

405 Annales Universitatis
Paedagogicae Cracoviensis

ISSN 2081-3333

Studia Politologica

redakcja naukowa

Marek Klimek, Krzysztof Chaczko,
Ewelina Zdebska, Aleksandra Dudzik

32 • 2024

Zespół redakcyjny

Redaktor naczelny: dr hab. Robert Kłaczyński, prof. UKEN

Sekretarz redakcji: dr Sabina Sanetra-Półgrabi

Redaktorzy tematyczni:

Doktryny polityczne i polska myśl polityczna – dr hab. Stanisław Kilian, prof. UKEN, dr Agata Tasak

Samorząd terytorialny – dr Ryszard Kozioł, dr Barbara Węglarz

Stosunki międzynarodowe – dr Karol Bieniek, dr Przemysław Łukasik

Studia obszarowe – prof. dr hab. Jan Rydel

Italian Studies – dr hab. Stefan Bielański, prof. UKEN

Bezpieczeństwo międzynarodowe – dr hab. Grzegorz Nycz, prof. UKEN

System polityczny RP – dr Edyta Chrobaczyńska-Plucińska

Teoria polityki – dr hab. Radosław Marzęcki, prof. UKEN

Prawa człowieka i środki ich ochrony – dr Bogumił Naleziński

Media i komunikowanie społeczne – dr hab. Krzysztof Gurba, prof. UKEN

Zarządzanie publiczne – prof. dr hab. Jacek Sroka

Polityki publiczne – dr hab. Marek Klimek, prof. UKEN, dr Joanna Podgórska-Rykała

Polityki lokalne – dr Sabina Sanetra-Półgrabi, mgr Paweł Ostachowski

Redaktor statystyczny: dr hab. Grzegorz Forys, prof. UKEN

Redaktorzy tomu: dr hab. Marek Klimek, prof. UKEN, dr Krzysztof Chaczko, dr Ewelina Zdebska, mgr Aleksandra Dudzik

Rada Naukowa:

dr hab. Grzegorz Ciechanowski, prof. US (Uniwersytet Szczeciński), Polska

dr hab. Gracjan Cimek (Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni), Polska

prof. dr hab. Andrzej Ciupiński (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie), Polska

prof. dr hab. Valentin Constantinov (Uniwersytet w Kiszyniowie), Mołdawia

dr hab. Tomasz R. Dębowski, prof. UW (Uniwersytet Wrocławski), Polska

dr hab. Wojciech Grabowski, prof. UG (Uniwersytet Gdański), Polska

prof. dr hab. Mirosław Grewiński (Uczelnia Korczaka), Polska

prof. dr hab. Mirosław Karpiuk (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski), Polska

prof. dr Andrej Kreutz (University of Calgary), Kanada

prof. Jie-Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang), Korea Południowa

prof. Maria Neykova (Burgas Free University), Bułgaria

prof. Marek Payerhin (University of Lynchburg), USA

prof. Olha Prokopenko (Tallinn University of Technology), Ukraina

dr hab. Beata Przybylska-Maszner, prof. UAM (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Polska

dr hab. Marek Rewizorski, prof. UG (Uniwersytet Gdański), Polska

dr hab. Jarosław Rokicki, profesor emeritus (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), Polska

prof. Tetyana Semigina (Krajowa Agencja Kwalifikacji), Ukraina

prof. dr hab. Jacek Wojnicki (Uniwersytet Warszawski), Polska

prof. Alessandro Vitale (Università degli Studi di Milano), Włochy

dr hab. Jakub Zajączkowski (Uniwersytet Warszawski), Polska

prof. dr hab. Radosław Zenderowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), Polska

dr hab. Karol Żakowski, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki), Polska

