odpowiednie ustalenie ich harmonogramu czasowego oraz poszukiwanie minimalnego wspólnego mianownika wśród zróżnicowanych opinii. W takiej sytu-

¹² Dotyczy to w szczególności problemu funkcjonowania grup interesu (zob. szerzej: K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006; R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2002).

¹³ Por. F. Scharpf, R. Mayntz, *L'institutionnalisme centré sur les acteurs*, [w:] „Politix”, 2001, vol. 14, no. 55, s. 95-123.

¹⁴ T. Kownacki zwraca uwagę na kluczową kwestię ustalenia, jakie interesy są reprezentowane w ramach systemu politycznego UE. (T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa, 2014, s. 120-121). Należy tu podkreślić, że państwo członkowskie, prezentując swoje stanowisko na forum europejskim, nie tylko musi brać pod uwagę oczekiwania obywateli, możliwości narodowych firm energetycznych, stan narodowego sektora energetycznego, lecz także stawić czoła ambitnym wyzwaniom proponowanym przez Komisję Europejską (przykładem może być Polska z wymagającym restrukturyzacji sektorem górnictwa węgla kamiennego w konfrontacji z wyzwaniami polityki klimatycznej UE). Pogodzenie rozbieżnych oczekiwań może być trudne z perspektywy zarówno państwa członkowskiego (z uwagi na jego uwarunkowania wewnętrzne), jak i instytucji europejskich (z powodu rozbieżnych oczekiwań zgłaszanych przez państwa członkowskie). W takiej sytuacji mogą pojawić się następujące warianty, m.in: a) przyznanie danemu państwu dodatkowego czasu na niezbędne dostosowania, b) zaniechanie prac nad daną inicjatywą (przykładem może być Europejska Karta Praw Odbiorców Energii. Zob. European Commission, Communication: Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers, 05.05.2007, COM [2007] 386), c) poszukiwanie nowego rozwiązania, które będzie miało charakter kompromisowy w stosunku do pierwotnych pomysłów.

acji, nawet jeśli uwzględnienie pojedynczych postulatów staje się niemożliwe, to przynajmniej podjęcie ostatecznej decyzji co do wyboru określonych rozwiązań będzie bazowało na stosunkowo szerokiej liczbie przesłanek, które pozwolą zminimalizować błędy oraz będą stanowiły o demokratycznym charakterze podejmowanych przedsięwzięć.

Procedura konsultacji społecznych stanowi integralną część podejścia *multi-level governance*, ponieważ odwołuje się do różnych poziomów władzy, do struktur reprezentujących społeczeństwo obywatelskie¹⁵. Ma na celu weryfikację opinii i propozycji, które mogą stanowić bazę dla wypracowywania najlepszych rozwiązań politycznych, gospodarczych czy społecznych¹⁶.

Zielone i białe księgi w polityce energetycznej Unii Europejskiej

Zielone i białe księgi odgrywają istotną rolę w rozwoju polityki energetycznej w Unii Europejskiej. Są one przede wszystkim potrzebne do zapewnienia stabilności regulacyjnej, jak również przewidywalności rozwoju sytuacji w perspektywie kolejnych lat integracji¹⁷. Stabilność celów ma kluczowe znaczenie dla:

- państw członkowskich, które na podstawie ksiąg budują swoje własne – narodowe strategie energetyczne,
- firm energetycznych, które – na podstawie strategii europejskich i krajowych – konstruują swoje portfele inwestycyjne (ponieważ inwestycje sektorowe mają najczęściej charakter długoterminowy¹⁸).

¹⁵ Zob. V. A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010, s. 12 i nast.

¹⁶ N. Scandamis, *Le paradigme de la gouvernance européenne. Entre souveraineté et marché*, Bruxelles 2009, s. 18-19.

¹⁷ Zob. szerzej: P. Frączek, E. Gross-Gołacka, M. Kaliski, *Zarządzanie zmianą w polityce energetycznej*, [w:] „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 3/2014, s. 15-25.

¹⁸ J. Janikowski, S. Tokarski, *Zielona księga – energetyczne credo Unii Europejskiej*, „Polska Energia”, nr 5/2013, s. 2.

W formule artykułu nie sposób dokonać kompleksowej analizy wszystkich dokumentów tego rodzaju, niemniej jednak warto skoncentrować się na wybranych dokumentach, które wydają się podstawowe dla rozwoju problematyki sektora energetycznego w Unii Europejskiej.

Pod pojęciem *europejskiej polityki energetycznej* Autor rozumie zespół działań podjętych przez ośrodki decyzyjne, zmierzających do osiągnięcia określonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków¹⁹, na poziomie wspólnotowym, narodowym i regionalnym w odniesieniu do sektora energetycznego i *sensu largo* – do problematyki energii. Działania te realizowane są w rozmaitych sferach (zarówno programowej, prawnej, jak i finansowej oraz technicznej), a ich wymiar polityczny wynika z zaangażowania instytucji i środków publicznych oraz z politycznego charakteru i zakresu celów, jakie przed sobą stawiają²⁰.

Jak każda z polityk sektorowych UE, polityka energetyczna posiada swoją specyfikę: prawną, instytucjonalną oraz operacyjną²¹. Składają się na nią idee przewodnie oraz konkretne działania. Zielone i białe księgi mocno wpisały się w krajobraz strategiczny tej polityki, choć pojawiły się stosunkowo późno – pierwsze dokumenty tego rodzaju opublikowano w latach 90. XX wieku.

Patrząc na politykę energetyczną w kontekście komunikowania zmian za pomocą zielonych i białych ksiąg, można podzielić historię procesu integracji na dwa etapy: wczesny oraz właściwy. Etap wczesny to projektowanie współpracy między państwami w sferze energetycznej, kiedy tego rodzaju dokumenty nie były

¹⁹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 20.

²⁰ Jak proponuje A.W. Jabłoński, w odniesieniu do analizowania polityki należy wziąć pod uwagę w szczególności kwestie: a) działalności instytucji publicznych, b) wzajemnego stosunku władzy, wpływu i konfliktu, c) funkcji w systemie społecznym, d) procesu decyzyjnego, f) mechanizmów rozwiązywania problemów (czy konfliktów). (Zob. szerzej: A.W. Jabłoński, *Polityka. Interpretacje definicyjne*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Kategorie analizy politologicznej*, Wrocław 1991, s. 7).

²¹ Por. J. Barcz, *Polityki społeczne w systematyce Traktatów stanowiących Unię Europejską*, [w:] J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki społeczne. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 6.

wykorzystywane, etap właściwy zaś – kiedy księgi stanowiły ważny nośnik informacji dla państw członkowskich oraz zainteresowanych podmiotów.

Okres przed pojawieniem się zielonych i białych ksiąg

Jednym z historycznych motywów procesu integracji europejskiej było współdziałanie państw na rzecz bezpieczeństwa energetycznego. Ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1951 r.) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (1957 r.) miało na celu współdziałanie w obrębie produkcji węgla oraz energii atomowej. Patrząc z ówczesnej perspektywy, nie sposób nie skonstatować, że te dwie dziedziny były postrzegane jako kluczowe w kontekście poczucia bezpieczeństwa, a także odgrywały istotną rolę rozwoju gospodarczym państw po zakończeniu II wojny światowej. Kolejnym okresem, ważnym dla świadomości problematyki bezpieczeństwa energetycznego, jest dekada lat 70. XX wieku²². Po kryzysach naftowych z lat 1973–1974 oraz z 1978 r. w centrum uwagi Wspólnot Europejskich znalazło się bezpieczeństwo energetyczne, a szczególnie bezpieczeństwo dostaw ropy naftowej.

Momentem przełomowym w polityce energetycznej Wspólnot był 1988 r., kiedy Komisja opublikowała *Dokument na temat wewnętrznego rynku energetycznego*²³. Nie była to wprowadzie ani zielona, ani biała księga, a jedynie dokument roboczy do dyskusji, jednakże w ten sposób zainicjowano praktykę, która stała się standardową metodą działania Komisji Europejskiej w kolejnych latach. W dokumencie poruszano ogólne problemy związane z ustanowieniem jednolitego rynku energetycznego. Sformułowano także postulat budowania zintegrowanego wewnętrznego rynku na polu energetyki. Stwierdzono, że dzięki takim działaniom będzie możliwe wzmocnienie konkurencyjności gospodarki oraz ułatwienie działań w kierunku integracji politycznej. Uznano również, że wewnętrzny rynek energe-

²² J.P. Hansen, J. Percebois, *Energie – économie et politiques*, Paris 2015, s.34-37.

²³ The Internal Energy Market (Commission Working Document), COM 1988 (238).

tyczny powinien korzystnie wpłynąć zarówno na poziom życia obywateli Wspólnoty, jak i na dostawy energii. Ponadto powinien on przygotować drogę do wzrostu handlu między państwami członkowskimi, wzmocnić solidarność między nimi oraz zwiększyć zdolności dostosowawcze rozmaitych przedsiębiorstw. Rynek energetyczny stał się wobec tego ważnym elementem bezpieczeństwa energetycznego Wspólnot²⁴.

Zielone i białe księgi jako instrument konsultacji i komunikacji zmian

Rezultatem prac wspólnotowych nad budową jednolitego rynku w obszarze sektora energetycznego było przygotowanie przez Komisję Europejską zielonej księgi: *W sprawie wspólnej polityki energetycznej* w 1995 roku²⁵. Księga ta stanowiła podstawowy krok w kierunku wypracowania ogólnoeuropejskiej polityki energetycznej. Dokument ten *de facto* rozpoczął debatę o europejskiej polityce energetycznej²⁶. Chodziło o to, aby zachęcić kraje członkowskie do zacieśnienia współpracy w tej dziedzinie. Dokument poruszał m.in. kwestie konkurencji w energetyce, wolności importu i eksportu gazu i energii elektrycznej, politykę zagraniczną, bezpieczeństwo dostaw, badania i rozwój oraz struktury regulacyjne. Jeśli chodzi o jednolity rynek, to przywołana zielona księga wskazywała podstawowe cele, m.in.: bezpieczeństwo dostaw, ochronę środowiska naturalnego oraz efektywność energetyczną. Od strony legislacyjnej podstawą do realizacji tych celów stanowiły przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)²⁷.

²⁴ W lutym 1992 r. Komisja formalnie przedstawiła swoje propozycje dokończenia procesu tworzenia wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu. Propozycjom odpowiednich dyrektyw towarzyszyło *Ogólne memorandum wyjaśniające*, w którym Komisja wypowiedziała się za liberalizacją rynku energetycznego w Europie (cyt. za: P. Jasiński, *Polityka energetyczna Wspólnot Europejskich*, [w:] P. Jasiński, T. Skoczny (red.), *Elektroenergetyka – studia nad integracją europejską*, Warszawa 1996, s. 199 i nast.).

²⁵ European Commission, *Green Paper: For a European Union Energy Policy*, COM 1994 (659).

²⁶ T. Tylec, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej – zagrożenia i wyzwania*, [w:] „Studia Ekonomiczne”, nr 123 (2012), s. 223-230.

²⁷ Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

W efekcie konsultacji społecznych Komisja Europejska opublikowała w 1995 r. białą księgę: *Polityka energetyczna dla Unii Europejskiej*²⁸. W dokumencie tym zaakcentowano trzy podstawowe cele: ogólna konkurencyjność, bezpieczeństwo energetyczne oraz ochrona środowiska naturalnego. Podkreślono ponadto konieczność użycia wszystkich dostępnych środków prawnych dla zliberalizowania wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu. Od tego momentu trzy wspomniane cele stały się dominującymi wyznacznikami polityki europejskiej w dziedzinie energii. Kolejne lata pokazały, że Wspólnoty z pełną determinacją dążyły do wprowadzania jednolitego rynku energii²⁹.

Jako swoiste *novum* w polityce energetycznej pojawiła się kwestia odnawialnych źródeł energii. Efektywnie połączono w ten sposób zagadnienia rynkowe, bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony środowiska³⁰. Dowodem na potwierdzenie tej tezy jest opublikowana w 1997 r. biała księga: *Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii*³¹. Odnawialne źródła energii postrzegano jako szansę na zmniejszenie uzależnienia od importu energii i zwiększenie bezpieczeństwa dostaw³². Korzyści z rozwoju odnawialnych źródeł energii miały pojawić się w szczególności w kontekście tworzenia nowych miejsc pracy wśród małych i średnich przedsiębiorstw³³. Wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych miał przyspieszyć rozwój regionalny, co korelowało bezpośrednio z postulatami spójności społeczno-gospodarczej wewnątrz Wspólnoty³⁴.

²⁸ European Commission, *White Paper – An energy policy for the European Union*, COM 1995 (682).

²⁹ V. du Castel, *La sécurité des approvisionnements énergétiques. Enjeux et défis pour l'Union européenne*, Paris 2014, s. 19-21.

³⁰ Por. M. Maestroni, *Comprendre le nouveau monde de l'énergie*, Paris 2013, s. 28 i nast.

³¹ European Commission, *Energy for the future: renewable sources of energy – White Paper for a Community strategy and action plan*, COM 1997(599).

³² Por. J.-M. Chevalier, *Faire face aux nouveaux défis de l'énergie*, [w:] J.-M. Chevalier, P. Geoffron (red.), *Les nouveaux défis de l'énergie*, Paris 2011, s. 276 i nast.

³³ Por. J.-P. Hansen, J. Percebois, *Énergie – économie et politiques*, Paris 2015, s. 567-571.

³⁴ Tamże, Introduction.

Kolejnym ważnym krokiem w dyskusji na temat ponadnarodowej polityki energetycznej była zielona księga: *Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*³⁵ opublikowana w listopadzie 2000 roku³⁶. W nowym dokumencie mocno zaakcentowano przede wszystkim dwie kwestie: dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Europy oraz rozwój alternatywnych technologii wytwarzania energii, mogących w przyszłości zastąpić tradycyjne nośniki³⁷, takie jak gaz ziemny, ropa naftowa czy węgiel kamienny. Postawienie tych zadań świadczyło o reorientacji w zakresie polityki energetycznej³⁸. Komisja zaobserwowała pozytywne tendencje związane z procesem liberalizacji rynków oraz wzrostem konkurencyjności w sektorze. Kolejnym krokiem miało być więc działanie na rzecz poprawy ogólnego bezpieczeństwa zaopatrzenia Europy w nośniki energetyczne oraz działanie w zakresie ochrony środowiska naturalnego poprzez produkcję energii ze źródeł odnawialnych.

Dyskusja nad kształtem polityki energetycznej była w toku, kiedy w 2006 r. Komisja Europejska wydała kolejną zieloną księgę: *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*³⁹. W efekcie prac nad tym dokumentem, którego tytuł wiele mówi na temat oczekiwań wobec sektora energetycznego, w 2010 r. Komisja wydała specjalny Komunikat *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora ener-*

³⁵ Komisja Europejska, zielona księga: *Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*, COM 2000 (769).

³⁶ Stanowiła ona rezultat spotkania szefów państw i rządów w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r. Spotkanie zakończono przyjęciem konkluzji w postaci tzw. Strategii Lizbońskiej. W dziedzinie energii zaakcentowano konieczność przyspieszenia działań na rzecz otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu. Wprawdzie nie udało się jeszcze wypracować porozumienia co do konkretnej daty pełnej liberalizacji, ale uczestnicy szczytu zgodnie przyznali, że wyznaczenie daty powinno nastąpić jak najszybciej.

³⁷ Por. F. Wirl, *Why Oil Prices Jump (or Fall)*, [w:] „Energy Policy”, 2008, no. 36 (3), s. 1029-1043.

³⁸ P. Jasiński, dz. cyt., s. 199 i nast.

³⁹ Komisja Europejska, zielona księga: *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, COM 2006 (105).

tycznego⁴⁰, w którym określono najważniejsze priorytety dla współpracy energetycznej w Unii Europejskiej na kolejną dekadę⁴¹. Zaakcentowano także, odnosząc się do legislacji, że podstawowe cele polityki energetycznej (czyli bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i trwałość) zostały systemowo nakreślone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴².

Analiza polityki energetycznej po 2010 r. wyraźnie pokazuje, że w działaniach podejmowanych przez Komisję Europejską dominuje podejście zintegrowane, które można określić jako „energia plus”. Oznacza to, że energia jest traktowana w sposób horyzontalny jako czynnik interferujący z innymi zjawiskami. Zagadnienia sektora energetycznego są coraz ściślej powiązane na przykład z problematyką sektora transportowego⁴³ czy wyzwaniami w zakresie ochrony środowiska.

Ta ostatnia zwłaszcza kwestia znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w zielonej księdze: *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*⁴⁴. Podstawowe zagadnienia, które porusza Komisja, dotyczą poziomu ustalania celów dla polityki, tzn. czy powinny one być ustanawiane na poziomie UE, krajowym czy sek-

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego*, COM (2010) 639.

⁴¹ Wskazano, że realizowana strategia przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa i zrównoważenia systemów energetycznych, zarządzania sieciami elektroenergetycznymi oraz regulacji rynku energii. Podkreślono, że obejmuje ona szeroko zakrojone starania mające na celu powiadomienie i umożliwianie konsumentom indywidualnym i instytucjonalnym angażowania się w osiągnięcie w przyszłości zrównoważonej energii, np. poprzez oszczędność energii, ograniczanie strat i przechodzenie na technologie i paliwa niskoemisyjne. Inwestycje w niskoemisyjne wytwarzanie energii będą dodatkowo wspierane przy pomocy instrumentów rynkowych, takich jak handel uprawnieniami do emisji i podatki. Nowa strategia miała na celu działanie w kierunku skuteczniejszego przywództwa oraz zapewnienia efektywnej koordynacji na szczeblu europejskim, zarówno w przypadku działań wewnętrznych, jak i relacji z partnerami zewnętrznymi.

⁴² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

⁴³ Zob. Komisja Europejska, biała księga: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, COM 2011 (144).

⁴⁴ Komisja Europejska, zielona księga: *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, COM 2013 (169).

torowym oraz czy powinny być prawnie wiążące. Jednocześnie Komisja wskazała, że istnieją rozbieżne poglądy na temat konieczności celów i ich rodzaju. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że cele pozwalają na przyspieszenie działań politycznych, zapewniają długoterminową wizję dla inwestycji oraz punkt odniesienia do oceny postępu. Jednak niektóre zainteresowane strony argumentują, że istniejące cele i strategie w zakresie ich osiągnięcia niekoniecznie są spójne i opłacalne lub że nie biorą one w wystarczającym stopniu pod uwagę konkurencyjności i rentowności oraz dojrzałości technologii. Ramy na okres do 2030 r. powinny uwzględnić rozwój technologiczny oraz promować badania naukowe i innowacje⁴⁵. Zachodzi zatem potrzeba oceny, jakie cele mogłyby najlepiej, w prosty i opłacalny sposób, przyczynić się do realizacji polityki energetycznej i klimatycznej do 2030 r., oraz czy obecne podejście może zostać usprawnione ze szczególnym uwzględnieniem zapotrzebowania na różne cele cząstkowe, np. w sektorze transportu. W dokumencie nie zabrakło jednocześnie diagnozy sytuacji sektora energetycznego. Problemem jest zwłaszcza silne zróżnicowanie państw członkowskich w zakresie sektora energetycznego oraz rozbieżność interesów.

Podsumowaniem dyskusji zapoczątkowanej w zielonej księdze: *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030* jest Komunikat Komisji opublikowany pod nazwą: *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*⁴⁶. Stwierdzono w nim wprost, że działania strategiczne unii energetycznej opierają się na pięciu wzajemnie się wzmacniających i ściśle powiązanych obszarach mających na celu doprowadzenie do większego bezpieczeństwa energetycznego, stabilności i konkurencyjności. Zaliczono do nich:

⁴⁵ Por. K. Książkowski, *Polityka energetyczno-klimatyczna Polski w latach 2014-2015*, Warszawa 2015, s. 67-68.

⁴⁶ Komunikat Komisji Europejskiej, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, COM (2015) 80.

- bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie,
- w pełni zintegrowany europejski rynek energii,
- efektywność energetyczną przyczyniającą się do ograniczenia popytu,
- dekarbonizację gospodarki,
- badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

Przygotowana przez Komisję strategia ramowa została przyjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu w marcu 2015 roku⁴⁷. Rada Europejska potwierdziła gotowość do budowania unii energetycznej obejmującej pięć priorytetowych obszarów określonych w dokumencie Komisji⁴⁸. W konkluzjach wyróżniła szczególnie istotne aspekty unii energetycznej, w tym m.in.: prace nad infrastrukturą w dziedzinie energii elektrycznej i gazu (także połączenia międzysystemowe), pełną implementację i rygorystyczne przestrzeganie przepisów energetycznych, zapewnienie zgodności umów dotyczących kupowania gazu od dostawców zewnętrznych z prawem UE (zwiększenie ich przejrzystości) czy opracowanie strategii w zakresie technologii i innowacji klimatyczno-energetycznych⁴⁹. W grudniu 2015 r. Rada Europejska wezwała m.in. do przyspieszenia prac nad prawodawstwem w zakresie unii energetycznej czy pełnego wdrożenia prawa w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej⁵⁰.

Znaczenie zielonych i białych ksiąg dla rozwoju polityki energetycznej Unii Europejskiej

Znaczenie zielonych i białych ksiąg można rozpatrywać w trzech płaszczyznach.

Księgi te są:

⁴⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z 19-20 marca 2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council>, 02.05.2017.

⁴⁸ P. Turowski, *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, [w:] „Bezpieczeństwo Narodowe”, IV/2015, s. 11-24.

⁴⁹ Rada Europejska, Konkluzje 19-20 marca 2015.

⁵⁰ Rada Europejska, Konkluzje 17-18 grudnia 2015.

- nośnikiem nowych idei,
- jednym z ważnych komponentów zarządzania *multi-level governance*,
- istotnym narzędziem niwelowania deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej⁵¹.

Śledząc meandry polityki energetycznej prowadzonej we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej, nie można nie oprzeć się wrażeniu, że polityka ta nie rozwijała się liniowo, w sposób oznaczający, że każdy kolejny etap stanowi logiczne i naturalne uzupełnienie poprzedniego. Można raczej odnieść wrażenie, że kolejne kroki w tym obszarze stanowią efekt swoistego kompromisu między ambitnymi pomysłami Komisji Europejskiej a realizmem państw członkowskich⁵². Z jednej strony Komisja starała się, aby nowe inicjatywy pozwalały na promowanie nowych trendów, idei, które są istotne dla postępów procesu integracji⁵³, z drugiej jednak strony, kiedy obserwuje się stanowienie prawa, widać wyrażenie, z jaką niechęcią państwa członkowskie są skłonne wdrażać pomysły zgłaszane w zielonych i białych księgach. Przykładem takich rozbieżności między oczekiwaniami Komisji a możliwościami rządów krajowych jest chociażby wdrażanie mechanizmów wspólnego rynku energetycznego. Chociaż w wymiarze polityczno-strategicznym odpowiednie kroki zostały poczynione w drugiej połowie lat

⁵¹ Por. A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Decifit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, [w:] „Journal of Common Market Studies”, 2002 (40), s. 603-624.

⁵² Por. P. Lanthier, *Les transitions énergétiques du point de vue de la consommation*, [w:] Y. Bouvier (red.), *Les défis énergétiques du XXI siècle. Transition, concurrence et efficacité au prisme des sciences humaines*, Bruxelles 2012, s. 11-22.

⁵³ A. Wierchowska diagnozuje rolę Komisji Europejskiej pośród tzw. „aktorów modernizacji w procesie integracji europejskiej”. Autorka wskazuje, że Komisja dysponuje najlepszym zasobem informacji i zapleczem eksperckim, co daje jej przewagę wśród innych struktur instytucjonalnych, w kontekście efektywnego uczestnictwa w modelowaniu projektów modernizacyjnych. (Zob. szerzej: A. Wierchowska, *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 197-198).

80. XX wieku⁵⁴, to nowe dyrektywy, których celem była liberalizacja rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, pojawiły się w latach 90. Dyrektywa elektroenergetyczna z 1996 r.⁵⁵ ustanawiała wspólne zasady wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, a także wprowadzała zasady dotyczące organizacji i działania sektora energetycznego oraz dostępu do rynku. Dyrektywa gazowa z 1998 r.⁵⁶ określiła natomiast podstawowe wspólnotowe zasady dotyczące dostaw, transportu, dystrybucji i magazynowania gazu ziemnego. Ich celem było wprowadzenie zasad konkurencji oraz poprawa efektywności⁵⁷.

Podobnym przykładem jest kwestia obecności polityki energetycznej w prawie pierwotnym. Chociaż postulaty w tym zakresie pojawiały się już w latach 90. XX wieku (w szczególności w odniesieniu do Traktatu o UE), to w praktyce regulacje *expressis verbis* odnoszące się do polityki energetycznej oraz sieci transeuropejskich znalazły się w zapisach Traktatu o funkcjonowaniu UE⁵⁸.

Skoro od momentu pojawienia się nowych propozycji reform do ich wdrożenia upływa tak wiele czasu, można zastanawiać się, czy zielone i białe księgi są w ogóle potrzebne i spełniają funkcję „aktywatora” nowych działań w Unii Europejskiej. Odpowiedz na to pytanie jest oczywiście pozytywna.

⁵⁴ Pierwszy dokument mówiący o potrzebie ustanowienia wspólnego rynku energetycznego opublikowano w 1988 r. Zob. The Internal Energy Market (Commission Working Document), COM 1988 (238).

⁵⁵ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku w sektorze energii elektrycznej.

⁵⁶ Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1998 r. dotycząca wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego.

⁵⁷ Nie przyniosły one jednak spodziewanych rezultatów. Nowym otwarciem miały być dyrektywy przyjęte w 2003r. (Zob. Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE oraz Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE. Można wskazać w tym kontekście również: Dyrektywę Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej).

⁵⁸ TFUE, XVI *Sieci transeuropejskie* oraz XXI *Energetyka*.

Zielone i białe księgi stanowią ważny instrument komunikowania nowych idei, wykorzystywany przez Komisję Europejską. Każda idea wymaga dalszego przepracowania i dyskutowania w ramach procedur konsultacyjnych zarówno z pozostałymi instytucjami, tj. w szczególności z Komitetem Regionów UE, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym czy Parlamentem Europejskim (taka jest zresztą formuła komunikatów Komisji Europejskiej), jak i z państwami członkowskimi, organizacjami pozarządowymi, a także z przedsiębiorstwami reprezentującymi sektor energetyczny⁵⁹. Komisja traktuje to jako swoistą „miękką formułę” stanowienia prawa. Ponadto jest to istotny mechanizm niwelowania tzw. deficytu demokratycznego, który stanowi immanentny problem systemu politycznego Unii Europejskiej⁶⁰. Wykorzystanie ksiąg oznacza bowiem sięganie do opinii podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które uczestniczą dzięki temu w procesie integracji. Sprzyja to więc legitymizowaniu działań podejmowanych na poziomie unijnym oraz sprawia, że łatwiej jest utożsamiać się z konsultowanymi przedsięwzięciami, w myśl zasady: skoro uwzględniono mój głos, mam poczucie wpływu na otoczenie, czuję się jego częścią.

Każda nowa idea staje się pretekstem do dyskusji, stanowi bazę do dalszego jej rozwijania, może przekształcić się w projekt, który stanie się podstawą działań legislacyjnych. Warto dodać, że ten instrument, jakim są zielone i białe księgi, Komisja wykorzystuje z umiarem. Trudno powiedzieć, że mamy do czynienia z inflacją idei zgłaszanych w formie zielonych i białych ksiąg. Są one wykorzystywane jedynie do anonsowania spraw najistotniejszych, kluczowych dla danej branży.

Odnosząc się do kolejnego problemu, czyli zielonych i białych ksiąg w kontekście zarządzania *multi-level governance*, należy podkreślić, że Komisja

⁵⁹ Por. P. Frączek, M. Kaliski, *Konsekwencje przyjęcia pakietu energetyczno-klimatycznego dla polityki energetycznej Polski*, [w:] R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Wyzwania dla zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, Kraków 2009, S. 449-458.

