

ROMAN KISIEL, JUSTYNA NURKIEWICZ  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**DZIAŁANIA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH  
NA RZECZ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH  
ZAMIESZKUJĄCYCH WSCHODNIĄ POLSKĘ  
(ASPEKTY HISTORYCZNE I PRAWNE)**

**Local self-governments' actions towards national minorities living in  
Eastern Poland (historical and legal aspects)**

SŁOWA KLUCZOWE: samorząd terytorialny, mniejszości narodowe, wschodnia Polska

KEYWORDS: self-governments, national minorities, Eastern Poland

**ABSTRACT:** The cultural diversity and related diversity of the national population within the country have been and probably will be important in shaping the history of the state. Through the diversity of this phenomenon, wanting to discuss the current situation of national minorities in Eastern Poland, the division of work on thematic chapters has been made. The purpose of this article is to present the activity of local government authorities for national minorities in Eastern Poland. This work was divided into two sections: theoretical and empirical parts. In the theoretical part, the Polish literature (including publications of minorities associations) and legislation have been used. In the empirical part the results of a survey that was carried out on a sample of 200 respondents have been used. The aim of the research was to identify the situation of the representatives from national minorities from Eastern Poland and also the achievement of the State policy for improvement the living conditions of these groups.

## **Wstęp**

Polityka Polski wobec mniejszości narodowych była odmienna w różnych okresach historycznych. Powodowało to różne oczekiwania tych społeczności w odniesieniu zarówno do ich sytuacji prawnej, jak i społecznej. Istotna zmiana w polityce naszego państwa wobec mniejszości miała miejsce na początku lat 90. XX w. Nie bez znaczenia w tej sytuacji było też wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, w wyniku czego konieczna stała się akceptacja praw osób należących do mniejszości narodowych.

Ze względu na wydarzenia historyczne, obszar Wschodniej Polski zamieszkuje wielu przedstawicieli mniejszości narodowych i grup etnicznych. W wyniku tego polityka na rzecz wymienionych grup była, jest i prawdopodobnie będzie istotna nie tylko w ramach działań międzynarodowych czy krajowych, ale także lokalnych – samorządowych. Ta strategia polityczna polega na rozpoznawaniu potrzeb, zachowań oraz oczekiwów społecznych jako znaczących w państwie. Mimo istotności tych działań współcześnie nie ustalono jednoznacznej po-wszechnie uznawanej w stosunkach międzynarodowych definicji „mniejszości narodowych”. Wynika to z faktu, że w przeciwieństwie do obywatelstwa określonego przez prawo, narodowość jest stanem świadomości, z czego wynika identyfikacja z określona grupą etniczną (Janusz/Bajda 2000, 15).

Często określenia mniejszość narodowa i grupa etniczna są używane zamiennie, co nie jest do końca słuszne. Różnice między mniejszością narodową a grupą etniczną określa Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym ze stycznia 2005 r. Według tego dokumentu mniejszość narodowa to grupa spełniająca poniższe warunki:

- ma własny język, kulturę i tradycję oraz dąży do ich zachowania,
- jest mniej liczna od pozostałej ludności RP,
- zna historię swojego narodu,
- przodkowie tej wspólnoty zamieszkiwali obecne terytorium RP przez co najmniej 100 lat,
- członkowie grupy identyfikują się z narodem we własnym państwie,
- osoby należące do tej wspólnoty posiadają obywatelstwo polskie.

Mniejszość etniczna charakteryzuje się tymi samymi, ww., cechami, nie spełniając jednak ostatniej z nich – nie posiada własnego państwa (Turnsek i in. 2009, 10).

Wobec obu tych grup realizowana jest szczególna strategia polityczna, polegająca na rozpoznawaniu potrzeb, zachowań oraz oczekiwów przedstawicieli zarówno mniejszości narodowych, jak i grup etnicznych. Obecnie ze względu na dużą liczbę migracji międzynarodowych ludności problematyka wielonarodowości odgrywa coraz większą rolę w wielu krajach, w tym także w Polsce. Ze względu na fakt, że znaczny odsetek obywateli kraju to obcokrajowcy, istotne stają się nie tylko działania władz krajowych, ale także tych o mniejszym zasięgu – samorządów terytorialnych (Klimkiewicz 2003, 332).