⁶⁰ Por. T. Kownacki, dz. cyt., s. 74-77.

w swoich działaniach kieruje się przede wszystkim realizacją interesu unijnego. Jednak inicjując procedurę konsultacji, pozwala na uczestniczenie w procesie decyzyjnym pozostałym podmiotom składającym się na złożoną strukturę UE⁶¹. Mogą one obserwować wszystkie informacje dostępne na stronach Komisji Europejskiej, aby być dobrze poinformowanymi o rozpoczynających się i trwających konsultacjach, a także o planowanych regulacjach Komisji – o zielonych i białych księgach, komunikatach, rocznych planach prac Komisji czy mapach drogowych. Śledzenie umieszczanych online stanowisk uczestników konsultacji pozwala zainteresowanym stronom na zapoznanie się na wczesnym etapie prac z opiniami innych podmiotów (np. osób i instytucji) zainteresowanych daną problematyką. Informacja tego rodzaju pozwala na lepsze przygotowanie swojego stanowiska dotyczącego danego obszaru. Jego zaprezentowanie natomiast (w szczególności poprzez wzięcie udziału w konsultacjach) daje szansę, że głos ten zostanie uwzględniony w procesie stanowienia prawa⁶².

Reasumując powyższe, warto podkreślić, że zielone i białe księgi należy uznać za ważne narzędzia komunikowania nowych, kluczowych kierunków działań strategicznych, proponowanych do realizacji w ramach procesu integracji europejskiej w obrębie polityki energetycznej. Jest to unijny sposób na prowadzenie dyskusji z podmiotami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, kształtowanie pomysłów oraz korygowanie kursu dotychczasowej polityki. Jest to również ważny instrument kształtowania demokratycznego mechanizmu decyzyjnego w procesie stanowienia polityki energetycznej. Należy pamiętać, że księgi te nie są jedynymi środkami o takim działaniu. Oprócz nich znajdujemy również mapy drogowe, komunikaty (niemające charakteru białych i zielonych ksiąg) oraz strategie. Całe to

⁶¹ Zob. M. Maestroni, *dz. cyt.*, s. 52 i nast.

⁶² Kancelaria Senatu RP, *Zielone i białe księgi Komisji Europejskiej*, (OT-587), Warszawa, lipiec 2010, s. 14.

bogactwo sprzyja różnorodności rozwiązań w ramach procesu integracji europejskiej i decyduje o jego trwałości oraz skuteczności.

Abstrakt

Artykuł prezentuje znaczenie zielonych i białych ksiąg jako instrumentów służących komunikowaniu kluczowych reform w polityce energetycznej Unii Europejskiej. Celem jest udowodnienie tezy, że wykorzystanie tego rodzaju dokumentów oraz procedur konsultacji (z nimi związanych) służy usprawnieniu procesu stanowienia prawa europejskiego, legitymizowaniu nowych przedsięwzięć Unii oraz stanowi ważny czynnik niwelowania deficytu demokratycznego w procesie zarządzania w niej. Zielone i białe księgi wpisują się w promowany przez Unię Europejską mechanizm *multi-level governance*, czyli zarządzania wielopoziomowego.

COMMUNICATING REFORMS IN ENERGY POLICY OF THE EU – THE EXAMPLE OF GREEN AND WHITE BOOKS

Abstract

The article presents the importance of green and white papers as instruments for communicating key reforms in energy policy of the European Union. The aim is to prove the thesis that documents of this kind as well as the procedures of consultation serve to streamline the process of European lawmaking and are the important factors: to reduce the democratic deficit in the governance process in the European Union and to legitimate the new common actions. Green and white papers fit into the multi-level governance mechanism promoted by the European Union as a new way of public governance.

Bibliografia:

Akty prawne, dokumenty, opracowania, źródła internetowe:

- Commission Services Non Paper, *Green Paper 2030: Main outcomes of the public consultation*,
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130702_green_paper_2030_consulation_results_0.pdf, 02.05.2017.
- Commission Staff Working Document, *Summary report on the analysis of the debate on the green paper „A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy”*, Brussels, 20 November 2006, 15556/06.
- Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37-56.
- Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 57-78.
- Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku w sektorze energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 27 z 30.01.1997, s. 20-29.
- Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1998 r. dotycząca wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego, Dz.Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 1-12.
- Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 283 z 31.10.2003, s. 51-70.
- European Commission, *Energy for the future: renewable sources of energy – White Paper for a Community strategy and action plan*, COM 1997(599).
- European Commission, *Green Paper: For a European Union Energy Policy*, COM 1994 (659).
- European Commission, *White Paper – An energy policy for the European Union*, COM 1995 (682).
- European Commission, *Communication: Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*, COM (2007) 386.
- Kancelaria Senatu RP, *Zielone i białe księgi Komisji Europejskiej*, (OT–587), Warszawa, lipiec 2010.
- Komisja Europejska, biała księga: *Zarządzanie w Europie*, COM 2001 (48).
- Komisja Europejska, biała księga: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, COM 2011 (144).
- Komisja Europejska, *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego*, COM (2010) 639.
- Komisja Europejska, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, COM (2015) 80.
- Komisja Europejska, zielona księga: *Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*, COM 2000 (769).

Komisja Europejska, zielona księga: *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, COM 2013 (169).

Komitet Regionów, biała księga: W sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, CdR 2009 (89), Dz.Urz. UE C 211 z 04.09.2009, s. 1-27.

Rada Europejska, Konkluzje 19-20 marca 2015.

Rada Europejska, Konkluzje 17-18 grudnia 2015.

The Internal Energy Market (Commission Working Document), COM 1988 (238).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

Monografie i artykuły naukowe:

J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki społeczne. Aspekty prawne*, Warszawa 2010.

R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Wyzwania dla zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, Kraków 2009.

Y. Bouvier (red.), *Les défis énergétiques du XXI siècle. Transition, concurrence et efficacité au prisme des sciences humaines*, Bruxelles 2012.

V. du Castel, *La sécurité des approvisionnements énergétiques. Enjeux et défis pour l'Union européenne*, Paris 2014.

J.-M. Chevalier, P. Geoffron (red.), *Les nouveaux défis de l'énergie*, Paris 2011.

M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.

J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008.

P. Frączek, E. Gross-Gołacka, M. Kaliski, *Zarządzanie zmianą w polityce energetycznej*, [w:] „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 3/2014, s. 15-25.

J.P. Hansen, J. Percebois, *Énergie – économie et politiques*, Paris 2015.

S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Kategorie analizy politologicznej*, Wrocław 1991.

K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006.

J. Janikowski, S. Tokarski, *Zielona księga – energetyczne credo Unii Europejskiej*, [w:] „*Polska Energia*”, nr 5/2013.

P. Jasiński, T. Skoczny (red.), *Elektroenergetyka – studia nad integracją europejską*, Warszawa 1996.

T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

K. Książkowski, *Polityka energetyczno-klimatyczna Polski w latach 2014-2015*, Warszawa 2015.

M. Maestroni, *Comprendre le nouveau monde de l'énergie*, Paris 2013.

A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, [w:] „*Journal of Common Market Studies*”, 2002 (40), s. 603-624.

J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

N.Scandamis, *Le paradigme de la gouvernance européenne. Entre souveraineté et marché*, Bruxelles 2009.

F.Scharpf, R.Mayntz, *L'institutionnalisme centré sur les acteurs*, [w:] „Politix”, 2001, vol. 14, no. 55, s. 95-123.

R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2002.

V.A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010.

P. Turowski, *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, [w:] „Bezpieczeństwo Narodowe”, IV/2015, s. 11-24.

T. Tylec, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej – zagrożenia i wyzwania*, [w:] „Studia Ekonomiczne”, 2012, nr 123, s. 223-230.

A. Wierzchowska, *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

F. Wirl, *Why Oil Prices Jump (or Fall)*, [w:] „Energy Policy”, 2008, no. 36(3), s. 1029-1043.

Ewa Nowak-Teter

RODZAJE I PRZEJAWY TENDENCYJNOŚCI W TELEWIZYJNYCH PROGRAMACH INFORMACYJNYCH W POLSCE

Słowa kluczowe:

tendencyjność mediów, telewizja, programy informacyjne, analiza ram interpretacyjnych, krytyczna analiza dyskursu

Wprowadzenie

Jeżeli weźmiemy pod uwagę istotny wpływ mediów na sposób dystrybucji takiego zasobu, jakim jest władza, to pewnym zaskoczeniem może być to, że uczeni stosunkowo niewiele miejsca poświęcili systematycznej analizie problemu tendencyjności mediów¹. Najwięcej studiów na temat tendencyjności mediów można znaleźć w USA, mniej w Europie Zachodniej, a jeszcze mniej w Europie Środkowej i Wschodniej. Szczególnym impulsem dla zainteresowania naszym regionem przez naukowców zachodnioeuropejskich były niedawne wydarzenia na Ukrainie (2013–2014). Badania dotyczące przekazów medialnych państwowych agencji informacyjnych w czasie kryzysu ukraińskiego potwierdziły, że kulminacyjne wydarzenia na Ukrainie były nie tylko atrakcyjne medialnie, lecz także posłużyły do tworzenia tendencyjnego przekazu na temat tego kryzysu i prowadzenia hybrydowej wojny (informacyjnej) przez Rosję². Media informacyjne mogą tworzyć tendencyjne przekazy, sprzyjające określonym stronom konfliktów, nie tylko z powodów poli-

¹ R. Entman, *Media framing biases and political power: Explaining slant in news of Campaign 2008*, [w:] „Journalism”, 2010, vol. 11(4), s. 390.

² K. Watanabe, *Measuring news bias: Russia's official news agency ITAR-TASS' coverage of the Ukraine crisis*, [w:] „European Journal of Communication”, 2017, <https://doi.org/10.1177/0267323117695735>, 21.06.2017.

tycznych, lecz także rynkowych, ponieważ chcą dotrzeć w ten sposób do zróżnicowanych ideologicznie segmentów. W konsekwencji może to jednak prowadzić do polaryzacji postaw politycznych³.

Ideologiczna tendencyjność jest uważana za poważny problem między innymi w amerykańskim dziennikarstwie oraz za jedną z przyczyn braku zaufania do mediów⁴. Chociaż sens istnienia instytucji demokratycznych zasadniczo nie jest kwestionowany w większości państw Zachodu, to coraz więcej obywateli nie ufa politykom i wątpi w ich dobrą wolę polityczną. Wyraża się to w rosnącym niezadowoleniu społecznym, marazmie czy bierności obywatelskiej, cynizmie oraz sukcesie polityków posługujących się przekazem populistycznym. Nie jest jasne, czy i w jakim stopniu przyczynia się do tego tendencyjność mediów informacyjnych, natomiast określenie jej zakresu i typu wymaga ciągłego uaktualniania. Celem prezentowanego opracowania jest udzielenie odpowiedzi jedynie na część pytań dotyczących tendencyjności. W szczególności przedmiotami rozważań i analiz są obiektywność/brak obiektywności przekazów medialnych w Polsce oraz zakres, typ i przejawy występowania tendencyjności. Zostaną one przedstawione na podstawie wybranych przykładów przekazów medialnych.

Tendencyjność mediów – podejścia i definicje

Punktem wyjścia do definiowania obiektywności mediów może być ich *faktyczność*, tj. skoncentrowanie na faktach i niepomijanie ważnych wydarzeń oraz bezstronność (różne punkty widzenia są prezentowane na zasadzie równowagi, a ton relacji pozostaje bezstronny)⁵. W konsekwencji tendencyjność może być rozumia-

³ A. Ceron, V. Memoli, *Trust in Government and Media Slant: A Cross-Sectional Analysis of Media Effects in Twenty Seven European Countries*, [w:] „The International Journal of Press/Politics”, 2015, vol. 20(3), s. 339.

⁴ M. R. Eisinger, L. R. Veenstra, J. P. Koehn, *What Media Bias? Conservative and Liberal Labeling in Major U. S. Newspapers*, [w:] „Press/Politics”, 2007, Vol. 12(1), s. 18.

⁵ D. D'Alessio, *Media Bias in Presidential Election Coverage 1948-2008. Evaluation via Formal Measurement*, Lanham 2012, s. 6.

na jako niezachowywanie obiektywności (obiektywizmu). Tendencyjność oznacza także brak równowagi w relacjonowaniu, biorąc pod uwagę liczbę informacji oraz ich ton (zbalansowanie przekazu). Zwraca się także uwagę na cechy charakterystyczne tendencyjności, takie jak np. wolicjonalność, czyli istnienie zamiaru wywierania wpływu przez nadawcę oraz długotrwałe i przemyślane działanie zagrażające uznawanym wartościom i instytucjom⁶.

Obiektywność przekazu oznacza, że nie kładzie się w nim, niezależnie od motywacji, nieuzasadnionego nacisku na jedną stronę relacji (osobę, opinię, działanie, zjawisko, interes) w celu jej zniekształcenia⁷. Podobne znaczenie do obiektywności ma bezstronność, która również stanowi podstawę do identyfikowania nie tendencyjnego przekazu. Jest ona definiowana przez dokładność, równowagę i oddanie kontekstu (zasady stosowane m. in. przez BBC)⁸. Jednakże w literaturze zaznacza się, że bezstronność może być względna i zależy od doświadczeń kulturowych osoby oceniającej, np. to, co jest bezstronne dla muzułmanina, w przekazie dotyczącym ataku terrorystycznego może być jednostronne dla chrześcijanina. Badacze zauważają także, że tendencyjność mediów informacyjnych jest bardziej subtelna niż bezpośrednie wykorzystywanie swoich preferencji ideologicznych przez dziennikarzy⁹. Tendencyjność wynika z samych standardów i procesu gromadzenia informacji, a w szczególności ich doboru. W tym procesie jako „obiektywne” źródła brane są pod uwagę głównie informacje i dane podawane przez instytucje państwowe i agendy rządowe, są one niejako w założeniu uważane za obiektywne, a więc mogą nie podlegać weryfikacji, choć nie zawsze spełniają warunki faktyczności informacji.

⁶ A. Williams, *Unbiased Study of Television News Bias*, [w:] „Journal of Communication”, 1975, vol. 25(4), s. 195.

⁷ S. Maras, *Objectivity in Journalism*, Cambridge 2013, s. 20.

⁸ L. Barkho, *Introduction*, [w:] tegoż (red.), *From Theory to practice. How to Assess and Apply Impartiality in News and Current Affairs*, Chicago 2013, s. 3, 26.

⁹ S. H. Dickson, *Understanding media bias: The press and the U.S. invasion of Panama*, [w:] „Journalism & Mass Communication Quarterly”, 1994, vol. 71(4), s. 811.

Bardzo ważną cechą tendencyjności jest stałość (systematyczność), zabezpieczająca przed uznawaniem za tendencyjne przekazów medialnych, które jedynie incydentalnie przyznają rację czy biorą stronę jednej z opcji politycznych. Według D. McQuaila tendencyjność oznacza stałe (konsekwentne, systematyczne) odchylenie w określonym kierunku¹⁰, a jej stwierdzenie wymaga prowadzenia długoterminowych, nieograniczonych badań incydentalnych przekazów.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się niekiedy tendencyjność (*bias*) od stronniczości (*slant*). Między innymi R. Entman uważa, że *bias* (uprzedzenie, tendencyjność) to coś innego niż *slant* (nachylenie, skrzywienie, jednostronność)¹¹, ponieważ *slant* oznacza jednostronność relacji, w której podkreśla się pewne elementy – atrybuty – a ignoruje inne, w taki sposób, aby wywołać określoną ocenę materiału, czyjegoś postępowania itd. Według wspomnianego Autora *slanted framing* jest dość często spotykany i służy do przedstawiania kwestii w sposób przysparzający zwolenników określonym osobom i rozwiązaniom. Natomiast tendencyjność (*bias*) to konsekwentna (długotrwała) jednostronność (*consistently slanted framing*) w stosowaniu ram interpretacyjnych. Promuje ona sukces określonego rodzaju interesów, partii lub ideologii w rywalizacji o władzę. Tendencyjność ma zatem miejsce wówczas, gdy jest długotrwała i obecna we wpływowych przekazach medialnych. Jeśli określone siły polityczne uzyskują poparcie polityczne dzięki takiej tendencyjności, to można wtedy powiedzieć, że media wspierają dystrybucję władzy.

W polskiej literaturze przedmiotu na określenie braku obiektywności przekazu medialnego częściej używa się określenia *stronniczość* niż *tendencyjność* oraz umieszcza się to zjawisko w kontekście typowo politycznym (upolitycznienie me-

¹⁰ D. McQuail, *Mass Communication Theory: An Introduction*, London 1987, s. 167.

¹¹ R. Entman, *dz. cyt.*, s. 392-393.

diów) lub ideologicznym¹². Ponadto stronniczość mediów częściej jest rozpatrywana w rozumieniu systemowym (kontekst systemu medialnego¹³), a badania dotyczące treści przekazu medialnego są nieliczne¹⁴.

Badania tendencyjności mediów (sposoby mierzenia tendencyjności mediów)

Przekonanie o „liberalnym odchyleniu” (*liberal bias*) jest dość rozpowszechnione w odniesieniu do najbardziej opiniotwórczych amerykańskich mediów. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że zarówno temu zjawisku, jak i jego konsekwencjom dla układu sił na scenie politycznej poświęcono w badaniach i literaturze niewiele miejsca. W publicystyce politycznej w USA określenie *liberal media* jest nawet zamiennie używane z określeniem *mainstream media*¹⁵. Wynika to z tego, że „nachylenie” liberalne nie jest łatwe do udowodnienia w badaniach empirycznych¹⁶. S. D. Reese i J. Kook Lee stwierdzają, że w mediach głównego nurtu trudno spotkać otwarte sprzyjanie którejś opcji politycznej, ale występuje ono w postaci strukturalnej, wbudowanej w zawartość newsów¹⁷. Trudności związane z wykrywaniem i mierzeniem tendencyjności wynikają m. in. z tego, że różni odbiorcy

¹² B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych w procesach demokratyzacyjnych*, [w:] tejże (red.), *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych. W drodze do wolności słowa i mediów*, Warszawa 2006, s. 28-29; T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2005, s. 204-206; M. Gędek, *Rynek medialny w Polsce. Zarys ewolucji ostatnich czterdziestu lat*, Lublin 2015, s. 114-115.

¹³ B. Dobek-Ostrowska, dz. cyt., s. 28-29.

¹⁴ M. Bukowski, *Stronniczość mediów a strategie komunikacyjne Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna: środowiska – komunikacja polityczna – strategie*, Kraków 2010, s. 163-174; R. Klepka, *Ewolucja Wiadomości TVP1: od medialnej stronniczości do propagandy politycznej*, [w:] H. Batorowska (red.), *Walka informacyjna: Uwarunkowania – Incydenty – Wyzwania*, Kraków 2017, s. 244-253; M. Zawalska, *Agenda mediów a ich stronniczość (telewizyjne serwisy informacyjne)*, [w:] „Politeja”, 2013, nr 25(10), s. 555-568.

¹⁵ R. Entman, dz. cyt., s. 389-390.

¹⁶ S. D. Reese, J. Kook Lee, *Understanding the Content of News Media*, [w:] H. A. Semetko, M. Scammell (red.), *The Sage Handbook of Political Communication*, London 2012, s. 256-257; T. Płudowski, *Komunikacja polityczna w amerykańskich kampaniach wyborczych*, Warszawa 2008, s. 144-146.

¹⁷ S. D. Reese, J. Kook Lee, dz. cyt., s. 256-257.

i badacze treści medialnych mogą w odmienny sposób odbierać „nachylenie”. Tam, gdzie jedni widzą sprzyjanie liberałom, inni zauważają sympatie konserwatywne¹⁸. Trudności z wykryciem tendencyjności mogą być także związane z pewnym utartym sposobem konstruowania przekazów w amerykańskich mediach. Stwierdzono między innymi, że etykietowanie za pomocą przymiotnika *konserwatywny* występuje częściej niż w przypadku określenia *liberalny*, ponieważ uważa się, że liberalne podejście mieści się w mainstreamie i nie ma potrzeby używania go (jest oczywiste)¹⁹.

Wyniki badań dotyczących kierunku „nachylenia” mediów nie są jednoznaczne. Z jednych wynika, że media mainstreamowe sprzyjają konserwatystom, z innych, że liberałom (częstszy pogląd). Można także spotkać opinie, że ogólnie media nie sprzyjają żadnej ze stron²⁰. Część badaczy twierdzi, że republikańskie są co prawda nieco częściej wymieniani w mediach i określane jako konserwatyści, ale różnica w stosunku do demokratów nie jest znacząca na tyle, aby można było stwierdzić ideologiczną tendencyjność mediów²¹.

Z tendencyjnością mediów związany jest efekt wrogich mediów, który polega na specyficznym odbiorze treści medialnych postrzeganych jako wrogie w stosunku do określonej opcji politycznej przez grupy zwolenników opcji przeciwniej²². Inaczej mówiąc, zwolennicy prawicy odbierający treści proponowane przez media lewicowe, mogą je postrzegać nie tyle jako tendencyjne, co nawet wrogie. W szczególności potwierdzony empirycznie jest tendencyjny sposób kategoryzowania treści medialnych niezgodnych z kierunkiem myślenia politycznego

¹⁸ M. R. Smith, *Ideology*, [w:] D. Sloan, J. Burleson Mackay (red.), *Media Bias: Finding It, Fixing It*, Jefferson 2007, s. 24.

¹⁹ R. M. Eisinger, L. R. Veenstra, J. P. Koehn, *What Media Bias? Conservative and Liberal Labeling in Major U. S. Newspapers*, [w:] „Press/Politics”, 2007, vol. 12(1), s. 17.

²⁰ Tamże, s. 20-23.

²¹ Tamże, s. 31.

²² K. M. Schmitt, A. C. Gunther, J. L. Liebhart, *Why Partisans See Mass Media as Biased*, [w:] „Communication Research”, 2004, vol. 31(6), s. 623-641.

odbiorców tych treści: zwolennicy różnych partii przypisują odmienny – pozytywny lub negatywny – stosunek nadawcy medialnego, zawarty w przekazach informacyjnych. Przed efektem wrogich mediów nie zabezpiecza wysoki poziom wiedzy politycznej odbiorców. Badacze P. S. Visser, A. Holbrooki, J. A. Krosnick uważają, że im więcej odbiorcy wiedzą na temat danej kwestii, tym bardziej mogą uważać, że przekaz medialny jest słabo „wyważony”, a nawet mieć tendencję do odbierania mediów i ich relacji jako wrogich (*hostile media bias*)²³. Natomiast istotne dla odbioru przekazu medialnego jako tendencyjnego są poglądy polityczne widzów. W badaniach panelowych ustalono, że tendencyjność agendy i tonu relacji wpływa na poparcie dla partii politycznej. Poparcie to jest także uwarunkowane obecnością lub brakiem identyfikacji z określoną partią wśród odbiorców mediów²⁴. Ci odbiorcy, którzy są mniej politycznie obeznani i mniej przywiązani do danej opcji politycznej (politycznie neutralni), są bardziej podatni na wpływ tendencyjności mediów na postawy polityczne.

Zdaniem R. Entmana analiza *framing* jest narzędziem umożliwiającym badanie tendencyjności mediów²⁵, ponieważ *framing* wprowadza lub wzmacnia (zwiększa) dostępność oraz istotność określonych idei służących ocenie obiektów politycznych²⁶. Inaczej mówiąc, ponieważ ramy interpretacyjne wzmacniają dostępność oraz ukierunkowują znaczenie określonych idei (obiektów), które następnie są poddawane ocenie przez odbiorców, wykrycie tych ram w przekazie pozwala także na zidentyfikowanie jego tendencyjności. Przez odpowiedni wybór i organizację atrybutów (składników ram), w świetle których obiekt jest prezentowany (np. zakres doświadczenia danego polityka, charakter, kompetencja, poglądy

²³ P. S. Visser, A. Holbrook, J. A. Krosnick, *Knowledge and Attitudes*, [w:] W. Donsbach, W. Traugott (red.), *The Sage Handbook of Public Opinion Research*, London 2008, s. 136.

²⁴ M. Eberl, H. G. Boomgaarden, M. Wagner, *One Bias Fits All? Three Types of Media Bias and Their Effects on Party Preferences*, [w:] „Communication Research”, 2017, doi: 10.1177/0093650215614364.

²⁵ R. Entman, *dz. cyt.*, s. 391.

²⁶ Tamże, s. 392.

polityczne), proponowany jest także odpowiedni sposób jego ewaluacji. Zmiana sposobu oceny obiektu może wynikać ze zmiany wagi danego atrybutu przez odpowiednią medialną prezentację (np. zwiększenie częstotliwości przedstawiania polityka jako doświadczonego) albo z wprowadzenia nowych informacji o obiekcie, co powoduje, że odbiorcy muszą dostosować swój dotychczasowy sposób postrzegania i oceniania tej postaci. Zaistnienie efektu *flaming* zależy jednak w istotnym stopniu od postaw i dotychczasowych doświadczeń odbiorców. Media pełnią rolę „wzmacniaczy” (*echo chambers*), które nasilają istniejące postawy. Jeśli przekaz jest tendencyjny, ale zgodny z preferencjami ideologicznymi odbiorców, to wzmacnia on poparcie dla beneficjenta tej tendencyjności (rządu, partii, organizacji). Jeśli natomiast obywatele odbierają przekazy informacyjne nastawione przeciwko ich naturalnym postawom, to nie odnotowuje się istotnej zmiany w stosunku do rządu – ani znaczącego wzrostu zaufania, ani jego spadku²⁷.

Rodzaje i przejawy tendencyjności

Najczęściej wskazywane rodzaje tendencyjności obejmują nierównowagę dotyczącą poświęconej danemu obiektowi przekazu (osobie, kwestii) ilości czasu lub „powierzchni” medialnej, a także tonu czy emocjonalnego nastawienia relacji (pozytywny, negatywny). Badacze S. D. Reese i J. Kook Lee wymieniają trzy rodzaje tendencyjności: 1) ilościową (*volume*), gdy brakuje równowagi w zakresie „powierzchni” medialnej lub czasu poświęconych na przykład danej partii w czasie kampanii wyborczej; 2) walencyjną (*valency*) – w znaczeniu prezentowania tendencyjnego pozytywnego lub negatywnego stosunku do obiektu oraz 3) selekcyjną (*selection*), gdzie nierównowaga dotyczy określonego doboru relacjonowanych

²⁷ A. Ceron, V. Memoli, *Trust in Government and Media Slant: A Cross-Sectional Analysis of Media Effects in Twenty Seven European Countries*, [w:] „The International Journal of Press/Politics”, 2015, vol. 20 (3), s. 339-359.

obiektów²⁸. Podobnie J. M. Eberl, H. G. Boomgaarden i M. Wagner wymieniają różne rodzaje tendencyjności, która może dotyczyć widoczności medialnej aktora politycznego, tonu relacji medialnej na dany temat i udziału kwestii/osoby w agendzie medialnej²⁹. W ostatnim przypadku chodzi o stopień, w jakim partie są w stanie zajmować się kwestiami preferowanymi przez media i dzięki temu być widocznymi w agendzie medialnej. Tendencyjność jest tu zatem efektem skutecznego zarządzania wizerunkiem medialnym przez partie i ich sztaby (przy sprzyjających lub neutralnych reakcjach ze strony personelu medialnego).

Również trzy rodzaje tendencyjności zostały zidentyfikowane przez D. D'Alessio i M. Allena³⁰. Według tych Autorów tendencyjność relacji (*coverage-bias*) polega na nierównowadze w zakresie liczby relacji dotyczących określonej sprawy lub osoby. Tendencyjność selekcji jest rezultatem wyboru lub pominięcia określonej informacji (*gatekeeping bias*). Tendencyjność oświadczeń (*statement bias*) z kolei obejmuje postawy dziennikarzy, którzy włączają swoje własne poglądy do przygotowywanego materiału. K. Watanabe uzupełnia tę klasyfikację o pośredniość oświadczeń, zauważając, że poglądy dziennikarza nie muszą być wyrażone otwarcie, lecz mogą być ukryte w strukturze newsa³¹. Tendencyjność selekcji jest z kolei uzupełniona o hierarchię źródła i polega na tym, że priorytet podczas procesu selekcji informacji jest dawany określonym źródłom (np. agencjom rządowym), a inne źródła mają mniejsze szanse na włączenie ich informacji do agendy.

²⁸ D. D'Alessio, *Media Bias...*, s. 68; S. D. Reese, J. Kook Lee, dz. cyt., s. 256-257.

²⁹ J. M. Eberl, H. G. Boomgaarden, M. Wagner, *One Bias Fits All? Three Types of Media Bias and Their Effects on Party Preferences*, [w:] „Communication Research”, 2017, doi: 10.1177/0093650215614364.

³⁰ D. D'Alessio, M. Allen, *Media bias in presidential elections: A meta-analysis*, [w:] „Journal of Communication”, 2000, 50(4), 133-156.

³¹ K. Watanabe, dz. cyt., s. 14.

B. Dobek-Ostrowska, analizując formy stronniczości mediów, również zwraca uwagę na jawną lub zakamuflowaną stronniczość³². Autorka, podając przykład skrajnej i jawnej stronniczości mediów w Polsce, wskazuje na konserwatywno-narodowe media skupione wokół T. Rydzyka oraz „Gazety Polskiej”. Natomiast ukryta stronniczość (rzadziej jawna) jest obecna w mediach publicznych, które faworyzują te ugrupowania, przez które są w danym czasie kontrolowane. Jako narzędzie ukrytej stronniczości B. Dobek-Ostrowska wskazuje odpowiednie uformowanie przekazu, w tym szczegółowe techniki służące kierowaniu uwagą i oceną publiczności (w tym sposób formułowania czołówek newsów, dobór materiałów fotograficznych, sposób wizualnego prezentowania postaci, selekcja cytatów i in.).

M. Mrozowski, odwołując się do zachodniej literatury przedmiotu, dostrzega naukowe i metodologiczne problemy badania obiektywności w dziennikarstwie³³. Przytoczone przez tego Autora poglądy pozwalają sformułować wniosek, że obiektywność ma charakter postulatywny, a konkretną relację dziennikarską można jedynie umiejscowić na kontinuum między brakiem obiektywności a jej pełną realizacją. Pomocne przy operacjonalizacji tego kontinuum może być zastosowanie „pierwiastka realizmu”: *W praktyce bowiem nie jest możliwe jednoznaczne podzielenie wszystkich przekazów na odtwarzające, przetwarzające i wytwarzające, można co najwyżej zbudować kontinuum, którego przeciwległe krańce wyznaczają: dążenie do przedstawienia rzeczywistości istniejącej oraz dążenie do przedstawienia rzeczywistości fikcyjnej*³⁴.

³² B. Dobek-Ostrowska, *Polski system medialny na rozdrożu. Media w polityce, polityka w mediach*, Wrocław 2011, s. 129-131.

³³ M. Mrozowski, *Między manipulacją a poznaniem. Człowiek w świecie mass mediów*, Warszawa 1991, s. 214-215.

³⁴ Tamże, s. 231-232.

Model badawczy i materiał empiryczny

Celem prezentowanego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie zarówno o występowanie (lub brak) tendencyjności, jak i o zakres i typ tej tendencyjności w mediach głównego nurtu w Polsce. W celu stwierdzenia istnienia tendencyjności oraz określenia jej typu oraz przejawów zaplanowano zadanie badawcze polegające na określeniu struktury tematycznej i dyskursywnej telewizyjnych programów informacyjnych emitowanych przez stację publiczną („Wiadomości” TVP1) oraz wybraną stację prywatną („Fakty” TVN³⁵). W badaniu uwzględniono trzy typy tendencyjności, najczęściej identyfikowane w literaturze: ilościową, walencyjną oraz selekcyjną. Tendencyjność ilościowa została zoperacjonalizowana przez liczbę newsów poświęconych tematом korzystnym dla koalicji rządowej lub strony opozycyjnej. Walencyjność badano przez każdorazowe określanie sprzyjania lub niechęci określonej stronie sceny politycznej (z uwzględnieniem neutralności), tj. stronie rządowej lub opozycyjnej. Tendencyjność selekcyjną jest obserwowano zaś przez stwierdzenie obecności lub braku tematów korzystnych dla strony rządowej lub opozycyjnej w agendzie medialnej obydwu programów.

Analiza medialnego materiału empirycznego została przeprowadzona z zastosowaniem sekwencyjnego modelu mieszanego – ilościowo-jakościowego³⁶. Na pierwszym poziomie, w celu wyodrębnienia kluczowych kategorii tematycznych, wykorzystano metodę ilościowej analizy zawartości w formie analizy tematycznej (*thematic analysis*)³⁷, porównawczej analizy zawartości oraz technikę statystyki

³⁵ W 2016 r. „Fakty” TVN uzyskały największą oglądalność spośród programów informacyjnych emitowanych przez stacje prywatne. Zob. „Wiadomości” w I półroczu straciły 570 tys. widzów. Liderem „Teleexpress”, Wirtualne Media, 05.07.2016, <http://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/wiadomosci-w-i-polroczu-stracily-570-tys-widzow-liderem-teleexpress>, 22.04.2017.

³⁶ J. W. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, Kraków 2013, s. 40.

³⁷ V. Braun, V. Clarke, *Using thematic analysis in psychology*, [w:] „Qualitative Research in Psychology”, 2006, vol. 3(2), s. 6-23.

opisowej³⁸. Na drugim poziomie zastosowano studium przypadku jako strategię organizującą proces analizy i zawierającą analizę *framing* oraz elementy krytycznej analizy dyskursu jako szczegółowej strategii badawczej³⁹. Celem pierwszego – ilościowego – poziomu analizy było udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tendencyjności ilościowej i selekcyjnej: 1) jaka jest struktura tematyczna „Wiadomości” TVP1 i „Faktów” TVN i czy struktury te wskazują na występowanie tendencyjności ilościowej; 2) jaka jest struktura tematyczna „Wiadomości” TVP1 i „Faktów” TVN i czy wskazują one na występowanie tendencyjności selekcyjnej.

Na drugim poziomie cel analizy stanowiła charakterystyka tendencyjności walencyjnej z zastosowaniem analizy ram interpretacyjnych oraz krytycznej analizy dyskursu. Na poziomie jakościowym skupiono się na zadaniu analitycznym, którym było udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące: 1) ram interpretacyjnych (pozytywna/negatywna/neutralna ocena, pozytywne/negatywne/neutralne nastawienie do rządu lub opozycji); 2) narzędzi dyskursywnych stosowanych dla osiągnięcia efektu komunikacyjnego korzystnego dla rządu lub opozycji.

Materiał empiryczny poddany analizie zawiera próbę dobraną spośród newsów wyemitowanych na pierwszych trzech miejscach we wszystkich wieczornych wydaniach „Wiadomości” TVP1 oraz w wieczornych wydaniach „Faktów” TVN w 2016 r. (01.01.-31.12.2016 r.; populacja). Próba (łącznie 504 jednostki analizy) została dobrana losowo z wykorzystaniem techniki tygodnia składanego⁴⁰. Jednostkę analizy stanowi w badaniu pojedynczy news. Decyzję dotyczącą wyboru „Wiadomości” i „Faktów” jako programów informacyjnych będących przedmiotem analizy uzasadniły sposoby korzystania z mediów oraz dobór źródeł informacji

³⁸ A. A. Berger, *Media and Communication Research Methods. An Introduction to Qualitative and Quantitative Approaches*, Thousand Oaks 2000, s. 219-222.

³⁹ D. Chong, J. N. Druckman, *Identifying Frames in Political News*, [w:] P. Bucy, R. L. Holbert, *The Sourcebook for Political Communication Research*, New York 2011, s. 239-255; D. Machin, A. Mayr, *How To Do Critical Discourse Analysis*, Sage, Los Angeles 2012, s. 77-155; M. Lisowska-Magdziarz, *Analiza tekstu w dyskursie medialnym. Przewodnik dla studentów*, Kraków 2006, s. 87-97.

⁴⁰ R. D. Wimmer, J. R. Dominick, *Mass media. Metody badań*, Kraków 2008, s. 220.

przez użytkowników w Polsce. Dobór programu emitowanego przez telewizję publiczną oraz jedną z telewizji prywatnych był podyktowany dążeniem do zapewnienia reprezentatywności w doborze próby. Jeden rok jako okres gromadzenia danych uznano za umożliwiający uzyskanie obrazu obserwowanego zjawiska w sposób długoterminowy, wymagany do badania tendencyjności, jednakże jest to pewnością minimum czasowe, które powinno zostać rozszerzone w toku dalszych obserwacji.

Zgromadzony materiał został zakodowany na poziomie pierwszym z zastosowaniem protokołu wypracowanego w sposób oryginalny dla prowadzonego badania. Listę kodów przygotowywano w procesie ciągłego porównywania i scalania kategorii, w ten sposób, aby uzyskać możliwie wyczerpujący obraz tematyki przekazu. Jednocześnie, aby uniknąć nadmiernego rozproszenia tematycznego, ograniczono analizę do tych kategorii, które obejmowały co najmniej trzy jednostki analizy (w tabelach 1 i 2 przedstawiono tylko te newsy z zakresu danego tematu, które powtórzyły się co najmniej trzy razy na czele hierarchii agendy medialnej w całym analizowanym okresie).

Na drugim poziomie analizy, wykorzystując podejście jakościowe, ograniczono analizę do jednej kategorii tematycznej, która w obydwu agendach medialnych („Wiadomości” i „Faktów”) znalazła się na czele hierarchii i która należała również do budzących największe kontrowersje w innych środkach przekazu oraz wśród opinii publicznej, tj. do kwestii konfliktu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego. W ujęciu jakościowym wykorzystano analizę ram interpretacyjnych oraz wybrane elementy krytycznej analizy dyskursu jako podejścia jakościowego.

Analiza ilościowa – tendencyjność ilościowa i selekcyjna

Cel niniejszej części analizy materiału empirycznego stanowiły udzielenie odpowiedzi na pytania o występowanie tendencyjności ilościowej i selekcyjnej oraz ich

charakterystyka. Do zrealizowania tego zadania badawczego konieczne było przeprowadzenie ilościowej analizy zawartości w formie analizy tematycznej (wyodrębnienie tematów – kwestii, problemów) i częstotliwości ich występowania w wybranych telewizyjnych programach informacyjnych. Tabele 1 i 2 przedstawiają strukturę tematyczną „Wiadomości” i „Faktów”, gdzie próbę tworzą wszystkie newsy wyemitowane na pierwszych trzech miejscach danego wydania (N=252 w każdym z programów, łącznie 504). W tabelach przedstawiono frekwencję tematów w liczbach bezwzględnych oraz udział procentowy poszczególnych kategorii.

W celu stwierdzenia obecności lub braku tendencyjności ilościowej i selekcyjnej konieczne było wyodrębnienie kategorii tematycznych komunikacyjnie i wizerunkowo korzystnych dla obozu koalicji rządzącej (Prawo i Sprawiedliwość, Polska Razem, Solidarna Polska) oraz takiego samego zestawu kategorii tematycznych korzystnych dla opozycji (Platforma Obywatelska RP, Nowoczesna Ryszarda Petru, Polskie Stronnictwo Ludowe⁴¹). Decyzja co do wyboru tych kategorii została podjęta na podstawie analizy całości zgromadzonego materiału empirycznego oraz dokumentów programowych partii politycznych w drodze rozumowania indukcyjnego, ale ma ona charakter indywidualny, autorski i specyficzny dla prezentowanego zadania badawczego, choć jednocześnie oparta jest na odpowiedzialności naukowej badacza⁴².

⁴¹ Kukiz'15 nie jest jednoznacznie identyfikowany jako ugrupowanie opozycyjne, natomiast Komitet Obrony Demokracji został uwzględniony jako ugrupowanie opozycyjne pozaparlamentarne.

⁴² Program PiS 2014, file:///C:/Users/admin/AppData/Local/Temp/program_pis_2014.pdf, 30.04.2017; Polska Przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP 2015, <http://www.platforma.org/aktualnosc/42974/program>, 25.04.2017; Program. Nowoczesna Polska dla każdego, <https://nowoczesna.org/wp-content/uploads/2016/09/Program-Nowoczesnej.pdf>, 18.04.2017; Komitet Obrony Demokracji. Dokumenty Programowe, <https://www.ruchkod.pl/dokumenty-programowe/>, 20.04.2017.

Tabela 1. Wiadomości – struktura tematyczna (2016).

Lp.	Temat	Liczba newsów N=252	Udział procentowy
1.	sprawa teczek SB i L. Wałęsy	22	10,14%
2.	polityka historyczna	20	9,22%
3.	polityka zagraniczna	16	7,37%
4.	Światowe Dni Młodzieży	16	7,37%
5.	Trybunał Konstytucyjny	13	5,99%
6.	terroryzm	12	5,53%
7.	polityka obronności	12	5,53%
8.	procedura monitorowania praworządności (Komisja Wenecka)	11	5,07%
9.	polityka gospodarcza i finansowa	11	5,07%
10.	afera prywatyzacyjna	10	4,61%
11.	przestępczość	10	4,61%
12.	sport	9	4,15%
13.	marsze i protesty KOD-u	7	3,23%
14.	sytuacja w opozycji	6	2,76%
15.	aktywność rządu (oceny, sondaże)	6	2,76%
16.	aborcja, "czarny protest"	6	2,76%
17.	Brexit	6	2,76%
18.	religia	4	1,84%
19.	sytuacja międzynarodowa	4	1,84%
20.	katastrofy, wypadki	4	1,84%
21.	Program 500+	3	1,38%
22.	śledztwo w sprawie katastrofy smoleńskiej	3	1,38%
23.	edukacja, protesty	3	1,38%
24.	ubezpieczenia społ., podatki, opłaty, ust.dla frank.	3	1,38%
25.	inne	35	13,89%
Razem:		217	100,00%

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Fakty –struktura tematyczna (2016).

Lp.	Temat	Liczba newsów N=252	Udział procentowy
1.	przestępczość	19	7,54%
2.	sprawa teczek SB. i L. Wałęsy	16	6,35%
3.	polityka zagraniczna	15	5,95%
4.	Światowe Dni Młodzieży	15	5,95%
5.	terroryzm	13	5,16%
6.	sport	13	5,16%
7.	aktywność rządu (oceny, sondaże)	12	4,76%
8.	Trybunał Konstytucyjny	12	4,76%
9.	sytuacja międzynarodowa	12	4,76%
10.	wypadki, katastrofy	10	3,97%
11.	polityka historyczna	9	3,57%
12.	polityka gospodarcza i finansowa	9	3,57%
13.	afera prywatyzacyjna	9	3,57%
14.	polityka obronności	8	3,17%
15.	aborcja, in vitro, "czarny protest"	8	3,17%
16.	procedura monitorowania praworządności (Komisja Wenecka)	7	2,78%
17.	sytuacja w opozycji	7	2,78%
18.	ochrona zdrowia protest	6	2,38%
19.	wymiar sprawiedliwości	6	2,38%
20.	protesty KOD-u	5	1,98%
21.	ubezpieczenia społ., podatki, opłaty, ustawa dla frank.	5	1,98%
22.	religia	5	1,98%
23.	Program 500+	4	1,59%
24.	Brexit	3	1,19%
25.	kultura	3	1,19%
26.	inne	21	8,33%
Razem:		252	100,00%

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku „Wiadomości” jako tematy korzystne dla koalicji rządzącej wyodrębniono kategorie związane z tak zwaną polityką historyczną, w ramach której rozliczanie „błędów przeszłości” należy do strategicznych przedsięwzięć realizowanych

przez Prawo i Sprawiedliwość, tj. sprawa teczek SB i L. Wałęsy oraz polityka historyczna. Relacjonowanie Światowych Dni Młodzieży w najlepszym czasie antenowym pomagało budować korzystny wizerunek partii i rządu ze względów historycznych, kulturowo-religijnych i organizacyjnych (ŚDM były jedną z wielkich światowych imprez, której sprawna organizacja mogła budować pozytywne opinie na temat rządu). Afera prywatyzacyjna, obciążająca poprzedni rząd Platformy Obywatelskiej, tworzyła okazję do pokazywania kontrastu między rządzeniem „uczciwym” i „nieuczciwym”. Program 500+ natomiast należy do priorytetów rządu Beaty Szydło i chociaż temat ten wykorzystywano wielokrotnie w „Wiadomościach”, to jednak, zgodnie z preferowaną strukturą tego typu programów, informacje ekonomiczno-społeczne rzadko są prezentowane na czołowych miejscach.

W przypadku „Faktów” tematy sprzyjające budowaniu pozytywnego wizerunku opozycji obejmowały kategorie związane z kontrowersyjnymi decyzjami o charakterze legislacyjnym i systemowym, czyli Trybunał Konstytucyjny oraz procedura monitorowania praworządności (Komisja Wenecka), w ramach których opozycja, ale także organizacje i instytucje międzynarodowe oskarżały koalicję rządzącą o łamanie prawa, naruszanie praworządności i konstytucji. Biorąc pod uwagę zaangażowanie podmiotów międzynarodowych i konieczność obrony stanowiska przez rząd przed polską i międzynarodową opinią publiczną, należy tę kwestię uznać za korzystną dla opozycji. Tematy związane z protestami przeciwko projektom legislacyjnym proponowanym przez rząd oraz odnoszącym się do sposobu sprawowania władzy przez koalicję, takie jak: aborcja, in vitro, „czarny protest”, ochrona zdrowia, protesty, w tym protesty KOD-u również należy uznać za dające podstawę do krytyki rządu i korzystne dla opozycji.

Biorąc pod uwagę przedstawione kwalifikacje kategorii tematycznych oraz pytanie badawcze o tendencyjność ilościową, w przypadku „Wiadomości” można wskazać łącznie 71 newsów poświęconych tematom korzystnym dla koalicji rządzącej.

dzących partii. W szczególności najbardziej znacząca kategoria to sprawa teczek SB i L. Wałęsy, ponieważ poświęcono jej 22 newsy emitowane na czołowych miejscach i stanowi ona ponad 10% całości analizowanego przekazu. Natomiast wyemitowanie 71 newsów dotyczących korzystnych dla rządu tematów powoduje, że „Wiadomości” poświęciły prawie 30% *prime time* (28,18%) kwestiom sprzyjającym budowaniu pozytywnego wizerunku rządu. W tej sytuacji, odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że struktura tematyczna „Wiadomości” wskazuje na występowanie tendencyjności ilościowej w istotnym stopniu, gdyż około 1/3 zawartości kluczowych przekazów była poświęcona tematyce korzystnej dla Prawa i Sprawiedliwości.

W przypadku „Faktów” proporcja tematów sprzyjających opozycji w stosunku do pozostałych w sposób mniej wyraźny wskazuje na tendencyjność przekazu, ponieważ w programie tym wyemitowano 38 newsów korzystnych dla opozycji, co stanowi 15% przekazu *prime time* (15,07%). Porównując „Wiadomości” i Fakty” pod względem tendencyjności ilościowej, należy stwierdzić, że tematy korzystne dla PiS-u w telewizji publicznej, analizowane w sposób indywidualny, otrzymywały znacząco więcej uwagi w tej telewizji (czołowy temat: sprawa teczek SB i L. Wałęsy – 22 newsy) niż tematy korzystne dla opozycji w „Faktach” (czołowy temat: Trybunał Konstytucyjny – 12 newsów). Zestawiając zawartość obydwu programów, można stwierdzić, że pod względem ilościowym „Wiadomości” były bardziej tendencyjne niż „Fakty”.

Analiza ze względu na tendencyjność selekcyjną wskazuje, że zarówno w „Wiadomościach”, jak i w „Faktach” na czołowych miejscach pojawiały się tematy korzystne zarówno dla rządu, jak i dla opozycji. Ten rodzaj tendencyjności jest zatem w podobnym stopniu nieobecny w obydwu programach. W programie telewizji publicznej prezentowano wszystkie tematy zidentyfikowane jako korzystne dla opozycji oprócz tematu ochrony zdrowia, protestu, o którym nie in-

formowano na czołowych miejscach tego dziennika. Natomiast „Fakty” prezentowały wszystkie tematy korzystne dla rządu i poświęciły im 53 newsy, „Wiadomości” zaś informowały o korzystnych dla opozycji tematach w 37 newsach. Odpowiadając zatem na drugie pytanie badawcze, można stwierdzić, że pod względem selekcyjnym analizowane programy nie były tendencyjne, ale w ujęciu porównawczym „Wiadomości” wykazywały niższy stopień obiektywizmu niż „Fakty”. Inaczej mówiąc, tematy korzystne dla PiS-u uzyskały więcej uwagi w „Faktach” (53 newsy; 21,03% przekazu) niż tematy korzystne dla opozycji w „Wiadomościach” (37 newsów; 14,69% przekazu).

Analiza jakościowa

W badaniach jakościowych zastosowano analizę ram interpretacyjnych oraz elementy krytycznej analizy dyskursu⁴³. Metody te wykorzystane zostały w ramach studium przypadku, które obejmowało konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz procedurę monitorowania praworządności realizowaną przez Komisję Wenecką i instytucje Unii Europejskiej. Na wybór ten wpłynęły czynniki ilościowe, wynikające z dokonanej analizy (kwestie te należały do najczęściej relacjonowanych w 2016 r. – ponad 7% przekazu w „Faktach” i ponad 10% przekazu w „Wiadomościach”), ale także waga konfliktu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego. Ów konflikt należał do najpoważniejszych i budzących największe kontrowersje sporów politycznych o charakterze systemowym w 2016 roku⁴⁴. W analizie tej

⁴³ D. Machin, A. Mayr, *How To Do Critical Discourse Analysis. A Multimodal Introduction*, Los Angeles 2012, s. 77-153; M. Lisowska-Magdziarz, *Analiza tekstu w dyskursie medialnym. Przewodnik dla studentów*, Kraków 2006, s. 87-98. W celu ustalenia obowiązującego, aktualnego znaczenia słów i wyrażen korzystano ze *Słownika Języka Polskiego PWN* (<http://sjp.pwn.pl/>, 06.05.2017) oraz *Wielkiego Słownika Wyrazów Bliskoznacznych PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/Wielki%20s%C5%82ownik%20wyraz%C3%B3w%20bliskoznacznych.html>, 06.05.2017.

⁴⁴ Konflikt dotyczący Trybunału Konstytucyjnego był wskazywany w sondażach CBOS-u jako jedno z najważniejszych wydarzeń 2016 r.: *Najważniejsze dla Polski i dla świata wydarzenia 2016 roku*, CBOS, Komunikat z Badań Nr 178/2016, Warszawa, grudzień 2016,

brano pod uwagę zarówno sposób doboru materiału tekstowego, w tym dobór wypowiedzi polityków i ekspertów, jak i sposób sformułowania komentarza przez dziennikarzy i reporterów. Analiza ma charakter politologiczno-medioznawczy.

„Wiadomości”

W programie informacyjnym telewizji publicznej najczęściej oferowano widzom dwa wymiary ramy interpretacyjnej stosowanej w jednostce analizy (news), tj. interpretację korzystną dla strony rządowej (ramę pozytywną), a niekorzystną (ramę negatywną) dla opozycji oraz instytucji europejskich identyfikowanych jako jedna strona w sporze o Trybunał Konstytucyjny. Rzadko pojawiały się materiały, w których stosowano ramy neutralne, a tylko wyjątkowo interpretacje stosunkowo korzystne dla strony opozycyjnej (np. relacja dotycząca wizyty szefa Rady Europy Thorbjørna Jaglanda w Polsce w dniu 04.04.2016 r.), np.: *Trybunał Konstytucyjny w Polsce nie może być dłużej sparaliżowany, dlatego potrzebny jest kompromis między rządem a opozycją – to stanowisko sekretarza generalnego Rady Europy*⁴⁵.

W analizowanych newsach wyraźna jest tendencja do uprzywilejowania przedstawicieli rządu i jego zwolenników. Uprzywilejowanie to polegało głównie na tym, że wypowiedzi ze strony opozycji było zdecydowanie mniej niż głosów ze strony rządowej. Podobnie brak równowagi występował w przypadku doboru opinii ekspertów. Wypowiedzi ekspertów przychylnych rozwiązaniom strony rządowej były prezentowane zdecydowanie częściej niż opinie nieprzychylne.

<http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>, 06.05.2017. O nasileniu sporu świadczą inne badania CBOS-u: niemal taki sam odsetek badanych zgadzał się z opinią, że intencją PiS-u jest usprawnienie zarządzania państwem (40%), co nie podzielał tego zdania (42%). Zob. *Opinia publiczna o sporze wokół Trybunału Konstytucyjnego*, CBOS, Komunikat z Badań Nr 62/2016, <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>, 06.05.2017.

⁴⁵ „Wiadomości”, 04.04.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/24742992/wizyta-szefa-rady-europy>, 04.04.2017. Materiał empiryczny, w tym nagrania „Faktów” TVN i „Wiadomości” TVP1 oraz transkrypcje materiału wideo są dostępne w archiwum własnym autorki.

Do najczęściej stosowanych technik komunikacyjnych należało wartościowanie, którego efektem miała być negatywna ocena postaw i działań strony opozycyjnej. Na przykład użycie przymiotnika *tajna* w tytule newsa: *Tajna debata o Polsce w KE dot. Polski i procedury kontroli praworządności*⁴⁶ ma nie tylko sugerować niejawność debaty, lecz także przywołać na myśl nielegalność, sekretność oraz ukrywanie faktów lub celu narady. Podobny wydźwięk ma określenie *niefortunny przeciek*, użyte w tytule materiału informacyjnego przedstawiającego przebieg prac Komisji Weneckiej, podczas których ujawniono projekt zaleceń tej Komisji⁴⁷. Wartościowanie następuje w tym przypadku przez zastosowanie połączenia przymiotnika sugerującego przypadkowe, nieprzemyślane działania oraz rzeczownika o pejoratywnym znaczeniu (*przeciek* w znaczeniu ‘wydostawanie się informacji w sposób nielegalny’). Sugerowanie nielegalności ma za zadanie delegitymizować działania i decyzje Komisji. Wartościowanie jest widoczne także w sposobie sformułowania tytułu newsa: *Dziwne pytania*. Dalszy ciąg materiału kwestionuje potrzebę zadawania określonych pytań kandydatowi na sędziego Trybunału Konstytucyjnego: *Zaczynamy od politycznej kłótni w czasie dyskusji nad kandydaturą profesora Zbigniewa Jędrzejewskiego do Trybunału Konstytucyjnego. Poślowie opozycji na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości zadawali kandydatowi wiele pytań, głównie o konflikt wokół Trybunału. Ale poślowie Nowoczesnej pytali profesora nawet o jego poglądy na temat aborcji*⁴⁸.

Wartościowanie następuje przez użycie przymiotnika *dziwny*, który sugeruje negatywną ocenę pytań stawianych przez opozycję jako odznaczających się czymś niezrozumiałym, nieracjonalnym, osobliwym. Sposób sformułowania komunikatu powoduje, że możliwym skutkiem może być delegitymizacja psycholo-

⁴⁶ „Wiadomości”, 12.01.2017, <http://wiadomosci.tvp.pl/23558734/zamach-w-stambule>, 12.01.2017.

⁴⁷ „Wiadomości”, 02.03.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/24264115/wywiad-walesy>, 02.03.2016.

⁴⁸ „Wiadomości”, 12.04.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/24861654/jutro-rezolucja-o-polsce>, 12.04.2016.

giczna: dziwne – nienormalne, odbiegające od norm, zgodnie z którymi zachowują się rozsądni ludzie. W wyrażeniu: *Kolejna porażka opozycji w staraniach o zagraniczną interwencję w sporze o polski Trybunał Konstytucyjny*⁴⁹ wartościowanie jest związane z zastosowaniem połączenia przymiotnika *kolejna* z rzeczownikiem *porażka*, co podkreśla multiplikację przegranych, poważnych niepowodzeń, gdzie opozycja przegrywa i ponosi klęski. Z kolei w zestawieniu *zagraniczna interwencja* przeciwko *polski Trybunał Konstytucyjny* widoczna jest opozycja *swoi – obcy*. *Zagraniczną interwencję* można uznać za stereotyp kojarzący się w sposób negatywny z ingerencją obcych sił politycznych w wewnętrzne sprawy danego państwa. Emocjonalizacja przekazu widoczna w komunikacie: *Sensacyjna korespondencja sędziów TK* (zmowa, nieuczciwość) wywołuje negatywną ocenę aktywności sędziów, ponieważ przymiotnik *sensacyjna* sugeruje tajemniczość (zmowę, nieuczciwość), która została ujawniona i odsłania zakulisowe działania sędziów TK. Kolejnym przykładem wartościowania jest użycie określenia: *Kuriozalny raport o Polsce* w kontekście krytycznej oceny sformułowanej przez Komitet Praw Człowieka: *Komitet Praw Człowieka współpracujący z Organizacją Narodów Zjednoczonych krytykuje Polskę. Między innymi za spór wokół Trybunału Konstytucyjnego, ale nie tylko. Także na przykład za zbyt małą dostępność zabiegów aborcji. Na raport krytycznie zareagował polski MSZ*⁵⁰.