Pracy przyświecały dwa cele: poznawczy (rozpoznanie potrzeb, zachowań i oczekiwów mniejszości narodowych oraz dokonanie oceny tego zjawiska) i teoretyczny, związany ze sformułowaniem założeń koncepcji działań państwa. Główną hipotezą było stwierdzenie, czy Polska jest dobrym miejscem do życia dla mniejszości narodowych.

## **Mniejszości narodowe w Polsce**

Polska ma bardzo interesującą i jednocześnie długą historię. Z tego powodu przesłanek tworzenia się państwa wieloetnicznego należy szukać już w 1385 r., kiedy Rzeczpospolita Polska została złączona unią personalną z Wielkim Księstwem Litewskim. Obejmowała ona wówczas ziemie obecnej: Litwy, Białorusi, Ukrainy i Polski. Jednak początki ruchów mniejszościowych są związane głównie z konsekwencjami późniejszych burzliwych wydarzeń, jakie wystąpiły na terenie prawie całej Europy. Jednym z najistotniejszych z nich była I wojna światowa, w wyniku której kontynent europejski zamieszkiwało ok. 85 mln osób będących przedstawicielami mniejszości narodowych. W tym okresie konflikty narodowościowe lokalizowały się głównie w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym również w Polsce. Obszar odrodzonego państwa polskiego po 123 latach niewoli zamieszkiwał stosunkowo wysoki odsetek osób innej narodowości niż polska. Na podstawie kryterium językowego mniejszości narodowe w tym okresie stanowiły 31,1% ludności ogółem (Adamowicz 2002, 18–19).

Przez wiele lat sytuacja przedstawicieli mniejszości narodowych była skomplikowana. Trudne warunki życia, brak pomocy ze strony władz państwowych dotykały obywateli niemal wszystkich państw europejskich należących do grup mniejszościowych, w tym także Polski (Kisiel/Satkiewicz 2008, 3–6). Ze względu na wydarzenia historyczne od XIV w. Polska była krajem o zróżnicowanej strukturze narodowościowej. Dlatego też kwestie związane z przynależnością etniczną i państwową są elementem polityki wewnętrznej i zewnętrznej kraju. Od zakończenia II wojny światowej do 1989 r. Polska, z kraju o zróżnicowanej strukturze etnicznej, stała się państwem prawie jednolitym pod tym względem (Rąkowski 2006, 4–5). W systemie komunistycznym mniejszości narodowe były tolerowane przez władze państwowie, jednak dążono do pozbawienia tych grup większości praw. Działania zmierzające do poprawy warunków przedstawicieli tych społeczności ponownie rozpoczęto po 1989 r. Istotność poprawy warunków grup mniejszościowych w polityce wewnętrznej Polski (jak i dostrzeganie konieczności interwencji w tym zakresie na arenie międzynarodowej) jest szczególnie zauważalna w przełomowych dla kraju momentach, np. w związku z transformacją ustrojową czy wejściem Polski do UE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://mazowsze.hist.pl/files/Mazowieckie\\_Studia\\_Humanistyczne/Mazowieckie\\_Studia\\_Humanistyczne-r2005-t11-n1-2/Mazowieckie\\_Studia\\_Humanistyczne-r2005-t11-n1-2-s55-85/Mazowieckie\\_Studia\\_Humanistyczne-r2005-t11-n1-2-s55-85.txt](http://mazowsze.hist.pl/files/Mazowieckie_Studia_Humanistyczne/Mazowieckie_Studia_Humanistyczne-r2005-t11-n1-2/Mazowieckie_Studia_Humanistyczne-r2005-t11-n1-2-s55-85/Mazowieckie_Studia_Humanistyczne-r2005-t11-n1-2-s55-85.txt) [dostęp 29.03.2015].

## Prawa mniejszości narodowych w przepisach międzynarodowych i krajowych

Pierwsze przesłanki tworzenia się prawodawstwa na rzecz mniejszości narodowych pojawiły się już pod koniec XVIII w. W tym okresie powstał pionierski dokument mający znaczenie międzynarodowe, powszechnie na obszarze euroamerykańskim – Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., uchwalona przez Konstytuantę w czasie trwania Wielkiej Rewolucji Francuskiej<sup>2</sup>.