Niekorzystna dla tej instytucji ocena może być w tym przypadku wywołana przez zastosowanie określenia *kuriozalny*, który oznacza ‘dziwaczny, osobliwy, budzący zdumienie’. *Kuriozalny raport* nie może być uznany za poważny ani profesjonalny, a zatem nie należy poważnie go traktować. Za *kuriozalną* zostaje uznana także krytyka Komitetu Praw Człowiek przy ONZ-ecie dotycząca zbyt małej dostępności zabiegów aborcji.

⁴⁹ „Wiadomości”, 22.04.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/25011166/bez-raportu-o-polsce>, 22.04.2016.

⁵⁰ „Wiadomości”, 06.11.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/27619487/na-lotwie-o-wspolpracy-z-chinami>, 05.11.2016.

Kolejnym środkiem językowym stosowanym w przekazach „Wiadomości”, które powodowały tendencyjność przekazu i na których budowano argumentację, były presupozycje, czyli ukryte założenia wbudowane w treść przekazu (sugerowane jako oczywiste). W cytowanej w materiale informacyjnym wypowiedzi Prezydenta Andrzeja Dudy o treści: *Europy nie stać na sztuczny konflikt z Polską* zawarta jest presupozycja, że konflikt między instytucjami europejskimi a Polską jest sztuczny, a zatem informacje, na których te instytucje się opierają, są nieprawdziwe. Podobnie w tytule: *Odpowiedzialność sędziów* presupozycja, związana z założeniem, że sędziowie są odpowiedzialni – moralnie lub prawnie zobowiązani do odpowiadania za swoje czyny – może mieć wydźwięk pejoratywny, sugerujący także bycie faktycznie odpowiedzialnym za czyny niemoralne lub niezgodne z prawem. Natomiast w stwierdzeniu: *Postępowanie umorzone. Trybunał najprawdopodobniej się pogubił*⁵¹ punktem wyjścia jest personifikacja – Trybunał występuje jako zagubiona osoba. Sugeruje się tu również, że instytucja ta jest niekompetentna i nie radzi sobie z trudnymi sprawami natury prawnej.

Do najbardziej widocznych środków budowania przekazu w analizowanym tekście należała opozycja *my – oni*, identyfikująca rząd i koalicję rządzącą po stronie *my*, opozycję oraz instytucje europejskie realizujące procedurę monitorowania praworządności zaś po stronie *oni*. W komunikacie dotyczącym rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącego Polski widoczne jest przeciwstawienie Polska *versus* opozycja i Europa – Polskę reprezentuje rząd, a Europa i opozycja to wrogowie Polski, którzy chcą ją pozbawić samodzielności i decydowania o sobie. Zakłada się ponadto, że opozycja ponosi winę za konflikt, który sama wywołała: *Jutro rezolucja o Polsce; Cztery projekty rezolucji w sprawie sytuacji w Polsce; Największe poparcie ma dokument, który uzgodnili Socjaliści i Chadecy. Od tygodni forso-*

⁵¹ „Wiadomości”, 11.01.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/23534205/postepowanie-umorzone>, 11.01.2017.

wali go politycy Platformy Obywatelskiej [...]. Jego treść kwestionuje prawo Polski do samodzielnego podejmowania decyzji w sprawie Trybunału Konstytucyjnego⁵².

Sztuczne przeciwstawienie opozycji i suwerenności widoczne jest także w przekazie cytującym wypowiedź premier B. Szydło: *Opinia Komisji Weneckiej nie jest wiążąca. Polska jest suwerennym państwem*⁵³, której towarzyszy komentarz dziennikarza: *Opozycja uważa co innego*. W tym stwierdzeniu nie jest do końca jasne, czy opozycja kwestionuje to, że opinia Komisji Weneckiej jest wiążąca, czy to, że Polska jest suwerennym państwem. Z kolei alternatywa zastosowana w pytaniu dotyczącym sędziego Andrzeja Rzeplińskiego: *Sędzia czy polityk* sugeruje, że A. Rzepliński może być także politykiem, co przywodzi na myśl uprzedzenia wobec polityków, a przez to skojarzenie delegitymizuje tę osobę jako sędziego, który powinien być bezstronny, a nie związany z polityką. Polityka kojarzy się z partyjnością, a więc wynika z niej także stronniczość.

Zastosowanie supresji i dysymulacji służy odpowiedniemu sterowaniu uwagą widza i przyciąganiu jej do korzystnych dla strony rządowej elementów, a pomijaniu niekorzystnych. W materiale noszącym tytuł: *Plan Kaczyńskiego* zacytowano następującą wypowiedź tego polityka: *Wczoraj Jarosław Kaczyński mówił, że nikt nie ma prawa łamać konstytucji. A słowa te wyraźnie kierował w stronę sędziów i opozycji. Ale opozycja o złą wolę oskarża rządzących. Czy uda się zatem osiągnąć kompromis?*⁵⁴.

Działania przedstawicieli PiS-u są przedstawiane jako planowe, przemyślane i nastawione na kompromis. Dzięki zastosowaniu supresji – pominięcia istotnych dla sprawy faktów – rządzący są w tym przypadku przedstawiani jako ofiary niesprawiedliwych oskarżeń opozycji. Natomiast w wyrażeniu: *nagle zainteresowanie Polską* (ze strony Komisji Weneckiej) występuje dysymulacja, widoczna

⁵² „Wiadomości”, 12.04.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/24861654/jutro-rezolucja-o-polsce>, 12.04.2016.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ „Wiadomości”, 15.03.2016, <http://wiadomosci.tvp.pl/24439780/plan-kaczynskiego>, 15.03.2016.

w skupieniu uwagi na nagłości, niespodziewaniu zamiast na przyczynie zainteresowania, ale także generalizacja – zainteresowanie budzi Polska, a nie rząd czy prezydent, służy ukryciu agentów tych działań, osób i instytucji odpowiedzialnych za zainteresowanie Komisji.

Do najczęściej występujących metafor stosowanych w relacjonowaniu sporu politycznego w analizowanym przypadku należy metafora gry, jednak jako „gracze”, niekiedy podstępni i przebiegli, przedstawiani są przedstawiciele opozycji i liderzy instytucji Unii Europejskiej. Natomiast rząd w imieniu Polski jest zmuszony odpowiadać na „zagrania” tych aktorów. News noszący tytuł: *Gry Donalda Tuska* przedstawia wypowiedź D. Tuska, w której skrytykował on polskie władze za działania wobec Trybunału Konstytucyjnego jako element walki z polskimi władzami (w opozycji do władzy UE jako niepolskiej) i gry o władzę. Generalizacja polegająca na utożsamieniu rządu z państwem polskim i jego interesami jest również cechą charakterystyczną komunikacji realizowanej przez „Wiadomości”.

„Fakty”

W „Faktach” widoczne jest, w większym stopniu niż w Wiadomościach, dążenie do zbalansowania przekazu. Przedstawiane są wypowiedzi zarówno strony rządowej, jak i opozycyjnej, jednakże tendencyjność zauważa się głównie w sposobie sformułowania komentarza dziennikarskiego, który naprowadza odbiorcę na odpowiedni sposób myślenia i oceniania rzeczywistości. Część dziennikarzy jest dość ostrożna w swoich przekazach, ale dziennikarze o silnej pozycji zawodowej formułują taki opis rzeczywistości, który w sposób czytelny wskazuje, kto ma rację, a kto się myli, np. Katarzyna Kolenda-Zaleska komentuje: *Jakim prawem rząd wybrał, które wyroki Trybunału publikuje, a których nie? Czy to znaczy, że w poniedziałki,*

środy i piątki w Trybunale Konstytucyjnym są sędziowie, a we wtorki i czwartki – grupa znajomych?⁵⁵.

W analizowanych wydaniach „Faktów” najczęściej stosowano ramę negatywną w stosunku do strony rządowej (niekorzystną dla niej), a pozytywną w stosunku do strony opozycyjnej. Wyjątki dotyczyły neutralnej interpretacji niektórych decyzji Trybunału Konstytucyjnego, np. news z 11.01.2016 r.: *Trybunał Konstytucyjny nie oceni, czy PiS legalnie wybrał pięciu sędziów Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK umorzyło postępowanie ws. zbadania konstytucyjności uchwał, na których podstawie kontrolowany przez PiS sejm wybrał nowych sędziów TK. Jednak trzech sędziów, w tym prezes Andrzej Rzepliński, zgłosiło zdania odrębne. Czy to salomonowe rozwiązanie, czy też Trybunał się poddaje?*⁵⁶.

Podobnie jak w „Wiadomościach”, również w „Faktach”, choć w mniejszym stopniu, stosowane są strategie komunikacyjne zawierające wartościowanie. Do środków językowych służących wartościowaniu należy użycie tak zwanych stereotypów językowych, które uzyskały znaczenie specyficzne dla danego języka i kultury. W stwierdzeniu: *Prezes TK włączył do orzekania grudniowych sędziów*⁵⁷ strategia reprezentacyjna polega na użyciu stereotypu językowego *grudniowy sędzia*, co wiąże się z wartościowaniem negatywnym. Użycie przymiotnika *grudniowy* jako określenia dla funkcji sędziego obniża jego rangę i osłabia legitymację (tzw. sędziowie przymiotnikowi). Podobne zjawisko występuje w stwierdzeniu: *Opinia jest miazdząca dla rządu i stąd może te ministerialne nerwy*⁵⁸.

⁵⁵ „Fakty”, 17.08.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-17-08-2016,669139.html>, 17.08.2016.

⁵⁶ „Fakty”, 11.01.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-11-01-2016,609859.html>, 11.01.2016.

⁵⁷ „Fakty”, 12.01.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-12-01-2016,610189.html>, 12.01.2016.

⁵⁸ „Fakty”, 02.03.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-02-03-2016,624177.html>, 02.03.2016.

Wartościowanie jest realizowane przez użycie hiperboli – słowo *miażdżąca* sugeruje sposób formułowania oceny projektu Raportu Komisji. Można dostrzec także presupozycję, ponieważ nadawca sugeruje, że Minister Spraw Zagranicznych jest zdenerwowany (nie podając dowodów świadczących o tym stanie) i na tym opiera swoją narrację.

Twórcy „Faktów” korzystają także z odpowiednich strategii cytowania wypowiedzi aktorów politycznych i ekspertów, w taki sposób, aby nie podpowiadając interpretacji wprost, naprowadzić widza na odpowiedni sposób myślenia (wyciągania wniosków) oraz interpretacji zdarzeń. Cytowanie wypowiedzi następuje niekiedy z włączeniem emocji sugerowanych nadawcy: *Prezes Kaczyński wyraźnie zły, że Komisja przyjechała do nas tak szybko, mówi, że za kilka miesięcy „pewne sprawy” były już „zatłwione”*⁵⁹. Tu również możemy mówić o presupozycji, ponieważ nie otrzymujemy dowodów stanu emocjonalnego osoby cytowanej. W innych przypadkach strategię cytowania nastawione są na radykalne sformułowania opisujące sytuację polityczną: *„Z wielką troską i z wielką sympatią [...] kieruję do Pana te słowa: co się Panu porobiło chłopie” – pytała marszałka z mównicy była premier Ewa Kopacz*⁶⁰.

Przytoczenie odpowiedniego fragmentu wypowiedzi jest nastawione na osiągnięcie efektu delegitymizacji psychologicznej, przez którą podmiotowi politycznemu odmawia się cechy równowagi emocjonalnej lub psychicznej. W innym miejscu strategia cytowania również eksponuje nierównowagę w poziomie profesjonalizmu i racjonalności strony rządowej i opozycyjnej. Na przykład w wydaniu „Faktów” z 03.12.2016 r. przedstawione zostały kilkudziesięciosekundowe spokojne wypowiedzi prezesa TK A. Rzeplińskiego oraz krótka, kilkusekundowa wypo-

⁵⁹ „Fakty”, 29.02.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-29-02-2016,623524.html>, 29.02.2016.

⁶⁰ „Fakty”, 07.07.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-07-07-2016,659373.html>, 07.07.2016.

wiedź kandydatki na to stanowisko, podczas której sędzia Julia Przyłębska mówi podniesionym głosem.

Podobnie jak w „Wiadomościach”, również w „Faktach” stosuje się metaforę gry dla przedstawienia konfliktu politycznego, ale w większym stopniu wyeksponowane jest nasilenie tego sporu, czemu służy metafora walki. W leadzie: *Komisja Wenecka daje PiS-owi żółtą kartkę [...]. Projekt już jest nazywany żółtą kartką dla PiS-u. Ostateczny raport może być czerwoną kartką*⁶¹, zastosowaniu metafory gry towarzyszy ewaluacja, ponieważ w rywalizacji sportowej czerwona kartka oznacza wykluczenie z gry. Metafory gry używa się również w relacjach dotyczących rozmów pomiędzy stroną rządową a opozycyjną: *Pat w sprawie TK trwa. Trwają konstytucyjne podchody*⁶². Rzeczownik *podchody* oznacza ‘ukradkowe zbliżanie się do kogoś lub czegoś’ i ma znaczenie pejoratywne, wartościujące negatywnie działania rządu. Taka konstrukcja komunikatu może także obniżać rangę sporu i deprecjonować pozycje uczestników. Bezpośrednie nawiązanie do wojny w lidzie: *Sejm przyjął nową ustawę o TK. Opozycja do PiS: jesteście na wojnie z demokracją*⁶³ sugeruje wysoki stopień nasilenia i powagi sporu. Ewaluacja przez stosowanie opozycji *demokracja – wojna z demokracją* ma oznaczać, że strona rządowa prowadzi walkę o wprowadzenie ustroju niedemokratycznego. Metafory wojny i walki są użyteczne w budowaniu przez „Fakty” przekazu dotyczącego sporu o Trybunał Konstytucyjny na podstawie ramy konfliktu. Używane są także hiperbole, emocjonalizacja komunikatów oraz sarkazm i niedowierzanie: *Sędziowie wybrali kandydatów, ale nie było kworum, bo trójka sędziów zgłoszonych przez PiS*

⁶¹ „Fakty”, 29.02.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-29-02-2016,623524.html>, 29.02.2016.

⁶² „Fakty”, 15.03.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-15-03-2016,627635.html>, 15.03.2016.

⁶³ „Fakty”, 07.07.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-07-07-2016,659373.html>, 07.07.2016.

*nagle się pochorowała. Marszałek Senatu tłumaczy to epidemią [...]*⁶⁴. Zwrot *nagle się pochorowała* wykracza poza cel informacyjny, włączając elementy zniecierpliwienia i powątpiewania w realizację celów perswazyjnych.

Strategie opozycyjne w przypadku „Faktów” w mniejszym stopniu koncentrują się na przeciwstawieniu *my–oni*, a w większym na opozycji *racjonalne–nie-racjonalne* lub *legalne–nielegalne*: *Sejmowe konsultacje to już fikcja, a fakty są takie, że nad premier Beatą Szydło pochyla się prokurator*⁶⁵.

Dzięki zastosowaniu opozycji *fikcja – fakty* następuje zmniejszenie rangi konsultacji, ważniejsze są fakty związane z działaniem prokuratora: czasownik *pochyla się* zawiera sarkastyczne ujęcie możliwego roztoczenia opieki przez prokuratorę nad premier B. Szydło. Widoczna jest sugestia popełnienia przestępstwa i znajdowania się na pozycji osoby oskarżonej, w związku ze sprawą niepublikowania wyroków TK.

W kolejnym fragmencie: *Minister finansów w liście poprosił prezesa TK o milczenie. Chciał ratować rating, ale straciła złotówka [...]. Ile dokładnie kosztuje list ministra wiedzą ci, którzy w czwartek płacili ratę kredytu denominowanego w obcej walucie*⁶⁶ występuje opozycja *ratować – stracić*, która uwypukla szkody powodowane przez rząd. Następuje obarczenie winą ministra nie za list, ale za spadek wartości waluty. Ponadto personifikacja złotówki powoduje, że postrzegamy ją jak osobę, która straciła coś ważnego.

W „Faktach” stosowane są również strategie kolektywizacji i funkcjonalizacji, które powodują, że postrzeganie aktorów politycznych oparte jest na identyfikacjach zbiorowych, a nie indywidualnych. Przykład może stanowić następujący

⁶⁴ „Fakty”, 03.12.2017, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-03-12-2016,696984.html>, 03.12.2017.

⁶⁵ „Fakty”, 15.03.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-15-03-2016,627635.html>, 15.03.2016.

⁶⁶ „Fakty”, 05.05.2017, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-05-05-2016,641370.html>, 05.05.2017.

tytuł: „Otwarty dialog” rządu z KRS bez gestów. Przedstawiciele władzy zignorowali stanowcze głosy sędziów⁶⁷. Tytuł newsa posługuje się kolektywizacją dla określenia autorów decyzji politycznych (rząd, rządzący, władza), co sprawia, że są oni depersonalizowani, ale też zachowana jest w komunikacji odpowiednia ranga decydentów. Jednocześnie funkcjonalizacja, czyli przedstawienie członków KRS-u za pomocą funkcji sędziowskich, jakie pełnią, w zestawieniu z funkcjonalizacją po stronie rządu – *przedstawiciele władzy* – jest korzystna dla sędziów, ponieważ bezosobowo ujęta *władza* w konfrontacji z sędziami jako reprezentantami wymiaru sprawiedliwości może być odbierana jako walka władzy ze sprawiedliwością.

Podsumowanie

Badanie tendencyjności mediów należy do wyzwań badawczych, w których trudno uniknąć tendencyjności. Badacz jest odpowiedzialny za określenie kryteriów tendencyjności oraz kwalifikowanie elementów materiału empirycznego do odpowiednich kategorii. W konsekwencji decyduje on także o ocenie obiektywności przekazów. W literaturze przedmiotu wskazuje się na ten problem w odniesieniu do publiczności mediów, ale ma on także znaczenie dla ich badania. Niniejsze opracowanie jest oparte na jednym z możliwych podejść do obserwowania tendencyjności przekazów medialnych, które może być udoskonalone uzupełnianiem i weryfikowaniem zaproponowanego modelu badawczego. Wyniki badań uzyskane w ramach zaproponowanego modelu wskazują, że tendencyjność ilościowa występuje w obydwu badanych programach informacyjnych, z tym że w „Wiadomościach” jest prawie dwa razy większa niż w „Faktach”. Obydwa programy natomiast można uznać za obiektywne pod względem selekcyjnym, ale „Fakty” są

⁶⁷ „Fakty”, 04.09.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-04-09-2016,673586.html>, 04.09.2016.

w tym przypadku nieco bardziej obiektywne niż „Wiadomości”. Tendencyjność walencyjna występuje w podobnym nasileniu w obydwu programach, ale używane w tym celu strategie komunikacyjne różnią się.

Abstrakt

Przedmiot analizy przedstawionej w artykule stanowią obiektywność/brak obiektywności przekazów medialnych w Polsce, a także zakres, typ i przejawy jej występowania w wybranych przykładach przekazów medialnych. Model badawczy opiera się na wyodrębnieniu trzech typów tendencyjności przekazów medialnych: ilościowej, selekcyjnej i walencyjnej. Wyniki badań uzyskane na podstawie analizy ilościowej i jakościowej wybranych przekazów medialnych wskazują, że tendencyjność ilościowa występuje w obydwu badanych programach informacyjnych („Wiadomości” TVP1 oraz „Fakty” TVN) oraz że w „Wiadomościach” jest prawie dwa razy większa niż w „Faktach”. Obydwa programy natomiast można uznać za obiektywne pod względem selekcyjnym, ale „Fakty” są pod tym względem nieco bardziej obiektywne niż „Wiadomości”. Tendencyjność walencyjna występuje w podobnym nasileniu w obydwu programach, chociaż używane w tym celu strategie komunikacyjne różnią się.

MEDIA BIAS IN POLISH TV NEWS PROGRAMS. TYPES AND SYMPTOMS

Abstract

Drawing from the previous research devoted to various types of media bias (including the volume, selection and valence bias), the paper seeks to determine the type, scope and symptoms of media bias observed in Polish TV news programs. The results of quantitative and qualitative analyses have led to the conclusion that the volume bias can be observed in both TV news programs under consideration („Wiadomości” TVP1; „Fakty” TVN), however in the public newscast “Wiado-

mości” this type of bias was twice as frequent as in private news “Fakty”. Both newscast can be regarded as similarly objective in terms of selection and valence biases.

Bibliografia:

Artykuły i opracowania:

- L. Barkho, *Introduction*, [w:] tegoż (red.), *From Theory to Practice. How to Assess and Apply Impartiality in News and Current Affairs*, Chicago 2013.
- A. A. Berger, *Media and Communication Research Methods. An Introduction to Qualitative and Quantitative Approaches*, Thousand Oaks 2000.
- V. Braun, V. Clarke, *Using thematic analysis in psychology*, [w:] „Qualitative Research in Psychology”, 2006, vol. 3(2).
- M. Bukowski, *Stronniczość mediów a strategie komunikacyjne Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna: środowiska – komunikacja polityczna – strategie*, Kraków 2010.
- A. Ceron, V. Memoli, *Trust in Government and Media Slant: A Cross-Sectional Analysis of Media Effects in Twenty Seven European Countries*, [w:] „The International Journal of Press/Politics”, 2015, vol. 20(3).
- D. Chong, J. N. Druckman, *Identifying Frames in Political News*, [w:] P. Bucy, R. L. Holbert, *The Sourcebook for Political Communication Research*, New York 2011.
- J. W. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, Kraków 2013.
- D. D'Alessio, *Media Bias in Presidential Election Coverage 1948–2008. Evaluation via Formal Measurement*, Lanham 2012.
- D. D'Alessio, M. Allen, *Media bias in presidential elections: A meta-analysis*, [w:] „Journal of Communication”, 2000, 50(4).
- S. H. Dickson, *Understanding media bias: The press and the U.S. invasion of Panama*, [w:] „Journalism & Mass Communication Quarterly”, 1994, vol. 71(4).
- B. Dobek-Ostrowska, *Polski system medialny na rozdrożu. Media w polityce, polityka w mediach*, Wrocław 2011.
- B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych w procesach demokratyzacyjnych*, [w:] tejże (red.), *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych. W drodze do wolności słowa i mediów*, Warszawa 2006.
- J. M. Eberl, H. G. Boomgaarden, M. Wagner, *One Bias Fits All? Three Types of Media Bias and Their Effects on Party Preferences*, [w:] „Communication Research”, 2017, doi: 10.1177/0093650215614364.
- M. R. Eisinger, L. R. Veenstra, J. P. Koehn, *What Media Bias? Conservative and Liberal Labeling in Major U. S. Newspapers*, [w:] „Press/Politics”, 2007, vol. 12(1).
- R. Entman, *Media framing biases and political power: Explaining slant in news of Campaign 2008*, [w:] „Journalism”, 2010, vol. 11(4).
- M. Gędek, *Rynek medialny w Polsce. Zarys ewolucji ostatnich czterdziestu lat*, Lublin 2015.

- T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2005.
- R. Klepka, *Ewolucja Wiadomości TVP1: od medialnej stroniczości do propagandy politycznej?* [w:] H. Batorowska (red.), *Walka informacyjna: Uwarunkowania – Incydenty – Wyzwania*, Kraków 2017.
- M. Lisowska-Magdziarz, *Analiza tekstu w dyskursie medialnym. Przewodnik dla studentów*, Kraków 2006.
- D. Machin, A. Mayr, *How To Do Critical Discourse Analysis. A Multimodal Introduction*, Los Angeles 2012.
- S. Maras, *Objectivity in Journalism*, Cambridge 2013.
- D. McQuail, *Mass Communication Theory: An Introduction*, London 1987.
- M. Mrozowski, *Między manipulacją a poznaniem. Człowiek w świecie mass mediów*, Warszawa 1991.
- T. Płudowski, *Komunikacja polityczna w amerykańskich kampaniach wyborczych*, Warszawa 2008.
- S.D. Reese, J. Kook Lee, *Understanding the Content of News Media*, [w:] H. A. Semetko, M. Scammell (red.), *The Sage Handbook of Political Communication*, London 2012.
- K.M. Schmitt, A. C. Gunther, J. L. Liebhart, *Why Partisans See Mass Media as Biased*, [w:] „Communication Research”, 2004, vol. 31(6).
- M.R. Smith, *Ideology*, [w:] D. Sloan, J. Burleson Mackay (red.), *Media Bias: Finding It, Fixing It*, Jefferson 2007.
- P.S. Visser, A. Holbrook, J.A. Krosnick, *Knowledge and Attitudes*, [w:] W. Donsbach, W. Traugott (red.), *The Sage Handbook of Public Opinion Research*, London 2008.
- K. Watanabe, *Measuring news bias: Russia's official news agency ITAR-TASS' coverage of the Ukraine crisis*, [w:] „European Journal of Communication”, 2017, <https://doi.org/10.1177/0267323117695735>.
- A. Williams, *Unbiased Study of Television News Bias*, [w:] „Journal of Communication”, 1975, vol. 25(4).
- R.D. Wimmer, J. R. Dominick, *Mass media. Metody badań*, Kraków 2008.
- M. Zawalska, *Agenda mediów a ich stroniczość (telewizyjne serwisy informacyjne)*, [w:] „Politeja”, 2013, nr 25(10).

Źródła internetowe:

- „Fakty”, 11.01.2016, <http://fakty.tvn24.pl/oglada-online,60/fakty-11-01-2016,609859.html>, 11.01.2016.
- „Fakty”, 12.01.2016, <http://fakty.tvn24.pl/oglada-online,60/fakty-12-01-2016,610189.html>, 12.01.2016.
- „Fakty”, 29.02.2016, <http://fakty.tvn24.pl/oglada-online,60/fakty-29-02-2016,623524.html>, 29.02.2016.
- „Fakty”, 02.03.2016, <http://fakty.tvn24.pl/oglada-online,60/fakty-02-03-2016,624177.html>, 02.03.2016.
- „Fakty”, 15.03.2016, <http://fakty.tvn24.pl/oglada-online,60/fakty-15-03-2016,627635.html>, 15.03.2016.

„Fakty”, 07.07.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-07-07-2016,659373.html>, 07.07.2016.

„Fakty”, 17.08.2016, <http://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-17-08-2016,669139.html>, 17.08.2016.

Komitet Obrony Demokracji. Dokumenty Programowe, <https://www.ruchkod.pl/dokumenty-programowe/>, 20.04.2017.

Najważniejsze dla Polski i dla świata wydarzenia 2016 roku, CBOS, Komunikat z Badań Nr 178/2016, Warszawa, grudzień 2016, <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>, 06.05.2017.

Opinia publiczna o sporze wokół Trybunału Konstytucyjnego, CBOS, Komunikat z Badań Nr 62/2016, <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>, 06.05.2017.

Program PiS 2014, file:///C:/Users/admin/AppData/Local/Temp/program_pis_2014.pdf, 30.04.2017.

Polska Przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP 2015, <http://www.platforma.org/aktualnosc/42974/program>, 25.04.2017.

Program. Nowoczesna Polska dla każdego, <https://nowoczesna.org/wp-content/uploads/2016/09/Program-Nowoczesnej.pdf>, 18.04.2017.

Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/>, 06.05.2017.

Wielki Słownik Wyrazów Bliskoźnacznych PWN, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/Wielki%20s%C5%82ownik%20wyraz%C3%B3w%20blisko%C5%9Bnacznych.html>, 06.05.2017.