Problematyka praw mniejszości narodowych stała się szczególnie istotna po zakończeniu I wojny światowej. W tym okresie w Europie powstało wiele nowych państw i zaczęły się kreować nowe świadomości oraz ideologie narodowe. Od połowy XX w. wraz z powstawaniem pierwszych wspólnot europejskich, głównie skierowanych na współpracę gospodarczą, bardzo istotny był proces integracji międzynarodowej (Chodubski/Ozdarska 2013, 40–42). W San Francisco 26 czerwca 1945 r. uchwalono Kartę Narodów Zjednoczonych. Mimo że w jej treści nie użyto bezpośrednio sformułowania mniejszości narodowej, to jednak dokument ten miał kluczowe znaczenie w tworzeniu prawodawstwa na rzecz ochrony grup mniejszościowych. Nadrzędny cel zawarty w Karcie (zgodnie z art. 1 p. 1) dotyczył utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przez poszanowanie zasad oraz różnorodności innych narodów.

Kolejnym konstytutywnym, międzynarodowym dokumentem gwarantującym prawa jednostki była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1948 r., w której we wstępnie zawarto ideę propagowania przyjaznych stosunków między narodami. W art. 2 tego dokumentu zapisano, że

każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności [...] Deklaracji, bez względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiekolwiek inne różnice (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948).

Dokumentem międzynarodowym, w którym po raz pierwszy użyto określenia „mniejszości narodowe”, był Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Zgodnie z art. 27 tego Paktu:

w Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966).

---

<sup>2</sup> <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatorpracowania/17/plik/ot599.pdf> [dostęp 9.12.2013].

W wieloletniej historii działań międzynarodowych na rzecz poprawienia sytuacji grup mniejszościowych uchwalono wiele dokumentów traktujących ogólnie o prawach tych osób, ale również takie, w których odnoszono się do konkretnych problemów mniejszości narodowych. Przykładem takiego aktu prawnego jest Konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1960 r., mówiąca o ustanowieniu współpracy między narodami w celu zapewnienia powszechnego poszanowania praw człowieka i jednakowego dla wszystkich dostępu do oświaty. Dokumentem traktującym o równości w dostępie do zatrudnienia jest Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjęta w Genewie 25 czerwca 1958 r. Już we wstępie tej Konwencji nawiązano do Deklaracji filadelfijskiej, zgodnie z którą:

wszystkie istoty ludzkie, bez względu na ich rasę, wyznanie lub płeć, mają prawo do osiągania postępu materialnego i rozwoju duchowego w warunkach wolności i godności, zabezpieczenia ekonomicznego i z równymi szansami (Konwencja nr 111 MOP dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu z 1958).

Najważniejszymi europejskimi aktami prawnymi regulującymi prawa mniejszości narodowych oraz ich język są Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1.02.1995 r. i Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 r., uchwalone przez Radę Europy (Achremczyk/Janiszewski 2012, 10–11).

Obecnie Unia Europejska nie ogranicza się jedynie do porządkowania kwestii prawodawstwa unijnego czy powoływanego i koordynowania pracy organów na rzecz mniejszości narodowych. Prowadzone są również przedsięwzięcia, których celem jest propagowanie różnorodności kulturowej oraz przestrzeganie związanych z tym uchwalonych wcześniej regulacji prawnych.

W każdym kraju powinny być przestrzegane prawa mniejszości narodowych. W Polsce prawo krajowe na rzecz mniejszości narodowych oraz grup etnicznych było szczególnie ważne do momentu wybuchu II wojny światowej, i jednocześnie mającej w tym czasie swe początki integracji europejskiej. Ich waga wynikała z faktu, że nie istniało w tym czasie wiele międzynarodowych aktów normatywnych. W wyniku ewaluacji prawodawstwa przepisów, m.in. Wspólnot Europejskich, rangi prawodawstwa krajowego regulującego opisywane kwestie uległa zmniejszeniu. Polska ratyfikowała wiele aktów prawnych i dyrektyw międzynarodowych, wynikających z przynależności do takich organizacji, jak ONZ czy UE<sup>3</sup>. W wyniku tego dotychczasowe normy prawne zostały całkowicie lub częściowo zamienione na nowe, popularne w większej liczbie krajów.

<sup>3</sup> <http://www.profinfo.pl/img/401/pdf401610453.pdf> [dostęp 18.01.2014].

## **Finansowanie działań związanych z podtrzymywaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce**

Współcześnie w Polsce nie ma wskazanego konkretnego źródła, z którego przedstawiciele mniejszości narodowych mogą otrzymać fundusze na realizację działań, mających na celu propagowanie własnej kultury. Budżet państwa uwzględnia jedynie wydatki na „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”.

Ze wszystkich 17 ministerstw najbardziej zaangażowane w pomoc dla grup mniejszościowych jest Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które wspiera finansowo organizacje, stowarzyszenia i grupy zrzeszające osoby będące przedstawicielami mniejszości narodowych. Wsparcie to może mieć postać: 1) dotacji; 2) pomocy finansowej w ramach konkursów<sup>4</sup>. Minister Administracji i Cyfryzacji, jako minister właściwy do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych oraz etnicznych, według Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 r., Nr 17, poz. 141, z późn. zm.), przydziela tym grupom dotacje na działalność związaną z podtrzymaniem i rozwojem tożsamości kulturowej oraz zachowaniem i rozwojem języka regionalnego. Od 2011 r. ze środków tego Ministerstwa finansowane są również stypendia dla romskich dzieci uczących się w szkołach ponadgimnazjalnych. Tego typu wsparcia realizowane są także z budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej w ramach rozwoju języków narodowych mniejszości. W latach 2010–2011 przeznaczono na ten cel łącznie 1,40 mln zł<sup>5</sup>.

W budżecie państwa uwzględnia się również finansowanie nauczania języków mniejszości narodowych lub etnicznych. Kwoty na prowadzenie takiego nauczania są przekazywane do gmin proporcjonalnie na każdego ucznia uczącego się języka mniejszości. Środki z tytułu subwencji dzielone są na podstawie algorytmu corocznego ustalanego przez MEN.

Zarówno w przypadku dotacji, jak i środków otrzymanych w wyniku ogłoszonych konkursów związanych z propagowaniem różnorodności kulturowej w Polsce istotny jest aspekt celowości wykorzystania pozyskanych funduszy. Środowiska mniejszościowe otrzymują pomoc na konkretne działania związane z podtrzymaniem i rozwojem własnej kultury. Podobnie działają też samorządy terytorialne – wspierają stowarzyszenia mniejszościowe przez pomoc w konkretnych przedsięwzięciach, choć w ich budżecie również nie ma pozycji „pomoc mniejszościom narodowym”.

---

<sup>4</sup> <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/dotacje/aktualnosci/6970,dok.html> [dostęp 21.12.2013].

<sup>5</sup> <http://www.polonia.org/mniejszosci.htm> [dostęp 7.12.2013].

Z tego powodu, że organizacje mniejszości są aktywne w znacznej części obszarów objętych polityką unijną, jako organizacje nienastawione na profity mają możliwość otrzymania funduszy z unijnej kasy. Fundusze te są dostępne z programów realizowanych przez władze krajowe lub lokalne oraz z programów Komisji Europejskiej. Według szacunków każdego roku na projekty organizacji pozarządowych KE przyznaje ok. 1 mld euro, głównie na programy związane z ochroną praw człowieka. Znaczne kwoty przeznaczane są również na realizację zadań w sektorach: społecznym, edukacyjnym i obronnym<sup>6</sup>.

Wyróżnia się dwa rodzaje pomocy finansowej przyznawanej przez Unię organizacjom pozarządowym: 1) dotacje na działanie; 2) dotacje operacyjne (Rozporządzenie Rady <WE, Euratom> nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich). Do pomocy przedstawicielom grup mniejszościowych możemy zaliczyć także wsparcie kraju, z którego pochodzą dane osoby. Zgodnie z art. 32 tej ustawy pomoc finansową, jaką mogą otrzymać mniejszości narodowe, można podzielić – podobnie jak w przypadku pomocy, jaką otrzymują pozostali obywatele RP poza granicami kraju – na indywidualną i grupową. Pierwsza z nich skierowana jest do pojedynczych przedstawicieli grup mniejszościowych i ma na celu polepszenie warunków życia poza ojczyzną. Świadczenia skierowane do organizacji, instytucji i stowarzyszeń mniejszości narodowych mają natomiast na celu propagowanie tradycji, historii i języka kraju, z którego pochodzą członkowie danej grupy<sup>7</sup>.