VARIA

Paweł Malendowicz

SCEPTYCYZM WOBEC INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ A ANTYUNIJNY RADYKALIZM. PRZYKŁAD WĘGIER I POLSKI

Słowa kluczowe:

Unia Europejska, Polska, Węgry, integracja europejska, nacjonalizm, Eurosceptycyzm

Wprowadzenie

Procesy integracyjne w państwach Europy postępują od zakończenia II wojny światowej. Ich beneficjentami, poza państwami założycielskimi Wspólnot Europejskich, są także kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które wstąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. i później. To właśnie w tych państwach, wśród wielości partii reprezentujących pluralizm wizji Unii, czego przykładem jest Polska¹, na znaczeniu zyskują partie polityczne sceptyczne wobec głębokiej integracji Unii. Co więcej, w państwach kontynentu poparcie społeczne zyskują także ruchy i partie polityczne, które nie tylko są eurosceptyczne, lecz także których programy zostały skierowane wprost przeciwko Unii Europejskiej, i które opowiadają się nie tylko za wyhamowaniem procesu integracyjnego, lecz także za jego zatrzymaniem i likwidacją samej Unii. Zarówno partie sceptyczne wobec dalszej integracji, jak i partie radykalnie antyunijne pełnią istotne funkcje w przemianach Unii Europejskiej, wpływa-

¹ P. Malendowicz, *Koncepcje integracji europejskiej w programach polskich partii politycznych i komitetów wyborczych. W dekadę po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] B. Koszel, D. J. Mierzejewski, Z. Popławski (red.), *Zagrożenia dla integracji europejskiej w XXI wieku*, Piła 2016, s. 169-182.

jąc jednocześnie na jej kształt instytucjonalny oraz jej politykę wewnętrzną i zagraniczną. Stąd właśnie poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość Unii, w której na znaczeniu zyskują eurosceptycy i antyunioniści. Z powyższego bierze się również próba udzielenia odpowiedzi na pytania o wzajemne relacje tych dwóch obozów politycznych oraz o problemy i korzyści płynące z konfliktu między nimi dla społeczeństw państw europejskich i samej Unii Europejskiej. W zastosowanych metodach analizy zawartości treści – porównawczej i systemowej – posłużono się przykładami czterech partii politycznych: dwóch węgierskich – Fidesz i Jobbik – oraz dwóch polskich – Prawo i Sprawiedliwość (PiS) i Narodowe Odrodzenie Polski (NOP), a także dokumentami innych organizacji nacjonalistycznych, jak Obóz Narodowo-Radykalny (ONR). Uwzględniono przy tym synchroniczność występujących zjawisk i procesów politycznych w Europie oraz filiacje ideowe autorów wykorzystanych materiałów źródłowych, co zdeterminowało krytyczne podejście badawcze. Pozwoliło to na podjęcie próby zweryfikowania hipotezy, w myśl której sceptycyzm wobec integracji europejskiej oraz nacjonalizmy na Węgrzech i w Polsce stanowią mogą determinanty wpływające na refleksję o samej Unii Europejskiej, jej kształcie oraz podstawach aksjologicznych i demokratyczności.

Programy partii Fidesz na Węgrzech i PiS w Polsce

Partia Fidesz powstała w 1988 r. Na jej czele stoi Viktor Orbán, który jednocześnie w latach 1998–2002, a następnie od 2010 r. pełnił funkcję premiera Węgier. Fidesz głosił koncepcje eurosceptyczne i zaproponował pozyskiwanie kontaktów gospodarczych za wschodnią granicą Unii². W programie partia ta zwróciła uwagę na

² A. Bíró Nagy, T. Boros, Á. Varga, *Euroszepticismus Magyarországon. A Policy Solutions politikai elemzése a Friedrich Ebert Alapítvány számára*, 2012, <http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Euroszepticismus%20Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>, 09.01.2016.

frustrację Węgrów i ich rozczarowanie Unią zarówno pod względem korzyści ekonomicznych, jak i dotyczących rządów prawa oraz demokracji. Fidesz postulował *wyeliminowanie rozróżnienia między starymi i nowymi państwami członkowskimi*. Opowiadał się za *silną Unią*, będącą wspólnotą wartości, które stały się raczej hasłami, a nie rzeczywistym wyznacznikiem integracji europejskiej. Tymczasem, jak stwierdzono w programie wyborczym z 2009 r., *Europa potrzebuje przede wszystkim wartości, w tym również odnowienia koncepcji praw człowieka*. Unia Europejska bowiem, jako wspólnota wartości, ma misję uczynienia z systemu globalnego świata bardziej humanitarnego, bardziej sprawiedliwego i odnowionego demokratycznie. Jednakże żadne państwo obecnie nie jest w stanie samodzielnie sprostać tym wyzwaniom. Może to natomiast uczynić Unia jako część środowiska globalnego – jako *wspólnota negatywnej globalizacji*. Globalizacja bowiem, jako proces, pomija ludzi, wspólnoty narodowe, regionalne i lokalne, co sprzeczne jest z ideą demokracji, która *jest nie do pomyślenia bez ludzi*. Unia winna być w związku z powyższym *wspólnotą wspólnot*, opartą na mniejszych wspólnotach i wzajemnym zrozumieniu³.

W Polsce do grona znaczących partii politycznych, odwołujących się do sceptycyzmu integracyjnego węgierskiego Fideszu, należy PiS. To partia założona w 2001 r. przez braci Lecha i Jarosława Kaczyńskich. Jej liderem pozostawał Jarosław Kaczyński, premier Polski w latach 2006–2007. W programie z 2014 r. PiS zwróciło uwagę przede wszystkim na podstawowy problem dla Polski w zakresie prowadzenia polityki międzynarodowej, jakim jest utrata narzędzi do samodzielnej realizacji interesów narodowych. Wedle słów programu: *Dlatego należy odejść od realizowanej dziś polityki wtórnej i peryferyjnej, polityki samodegradacji i harmonizacji naszych poglądów ze stanowiskami tych, których się uznaje za silniejszych*.

³A Fidesz európai parlamenti választási programja, Szerkesztés 2009 márciusában zárult le, <http://nezopontintezet.hu/files/2012/03/A-Fidesz-Eur%C3%B3pai-Parlamenti-%C3%A1laszt%C3%A1si-programja-2009.pdf>, 09.01.2016.

Zmianie musi ulec podstawowy wzorzec myślenia elit politycznych i prawnych związanych z obozem władzy o skutkach integracji europejskiej. W Polsce bowiem zdaje się wśród nich dominować przekonanie, że postępowi integracji towarzyszyć musi, niejako naturalnie, zanikanie funkcji naszego państwa narodowego i znaczenia jego organów. Więcej Europy, wedle tej koncepcji, oznaczać musi mniej Polski. Padają też argumenty, że suwerenność to nieodpowiedzialność. Fundamentalnie się z tym nie zgadzamy i mówimy jasno: ten trend myślenia i działania musi utracić wpływ na polską politykę. Europa będzie silniejsza dzięki silniejszej, podmiotowej i dynamicznej Polsce. (...) Stąd też pierwszym i zasadniczym celem polityki zagranicznej Polski będzie przywrócenie, a następnie umocnienie i zabezpieczenie, podmiotowości naszego państwa w polityce międzynarodowej i w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego. W programie tym PiS potraktowało Unię jako organizację międzynarodową, służącą realizacji polskich interesów narodowych. Dla tej partii członkostwo w Unii nie może być zatem drogą do budowania państwa federalnego, części federacji nie są bowiem, z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego, państwami i tracą niepodległość. Polska musi działać według następującej zasady: im bardziej postępuje proces integracji europejskiej, tym bardziej należy zwiększać uprawnienia organów państwa w zakresie polityki europejskiej, właśnie po to, by zachować kontrolę nad procesami integracyjnymi w Unii. Każde przekazanie kompetencji na poziom unijny musi więc być równoważone odpowiednim zwiększeniem nadzoru nad tymi kompetencjami ze strony polskiego rządu i parlamentu⁴.

Publicyści i uczeni doszukują się podobieństw między działaniami Fideszu i PiS-u, potwierdzonych zresztą słowami prezesa PiS-u J. Kaczyńskiego. Podobieństwa te dotyczą działań politycznych i koncepcji działań zmierzających do osiągnięcia suwerenności narodowej, w polu której znajduje się także postrzeganie Unii Europejskiej czy szerzej – neoliberalnego projektu globalizacji. Odwołując się do

⁴ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, <http://pis.org.pl/dokumenty>, 09.01.2016.

analizy opublikowanej w portalu Prawy.pl, którego nazwa i wprowadzenie do samej publikacji sugerują określone afiliacje ideowe, można wymienić kilka działań Fideszu, które mogą być uznane za zbliżone do idei PiS-u, np. uniezależnienie się od globalnego kapitału i instytucji międzynarodowych oraz wpływanie przez nie na politykę państwa. Fidesz rozwinął politykę historyczną, zakazał budowy nowych hipermarketów, a supermarketom zakazał handlu w niedziele i święta, przewalutował kredyty zaciągnięte we frankach na forinty, spłacił pożyczki z Międzynarodowego Funduszu Walutowego i zerwał z nim współpracę, ograniczył biurokrację i zarobki w sektorze państwowym, wprowadził podatek obrotowy od banków, koncernów, korporacji, supermarketów, firm leasingowych i ubezpieczeniowych, transakcji finansowych, energetyki i telekomunikacji oraz zapewnił ulgi podatkowe rodzinom z dziećmi. By ograniczyć emigrację absolwentów, osoby kończące studia bezpłatne zostały zobowiązane do pracy w kraju po skończeniu studiów przez okres dwa razy dłuższy niż czas studiów albo do zwrotu kosztów studiów. Aby zachować suwerenną politykę monetarną, Fidesz nie wprowadził euro. Zablokował wykup ziemi przez cudzoziemców spoza Unii Europejskiej oraz ograniczył sprzedaż ziemi obywatelom Unii. Warto dodać, że lider Fideszu posiadał rzadkie umiejętności pozyskiwania sympatyków i wykorzystywania umiejętności współpracowników, odnalazł się także na forum międzynarodowym⁵.

Należy także odnotować, że podobieństwa między programem PiS-u i programem partii Fidesz istnieją w samym kontekście sprawowania władzy przez te partie w Polsce i na Węgrzech. György Schöpflin, uczony i polityk związany z partią Fidesz, zwrócił uwagę na to, że węgierskie społeczeństwo było politycznie sfragmentaryzowane, a jego polaryzacja sięgnęła tak głęboko, że można było nazwać ją *zimną wojną*. Elita z kolei miała charakter kompradorski. Politycy partii rządzących

⁵ J. Bodakowski, *Fidesz Orbana wzorem dla PiS Kaczyńskiego*, 01.01.2016, <http://www.prawy.pl/z-kraju/12065-fidesz-orbana-wzorem-dla-pis-kaczynskiego>, 09.01.2016.

przed Fideszem byli skorumpowani i wplątani w szereg afer, a próby „naprawiania” przez nich systemu podatkowego, celem zwiększenia dochodów do budżetu państwa, przyniosły skutek odwrotny. Węgierska lewica nadto na swoich sztandarach wypisała hasła neoliberalnego fundamentalizmu rynkowego, a to pomogło Fideszowi głosić postulaty, zgodnie z którymi państwo stanowi instrument solidarności, redystrybucji i bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia jest i to, że V.Orbán, uzyskując dwie trzecie mandatów poselskich, zinterpretował swoje zwycięstwo jako mandat do radykalnej transformacji Węgier, w tym np. systemu konstytucyjnego i prawa prasowego. Zresztą napotkał w tym przeciwników nie tylko na Węgrzech, lecz także poza granicami. Oponenci licytowali się na argumenty o łamaniu przez niego demokracji. Niemiecka „Süddeutsche Zeitung” uznała nawet, że Węgry mają rząd faszystowski. Tymczasem działania V.Orbána były działaniami pod prąd praw historii i norm wyznaczanych przez duże państwa, uznające, że tylko one postępują właściwie. Potwierdzenie powyższego stanowi następujący cytat: *Odrzucając uniwersalizm i proponując rdzennie węgierskie rozwiązanie węgierskich problemów, Fidesz popełnił grzech śmiertelny, a mianowicie postąpił wbrew prawom historii*⁶.

W podobnym kontekście można analizować program polityczny i procesy zapoczątkowane w Polsce przez J. Kaczyńskiego i partię PiS. W otoczeniu społecznym w kraju również utrwały się podziały oparte na poparciu lub negacji politycznego dyskursu proeuropejskich partii związanych z obozem władzy do 2015 r. i ich koncepcji wolności w projekcie neoliberalnym. To znacząco wpłynęło na budowanie wyrazistej wizji politycznej PiS-u, w formie programu uwolnienia państwa od zewnętrznych ośrodków władczych. Politycy partii rządzących przed PiS-em również wplątani byli w liczne afery, wśród których najbardziej zapamiętane zostały hazardowa, zegarkowa i taśmowa. Próby naprawiania finansów państwowych

⁶ G. Schöpflin, *Węgry: projekt Fideszu*, „Aspen Review” 2013, nr 1, www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Aspen%20PL.pdf, 09.01.2016.

przez transpozycjonowanie pieniędzy przyszłych emerytów z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy jednoczesnym niespełnieniu obietnic wyborczych o obniżeniu podatków, mogły zostać odczytane jako co najmniej nieudolność partii sprawujących władzę w zakresie zarządzania finansami państwa, podobnie więc, jak to miało miejsce na Węgrzech. Także J. Kaczyński swoje zwycięstwo wyborcze potraktował jako mandat do zainicjowania radykalnych zmian, w tym dotyczących Trybunału Konstytucyjnego czy mediów publicznych. I w tym przypadku opinie płynące z zagranicy niejednokrotnie nie były przychylne rządzącej partii politycznej.

Podobieństwa między partiami Fidesz na Węgrzech i PiS w Polsce dotyczą kontekstu zdobycia władzy i realizacji programu wolności od ośrodków pozapaństwowych. Różnice między nimi obejmują natomiast m.in. stosunek do Kościoła i religii, stanowisko wobec Rosji, mity założycielskie partii oraz osobiste cechy ich liderów. Pomijając je, warto jednak wskazać jeszcze jeden element wspólny między dążeniami oraz otoczeniem partyjnym działalności Fideszu i PiS-u. Jest nim rozwój myśli i ruchów nacjonalistycznych w obu państwach.

Nacjoniści na Węgrzech i w Polsce wobec dominujących partii politycznych i projektu integracji europejskiej

Na Węgrzech najsilniej popieraną partią nacjonalistyczną jest Jobbik – Ruch na rzecz Lepszych Węgier (Jobbik Magyarorszáért Mozgalom). Ta partia powstała w 2003 r., a na jej czele stanął młody polityk Gábor Vona. Od 2010 r. Jobbik stał się trzecią siłą polityczną w węgierskim parlamencie. Miał swoich reprezentantów także w Parlamencie Europejskim oraz strukturach przedstawicielskich samorządów lokalnych. Jak pisze Iwona Gołębiowska, partię tę określa się jako neofaszystowską (choć ta konstatacja jest polemiczna). Jobbik jest ugrupowaniem kseno-

fobicznym, atakującym mniejszości narodowe Żydów i Romów⁷. Jest ponadto partią antyunijną. Proponuje zredefiniowanie systemu stosunków międzynarodowych lub wspólne z sojusznikami z innych państw poszukiwanie nowych ścieżek współpracy kontynentalnej⁸. W programie z 2014 r. Jobbik zwrócił uwagę na to, że społeczeństwa Europy nie chcą rezygnowania z istnienia w ramach państw narodowych. Według słów programu tej partii dla większości Węgrów właściwą koncepcją Unii Europejskiej jest ta, która określa ją jako unię państw narodowych. Elita europejska – liberalna i kosmopolityczna, jak głosił Jobbik – nie reprezentowała zatem poglądów zdecydowanej części społeczeństwa, a to właśnie ona ukształtowała narrację na rzecz integracji europejskiej poprzez dominację w mediach i think tankach. Partia ta sprzeciwiła się zatem dążeniom do budowania Unii jako jednego państwa. Nie posiadałoby ono bowiem demokratycznego systemu politycznego, wspólnego języka czy też silnego poczucia solidarności społecznej, jak to jest w przypadku klasycznych federacji, jak Niemcy czy Stany Zjednoczone. Ponadto Jobbik zarzucił sympatykom integracji europejskiej dążności imperialne. W swoim programie podkreślił, że przyjęcie Traktatu Lizbońskiego oznacza przekształcenie Unii w imperium, którego definicyjne cechy to: silna władza centralna, zasięg geograficzny i połączenie grup krajowych i regionalnych oraz zorganizowanie ich przez wspólną siłę militarną. Tymczasem, jak dowodził Jobbik, w związku z tym, że nie istnieje jedna spójna społeczność europejska, właściwą wizją przyszłości Europy jest koncepcja Europy Narodów. To narody stanowić mają podstawę przetrwania Europy. Jobbik podniósł także kwestię możliwości opuszczenia Wspólnoty przez Węgry⁹.

⁷ I. Gołębiewska, *Analiza komparatystyczna współczesnego nacjonalizmu państw Europy Środkowo-Wschodniej i Zachodniej*, [w:] „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2014, 36, nr 2, s. 121.

⁸ A. Bíró Nagy, T. Boros, Á. Varga, dz.cyt.

⁹ *Nemzetek Európája. A Jobbik program ja a magyar önrendelkezésért és a társadalmi felemelkedésért*. 2014., EP-választás, <https://jobbik.hu/programunk/nemzetek-europaja>, 09.01.2016.

W opinii G.Vony, lidera Jobbiku, V.Orbán upatrywał w organizacjach narodowych działających na Węgrzech konkurencję. Tymczasem, jak dowodził G. Vona, różnice między Fideszem a Jobbikiem są wyraźne –Fidesz czerpał z programu Jobbiku, ale w sferze haseł. Jobbik natomiast skrytykował politykę gospodarczą, kulturalną, społeczną, edukacyjną oraz bezpieczeństwa realizowaną przez rząd V.Orbána. Obie partie różni także postrzeganie wartości chrześcijańskich. Zdaniem G. Vony: *Fidesz to partia establishmentu, założona w czasie upadku reżimu komunistycznego. Była częścią tzw. układu przy okrągłym stole, w którym siły demokratyczne i komunistyczne zawarły porozumienie co do „zasad gry” po upadku komunizmu. Te negocjacje zawarte za zamkniętymi drzwiami, bez wiedzy opinii publicznej, położyły fundamenty pod podział wpływów w polityce i gospodarce między nowymi i starymi elitami. G. Vona dodał także: Na tej samej zasadzie zawarto porozumienie co do pro-euroatlantyckiej polityki, która jest dla kraju przekleństwem, szczególnie gdy wciąż kierujemy swą politykę jedynie na zachód, gdy świat staje się coraz bardziej wielobiegunowy. (...) Jobbik, w przeciwieństwie do Fideszu, i w ogóle do wszystkich dotychczasowych partii, wywodzi się spoza elit władzy i nie brał udziału w realizacji tej samobójczej dla narodu polityki. Fidesz oczywiście nie może bez zażenowania udawać takiej partii, jaką my jesteśmy, ani też zacząć realizować polityki z zupełnie innym paradygmatem, za którą my się opowiadamy, a która jest w chwili obecnej konieczna do przezwyciężenia kryzysu społecznego, politycznego i finansowego*¹⁰.

Jobbik stanowi poważną siłę polityczną na Węgrzech. Tak silnego poparcia wyborczego nie mają jednak partie i organizacje nacjonalistyczne w Polsce. Niemniej jednak przedstawiciele Jobbiku brali udział w Marszach Niepodległości organizowanych w Warszawie corocznie 11 listopada. Wśród wielu zagranicznych

¹⁰ *Fidesz to partia na wskroś liberalna (z prezesem „Jobbiku” Gaborem Voną rozmawia Balázs Szabo)*, <http://polityka-narodowa.pl/fidesz-to-partia-na-wskros-liberalna/>, 09.01.2016.

delegacji biorących udział w Marszu w 2015 r. reprezentacja Jobbiku była najliczniejsza. Sam Marsz zgromadził od kilkudziesięciu do stu tysięcy uczestników, co świadczy o jego sile. O poważnym traktowaniu Marszu przez dominujące ugrupowania polityczne i władzę świadczy również list Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej skierowany do jego organizatorów i uczestników.

Jedną z najliczniej reprezentowanych w Marszu organizacji był Obóz Narodowo-Radykalny. W *Deklaracji ideowej* ONR-u stwierdzono, że fundament jego działalności stanowi cywilizacyjna spuścizna narodu. Tą spuścizną jest synteza splecionych harmonijnie pierwiastków rdzennie polskich i kresowych, opartych na wspólnej idei państwowo-narodowej i dobrowolnie osiągniętej jedności języka; odrzucenie demokracji liberalnej jako reżimu wrogiego Cywilizacji Europejskiej; sprzeciw wobec totalitaryzmu; oparcie pojęć Sprawiedliwości, Moralności, Sumienia i Honoru na doktrynie Chrześcijaństwa jako religii objawionej; wykluczenie oświeceniowej ideologii praw człowieka, które stały się świeckim wyznaniem i źródłem mnożących się absurdalnych roszczeń społeczeństw, a w szczególności tzw. dyskryminowanych mniejszości; koncepcja Narodu organicznego i hierarchicznie zorganizowanego –w przeciwieństwie do zmitologizowanego egalitaryzmu; podniesienie rangi rodziny jako części Narodu, a także: *ułożenie stosunków z innymi nacjami wyłącznie poprzez prymat interesów Narodu i Państwa Polskiego, a nie państw obcych, międzynarodowych zrzeszeń i organizacji oraz sprzeciw wobec narzucenia przez rządy panujące na terenie Unii Europejskiej i jej członków modelu społeczeństw multikulturowych, jako z gruntu fałszywego i niebezpiecznego*¹¹.

Konkurencyjną demonstrację wobec warszawskiego Marszu Niepodległości zorganizowało we Wrocławiu Narodowe Odrodzenie Polski (NOP). To partia polityczna o historii sięgającej 1981 r., na czele której stał Adam Gmurczyk. Corocznie

¹¹ Obóz Narodowo-Radykalny, *Deklaracja ideowa*, <https://www.onr.com.pl/deklaracja-ideowa/>, 09.01.2016.

organizowana przez nie manifestacja nosi nazwę: Marsz Patriotów. W 2015 r. jeden z jego uczestników podczas publicznego wystąpienia apelował:

I tak jak oni wtedy, tak i my dziś, nie godzimy się na to, by nasz kraj, nasza Ojczyzna, pozostawała pod obcym panowaniem.

Nie chcemy tu Unii Europejskiej – bo tu jest Polska.

Nie chcemy brukselskiego dyktatu w polityce, gospodarce, sprawach społecznych – bo tu jest Polska, nasza Ojczyzna.

I my tę naszą Polskę odzyskamy, jak nasi wielcy poprzednicy!

*Niech żyje: Wielka – Polska – Niepodległa!*¹².

Wśród dziesięciu Zasad programowych NOP ostatnia dotyczy Unii Europejskiej.

NOP postulowało: *natychmiastowe zerwanie wszelkich działań „integracyjnych” z Unią Europejską, prowadzących do likwidacji Państwa Polskiego, co uzasadniło tym, że nasz kraj może i powinien wiązać się układami polityczno-gospodarczymi z innymi strukturami zewnętrznymi, ale tylko i wyłącznie na warunkach partnerskich oraz zgodnie z naszymi interesami; niedopuszczalne jest natomiast, by ceną jakichkolwiek układów międzypaństwowych była utrata niezależności Polski jako państwa*¹³. NOP opowiedziało się zatem jasno przeciwko tej ponadnarodowej organizacji¹⁴.

Partia ta porównała siebie do węgierskiego Jobbiku, uznając: *Narodowi radykałowie z Węgier od początku doskonale rozpoznają antynarodowy charakter brukselskiego molocha. To ich odróżnia od polityków prawicy i lewicy, którzy podobnie jak ich polscy odpowiednicy, zgodnie poparli akcesję do UE. W Polsce Narodowe Odrodzenie Polski jako pierwszy ruch polityczny dostrzegło niebezpieczeństwo płynące dla kraju ze strony Unii Europejskiej i zdecydowanie występuje prze-*

¹² Marsz Patriotów przeciwko brukselskiej okupacji, 13.11.2015, <http://www.nop.org.pl/2015/11/13/marsz-patriotow-przeciwko-brukselskiej-okupacji/>, 09.01.2016.

¹³ Zasady programowe NOP, <http://www.nop.org.pl/zasady-programowe/>, 09.01.2016.

¹⁴ A. Hołub, *Radykalizm polityczny – zagrożenie dla globalizacji?*, [w:] „Transformacje. Pismo interdyscyplinarne” 2006, nr 1-4 (47-50), s. 370.

*ciwko wszelkim próbom i działaniom, które likwidują polską państwowość. Cieszy to, iż europejscy nacjonaliści są razem z nami w tej walce*¹⁵.

Przyczyny i konsekwencje aktywności integracyjnych sceptyków i antyunijnych radykałów

W ciągu jeszcze niezakończonych dwóch dekad XXI wieku na Węgrzech i w Polsce poparcie zyskiwały ugrupowania polityczne sceptyczne wobec głębokiej integracji państw Unii Europejskiej, opowiadające się za wyhamowaniem integracji oraz Unią jako organizacją międzynarodową. Na znaczeniu zyskiwały również te organizacje i partie polityczne, które negowały Unię, co szczególnie miało miejsce na Węgrzech. Przyczyn tego należy szukać w zjawiskach i procesach toczących się w otoczeniu społecznym, gospodarczym i politycznym w tych państwach, dzięki którym Fidesz i PiS zdolne były do przejęcia władzy, co zaznaczone zostało wyżej. Nie są to jednak jedyne przyczyny porażki projektu integracyjnego w dotychczasowej formie w tych państwach.

W drugiej połowie XX wieku integracja europejska w państwach Europy Zachodniej odbywała się przy jednocześnie realizowanym procesie rozwoju i umacniania demokracji instytucjonalnej i proceduralnej, rozwoju społeczeństw obywatelskich i współpracy gospodarczej, a także wobec zagrożenia ze strony Związku Radzieckiego. W tym czasie Węgry i Polska nie były państwami ani demokratycznymi, ani – co ważne – suwerennymi. Węgrzy i Polacy, którzy w drugiej połowie XX wieku walczyli o suwerenność swoich państw, po jej wywalczeniu nie mogli ot tak, po prostu pragnąć ostatecznego zrzeczenia się jej. Społeczeństwa Węgier i Polski żyją bowiem w innych czasoprzestrzeniach. Odwołując się do słów Jadwigi Staniszkis, opisującej szerszy kontekst procesów globalizacyjnych, można uznać, że: *globalizacja dziś – to już nie tylko wir wciągający w swoją logikę wciąż*

¹⁵ Węgierscy nacjonaliści za wyjściem z Unii Europejskiej, 15.01.2012, <http://www.nop.org.pl/2012/01/15/wegierscy-nacjonalisci-za-wyjściem-z-unii-europejskiej/>, 09.01.2016.

nowe obszary, to nie tylko rozszerzający się zakres i wzrastająca szybkość operacji, czyli >>sprasowanie<< czasu i przestrzeni, lecz także siła wyrywająca poszczególne kraje z ich „czasu historycznego” (etapu i typu rozwoju) i narzucająca im instytucje i procedury wprowadzając racjonalne, ale dla innego stadium i innej skali¹⁶.

Sceptycyzm wobec integracji europejskiej części Węgrów i Polaków potwierdza też sympatie młodzieży kierowane do nacjonalizmów w tych państwach. Jobbik to przecież partia ludzi młodych, a jej lider urodził się w 1978 r. W Polsce uczestnikami ONR-u i członkami NOP-u, a także demonstrantami w niepodległościowych marszach są również ludzie młodzi, choć nie tylko. Są to ci, którzy w projekcie narzuconej integracji pełnią rolę drugoplanową, są prekariatem i nie mają poczucia wpływu na swój los. Ugrupowania nacjonalistyczne obiecują im odzyskanie tego wpływu i osobistych suwerenności za pośrednictwem suwerennego państwa narodowego. Partie dominujące zawiodły ich, nie spełniły ich oczekiwań, traktowały ich przedmiotowo, a nie podmiotowo.

Wreszcie sceptycyzm i antyunijny radykalizm (szczególnie ten drugi) to wyraz konfliktu między postawami natywistycznymi i kontrakulturacyjnymi a autonegatywizmem i witalizmem. Pierwsza z tych kategorii odnosi się do tych nurtów w społeczeństwach o niszczonej lub zniszczonej kulturze, które dążą do odnowy tradycyjnych wzorów kulturowych, np. narodu. Cechą kontrakulturacji jest natomiast stawianie sobie za cel wyeliminowanie wszelkich wpływów obcej, silniejszej kultury. Postawami przeciwnymi wobec natywizmu i kontrakulturacji są autonegatywizm i witalizm, przy czym ten pierwszy oznacza negowanie własnej kultury, drugi zaś akceptację kultury dominującej w części lub całości¹⁷. Nacjonalizm i sceptycyzm integracyjny byłyby zatem bliższe postawom kontrakulturacyjnym i natywistycznym, witalizm i autonegatywizm zaś to w ocenie tych pierwszych postawy

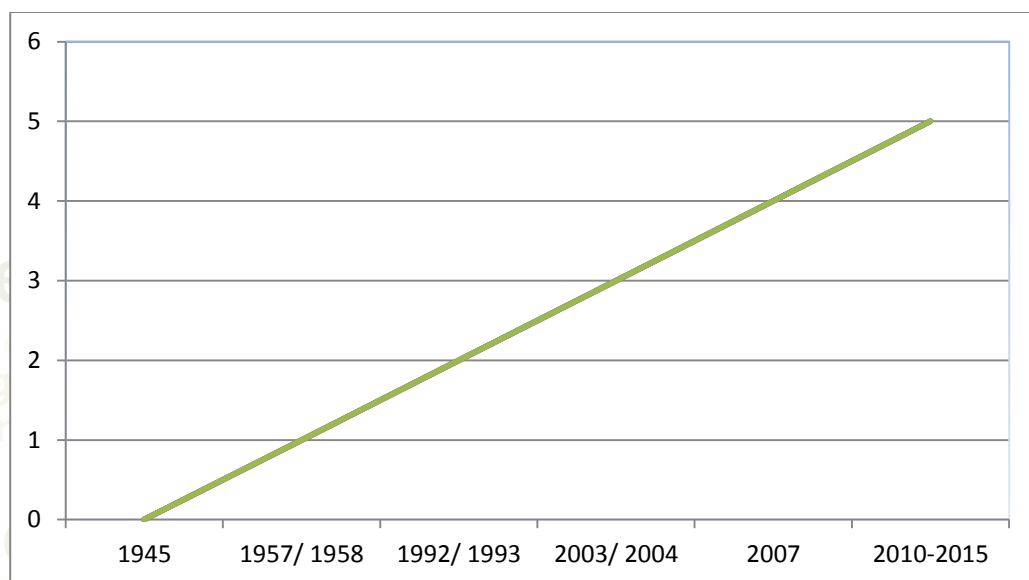
¹⁶ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 7.

¹⁷ R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011, s. 153-159.

zwolenników integracji europejskiej i budowania nowej europejskiej tożsamości narodowej.

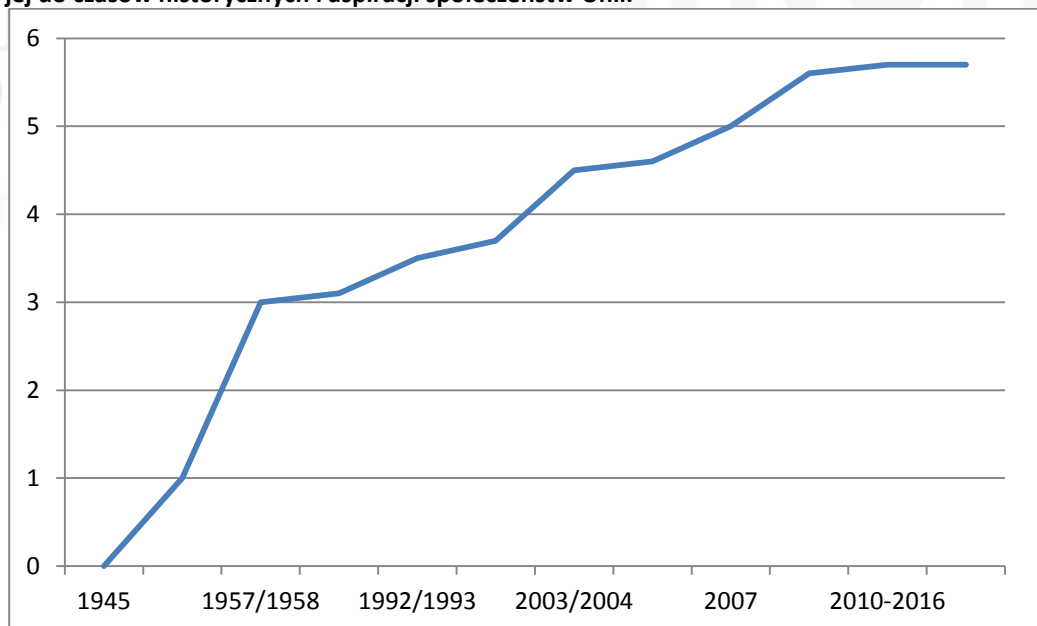
Konflikt między reprezentantami postaw natywistycznych i kontrakulturalnych oraz autonegatywistycznych i witalistycznych czy też szerzej – między sceptykami integracyjnymi i antyunijnymi radykałami a zwolennikami głębokiej integracji europejskiej – nie jest jednak nierozwiązywalny. Nie jest także konfliktem zatrzymującym proces integracji europejskiej. Jego konsekwencją będzie raczej korekta procesu integracyjnego (przebiegającego do tej pory zgodnie z Wykresem 1, gdzie oś „x” – pozioma – oznacza czas, a oś „y” – pionowa – obszary i głębokość integracji europejskiej), wynikająca z refleksji nad jej kierunkami, oraz okresu niezbędnego do dostosowania czasów historycznych obydwu krajów (Wykres 2 obrazuje okresy wyhamowania integracji, dostosowania jej do czasów historycznych i aspiracji społeczeństw Unii). W tym kontekście ważne jest to, że sceptycy integracyjni (Fidesz, PiS), zdobywając władzę w swoich państwach, przejęli część postulatów antyunijnych radykałów. I choć zrobili to tylko raczej w warstwie powierzchownej, to przyczynili się do wyhamowania tempa integracji, ale nie do jej zatrzymania i rozpadu Unii Europejskiej. Przejęcie władzy przez radykałów antyunijnych (Jobbik, NOP, ONR) mogłoby natomiast skutkować upadkiem Unii. Funkcjonowanie ugrupowań sceptyków integracyjnych i przejmowanie przez nie naskórkowych postulatów nacjonalistów odciąga wyborców rozczarowanych integracją od partii nacjonalistycznych, jak również neutralizuje wizję głębokiej integracji i koncepcję radykalnego jej zaniechania. Jest zatem w istocie procesem, którego konsekwencją może być retusz jakości integracji europejskiej.

Wykres 1. Linearny przebieg integracji w projekcie europejskim.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Przebieg integracji europejskiej uwzględniający okresy wyhamowania, dostosowania jej do czasów historycznych i aspiracji społeczeństw Unii.



Źródło: opracowanie własne.

Integracja przebiegająca w sposób linearny jest wyrazem przymusu dostosowywania się państw członkowskich UE do linii programowej integracji, wyznaczonej przez elity unijne, czyli unijnych integratorów. Integracja linearna, podobnie jak globalizacja, według J. Staniszkis nie uwzględnia jednak czasów historycznych społeczeństw, które wchłania za sprawą dążeń swoich własnych elit i ich aspiracji. Nie uwzględnia też różnorodności kulturowej tych społeczeństw oraz ich wyobrażeń o podmiotowości politycznej. Przez sceptyków, a w szczególności nacjonalistów, może być interpretowana jako przejaw wpływów niemieckich w Europie, jednoczenia państw według planu niemieckiego albo wręcz budowy *Europy Niemieckiej*. Charakterystyczne, że cechą polskiego nacjonalizmu jest jego antyniemieckość¹⁸.

Natomiast model integracji nielinarnej to okresy przyspieszonej integracji i okresy jej wyhamowania, refleksji nad jej kierunkami, konsekwencjami i granicami. To także okresy dostosowywania się sceptyków do sposobów myślenia unijnych integratorów i przekonywania jej przeciwników. To okresy konieczne dla naprawy demokracji instytucjonalnej w Unii. Odwołując się do analiz Krzysztofa Szczerskiego, można poddać refleksji twierdzenie o tym, że Unia nie jest systemem demokratycznym, w którym decyzje zapadają wolą większości przy uwzględnieniu praw mniejszości¹⁹. Unią kierują bowiem społecznie niewybieralne postaci, organy i instytucje, a sceptycyzm wobec niej to również wyraz wątpliwości wobec jej demokratyczności.

W związku z powyższym należy podkreślić, że integracja europejska nie może być procesem toczącym się linearnie, po linii prostej i równomiernie. Staje

¹⁸ E. Maj, *Alternatywna wizja zjednoczonej Europy w myśli politycznej ruchu narodowego w Polsce po 1989 roku*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa (red.), *Między otwartą a domkniętą myślą polityczną. Szkice o najnowszej refleksji politycznej*, Toruń 2006, s. 73.

¹⁹ K. Szczerski, *Przyszłość Unii Europejskiej a dylematy legitymizacyjne wspólnotowego systemu politycznego*, [w:] „Politeja” 2004, nr 1, s. 75.

się ona wówczas procesem wymuszonym, nieuwzględniającym złożoności otoczenia procesu i czynników, które nie tylko powinny na nią wpływać, ale i wpływają samorzutnie, wbrew intencjom jej projektantów. Europa Środkowo-Wschodnia pełni w niej rolę wyjątkową, rolę tego, który przypomina wartości narodowe, demokracji, chrześcijaństwa i wolności. Dzieje się tak bezpośrednio dlatego, że Fidesz na Węgrzech oraz PiS w Polsce przejęły władzę i takie wartości deklarują w swoich programach, podejmując działania na rzecz ich realizacji w sposób odmienny niż dominujący w Unii, nadto zaś nacjonalizmy cieszą się tam sympatią społeczną. Ale pośrednio dzieje się tak także dlatego, że te krajowe procesy spowodowały wyłom w narracji o przyszłości integracji. Wyłomy w sposobach myślenia to cecha pluralistycznego społeczeństwa. To jest zaś konieczną podstawą systemu demokratycznego i powinno być powodem refleksji o samej Unii Europejskiej.

Abstrakt

Na Węgrzech i w Polsce władzę sprawują partie polityczne, których programy mają charakter sceptyczny wobec ścisłej integracji europejskiej. W tych państwach na znaczeniu zyskują także ruchy i partie nacjonalistyczne, które są przeciwne dalszemu rozwojowi Unii. Procesy trwające w tych państwach są przyczyną zadawania pytań o przyszłość Unii Europejskiej, a także o wzajemne relacje tych dwóch obozów politycznych oraz o problemy i korzyści płynące z konfliktu między nimi dla społeczeństw państw europejskich i samej Unii Europejskiej. W zastosowanej metodzie analizy posłużono się przykładem dwóch węgierskich partii politycznych – Fidesz i Jobbik – oraz polskich partii – Prawo i Sprawiedliwość oraz Narodowe Odrodzenie Polski, a także dokumentami innych organizacji nacjonalistycznych, jak Obóz Narodowo-Radykalny.

SKEPTICISM TOWARDS EUROPEAN INTEGRATION VERSUS ANTI-UNION RADICALISM. THE EXAMPLE OF HUNGARY AND POLAND

Abstract

In Hungary and Poland, the authority is wielded by the parties whose programme is skeptical towards close European integration. Moreover, in those states, movements and nationalist parties that are against further development of the Union are gaining greater significance. The processes continuing in those states are the reason for asking questions about the future of the European Union and also, about the mutual relations between those two political camps, and about the problems and benefits resulting from the conflict between them for the societies of European states and the European Union itself. In the applied analysis method, there has been used not only the example of two Hungarian political parties – Fidesz and Jobbik, and Polish parties – Law and Justice (Prawo i Sprawiedliwość), National Rebirth of Poland (Narodowe Odrodzenie Polski), but also the documents of other nationalist organizations, such as National Radical Camp (Obóz Narodowo-Radykalny).

Bibliografia:

Artykuły i opracowania:

- R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011.
- I. Gołębowska, *Analiza komparatystyczna współczesnego nacjonalizmu państw Europy Środkowo-Wschodniej i Zachodniej*, [w:] „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2014, 36, nr 2.
- A. Hołub, *Radykalizm polityczny – zagrożenie dla globalizacji?*, [w:] „Transformacje. Pismo interdyscyplinarne” 2006, nr 1–4 (47–50).
- E. Maj, *Alternatywna wizja zjednoczonej Europy w myśli politycznej ruchu narodowego w Polsce po 1989 roku*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa (red.), *Między otwartą a domkniętą myślą polityczną. Szkice o najnowszej refleksji politycznej*, Toruń 2006.
- P. Malendowicz, *Koncepcje integracji europejskiej w programach polskich partii politycznych i komitetów wyborczych. W dekadę po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*,

[w:] B. Koszel, D. J. Mierzejewski, Z. Popławski (red.), *Zagrożenia dla integracji europejskiej w XXI wieku*, Piła 2016.

J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003.

K. Szczerski, *Przyszłość Unii Europejskiej a dylematy legitymizacyjne wspólnotowego systemu politycznego*, [w:] „Politeja” 2004, nr 1.

Źródła internetowe:

A. Bíró Nagy, T. Boros, Á. Varga, *Euroscepticismus Magyarországon. A Policy Solutions politikaielemzése a Friedrich Ebert Alapítvány Számára*, 2012,

<http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Euroszepticismus%20Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>, 09.01.2016.

J. Bodakowski, *Fidesz Orbana wzorem dla PiS Kaczyńskiego*, 01.01.2016,

<http://www.prawy.pl/z-kraju/12065-fidesz-orbana-wzorem-dla-pis-kaczynskiego>, 09.01.2016.

A Fidesz európai parlamenti választási programja, Szerkesztés 2009 márciusában zárult le,

<http://nezopontintezet.hu/files/2012/03/A-Fidesz-Eur%C3%B3pai-Parlamenti-v%C3%A1laszt%C3%A1si-programja-2009.pdf>, 09.01.2016.

Fidesz to partia na wskroś liberalna (z prezesem „Jobbiku” Gaborem Vong rozmawia Balázs Szabo), <http://polityka-narodowa.pl/fidesz-to-partia-na-wskros-liberalna/>,

09.01.2016.

Marsz Patriotów przeciwko brukselskiej okupacji, 13.11.2015,

<http://www.nop.org.pl/2015/11/13/marsz-patriotow-przeciwko-brukselskiej-okupacji/>, 09.01.2016.

Nemzetek Európája. A Jobbik programja a magyar önrendelkezés értés a társadalmi felemelkedésért. 2014., EP-választás,

<https://jobbik.hu/programunk/nemzetek-europaja>, 09.01.2016.

Obóz Narodowo-Radykalny, *Deklaracja ideowa*, <https://www.onr.com.pl/deklaracja-ideowa/>, 09.01.2016.

Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, <http://pis.org.pl/dokumenty>, 09.01.2016.

G. Schöpflin, *Węgry: projekt Fideszu*, „Aspen Review” 2013, nr 1,

<https://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Aspen%20PL.pdf>, 09.01.2016.

Węgierscy nacjonaliści za wyjściem z Unii Europejskiej, 15.01.2012,

<http://www.nop.org.pl/2012/01/15/wegierscy-nacjonalisci-za-wyjsciem-z-unii-europejskiej/>, 09.01.2016.

Zasady programowe NOP, <http://www.nop.org.pl/zasady-programowe/>, 09.01.2016.

Aleksandra Gasztold

STRATEGIE ANTYTERRORYSTYCZNE USA I RFN PO 11 WRZEŚNIA 2001 R.

Słowa kluczowe:

antyterroryzm, strategia, terroryzm, USA, Niemcy

Wprowadzenie

Próba oceny realizacyjnej fazy polityk antyterrorystycznych powinna koncentrować się przede wszystkim na działaniach podejmowanych w zakresie zwalczania terroryzmu. *Strategia* w poniższym artykule rozumiana będzie – za Bolesławem Balcerowiczem – jako teoria i praktyka określająca zasady i generalne sposoby działania, ujmowane w skali celów i ich urzeczywistnienia o dużym horyzoncie czasowo-przestrzennym. Strategia to metoda postępowania określonego podmiotu dotycząca optymalizacji celów w stosunku do posiadanych środków, czyli polegająca na przyporządkowaniu środków dla osiągnięcia celów. Strategia jest powiązana z polityką i służy skutecznej jej realizacji. O ile polityka wskazuje: *co zrobić*, o tyle strategia skupia się na tym, *jak coś zrobić?*, czyli *określa drogę przejścia od założeń do celów, wykorzystując rozporządzalne środki*¹. Pojęcie strategii w tradycyjnym ujęciu używane jest w odniesieniu do wykorzystywania siły militarnej do osiągnięcia celów polityki². Jednak od połowy XX wieku znaczenie rozszerzyło się na inne pozawojkowe obszary życia państwowego³. Rozszerzenie to objęło także walkę z innymi zagrożeniami o charakterze pozamilitarnym.

¹ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 14 i 17.

² Szerzej zob.: B.H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959; A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968; R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005.

³ J. Kukutka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 118-121.

Problematyka zwalczania terroryzmu połączyła pewne elementy wypracowane dotychczas w wielkich strategiach wojennych ze sposobami przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. Działania antyterrorystyczne podejmowane w ramach każdego systemu skupiają się na: tworzeniu prawa, karaniu sprawców, współpracy międzynarodowej, działaniach wymierzonych wobec społeczności i osób popierających terroryzm oraz działaniach Public Relations uzasadniających daną politykę wobec terroryzmu. Podstawowym celem tworzenia systemu antyterrorystycznego jest w pierwszej kolejności zapobieganie eskalacji zjawiska, szczególnie atakom terrorystycznym, finansowaniu, rekrutacji nowych członków i propagandzie nienawiści. Ponadto ważna jest kontrola zniszczeń, czyli system zarządzania kryzysowego, na który składają się systemy reagowania i odbudowy⁴. Współcześnie celami polityki antyterrorystycznej są: neutralizacja przyczyn terroryzmu, zapobieganie radykalizacji w kierunku brutalnego ekstremizmu i terroryzmu, ograniczenie skuteczności oraz działań grup terrorystycznych, odstraszenie, obrona bezpośrednia, minimalizowanie negatywnych skutków dokonanych ataków terrorystycznych, ewaluacja systemu i proponowanie zmiany⁵. Wszystkie powyższe elementy systemu i polityki antyterrorystycznej są ze sobą powiązane. Niemniej różnić się mogą od siebie w odniesieniu do działań podejmowanych przez państwa na rzecz przeciwdziałania organizacjom i ruchom terrorystycznym o charakterze międzynarodowym i wewnętrznym.

Przedmiotem niniejszego opracowania są strategie zwalczania terroryzmu przyjęte i stosowane przez Stany Zjednoczone Ameryki oraz Niemcy, a więc teoria i praktyka podejmowanych działań eliminujących terroryzm. W tym celu zbadane zostaną główne dokumenty programowe, ogłaszane przez władze obu państw, definiujące zagrożenie terroryzmem i zalecające stosowanie konkretnych środków

⁴ Zob. B. Ganor, *The counter-terrorism puzzle*, London/New York 2005, s. 25-26.

⁵ B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012, s. 273-274.

w celu przeciwdziałania temu zagrożeniu. W niniejszym artykule zastosowano metodę analizy treści dokumentów oraz metodę obserwacyjną działań podejmowanych przez odpowiednie organy obu państw. Dla wykazania podobieństw i różnic w strategiach antyterrorystycznych USA i RFN zastosowana została również metoda porównawcza.

W analizie polityki Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Republiki Federalnej Niemiec uwzględniono rekomendacje wypracowane przez Jeffreya D. Simona. Sprowadzić je można do kilku zaleceń: oficjalnego ogłaszania polityki antyterrorystycznej, reagowania na ataki terrorystyczne, polityki informacyjnej (medialnej), oceny zagrożenia oraz samego definiowania terroryzmu w danym państwie⁶.

Ujmowanie terroryzmu – paradygmat wojny/paradygmat przestępstwa

Wysiłki wypracowania spójnej definicji terroryzmu nie powiodły się. W dyskusji publicznej nad polityką antyterrorystyczną w USA nigdy nie padło pytanie o istotę terroryzmu, a przede wszystkim o różnice między innymi formami przemocy politycznej i protestu. Wyznacznikiem przypisania do organizacji terrorystycznej były subiektywne decyzje prezydentów i ich doradców. Znamiennym przykładem doby *pierwszej wojny z terroryzmem* Ronalda Reagana była rezolucja nr 42/159 z 07.12.1987 r. Zgromadzenia Ogólnego ONZ oddzielająca w punkcie 14 prawo do oporu wobec działalności terrorystycznej. Prawo do oporu mają narody, które siłą zostały go pozbawione, znajdujące się pod kolonialnymi i rasistowskimi reżimami oraz obcą okupacją⁷. Rezolucję tę przyjęto 153 głosami za, 2 przeciw i jednym

⁶ Zob. szerzej: J.D. Simon, *The terrorist trap: America's experience with terrorism*, Bloomington 1994, s. 375-385; T. H. Anderson, *Bush's Wars*, New York 2011.

⁷ *Nic w niniejszej rezolucji nie może w żaden sposób szkodzić prawu do samostanowienia, wolności i niepodległości, wynikającemu z Karty Narodów Zjednoczonych, tych narodów, które siłą pozbawiono owego prawa (...) a w szczególności poddanych reżimom kolonialnym i rasistowskim i obcej okupacji czy innym formom panowania kolonialnego, ani (...) prawu wspomnianych narodów do prowadzonej w takim celu walki oraz do występowania o pomoc i jej uzyskiwania (zgodnie*

wstrzymującym. Dwa głosy przeciwne należały do USA i Izraela. Kwestią sporną był bowiem problem palestyński i opór Afrykańskiego Kongresu Narodowego wobec rządów apartheidu w Republice Południowej Afryki. Stany Zjednoczone uznały zarówno ruch Nelsona Mandeli, jak i organizacje palestyńskie za organizacje terrorystyczne. Nie spełniały one w ich rozumieniu standardów „okupacji” i w drugim przypadku „rasistowskiego reżimu”⁸. Współcześnie każda z amerykańskich instytucji zaangażowana w system antyterrorystyczny dysponuje inną definicją. Dział XVIII *Przestępstwa i postępowanie karne* Kodeksu Stanów Zjednoczonych (United States Code – U.S.C.) w rozdziale I *Przestępstwa*, w podrozdziale 113B poświęconym terroryzmowi, definiuje przestępstwo terroryzmu międzynarodowego i wewnętrznego (§2331) oraz penalizuje m.in. użycie broni masowego rażenia (§2332a), przeprowadzanie zamachów bombowych w miejscach użyteczności publicznej (§2332f), ukrywanie terrorystów oraz osób podejrzanych o terroryzm (§2339) i finansowanie terroryzmu (§2339a, b). W 2017 r. penalizacją został również objęty udział w przeszkoleniu militarnym obcej organizacji terrorystycznej (§2339d). Za terroryzm wewnętrzny uznano działalność, która dotyczy działań niebezpiecznych dla życia osób podlegających jurysdykcji terytorialnej USA, w celu (przestępstwo kierunkowe o szczególnym zabarwieniu): 1) zastraszenia lub wymuszenia na ludności cywilnej; 2) wpływu na politykę rządu przez zastraszenie lub przymus oraz 3) wpływu na zachowanie rządu poprzez masowe rażenie, zabójstwa czy porwania⁹. Również USA Patriot Act z 26.10.2001 r. w sekcji 802 przywołuje tę definicję terroryzmu wewnętrznego¹⁰. Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of

z Kartą i innymi zasadami prawa międzynarodowego). Tekst rezolucji A/RES/42/152 dostępny na stronach ONZ:

<http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r159.htm>, 04.04.2015.

⁸ Zob. N. Chomsky, *Hegemonia albo przetrwanie: Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, Warszawa 2005, s. 210.

⁹ United States Code, 2017, <http://uscode.house.gov/>, 20.04.2017.

¹⁰ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Acts of 2001*, (USA PATRIOT Act), Pub. L 107-56 Oct. 26, 2001.

Investigation – FBI), powołując się na definicje kodeksu USA, definiuje terroryzm jako *bezprawne użycie siły lub przemocy wobec osób lub mienia, w celu zastraszenia lub wywarcia przymusu na rząd, ludność cywilną albo część wyżej wymienionych, co zmierza do promocji celów politycznych lub społecznych*¹¹. Wyróżnikiem terroryzmu wewnętrznego jest działanie na terytorium jednego państwa, co nie oznacza jednak, że organizacje nie utrzymują kontaktów na zewnątrz. Organizacje o podobnym zapleczu ideowym działają też w innych państwach, częstym wzorcem są ugrupowania działające w Europie (ruch wyzwolenia zwierząt i ziemi, nacizm, marksizm).

Inna definicja funkcjonuje w Departamencie Stanu, gdzie terroryzm ujmowany jest jako zaplanowane, umotywowane politycznie stosowanie przemocy wobec celów nieuczestniczących w walce, stosowane przez subnarodowe grupy czy tajnych agentów¹². Wykluczone tym samym zostały cele ataków na instytucje państwowe oraz coraz powszechniejsze ataki sprawców indywidualnych.

Sprowadzenie polityki antyterrorystycznej po 2001 r. do terminu wojny z terroryzmem można rozpatrywać, odwołując się do myśli Carla von Clausewitza, w którego ujęciu sukces działań wojennych uzależniony jest od trzech czynników: woli ludu, politycznego przywództwa oraz rezultatu na polu bitewnym¹³. Warto zaznaczyć, że *globalna wojna z terroryzmem (Global War on Terrorism – GWOT)* w pierwszych latach po ataku z 11 września cieszyła się, według Instytutu Gallupa, 90-procentowym poparciem społecznym. Retoryka Georga W. Busha w kwestii Al-Qa'idy (AQ) i Afganistanu opierała się na opozycji między dobrem i złem, wolnością oraz demokracją a terrorem i opresją, cywilizacją a barbaryzmem. Dnia 20.09.2001 r. przed Kongresem G.W. Bush podkreślił: *albo jesteście z nami albo*

¹¹ FBI, *What we investigate*, 2015, <http://www.fbi.gov/albuquerque/about-us/what-we-investigate>, 01.09.2016.

¹² S. Wojciechowski, *Terroryzm – analiza pojęcia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 57.

¹³ Zob. szerzej: C. von Clausewitz, *O wojnie*, Kraków 2007.

z *terrorystami*, wpisując się tym samym w manichejski obraz świata. Jego doktryna opierała się na założeniu, że USA mają prawo do ochrony przed państwami udzielającymi schronienia i wspierającymi terrorystów poprzez wojnę prewencyjną (*preventive war*) oraz uderzenie wyprzedzające (*preemptive strike*)¹⁴. Oparcia tej doktryny należy szukać w tradycji realizmu politycznego. Sedno polityki stanowi władza, a zagrożenia dla władzy narastają, gdy konkurenci przejmują kontrolę. Naturę ludzką wyróżnia egoizm oraz poczucie rywalizacji, a każde zaangażowanie społeczne nakierowane jest na zwycięstwo i ochronę przed złem. Potęgując przepaść między wartościami cywilizacji zachodniej (chrześcijańskiej) a islamskiej, G.W. Bush zachęcał sprzymierzeńców do udziału w wojnie w Afganistanie i następnie w Iraku. G.W. Bush odwoływał się do powszechnego konsensusu, że terroryzm przeciwko cywilom jest nie do zaakceptowania, czym nadawał swojej polityce moralną głębię. Przewaga hegemonistów (Paul Wolfowitz, Collin Powell) i nacjonalistów (Condoleeza Rice, Donald Rumsfeld, Dick Cheney) w otoczeniu G.W. Busha sprawiła, że polityka antyterrorystyczna stała się polityką hegemoniczną w wymiarze zagranicznym¹⁵.