Pozyskiwanie środków na działania mniejszości narodowych i grup etnicznych jest obecnie jednym z najistotniejszych problemów tych społeczności. Mimo różnych możliwości pozyskiwania funduszy oraz wielu działań zmierzających do poprawy ich sytuacji materialnej otrzymywane kwoty nie są wystarczające.

### **Działania samorządów terytorialnych w zakresie podtrzymania i rozwoju tożsamości kulturowej i narodowej mniejszości narodowych i etnicznych**

Mniejszości narodowe i etniczne podlegają nieustannie presji asymilacyjnej. Zjawisko to jest szczególnie nasilone w kulturze (zwłaszcza w tzw. kulturze popularnej), szkolnictwie powszechnym oraz w urzędach, gdzie wymaga się od tych osób nie tylko biegłej znajomości języka polskiego, lecz także upowszechnia się poglądy związane z tożsamością większości. Młode pokolenie obcokra-

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/beginnersguide/KV3111332PLC\\_002web.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/beginnersguide/KV3111332PLC_002web.pdf) [dostęp 21.12.2013].

<sup>7</sup> <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/dotacje/2013/dotacje> [dostęp 21.12.2013].

jowców spotyka się każdego dnia z szeroką ofertą kulturową kraju, w którym mieszka, i coraz krytyczniej podchodzi do podtrzymywania swoich tradycji oraz obyczajów mających zapewnić im zachowanie odmienności etnicznej<sup>8</sup>. Propagowanie tożsamości kulturowej i narodowej nie ma dla nich dużego znaczenia. Polskie władze, nie chcąc dopuścić do zaniku języka oraz pozostałych przymiotów charakteryzujących poszczególne grupy mniejszościowe mieszkające w Polsce, podejmują różne działania mające na celu zapobieżenie temu.

Do zadań samorządów terytorialnych w zakresie propagowania kultury mniejszości narodowych i etnicznych należą:

- prowadzenie szkół z językiem nauczania mniejszości do poziomu gimnazjalnego przez samorząd gminny,
- koordynowanie i organizowanie przez gminy przedsięwzięć kulturalnych (związanych z propagowaniem kultury i zwyczajów mniejszości narodowych),
- prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych dla mniejszości narodowych przez samorządy,
- organizowanie festiwali dla grup mniejszościowych,
- obejmowanie przez niektóre samorządy wojewódzkie opieką obiektów zabytkowych,
- organizowanie różnych konkursów, mających na celu propagowanie kultury grup mniejszościowych,
- współpraca ze związkami grup mniejszościowych w celu ochrony dziedzictwa kulturowego poszczególnych narodów oraz zainteresowanie nim pozostałą częścią społeczeństwa,
- promocja regionu, niejednokrotnie przez wielokulturowość, a nie, ściśle określona, kulturę danego kraju, np. przez wprowadzanie dwujęzycznych tablic z nazwami miejscowości<sup>9</sup>.

Istotnym wydarzeniem, które wpłynęło na działania samorządów lokalnych, było wejście Polski do Unii Europejskiej. Dzięki temu zwiększyły się możliwości pozyskiwania funduszy, m.in. przez gminy, z których to środków część jest przekazywana na upowszechnianie tradycji i obyczajów. Jednak mimo zwiększenia finansowania wydarzeń kulturalnych dla grup mniejszościowych i wielu działań podejmowanych przez władze samorządowe podtrzymanie dziedzictwa kulturowego jest coraz trudniejsze ze względu na postępującą globalizację i asymilację<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/mniejszosci/oswiata-mniejszosci-narodowych-w-polsce/> [dostęp 2.01.2014].

<sup>9</sup> <http://punskas.pl/> [dostęp 4.01.2013].

<sup>10</sup> <http://czasopis.pl/czasopis/2010-06/art-8> [dostęp 15.12.2013].