Definiowanie jest ważne z punktu widzenia nauki, a nie decydentów politycznych. Określenia *terroryzm*, *terrorysta* stosowane są często niesłusznie, aby uwiarygodnić restrykcyjną politykę względem konkretnego państwa czy organizacji. W Niemczech terroryzm pojmuje się w kategorii przestępstw terrorystycznych, czyli w ujęciu prawno-karnym. Republika Federalna Niemiec musiała zmierzyć się zarówno z terroryzmem wewnętrznym, jak i terroryzmem międzynarodowym. Apogeum działalności terrorystycznej przypadło na lata 70. XX wieku. Szczególnie wydarzenia z września 1972 r. (zamach na Igrzyskach Olimpijskich w Monachium)

¹⁴ J. Zając, *Koncepcja polityki zagranicznej USA*, [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 50-51.

¹⁵ Zob. szerzej: J.A. Köckritz, *Der "Krieg gegen den Terrorismus" an seiner "zweiten Front". Amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 in Südostasien*, Baden-Baden 2010, s. 103-115.

i z września 1977 r. tzw. Niemiecka Jesień (niem. *Deutscher Herbst*) znacząco wpłynęły na ukształtowanie się systemu antyterrorystycznego¹⁶. W niemieckim kodeksie karnym (niem. *Strafgesetzbuch* – StGB) z 13.11.1998 r. przepisy dotyczące terroryzmu zawierają się w część szczegółowej rozdziału I, zatytułowanego: *Wojna napastnicza, zdrada i zagrożenia demokratycznego państwa prawa*. W §89a, dotyczącym przygotowania poważnego aktu gwałtownej przemocy, zagrożono karą pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do dziesięciu lat za ten czyn. Od 20.06.2015 r. paragraf ten obowiązuje w nowym brzmieniu, w którym w sekcji drugiej uznano za czyn przestępczy odbywanie podróży w celach terrorystycznych, jak i sam zamiar jej odbycia. Nowelizację spowodowały drastyczny wzrost zjawiska zagranicznych bojowników (*foreign fighters*) oraz eskalacja zagrożeń terrorystycznych zaliczanych do nurtu terroryzmu wewnętrznego obcego pochodzenia (*home-grown terrorism*)¹⁷. Ponadto należy wyszczególnić §129a traktujący o tworzeniu związków terrorystycznych¹⁸; kara główna to pozbawienie wolności od roku do lat dziesięciu. W §129b rozszerzono zapisy paragrafów: 129 – o tworzeniu organizacji przestępczych – i 129a – o przestępcach i grupach terrorystycznych działających zagranicą. Zgodnie z paragrafami 89a i 89b niemieckiego k.k. karane jest przygotowanie, usiłowanie i dokonanie aktu poważnej działalności wywrotowej, rozumianej jako przemoc przeciwko życiu (morderstwo – §211 i zabójstwo – §212), wolności osobistej (uprowadzenie człowieka w celu szantażowania osób trzecich –

¹⁶ Zob. szerzej: B. de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance: a Comparative Study*, New York 2011, s. 46-69. K. Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion-RAF*, Baden-Baden 2004.

¹⁷ Zob. szerzej: A. Zięba, *Oczekując nieoczekiwanego: zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Warszawa 2016, s. 217-134.

¹⁸ Zob. *Strafgesetzbuch (StGB)*, dostępne na stronie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, www.gesetze-im-internet.de/stgb, 07.03.2017; A. Zięba, *Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu. Analiza porównawcza*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 34, s. 132-133. Por. E. M. Guzik-Makaruk, *Rozwiązania materialno-prawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice Federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu*, [w:] K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm: materia ustawowa*, Warszawa 2009, s. 60-61.

§239a, wzięcie zakładnika – §239b), istnieniu lub bezpieczeństwu państwa, organizacjom międzynarodowym lub zasadom konstytucyjnym RFN. Według paragrafów 129a i 129b karze podlega zakładanie organizacji terrorystycznych, których celem jest mordowanie lub które powodują nieumyślne powodowanie śmierci, ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, przestępstwo przeciwko wolności osobistej, np.: uprowadzenie osoby w połączeniu z szantażem, branie zakładników, działania wymierzone w środowisko oraz działania powodujące poważne szkody fizyczne lub psychiczne dla drugiego człowieka (podpalenia, niebezpieczna ingerencja w komunikację kolejową, wodną i powietrzną, sprowadzenie niebezpieczeństwa zatrucia)¹⁹.

Badania nad zwalczaniem organizacji terrorystycznych w skali globalnej w latach 1968–2006 wykazały, że 7% z nich zostało zlikwidowanych w wyniku użycia siły militarnej, 40% – działań policyjnych, 43% zrezygnowało z osiągania swoich celów politycznych przy pomocy przemocy, włączając się w proces polityczny, a 10% osiągnęło swoje cele (zwyciężyło). Warto zaznaczyć, że wśród zwycięzców w analizowanym okresie nie znalazła się żadna organizacja o charakterze religijnym, ze względu na swoje absolutystyczne dążenia. Oznacza to, że tradycyjne podejście traktujące terroryzm w kategoriach przestępstwa, mające na celu ujęcie przestępcy i doprowadzenie go przed sąd, jest o wiele bardziej skuteczne niż działania militarne²⁰. Stąd można wysnuć tezę, że strategia antyterrorystyczna w Niemczech ma większą długoterminową skuteczność niż amerykańska, generująca rozrost kolejnych organizacji stosujących przemoc.

Podstawowe różnice w podejściu do terroryzmu i karania sprawców za przestępstwa terrorystyczne wiążą się z moralnością i pojmowaniem sprawiedli-

¹⁹ *Strafgesetzbuch (StGB)...*, Zob. S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 102-104, E. M. Guzik-Makaruk, *dz. cyt.*, s. 63-65.

²⁰ S. Jones, M. Libicki, *How terrorist groups end: lessons for countering al Qa'ida*, Santa Monica 2008, s. 18-19.

wości²¹. W USA moralność przenika się z pojmowaniem praworządności. Określenia *zło*, które musi być ukarane, stygmatyzacja terrorystów w kontraście do *dobrych* Amerykanów, przyzwolenie na stosowanie tortur w imię wyższego dobra przenikały świat polityki po 11.09.2001 r. i wymiar sprawiedliwości. Budując „koalicję chętnych” i proklamując „właściwą drogę” przeciwdziałania terroryzmowi, Stany Zjednoczone uczyniły ze swojej kampanii moralną wojnę, co spowodowało, że podzieliły świat na wrogów i przyjaciół. Stoi to w sprzeczności z prawem międzynarodowym, które jest neutralne moralnie. Natomiast w Niemczech przedstawianie przestępców terrorystycznych ma wymiar bardziej normatywny, koncentrujący się na samym czynie, a nie na motywacji sprawcy²². Prowadzi to do tego, że sprawcy przestępstw posiadają godność osobową, taką samą jak inni obywatele. Peter Stüwe zaznacza również, że postrzeganie różnic kulturowych i wartości aktorów międzynarodowych jest bardziej nastawione na współpracę²³.

Polityka antyterrorystyczna – narracja i retoryka

Rzeczywiście zamierzona polityka antyterrorystyczna nie powinna być ogłaszana, gdyż może to zwiększyć oczekiwania opinii publicznej na zrealizowanie jej celów. Z większą uwagą i krytycyzmem obserwowane są porażki instytucji bezpieczeństwa, szczególnie w sytuacji, gdy wróg ma charakter międzynarodowy. Każdy kolejny atak terrorystyczny lub niepowodzenie rządu w wykryciu i ujęciu terrorystów będą wykazywały nieefektywność działań antyterrorystycznych, a tym samym osłabiały autorytet władzy. Również kwestie negocjacji i ustępstw w określonych przypadkach, a także okazjonalnej współpracy z państwami sponsorującymi terro-

²¹ Por. S. Sulowski, *Wolność i bezpieczeństwo w kontekście walki z terroryzmem*, Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon" 2016, nr XX, s. 8-24. Szerzej o różnicach w aktywności międzynarodowej USA i państw europejskich zob.: R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.

²² Choć np. udział w szkoleniu, obozach treningowych jest pewnym zamiarem.

²³ P. Stüwe, *Strafprozessuale und präventive Eingriffe im Licht der Verfassung – die Rechtsvergleich zwischen der BRD und den USA*, Doktorarbeit, Universität Frankfurt am Main 2012, s. 374-375.

ryzm będą uznane za błędne. Polityka antyterrorystyczna powinna być elastyczna, gdyż taka jest natura terroryzmu, oficjalne ogłaszanie tej polityki ogranicza lub wręcz niweczy pewne pola manewru. Błąd ten popełniła m.in. administracja G.W. Busha, deklarując globalną wojnę z terroryzmem²⁴.

Lamont Colucci uważa, że doktryna G.W. Busha, wypracowana w następstwie zamachów z 11.09.2001 r., jest formą współczesnych wojen krzyżowych. Używa na to sformułowania *crusading realism* (realizm krucjat). Amerykańskie wartości oraz idee zawarte m.in. w Deklaracji Niepodległości (1776 r.) odrodziły się w toksycznej więzi z zagrożeniem spowodowanym przez islamski fundamentalizm, użycie broni masowego rażenia oraz działalność państw zbójceckich²⁵. Polityka G.W. Busha wpisała się w absolutystyczne ujęcie walki organizacji terrorystycznych o charakterze religijnym posługujących się tą samą retoryką. Mark Juergensmeyer podkreślał, że współczesne organizacje religijne, jak Al-Qa'ida, postrzegają siebie jako część szerszego projektu rozważanego w kategoriach „wojny kosmicznej” (*cosmic war*), w której wierni muzułmanie zobligowani są do udziału w wojnie przeciwko złu. Wobec tego terroryzmie tylko postrzegany jest w kategorii użycia przemocy politycznej, lecz także uzyskuje usprawiedliwienie moralne²⁶. Narracja polityki antyterrorystycznej USA w kontrze stosowała te same metafory, odwołując się do moralności i idei dobra, które ma zostać zwyciężone przez złó. W przekazie publicznym, szczególnie u G.W. Busha wyraźnie zaobserwować można było realizację schematu: nazywanie (*naming*)→obwinianie (*blaming*)→twierdzenie (*claming*)→konfliktu (*conflict*). Usama bin Ladin i AQ stały się nieodzow-

²⁴ Por. W. Ostant, *Global War on Terrorism – między terrorem a terroryzmem*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 38, s. 134-155; E. Waško-Owsiejczuk, *Zwalczanie terroryzmu po 9/11 – nowe procedury i narzędzia amerykańskich służb specjalnych*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), dz. cyt., s. 247-259.

²⁵ L. Colucci, *Grand strategy transformed: 9/11 and the birth of crusading realism*, [w:] M.J. Morgan (red.), *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?*, New York 2009, s. 167.

²⁶ M. Juergensmeyer, *Terror in the mind of God*, Berkeley 2001, s. 149.

nym elementem retoryki walki z terroryzmem, używającej zdań twierdzących o nielegalności działań tej organizacji, w konsekwencji czego problem przeradzał się w konflikt wymagający szczególnych środków militarnych. USA jako hegemon na arenie międzynarodowej ze swoją koncepcją GWOT ustanowiły reguły przeciwdziałania terroryzmowi po 2001 r. opierające się – według Anny Corneli Beyer – na następujących założeniach:

- absolutnej dominacji (potęgi/siły) USA i relatywnej potęgi/siły innych aktorów zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu;
- aktywnym przymusie, wymuszaniu pewnych zachowań na państwach docelowych i innych podmiotach stosunków międzynarodowych;
- pasywnym przymusie poprzez wykorzystanie asymetrycznych współzależności;
- retorycznym wpływie poprzez kreowanie zwiększonej percepcji zagrożeń terrorystycznych; USA stały się prekursorem konsensusu tematycznego i interpretacyjnego zagrożeń;
- legitymizacji i autorytecie USA w kwestiach walki z terroryzmem międzynarodowym wśród elit politycznych, również europejskich; Stany Zjednoczone stały się po 11.09.2001 r. państwem ogólnego wpływu i konsensusu na arenie międzynarodowej w zakresie problematyki brutalnego ekstremizmu i terroryzmu²⁷.

Wojna z terroryzmem stała się centralnym paradygmatem polityki bezpieczeństwa G.W. Busha. Jeffrey Legro uważa, że można ten paradygmat nazywać nową ortodoksją polityki bezpieczeństwa²⁸. Objawia się ona na czterech płaszczyznach: poprzez wolę zniszczenia organizacji terrorystycznych na świecie, przeciwdziałania

²⁷ A.C. Beyer, *Counterterrorism and international power relations: the EU, ASEAN and hegemonic global governance*, London/New York 2010, s. 15.

²⁸ J.W. Legro, *Whence American internationalism*, „International Organization” 2000, vol. 54, no. 2, s. 253-289.

finansowemu wsparciu terrorystów przez państwa, ochronę interesów USA i ich obywateli wewnątrz i na zewnątrz oraz rozwiązywanie problemów generujących terroryzm (koncentrowanie się na źródłach)²⁹. Niemniej priorytet pierwszy i drugi (przynajmniej w interpretacji amerykańskiej, jeśli chodzi o zarzuty powiązania Iraku z Al-Qa'idą) wygenerował dwie wojny: w Afganistanie oraz Iraku. Republika Federalna Niemiec dołączyła do pierwszej, jednak jej retoryka była bardziej stonowana i przerzucona na zobowiązania sojusznicze. Po zamachach z 11.09.2001 r. zarówno rząd niemiecki, jak i obywatele deklarowali solidarność z narodem amerykańskim. Prasa europejska podsyciała atmosferę grozy i przerażenia, powtarzając, że ataki były wymierzone w zachodnią cywilizację i jej wartości. Koalicja czerwono-zielona (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands i Bündnis 90/Die Grünen*) z kanclerzem Gerhardem Schröderem i szefem dyplomacji Joschką Fischerem poparła rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1368 i 1376, które uznały akty terroryzmu za międzynarodowe zagrożenie dla pokoju na świecie i przyznawały zaatakowanym państwom prawo do indywidualnej lub kolektywnej obrony. Dnia 16.10.2001 r. Bundestag podjął decyzję o dołączeniu do kampanii afgańskiej. Początkowe poparcie Niemiec dla amerykańskiej krucjaty antyterrorystycznej, objawiające się m.in. wysłaniem żołnierzy Bundeswehry do Afganistanu, osłabło latem 2002 r. W toku kampanii wyborczej do Bundestagu problem Iraku stał się ważnym jej elementem. Maria Tomczak uważa, że ostra krytyka działań amerykańskich i interwencji zbrojnej w Iraku świadczy o *reorientacji polityki zagranicznej Niemiec i o ich własnej drodze*³⁰.

Impas w stosunkach amerykańsko-niemieckich, wywołany kryzysem irackim 2003 r., postrzega się jako odejście od zasad multilateralizmu, którymi Niemcy

²⁹ U. Schneckener, *War on Terrorism: Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, Berlin 2003, s. 4.

³⁰ M. Tomczak, *Elity niemieckie wobec „wojny z terroryzmem”*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 35, s. 3.

dotychczas się kierowały. RFN wyraźnie przeciwstawiła się Amerykanom—zabrała głos bez konsultacji ze swoim najważniejszym sojusznikiem. Opinia publiczna odebrała to jako reorientację w niemieckiej polityce zagranicznej w kierunku własnych narodowych interesów³¹. Argumentacja w debacie niemieckiej nad interwencją odwoływała się do postulatów prawnych, politycznych i etycznych. Szczególnie ostro krytykowana była koncepcja globalnej wojny z terroryzmem, a dokładniej użycie terminu *wojna* do zwalczania terroryzmu, który w Niemczech jest formą przestępczości zorganizowanej, a nie działań militarnych³². W kontekście Iraku nie znajdowano wystarczającego uzasadnienia do podjęcia interwencji. Jak wykazały badania amerykańskiego Centrum Badawczego Pew (*Pew Research Center*) pod koniec 2002 r., ponad 70% społeczeństwa niemieckiego opowiadało się przeciwko wojnie³³. Pikanterii dodała wypowiedź ówczesnej minister sprawiedliwości Herty Däubler-Gmelin, która na spotkaniu w Derendingen w połowie września bardzo krytycznie odnosiła się do metod polityki G.W. Busha, rzekomo porównując je do rozwiązań stosowanych przez Adolfa Hitlera³⁴. USA poprosiły o oficjalny list wyjaśniający od kanclerza w tej sprawie.

Przed zjednoczeniem stosunki niemiecko-amerykańskie opierały się na nierównoprawnym partnerstwie między supermocarstwem a państwem podopiecznym, które zwolniono z militarnej odpowiedzialności. Warto jednak zaznaczyć, że będące wtedy w opozycji CDU i CSU poparły politykę amerykańską w sprawie Iraku. Stanowisko rządu RFN w kwestii irackiej zbliżyło Niemcy do Francji oraz zacieśniło ich współdziałanie w realizacji unijnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Niemniej cele polityki bezpieczeństwa i zagranicznej nie

³¹ Zob. szerzej: P. Rudolf, *The Myth of the „German Way”: German Foreign Policy and Transatlantic Relations*, „Survival” 2005, vol. 47, no. 1, s. 133-151.

³² Zob. szerzej: M. Tomczak, dz. cyt., s. 22-31.

³³ *Amerikanische Umfrage: Deutsche lehnen Irak-Krieg vehement ab*, „Spiegel” (online), z dn. 04.12.2002 r.

³⁴ *Was hat Däubler-Gmelin wirklich gesagt?*, „Die Welt” (online), z dn. 22.09.2002 r.

uległy zmianie. Pojawiły się jedynie nowa strategia i nowe instrumenty. Zdaniem kanclerza Gerharda Schrödera Niemcy zaczęły wyrażać swoje interesy dobitniej na arenie międzynarodowej i nie ma w tym *nic negatywnego*, dlatego że sojusznicy Niemiec *robią również to samo*³⁵. Stąd trudno o potwierdzenie tezy o wyraźnej reorientacji. W Wytycznych Polityki Obronnej z 21.05.2003 r. stworzono warunki do uczestnictwa Bundeswehry w akcjach poza granicami w wykonaniu zobowiązań wynikających z *integracji europejskiej, partnerstwa transatlantyckiego i odpowiedzialności globalnej*³⁶. Jednak z wersji ostatecznej zniknęło wyrażenie zastosowania środków militarnych *niezbędnych dla wczesnej obrony przed zagrożeniem*, aby uniknąć pomyłki amerykańskiej wojny prewencyjnej w Iraku³⁷.

Niechęć do rozwiązań militarnych w Niemczech potęgowana była przez następne lata. Dnia 17.03.2013 r. we wpływowym tygodniku „Der Spiegel” ukazał się interesujący artykuł (pol. *uwolniony Guliwer*) zarzucający wojnie z terroryzmem propagowanie wartości amerykańskich za pomocą siły, gdzie podbój i generowanie ofiar wśród dziesiątków tysięcy cywilów innych państw uznawane jest za działania charytatywne³⁸.

GWOT administracji G.W. Busha została zastąpiona w 2009 r. przez Baracka Obamę określeniem *zagraniczne operacje interwencyjne (Overseas Contingency Operations – OCO)*. Zmiana retoryki nie wpłynęła na efektywność tej strategii, ale umożliwiła nowe impulsy w działaniach międzynarodowych na rzecz walki z terroryzmem. B. Obama zmienił również kampanię wobec państw muzułmańskich, po-

³⁵ *Für eine kooperative Weltordnung, Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, „Internationale Politik” 2003, nr 9, s. 13-14,*

<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2003/september/%E2%80%9Ef%C3%BCr-eine-kooperative-weltordnung%E2%80%9C>, 03.04.2015.

³⁶ P. Struck, *Wytyczne na temat polityki obronnej dla zakresu działania federalnego Ministra Obrony*, Berlin 2003, [w:] M. Medeński, P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2003, s. 40–64. Por. A. Zięba, *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*, [w:] R. Zięba (red.), dz. cyt., s. 131-132.

³⁷ M. Tomczak, dz. cyt., s. 34.

³⁸ *Der entfesselte Gulliver*, „Der Spiegel” (online), z dn. 17.03.2013.

szukując nowego partnerstwa (*new partnership*) we wzajemnych relacjach. Między innymi 27.01.2009 r. wybrał arabską telewizję satelitarną Al-Arabija na swój pierwszy wywiad, w którym obiecywał, że USA będzie *słuchać uważnie, pokonywać nieporozumienia i szukać wspólnej płaszczyzny*³⁹. B. Obama kontynuował walkę G.W. Busha z terroryzmem, kreatywnie podchodząc do strategii antyterrorystycznej. Jej trzonem oprócz metod charakterystycznych dla *soft power* i dochodzeń policyjnych są bowiem użycie siły militarnej oraz wywiad. Nieufność wobec metod policyjnych wynika z przekonania, że skazać można dopiero po dokonaniu przestępstwa, w tym przypadku najczęściej ataku terrorystycznego, esencją zaś antyterrorystycznego podejścia jest zapobieganie.

Szok, jakiego doznały Stany Zjednoczone Ameryki wraz z 11.09.2001 r., przekonał decydentów politycznych, że jedyną metodą walki z terroryzmem jest agresywna odpowiedź na niego⁴⁰. Operacje raketowe samolotów bezzałogowych, zapoczątkowane za czasów G.W. Busha, zintensyfikowała kolejna administracja rządowa. B. Obama autoryzował dziesięciokrotnie więcej ataków za pomocą dronów na terrorystów m.in. w Pakistanie, Somalii i Jemenie, w których ginęli też cywile, niż jego poprzednik⁴¹. Prezydent naraził się przy tym na masową krytykę i dyplomatyczną niewiarygodność w krajach muzułmańskich. Według ministerstwa obrony narodowej Pakistanu za pomocą tych ataków w okresie od 2008 r. do jesieni 2013 r. liczba zabitych bojowników powiązanych z AQ i talibami wyniosła ponad 2160 osób. Szacuje się, że nad terytorium Afganistanu tylko w 2016 r. do-

³⁹ Tekst wywiadu zob.: *Obama tells Al-Arabya peace talks should resume*, „Al-Arabya News” (online), z dn. 27.01.2009 r., <http://www.alarabiya.net/articles/2009/01/27/65087.html>, 02.06.2017.

⁴⁰ M. Rubin, *More creative military strategies are needed*, [w:] S. Gottlieb (red.), *Debating terrorism and counterterrorism: conflicting perspectives on causes, context, and responses*, Washington D.C. 2010, s. 218-220.

⁴¹ *Obama's covert drone war in numbers: the ten times more strikes than Bush*, „The Bureau Investigative Journalism” 2017, January 17, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-17/obamas-covert-drone-war-in-numbers-ten-times-more-strikes-than-bush>, 04.01.2017.

konano 1071 uderzeń, w wyniku których zginęło około 1389–1597 osób⁴². Wyeliminowano wielu czołowych terrorystów, m.in. lidera pakistańskich talibów Baitul-laha Mehsuda w sierpniu 2009 r., szefa operacji Al-Qa'idy Atijaha Abd al-Rahmana w sierpniu 2011 r. oraz działającego w Al-Qa'idzie na Półwyspie Arabskim (AQAP) kleryka propagandzistę Anwara al-Awlakiego we wrześniu 2011 r.

Cel prezydenta B.Obamy, jakim było ukaranie sprawców 11 września, został osiągnięty 02.05.2011 r. w Abbottabadzie, w Pakistanie przez zabicie Usamy bin Ladina (operacja *Neptun Spear*). Prezydent USA poniósł jednak klęskę w kwestii wojny domowej w Syrii i rozrostu tzw. Państwa Islamskiego. Jego następca Donald Trump deklaruje powrót do rozwiązań wypracowanych bezpośrednio po 11 września z silnym akcentem na rozwiązania siłowe.

Styl rządzenia poszczególnych prezydentów USA po 11.09.2001 r. określał politykę antyterrorystyczną poprzez wybór technik rozwiązywania konfliktu⁴³. Były to działania nakierowane na ukaranie wroga i zniwelowanie zagrożenia poprzez totalną eliminację (*complete elimination*). Nie zakładano, że strona przeciwna zmieni swoje działania lub zostanie do nich zmuszona, ale oczekiwano totalnego triumfu nad terroryzmem. W przypadku strategii rozwiązywania konfliktu ocena ryzyka odnosi się do ewaluacji zagrożeń terrorystycznych oraz kwestii, jak działalność terrorystyczna jest postrzegana: ważne są motywy i intencje. W takim ujęciu percepcja ta jest wysoce subiektywna, oderwana od rzeczywistości. Jeśli konflikt definiuje się subiektywną oceną, to dobór metod w celu rozwiązania problemu może być nieadekwatny do źródeł problemu. Dużą rolę odgrywają decydenci polityczni, nie tylko postać prezydenta, lecz także postaci doradców politycznych.

⁴² Zob. tamże: P.B. Johnston, A.K. Sarbahi, *The Impact of U.S. Drone Strikes on Terrorism in Pakistan and Afghanistan*, 21.04.2015 r., <http://patrickjohnston.info/materials/drones.pdf>, 03.06.2017.

⁴³ Zob. Szerzej na temat technik rozwiązywania konfliktów: H.C. Kelman, *An interactional approach to conflict resolution and its application to Israeli-Palestinian relations*, „International Interactions” 1979, vol. 6, no. 2, s. 99-122; N. Kaplowitz, *National self-images, perception of enemies and conflict strategies: psychopolitical dimensions of international relations*, „Political Psychology” 1990, vol. 11, no. 1, s. 39-82.

Strategię rozwiązywania konfliktu poprzez użycie siły wybrał G.W. Bush po 11 września i mimo złagodzenia narracji przez jego następcę polityka ta była kontynuowana w sferze praktyki⁴⁴. Ataki wymierzone w ludność cywilną mają szczególne znaczenie przy wyborze strategii. Cywile nie mogą bowiem sami ochronić się przed terroryzmem, stąd każdy atak postrzega się jako formę znęcania, w efekcie czego powstaje skłonność do podejmowania działań odwetowych. Szok wywołany wydarzeniami z 11 września 2001 r. spowodował wybór restrykcyjnej polityki względem nazwanego wroga – Al-Qa’idy – opierającej się na karaniu. Po raz pierwszy w historii walki z terroryzmem Stany Zjednoczone podjęły tak zmasowane działania antyterrorystyczne. Operacja *Enduring Freedom* w Afganistanie była w pierwszej fazie sukcesem. Reżim talibów szybko upadł, jednak z czasem zwycięstwo pod dowództwem USA okazało się „chimerą”⁴⁵.

Niezależnie od wyboru środków i metod, zarówno administracja G.W. Busha, jak i B. Obamy koncentrowała się na podobnych celach: odstraszenia przeciwnika, uspokojenia opinii publicznej oraz zdobycia poparcia dla ich polityki w kraju i zagranicą. B. Obama, również korzystając ze strategii rozwiązywania konfliktu, nakierował wybór środków i metod na rozwiązania dyplomatyczne o wymiarze pozytywnym, przynajmniej w pierwszej kadencji. Próbował odciąć się od swojego poprzednika poprzez: zakaz stosowania wzmocnionych technik przesłuchań (tortur), publiczne ogłoszenie planów zamknięcia więzienia w Guantanamo, ustalenie daty wycofania wojsk z Iraku oraz deklarację intensyfikacji wysiłków dyplomatycznych i wzmocnionej współpracy międzynarodowej. Wierzył przy tym, tak jak jego poprzednicy, że standardy demokratyczne promowane przez USA są jedynymi. Wcześniej jednak amerykańskie hasła wolności i równości, promocji demokracji

⁴⁴ K. A. Feste, *America responds to terrorism: conflict resolution strategies of Clinton, Bush and Obama*, New York 2011, s. 7.

⁴⁵ Por. W. Chin, *Operation „Enduring Freedom”: a victory for conventional force fighting an unconventional war*, [w:] T.R. Mockaitis, P.B. Rich (red.), *Grand strategy in the war against terrorism*, London, Portland 2003, s. 57-73.

oraz praw człowieka zostały naruszone przez G.W. Busha. W swojej wojnie z terroryzmem współpracował on z państwami, w których reżimy nie były demokratyczne (np. z Pakistanem), obnażając w ten sposób hipokryzję swojej polityki⁴⁶.