## Sytuacja mniejszości narodowych i grup etnicznych oraz działania samorządów terytorialnych w ocenie przedstawicieli grup mniejszościowych

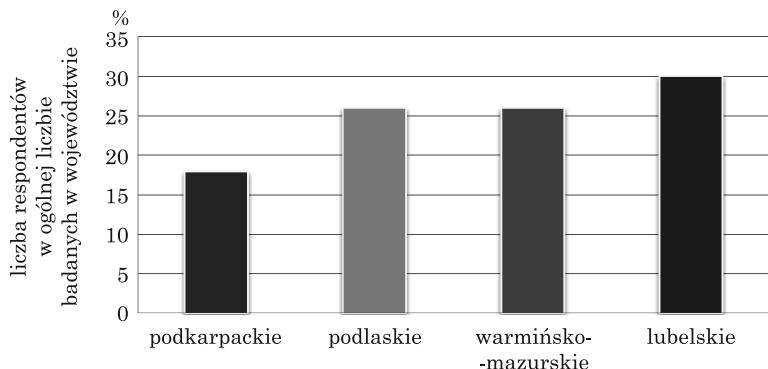
Badania ankietowe przeprowadzono wśród 200 osób należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych – grupa po 50 osób należących do mniejszości narodowych, zamieszujących cztery województwa Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie). Kwestionariusz ankiety zawierał pytania zamknięte (dychotomiczne oraz wielokrotnego wyboru) i jedno otwarte. Obszar badawczy został wyodrębniony ze względu na zamieszkiwanie go przez osoby różnych narodowości. Badania przeprowadzono wśród 10 przedstawicieli 5 najbardziej licznych (wg Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011) mniejszości narodowych w danym województwie, które zostały przedstawione w tabeli 1.

**Tabela 1.** Najbardziej liczne mniejszości narodowe i grupy etniczne we wschodniej Polsce w 2011 r.

Województwo	Mniejszość narodowa/etniczna				
lubelskie	ukraińska	romska	niemiecka	rosyjska	białoruska
podkarpackie	ukraińska	romska	niemiecka	łemkowska	rosyjska
podlaskie	białoruska	litewska	ukraińska	rosyjska	tatarska
warmińsko-mazurskie	ukraińska	niemiecka	romska	białoruska	rosyjska

Źródło: opracowanie własne na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011.

Mimo że zdarzają się różne przejawy dyskryminacji wobec przedstawicieli mniejszości narodowych, osoby te starają się odnaleźć w nowym kraju, a nawet brać czynny udział w życiu politycznym. Według World Bank współczesne państwo powinno mieć istotny wpływ na kształtowanie się procesów gospodarczych i społecznych, choć od 1989 r. do początków XXI w. rola państwa uległa znacznym zmianom w tym zakresie (World Bank 1997, 15–16). Na przełomie XX i XXI w. zwiększo zaznaczył się zakres działań i odpowiedzialności samorządów terytorialnych. Chociaż współcześnie udział władz państwowych w gospodarce jest niewielki (Rozwój polskiej gospodarki 2002) w stosunku do wcześniejszego ustroju, co związane jest z szeregiem zmian, m.in. w społeczeństwie lokalnym. W związku z tym wszyscy obywatele Polski, w tym także osoby innej narodowości, mogą mieć wpływ na działalność lokalną przez udział we władzach samorządowych. Jednak odsetek przedstawicieli mniejszości narodowych korzystających z tego prawa jest stosunkowo niski we wszystkich badanych województwach, co przedstawiono na rysunku 1.



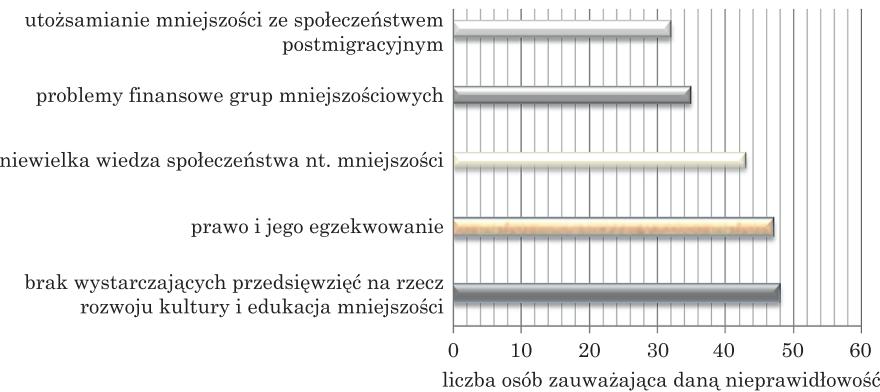
**Rys. 1.** Liczba respondentów deklarujących działalność w samorządzie terytorialnym (według województw)

Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Udział przedstawicieli mniejszości narodowych deklarujących zaangażowanie w działalność samorządów terytorialnych w stosunku do liczby wszystkich respondentów w badanym województwie jest niewielki. Najliczniejsza grupa przedstawicieli grup mniejszościowych biorąca udział w polityce lokalnej zamieszkuje obszar województwa lubelskiego (30% ankietowanych), najmniej liczna – województwo podkarpackie (18% respondentów). Mimo niewielkiego udziału przedstawicieli mniejszości narodowych w samorządzie terytorialnym, osoby te wiedzą, jakie instytucje są odpowiedzialne za realizację polityki wobec grup mniejszościowych, o czym mogą świadczyć odpowiedzi respondentów na kolejne pytanie przeprowadzonej ankiety. Aż 91% potrafi wskazać od trzech do pięciu takich instytucji, a jedynie 6% ankietowanych zna dwa lub mniej tego rodzaju organów władzy lokalnej. Działania tych instytucji na rzecz mniejszości narodowych są przeciętnie oceniane przez przedstawicieli grup mniejszościowych. Jedynie 3% wszystkich respondentów bardzo dobrze ocenia te działania, a aż 67% średnio i 20% dobrze. Najbardziej istotne kwestie przyczyniające się do obniżenia poziomu życia osób należących do mniejszości narodowych zostały wyodrębnione na podstawie sondażu diagnostycznego i przedstawione na rysunku 2.

Do najczęściej wymienianych przez przedstawicieli mniejszości narodowych problemów należy brak wystarczających przedsięwzięć na rzecz rozwoju kultury i edukacji grup mniejszościowych (jako problem postrzega to prawie 25% wszystkich ankietowanych z czterech badanych województw). Ponadto, istotną kwestią jest również istniejące prawo, które ma na celu ochronę praw mniejszości, ale nie jest ono w wystarczający sposób egzekwowane (jako problem wymieniło to 24% ankietowanych). Stabilne istnienie mniejszości narodowych jest możliwe m.in. dzięki określonej samorządności na płaszczyźnie kultury i oświaty oraz dostępowi do środków masowego przekazu (również kraju macierzystego). Czynniki te normalizują wzajemne stosunki państwa, w którym

mieszka dana mniejszość, z krajem jej pochodzenia (Domagała/Sakson 1998, 21–25). Na podstawie analizy wyników przeprowadzonego badania można stwierdzić, że mniejszości narodowe i etniczne mieszkające w Polsce Wschodniej nie wiedzą o różnych rodzajach pomocy swojego rodzimego kraju dla obywateli mieszkających za granicą (tak wskazało 70% badanych). Większość respondentów nie dostrzega żadnej pomocy państwa (22% ankietowanych), a jedynie 8% badanych zauważa tego typu wsparcie.



**Rys. 2.** Najistotniejsze problemy mniejszości narodowych i grup etnicznych w Polsce  
 Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Mimo występowania zachowań dyskryminacyjnych wobec przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych prawie 56% respondentów uważa, że Polacy są tolerancyjni. Odmiennego zdania jest 21% ankietowanych.

Według respondentów szansą na poprawę warunków życia mniejszości narodowych w Polsce jest umocnienie integracji europejskiej (uważa tak 59% badanych). Według 17% obcokrajowców postępujący proces umiędzynarodowania i globalizacji nie ma wpływu na sytuację grup mniejszościowych. Można przypuszczać, że negatywne opinie na temat integracji europejskiej wśród niewielkiej liczby badanych wynikają nie tylko z braku widocznych efektów polityki międzynarodowej, pozytywnie wpływającej na warunki życia przedstawicieli mniejszości narodowych. Konsekwencją tych przekonań może być także reakcja na zagrożenie asymilacją i jednocześnie chęć utrzymania odrębności kulturowej tych grup.

## Podsumowanie

Zamieszkiwanie kraju przez przedstawicieli różnych narodowości wpływa na kształtowanie jego polityki zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Istnienie różnych kulturowych wspólnot w obrębie jednego państwa implikuje prawdopodobieństwo

napięć, w wyniku których może dochodzić do zachowań dyskryminacyjnych wobec przedstawicieli mniejszości narodowych. Aby chronić prawa tych grup, Polska ratyfikowała wiele aktów prawnych i dyrektyw międzynarodowych. Rozwój integracji międzynarodowej przyczynia się do dostrzegania różnych aspektów życia mniejszości narodowych i etnicznych na płaszczyznach: ekonomicznej, prawnej, kulturowej i politycznej.