Działania G.W. Busha rozpatrywać można z perspektywy realizmu politycznego, B. Obama opierał się natomiast na interpretacji zagrożeń, nietrwale ustalonej, bliskiej podejściu konstruktywistycznemu. Konstruktywizm koncentruje się na identyfikacji tożsamości i interesów aktorów, przy czym rzeczywistość jest płynna, stale kreowana przez postrzegających. Z jednej strony B. Obama zdecydował się na wycofanie wojsk z Iraku, z drugiej zaś zwiększył siły zbrojne w Afganistanie. Odszedł od używania terminu *war on terror*, ale kontynuował jego realizację, np. nie decydując się na zamknięcie więzienia Guantanamo na Kubie i zwiększając naloty bezzałogowych statków powietrznych. Powrót do metod i rozwiązań wypracowanych w nurcie realizmu politycznego przez administrację G.W. Busha obserwować można w polityce D.Trumpa.

Istota polityki antyterrorystycznej

Trzonem polityki antyterrorystycznej USA i RFN jest osłabienie zdolności organizacji terrorystycznych do przeprowadzania ataków oraz odcięcie terrorystów od wsparcia zarówno finansowego, szkoleniowego, jak i logistycznego. W obydwu państwach stosowane są środki i metody specyficzne dla *soft power*⁴⁷, jak np. wysiłki dyplomatyczne oraz, w większej mierze promowane przez USA, środki militarne (*hard power*). Tradycyjna rola Niemiec jako mocarstwa cywilnego będzie zmierzała do preferowania rozwiązań charakterystycznych dla *soft power* takich

⁴⁶ Zob. szerzej: T.C. Wittes, *Freedom's unsteady march: America's role in building Arab democracies*, Washington D.C. 2008.

⁴⁷ Zob. przeciwny pogląd utrzymujący, że ani USA, ani żadne państwo europejskie nie stosuje *soft power* w swojej polityce antyterrorystycznej. P. O'Brien, *Counter-terrorism in Europe: the elusive search for order*, „European Security” 2016, vol. 25, no. 3, s. 368-371. Szerzej na temat kategorii *soft power* zob.: J. Nye, *Soft power – the means to success in the world politics*, New York 2004.

jak: współpraca międzynarodowa w dziedzinie tworzenia i przestrzegania prawa antyterrorystycznego, pomoc i wsparcie dla regionów zagrożonych eskalacją terroryzmu oraz bezpośrednie negocjacje z państwami sponsorującymi terroryzm, podejmowane w celu zaprzestania ich pomocy dla terroryzmu. Wykluczone są tu jednak negocjacje z organizacjami terrorystycznymi zarówno w koncepcji niemieckiej, jak i amerykańskiej. Mimo 24 czerwca 2015 r. prezydent B. Obama ogłosił, że podejmowanie negocjacji z terrorystami przez rodziny i bliskich osób uprowadzonych nie będzie karane. Pośrednio zezwolono indywidualnym osobom na płacenie okupów, a tym samym spełnianie żądań terrorystów.

Metody charakterystyczne dla tradycyjnej dyplomacji stosowane są w obydwu państwach. Stany Zjednoczone jednak bardziej koncentrują się po 11 września na eliminacji przywódców terrorystycznych, likwidacji baz operacyjnych i bezpośredniej konfrontacji z państwami sponsorującymi terroryzm (np. poprzez zamrażanie ich aktywów finansowych). Na przykład twarda taktyka oparta na komponencie militarnym walki z terroryzmem może co prawda zmusić liderów terrorystycznych do ucieczki z terytorium, na którym do tej pory czuli się bezpiecznie (casus Afganistan) i osłabić organizację, ale jednak może również przyczynić się do rozproszenia członków organizacji w regionie i tworzenia odprysków organizacji mniejszych osobowo, a przez to skuteczniejszych. Również taktyka nakierowana na eliminację terrorystów powoduje straty wśród lokalnej ludności, co w konsekwencji skutkuje brakiem poparcia oraz agresją. Strategia ta może przyczynić się do eskalacji terroryzmu.

Reagowanie na ataki

Ataki terrorystyczne nie powinny wywoływać sytuacji kryzysowej w państwie – terroryzm należy traktować jako zagrożenie naturalnie występujące, prawdopodobne i możliwe. W momencie incydentu nie należy sztucznie go wzmacniać, reagu-

jąc emocjonalnie, co w retoryce G.W. Busha zaobserwować było można poprzez używanie przez niego wyrażen: *wojna (war)* i *pokonanie (deafeating)*. Takie porównania podnoszą status terrorystów do rangi równego partnera i zwiększają oczekiwania opinii publicznej wobec błyskawicznego zwycięstwa nad terroryzmem. W RFN-ie funkcjonuje bardziej stonowany przekaz, traktujący terroryzm nie w kategoriach wojennych, ale jako rodzaj przestępczości kryminalnej. Wzmocniona rola informatora mediów w zakresie stanowiska należy zazwyczaj do policji landowych (krajowych), ministrów spraw wewnętrznych krajów, a dopiero w dalszej kolejności Federalnego Urzędu Kryminalnego (Bundeskriminalamt – BKA) i federalnego ministra spraw wewnętrznych jako zwierzchnika.

Pierwsze kroki skutecznej polityki antyterrorystycznej w momencie wystąpienia ataku winny być nakierowane na zniwelowanie psychologicznych korzyści, jakie mogą osiągnąć terroryści za pomocą strachu. Reakcja opinii publicznej wzmacniana jest retoryką władz, mogącą potęgować stan zagrożenia (narracja G.W. Busha po 11 września). Sukces kampanii terrorystycznych według Andrew Silke’a można sprowadzić do czterech elementów⁴⁸:

1. prowokacji –atak terrorystyczny jest nakierowany na wywołanie reakcji państwa. Od momentu jego wystąpienia terroryści nie są traktowani jak zwyczajni przestępcy. Ich status zaczyna podlegać specjalnym normom wrogów publicznych, mierzalnym w kategoriach moralnych;
2. eskalacji – zwiększająca się bezwzględność ataków wpływa na zaostrzenie norm i systemów bezpieczeństwa oraz ochrony. Często władza zwiększa swoje kompetencje w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa kosztem wolności obywatelskiej (USA: *Patriot Act*, RFN: *Pakiety Antyterrorystyczne*) oraz w zwalczaniu terroryzmu,

⁴⁸ A. Silke, *The psychology of counter-terrorism: critical issues and challenges*, [w:] A. Silke (red.), *The psychology of Counter-Terrorism*, New York/London 2011, s. 4. Zob. A. Zięba, *Badania nad terroryzmem w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 234-235.

stosując nielegalne metody (USA: więzienie w Guantanamo Bay⁴⁹, tajne więzienia CIA w Europie);

3. winy – okrucieństwo obu stron konfliktu oraz propaganda i kontrpropaganda wywołują debatę publiczną (napięcia oraz polaryzację opinii publicznej obserwować można szczególnie w zachodnich państwach Unii Europejskiej);

4. przetrzymania – faza końcowa tego łańcucha, w której terrorystom udaje się złamać morale w państwie i zjednać sobie częściowe poparcie społeczne oraz podtrzymać konflikt. Wiara w ostateczne zwycięstwo terrorystów i zwiększające się koszty państwa przeznaczone na działania kontrterrorystyczne osłabiają pozycję negocyjacyjną władzy (Afganistan, Irak, Syria, w przypadku RFN-u w latach 70. XX wieku – Niemiecka Jesień). W pewien sposób można to odnieść do fenomenu zagranicznych bojowników (*foreign fighters*), tak licznie dołączających zarówno do tzw. Państwa Islamskiego, jak i innych organizacji działających na terenie Iraku i Syrii.

Polityka informacyjna i ocena zagrożenia

Dużym wyzwaniem dla systemu bezpieczeństwa jest umiejętnie prowadzona polityka medialna. Przesadny dramatyzm wywołuje reakcję oczekiwaną przez terrorystów, a także sprzyja wzmocnieniu pozycji państwa w forsowaniu nowelizacji prawa, polegających na ograniczaniu praw i wolności obywatelskich w imię walki

⁴⁹ W związku z doniesieniami w Guantanamo Bay również w Niemczech powołano komisję śledczą w sprawie Federalnej Służby Wywiadowczej (Bundesnachrichtendienst – BND), która w latach 2006-2009 zbierała materiały o osobach podejrzanych o terroryzm. Komisja miała zbadać, czy niemieckie służby bezpieczeństwa nie łamały zakazu stosowania tortur poprzez udzielanie Amerykanom informacji, które mogłyby posłużyć do zatrzymania osób podejrzanych o terroryzm, a w konsekwencji do ich torturowania i nieludzkiego traktowania. Punktem zaczepienia były dwa przypadki obywateli niemieckich: Murata Kurnaza i Muhammeda Hajdara Zammara, których najpierw uprowadzono, a potem podawano torturom. Niemieccy śledczy z Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA) brali udział w przesłuchaniu podejrzanych w Damaszku i Guantanamo. Komisja jednak nie sporządziła finalnego raportu, a sprawa została zatuszowana. W tym samym czasie w USA komisja powołana do zbadania działań Narodowej Agencji Bezpieczeństwa (National Security Agency – NSA) również nie wypracowała żadnych konkluzji.

z terroryzmem. W obydwu krajach piętnowany jest terroryzm i obserwowany tzw. syndrom *CNN live*⁵⁰. Korzyści psychologiczne w promowaniu zdarzeń terrorystycznych obserwowane są zarówno po stronie organizacji terrorystycznej, jak i państw go zwalczających. Współczesne media są także idealnym narzędziem do prowadzenia globalnej komunikacji w ramach działań dyplomatycznych. Ważnym elementem prowadzenia polityki antyterrorystycznej wymierzonej przeciwko terroryzmowi międzynarodowemu są portale i kanały informacyjne, np. przed inwazją na Irak komunikowano się z Saddamem Husajnem przez media, przedstawiając dramatyczne scenariusze w razie potencjalnego braku woli współpracy z jego strony. Media stają się narzędziem odstraszenia, gdy są wykorzystywane przez władze do prezentacji swojego stanowiska, niemniej jednak np. oficjalnie prowadzona przez telewizję, radio i Internet publiczna dyplomacja USA nie odnosi w tym zakresie sukcesów. Pożądanych efektów nie przynoszą np. sfinansowana arabskojęzyczna telewizja Al-Hurra czy stacja radiowa Al-Sawa, mające za zadanie przedstawiać pozytywny wizerunek USA w świecie arabskim. Nie odgrywają one takiej roli jak np. w czasach zimnej wojny Radio Wolna Europa (*Radio Free Europe*) lub Głos Ameryki (*Voice of America*)⁵¹.

Kolejnym czynnikiem upublicznianym przez państwa są oceny zagrożenia terrorystycznego. Należy sceptycznie odnosić się do statystyk dotyczących terroryzmu, dlatego że pokazują one zaledwie niewielką część jego natury i siły oddziaływania. Każdy incydent terrorystyczny jest jednostkowy w czasie i przestrzeni, niezależnie czy *modus operandi* wcześniej było już wykorzystane. Dane, tworząc zbiór liczb, nie obrazują złożoności sytuacji i specyfiki terrorystycznej oraz zdolności operacyjnych konkretnych ugrupowań. Nie ma jednakowego ataku, gdyż okolicz-

⁵⁰ Zob. szerzej: T. R. Aleksandrowicz, *Terroryzm jako teatr: kultura szoku i przekraczania granic etycznych*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), dz. cyt., s. 206-216.

⁵¹ B. L. Nacos, *There is a need to focus more on building bridges*, [w:] S. Gottlieb (red.), dz. cyt., s. 216.

ności i uwarunkowania różnią się od siebie. Zbytняя wiara w prognozy i dane statystyczne szczególnie obserwowana jest w USA. W Unii Europejskiej publikowane są – przez Europejski Urząd Policji (Europol) przy współpracy z Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (Eurojust) – raporty Te-Sat, będące zbiorem danych dotyczących przestępstw (lub prób popełnienia czynów zabronionych) zakwalifikowanych przez państwa członkowskie jako terrorystyczne lub o charakterze terrorystycznym oraz osób zatrzymanych w związku z terroryzmem⁵². W Niemczech corocznie wydawany jest szczegółowy raport Urzędu Ochrony Konstytucji (*Verfassungsschutzbericht*), poświęcony w znacznej części politycznie motywowanej przestępczości (*Politisch Motivierte Kriminalität* – PMK) z wyróżnieniem ekstremizmu prawicowego, lewicowego, terroryzmu islamskiego i innych zewnętrznych ruchów zagrażających bezpieczeństwu (organizacje działające międzynarodowo z wyjątkiem tych o podłożu islamskim)⁵³. Zarówno raporty unijne, jak i niemieckie pokazują pewne trendy, nie dając jednak odpowiedzi na pytanie o ich przyczyny.

Wnioski

Paul S. Oh z West Point uważa, że reakcja USA na wydarzenia 11 września była „upośledzona” przez kulturę strategiczną państwa i kulturę instytucjonalną amerykańskich agencji wywiadowczych. Jako dominująca demokracja Stany Zjednoczone drastycznie różnią się od innych państw oraz mają inne wyobrażenie o świecie i polityce. Z kolei agencje wywiadowcze nie były scentralizowane, co było skutkiem *National Security Act* (NSA) z 1947 r. Separacja obowiązków i odpowiedzialności w ramach Wspólnoty Wywiadowczej (Intelligence Community) satysfakcjonowała większość decydentów politycznych przed 11 września i powodowała ry-

⁵² Zob. raporty „Te-Sat”: *EU-Terrorism Situation and Trend Report* z lat 2007-2017 na oficjalnej stronie Europolu, <https://www.europol.europa.eu/>.

⁵³ Raporty dostępne na stronach Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz–BfV), <https://www.verfassungsschutz.de/>.

walizację między poszczególnymi instytucjami. Szczególnie federalne organa ścigania chciały utrzymać swoją dominującą rolę w działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej wewnątrz kraju⁵⁴. Rywalizacja wewnętrzna służb wpływa również obecnie na politykę zagraniczną USA w zakresie chociażby rozwiązania problemu wojny domowej w Syrii.

Administracja amerykańska koncentrowała się przede wszystkim na ukaraniu sprawców zamachów terrorystycznych, poszerzając tę listę o państwa wspierające (lub rzekomo wspierające, jak w przypadku Iraku). Uznawano jednak, że ich akcja militarna powinna być poparta wysiłkiem międzynarodowym, gdyż zagrożona jest wspólna cywilizacja. Apelowano do wszystkich narodów, które mogą stać się celem ataków terrorystycznych, o współpracę w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi. USA przy tym deklaruje pomoc w tej walce, dzieląc się (niechętnie) danymi wywiadowczymi i koordynując wysiłki międzynarodowe egzekwujące prawo. Ze względu na to, że terroryzm porównuje się do zbrodni masowych mordów, wypracowano pojęcie obrony przeciwko terroryzmowi, którego celem jest obalenie władzy. Nie przewidziano jednak konsekwencji w postaci destabilizacji atakowanych państw i regionów. Wojna w Iraku miała więc skutek odwrotny od zamierzonego. Dnia 01.05.2003 r., gdy G.W. Bush na pokładzie lotniskowca USS Abraham Lincoln obwieszczał triumf wojny z terroryzmem i usunięcie Saddama Husajna jako rzekomego sojusznika Al-Qa'idy nie przypuszczał, że upadek Bagdadu spowoduje lawinowy rozrost AQ oraz powstanie jej filii regionalnych i nabór nowych członków⁵⁵. W konsekwencji to właśnie inicjatywy pod przewodnictwem USA w Afganistanie i Iraku pod szyldem wojny z terroryzmem doprowadziły do najkrwawszej destabilizacji w regionie i rozrostu na terenie Wielkiej Syrii prężnie

⁵⁴ P.S. Oh, *Reorganizing the U.S. Intelligence Community*, [w:] M.J. Morgan (red.), *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?*, New York 2009, s. 34-35. Por. A. Miśsiuk, *Uwarunkowania rozwoju i powstania amerykańskich służb specjalnych*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *dz. cyt.*, s. 128-152.

⁵⁵ N. Chomsky, *dz. cyt.*, s. 28.

działającej organizacji terrorystycznej, hybrydy Al-Qa'idy pod nazwą Państwo Islamskie. Wojna prewencyjna G.W. Busha zdaniem Noama Chomsky'ego jest koncepcją, którą można umieścić w kategorii *zbrodni wojennych: ze względu na jej subiektywny charakter eliminowania zagrożenia wyobrazonego lub zmyślnego*⁵⁶. Krótkowzroczność i zaufanie do rozwiązań siłowych, brak uwzględniania uwarunkowań historycznych, politycznych, kulturowych, ekonomicznych w regionach generujących terroryzm kontynuowana jest w dalszym ciągu przez kolejne amerykańskie administracje. USA przyjęły strategię zapobiegania terroryzmowi poprzez agresywne użycie środków militarnych i wysiłków wywiadowczych.

Z kolei polityka antyterrorystyczna Niemiec odwołuje się do tradycyjnych mechanizmów dyplomacji i *soft power*. Niemcy wspierają przede wszystkim użycie multilateralnych sankcji ekonomicznych i politycznych wobec państw sponsorujących terroryzm i współpracę policyjną przeciw grupom terrorystycznym. Uznają te mechanizmy za najbardziej efektywne w niszczeniu ugrupowań i sieci. W celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się ideologii antyterrorystycznej promują dyplomację publiczną i pomoc zagraniczną oraz humanitarną. Działanie takie bardziej koncentruje się na odpowiadaniu na zagrożenia terrorystyczne po wystąpieniu konkretnego wydarzenia. Na forum wewnętrznym objawia się to przede wszystkim jako ściganie i karanie sprawców przestępstw terrorystycznych. Niemcy, podobnie jak państwa członkowskie Unii Europejskiej, uważają, że zwalczanie terroryzmu nie powinno odbywać się kosztem wolności jednostki i jej praw. Często są też inicjatorem rewizji porozumień zawieranych z USA o zwalczaniu terroryzmu, zwłaszcza dotyczących wymiany danych osobowych pasażerów transatlantyckich linii lotniczych i danych o stanie kont bankowych osób podejrzewanych o terroryzm⁵⁷.

⁵⁶ Tamże, s. 20 i 25-27. Por. J. A. Köckritz, *Der >>Krieg gegen den Terrorismus<< an seiner >>zweiten Front<<. Amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 in Südostasien*, Baden-Baden 2010, s. 144-146.

⁵⁷ A.L. Porter, A. Bendiek, *Counterterrorism cooperation in the transatlantic security community*, „European Security”, December 2012, vol. 21, no. 4, s. 498; A. Cottey, *Security in 21st Century*

Rozwiązania traktujące terroryzm w kategoriach przestępstwa nie uchroniły jednak Niemiec przed zamachami indywidualnych sprawców w 2016 r. oraz lawinowym wzrostem osób zafascynowanych skrajną ideologią dżihadyzmu. Zarówno rozwiązania prawno-karne promowane w RFN, jak i środki i metody militarne charakterystyczne dla zewnętrznych działań USA nie niwelują zagrożenia terroryzmem międzynarodowym.

Podsumowując podjętą próbę analizy porównawczej podejścia do przeciwdziałania terroryzmowi w obydwu krajach, można stwierdzić, że (1) podstawowa różnica dotyczy samego ujmowania zjawiska terroryzmu. W USA dominuje pojęcie *wojny*, w RFN – *przestępstwa*. Wpływa to na (2) wybór innej strategii zwalczania terroryzmu, przewidującej odmienne rozłożenie akcentów na wewnętrzne (RFN) i zewnętrzne (USA) wymiary polityki bezpieczeństwa. Paradygmat terroryzmu jako przestępstwa wskazuje na przewagę wewnętrznych działań antyterrorystycznych, opartych na wykrywaniu, ściganiu i karaniu terrorystów oraz zapobieganiu odrażdżaniu się struktur terrorystycznych oraz na odpowiednich możliwościach operacyjnych. Paradygmat wojny z kolei domaga się priorytetu działań zewnętrznych, takich jak naciski, odwet, operacja wojskowa. Zarówno USA, jak i Niemcy (3) implementują swoje prawo karne do międzynarodowych rozwiązań, dzięki czemu zwiększają zakres kryminalizowanych i penalizowanych przestępstw terrorystycznych oraz umożliwiają tym samym współpracę w zakresie identyfikacji, śledzenia, ekstradycji i wydawania osób podejrzanych oraz ścigania w kraju. (4) Ataki terrorystyczne szczególnie w latach 70. XX wieku i współcześnie są katalizatorem zmian prawnych w Republice Federalnej Niemiec. W USA zamachy z 11 września zainicjowały poważne zmiany w działaniach i zachowaniach politycznych. (5) Instytucjonalizacja i rozwój systemu antyterrorystycznego w RFN (przepisy prawa karne-

Europe, Basingstoke 2013, s. 213-214. Szerzej zob.: K. Archik, *US-EU Cooperation Against Terrorism*, „CRS Report for Congress”, December 1, 2014, Congressional Research Service, Washington D.C.

go, kompetencje instytucji i organów zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu) spowodowane były w znacznym stopniu terroryzmem wewnętrznym. Transformacja systemu antyterrorystycznego Stanów Zjednoczonych została wprowadzona dopiero po 11.09.2001 r., ale już w okresie zimnej wojny było widoczne przywiązanie do wojskowych rozwiązań w walce z terroryzmem.

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza strategii antyterrorystycznych Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Republiki Federalnej Niemiec po zamachach z 11.09.2001 r. Analiza i wnioskowanie są oparte na zbadaniu założeń programowych i rzeczywistych działań ich polityk antyterrorystycznych, tj. definiowania terroryzmu, oceny zagrożenia, reagowania na ataki terrorystyczne oraz prowadzonej polityki informacyjnej (medialnej). Kluczowym będą odniesienia do pojmowania terroryzmu w kategoriach wojny i przestępstwa, które przełożą się na zakres stosowanych przez oba państwa różniących się środków i metod ich polityk bezpieczeństwa. USA są zwolennikiem traktowania terroryzmu jako wojny i preferują rozwiązania militarne, Niemcy natomiast – jako przestępstwa, dlatego też popierają zdywersyfikowane sposoby przeciwdziałania terroryzmowi z akcentem na współpracę międzynarodową.

US AND GERMAN COUNTERTERRORISM STRATEGIES AFTER SEPTEMBER 11, 2001

Abstract

The aim of this article is to analyse the counterterrorism strategies of the United States of America and the Federal Republic of Germany after the September 11, 2001 attacks. Analysis and inference are based on the examination of program assumptions and the actual activities of their counterterrorism policies, the risk assessment, definition of terrorism, response to terrorist attacks and information

(media) policy. The central issue refers to the understanding of terrorism in terms of war and crime, which impacts on the range of means and methods of both states' respective security policies.. On the one hand, the US is a proponent of treating terrorism as war, and therefore prefer military solutions. Whereas Germany has considered terrorist acts as crimes, subsequently supporting diversified ways of counteracting terrorism with an emphasis on international co-operation.

Bibliografia:

Artykuły i opracowania:

- T. H. Anderson, *Bush's Wars*, New York 2011.
- K. Archik, *US-EU Cooperation Against Terrorism*, „CRS Report for Congress”, Congressional Research Service, Washington D.C., December 1, 2014. .
- B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
- A. C.Beyer, *Counterterrorism and international power relations: the EU, ASEAN and Hegemonic Global Governance*, London/New York 2010.
- B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012.
- N. Chomsky, *Hegemonia albo przetrwanie: Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, Warszawa 2005.
- A. Cottey, *Security in 21st Century Europe*, Basingstoke 2013.
- S. Gottlieb (red.), *Debating terrorism and counterterrorism: conflicting perspectives on causes, context, and responses*, Washington D.C. 2010.
- B. de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance: a Comparative Study*, New York 2011.
- K.A. Feste, *America responds to terrorism: conflict resolution strategies of Clinton, Bush and Obama*, New York 2011.
- K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm: materia ustawowa*, Warszawa 2009.
- R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.
- J.A.Köckritz, *Der "Krieg gegen den Terrorismus" an seiner "zweiten Front". Amerikanische Außen – und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 in Südostasien*, Baden-Baden 2010.
- J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
- R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005.
- J.W. Legro, *Whence American internationalism*, „International Organization” 2000, vol. 54, no. 2, s. 253–289.
- B.H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959.
- M. Medeński, P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2003.

- T.R. Mockaitis, P.B. Rich (red.), *Grand strategy in the war against terrorism*, London, Portland 2003.
- M.J. Morgan (red.), *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?*, New York 2009.
- J. Nye, *Soft power – the means to success in the world politics*, New York 2004.
- W. Ostant, *Global War on Terrorism – między terrorem a terroryzmem*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 38, s. 134-155.
- K. Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion-RAF*, Baden-Baden 2004.
- A.L. Porter, A. Bendiek, *Counterterrorism cooperation in the transatlantic security community*, „European Security” 2012, vol. 21, no. 4, s. 497-517.
- P. Rudolf, *The Myth of the „German Way”: German Foreign Policy and Transatlantic Relations*, „Survival” 2005, vol. 47, no. 1, s. 133–151.
- U. Schneckener, *War on Terrorism: Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, Berlin 2003.
- A. Silke (red.), *The psychology of Counter-Terrorism*, New York/London 2011.
- J.D. Simon, *The terrorist trap: America's experience with terrorism*, Bloomington 1994.
- Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Warszawa 2016.
- P. Stüwe, *Strafprozessuale und präventive Eingriffe im Licht der Verfassung – die Rechtsvergleich zwischen der BRD und den USA*, Doktorarbeit, Universität Frankfurt am Main 2012.
- S. Sulowski, *Wolność i bezpieczeństwo w kontekście walki z terroryzmem*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2016, nr XX, s. 8-24.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- M. Tomczak, *Elity niemieckie wobec „wojny z terroryzmem”*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 35.
- T.C. Wittes, *Freedom's unsteady march: America's role in building Arab democracies*, Washington D.C. 2008.
- S. Wojciechowski, *Terroryzm – analiza pojęcia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 54-60.
- A. Zięba, *Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu. Analiza porównawcza*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 34, s. 126-152.
- R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.

Źródła internetowe:

Strafgesetzbuch (StGB), www.gesetze-im-internet.de/stgb.
United States Code (2017), <http://uscode.house.gov/>.

Autorzy

Olgherd Annusewicz – politolog, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, zastępca dyrektora Ośrodka Analiz Politologicznych UW.

Karolina Brylska – medioznawca, politolog, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o mediach, pełni funkcję zastępcy kierownika Laboratorium Badań Medioznawczych Uniwersytetu Warszawskiego, trener wystąpień publicznych i medialnych.

Aleksandra Gasztold – politolog, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych, Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, stypendystka m.in. Uniwersytetu Indiana w Bloomington, Uniwersytetu w Konstancji i Uniwersytetu Wiedeńskiego, ekspert Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Paweł Malendowicz – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy w Zakładzie Teorii Polityki.

Tomasz Matynia – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, od listopada 2015 roku szef Gabinetu Politycznego Ministra Zdrowia.

Konrad Niklewicz – dziennikarz prasowy i urzędnik państwowy, doktor nauk społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Krzysztof Tomaszewski – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent studiów podyplomowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu w Genewie, kierownik Podyplomowego Studium Promocji Wiedzy o Polsce na Wydziale Prawa i Administracji UW.

Krzysztof Tomaszewski – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent studiów podyplomowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu w Genewie, kierownik Podyplomowego Studium Promocji Wiedzy o Polsce na Wydziale Prawa i Administracji UW.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” jest elektronicznym czasopismem naukowym (ISSN: 2084-5294) i z liczbą 8 punktów znajduje się na liście czasopism punktowanych MNiSW (grudzień 2016 r.)

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Uprzejmię informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka ([tutaj](#)) oraz w wysyłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres: epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1.Imię i nazwisko Autora

2.Język publikacji: polski lub angielski

3.Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4.Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5.Słowa kluczowe: 5

6.Tekst podstawowy: czcionka Calibri „12”, wyjustowany

7.Ustawienia strony: standardowe

8.Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9.Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,

<http://internetstandard.pl/artykuły/45301.html>, 6.12.2004.

10. Bibliografia:

wg wzoru:

P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa 2011.

11.Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

12. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

13. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć na prośbę Redakcji:

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesłać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 69 pok. 215, 00-927 Warszawa
tel. +48 604 737 015, 22 552 37 32

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship (honorary authorship)*** mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/współautorem publikacji.