W Polsce za realizację polityki wobec grup mniejszościowych odpowiedzialne są władze krajowe oraz samorządy terytorialne. Organy te stale dostosowują swoje działania do zmieniających się potrzeb tych osób. Co roku władze przeznaczają coraz większe nakłady finansowe na ten cel i stale monitorują sytuację grup mniejszościowych. Ponadto z roku na rok zwiększa się różnorodność form finansowania grup mniejszościowych oraz pomoc dla pojedynczych przedstawicieli mniejszości. Nie zaspokaja to jednak wszystkich potrzeb tych osób.

Na podstawie analizy wyników przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski.

1. Mniejszości narodowe i grupy etniczne zamieszkujące wschodnią Polskę otrzymują większą pomoc od polskich władz lokalnych niż swojego rodzinnego kraju. Biorą także czynny udział w działaniach samorządów terytorialnych na rzecz mniejszości narodowych (deklaruje to ok. 25% badanych).
2. Według badanych największymi problemami grup mniejszościowych są: niedostateczny rozwój ich rodzimej kultury i historii (uważa tak ok. 25% ogółu) oraz nieprzestrzeganie należnych im praw (problem ten dostrzega aż 27,5% ankietowanych). Polskie prawodawstwo w tym zakresie jest dobrze rozwinięte, tylko należałoby je egzekwować.
3. Polska jest uważana przez przedstawicieli mniejszości narodowych za miejsce, gdzie można rozwijać kulturę własnego narodu – 56% respondentów uważa, że Polacy są tolerancyjni na tle narodowościowym. Liczba ankietowanych dostrzegająca dyskryminację wynosi jedynie 21% ogółu pytanych. Wyniki te potwierdzają hipotezę postawioną w artykule.

### Bibliografia

- ACHREMCZYK, S./JANISZEWSKI, P. (2012), Rola i znaczenie mniejszości narodowych i etnicznych Polski północno-wschodniej w tworzeniu Europy Regionów. W: Forum Dialogu Publicznego. Olsztyn, 10–11.
- ADAMOWICZ, M. (2002), Droga od Państwa Narodowego do Unii Europejskiej na przykładach Irlandii i Polski. Toruń, 18–19.
- BAJDA, P./JANUSZ, G. (2000), Prawa mniejszości narodowych – standardy europejskie. Warszawa, s. 214.
- CHODUBSKI, A./OZDARSKA, L. (2013), Europejskie doświadczenia mniejszości narodowych i etnicznych. Warszawa, 40–42.
- DOMAGAŁA, B./SAKSON, A. (1998), Tożsamość kulturowa społeczeństwa Warmii i Mazur. Olsztyn, 21–25.

- KISIEL, R./SATKIEWICZ, K. (2008), Aktualna polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych. Olsztyn, 3–6.
- KLIMKIEWICZ, B. (2003), Mniejszości narodowe w sferze publicznej reprezentacji, praktyki i regulacje medialne. Kraków, 332.
- Konwencja nr 111 MOP dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, 25.06.1958.
- Konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, 15.12.1960.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, 19.12.1966.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, 10.12.1948.
- RAKOWSKI, G. (2006), Polska egzotyczna. Pruszków, 4–5.
- TURNSEK, N./HINKE, H./KARAKATSANI, D. (2009), An Inclusive Europe: New Minorities in Europe, EAN. Londyn, 10.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 r., Nr 17, poz. 141, z późn. zm.).
- WORLD BANK (1997), World Development Report 1997: The State In a Changing World. New York, 15–16.

**Adresy stron internetowych**

- <http://czasopis.pl/>  
<http://www.frdl.org.pl>  
<http://www.senat.gov.pl>  
<http://stat.gov.pl/>  
<http://mazowsze.hist.pl/>  
<http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/>  
<http://polonia.org/mniejszosci.htm>  
<http://profinfo.pl/>  
<http://punschak.pl/>  
<http://zielonewiadomosci.pl/>