Wykaz recenzentów na końcu tomu

Redakcja AUPCSP

<https://prace-kgp.up.krakow.pl/index.php/studpol/>

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKEN, Kraków 2024

Redaktor prowadzący: Natalia Majoch

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim: Alan Rynkiewicz

Skład: Janusz Schneider

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej

30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2

e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

<https://ksiegarniaup.pl>

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

Wstęp

Oddajemy w ręce czytelników i polecamy życzliwej uwadze kolejny numer czasopisma „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”. Zamieszczone w nim artykuły poruszają wiele aktualnych i niezwykle istotnych zagadnień odnoszących się do funkcjonowania systemu polityki społecznej w Polsce i w innych krajach. Współczesne przeobrażenia w różnych obszarach funkcjonowania państwa wynikają z licznych uwarunkowań społecznych, gospodarczych, demograficznych, ustrojowych oraz prawno-administracyjnych. Jednym z kluczowych obszarów, w którym w ostatnich latach obserwujemy dynamiczne zmiany, jest system polityki społecznej. Zmiany te niosą za sobą daleko idące wyzwania na przyszłość – zarówno dla państwa i jego organów, jak i jednostek samorządu terytorialnego, społeczności lokalnych oraz wielu innych podmiotów realizujących cele i zadania polityki społecznej. Wobec tego konieczne jest nowe spojrzenie na rolę i znaczenie usług społecznych w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego. Szczególne znaczenie ma nowoczesne podejście do pracy socjalnej, uwzględniające przeciwdziałanie marginalizacji społecznej i dyskryminacji osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób z zaburzeniami psychicznymi, dzieci (w tym objętych pieczęcią zastępczą) oraz osób w kryzysie bezdomności. Zgodnie z procesem deinstytucjonalizacji rozwój usług społecznych staje się nieunikniony. Jego nadrzędnym celem jest zwiększenie dostępności usług społecznych i zdrowotnych na poziomie społeczności lokalnych. Usługi społeczne odgrywają w tym procesie kluczową rolę – powinny być spersonalizowane, zindywidualizowane, powszechnie dostępne i realizowane na wysokim poziomie profesjonalnym.

Artykuły opublikowane w niniejszym opracowaniu wpisują się w obserwowany współcześnie proces dynamicznych przemian w systemie polityki społecznej – zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Poruszają zagadnienia związane z rozwojem polityki społecznej, pracy socjalnej, pomocy społecznej, deinstytucjonalizacji oraz rozwojem usług społecznych. Mają charakter interdyscyplinarny, a zaprezentowane analizy mieszczą się w obszarze zainteresowań wielu nauk społecznych, w tym politologii, socjologii i pedagogiki. W numerze poruszono również kwestie związane z wyzwaniami transformacji, uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi i kulturowymi, a także pomocą edukacyjną dla dzieci i młodzieży ukraińskich uchodźców w Republice Mołdawii. Ponadto omówiono temat przekształcania gminnych ośrodków pomocy społecznej w centra usług społecznych, kwestie dotyczące seniorów oraz działalność organizacji społecznych.

Jako zespół redakcyjny wyrażamy nadzieję, że zaprezentowane w niniejszym tomie artykuły staną się również przyczynkiem do dalszych badań i analiz nad współczesnymi przemianami zachodzącymi w systemie polityki społecznej.

Marek Klimek, Krzysztof Chaczko, Ewelina Zdebska, Aleksandra Dudzik

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.1

Marek Klimek*

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0001-5908-4112

Joanna Szczepaniak-Sienniak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID: 0000-0001-6486-8552

Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej w Polsce – najważniejsze założenia i ograniczenia

Wstęp

W Polsce od wielu lat podejmowane są próby poprawy sytuacji dzieci z rodzin, którym ze względu na problemy opiekuńczo-wychowawcze lub też inne dysfunkcje w rodzinach biologicznych sądy ograniczyły władzę rodzicielską, a dzieci skierowały do rodziny zastępczej, rodzinnego domu dziecka lub placówki opiekuńczo-wychowawczej. O skali tego problemu świadczy najlepiej wskaźnik sieroctwa społecznego, czyli udziału wychowanków pieczy zastępczej, którzy posiadają oboje lub jedno z rodziców biologicznych. Współczynnik ten od wielu lat w większości form systemu pieczy zastępczej utrzymuje się na poziomie wyższym niż 80%, a np. w odniesieniu do placówek interwencyjnych nawet powyżej 90%¹.

System pieczy zastępczej wedle Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 9 czerwca 2011 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 1426, art. 2, ust. 2) definiowany jest jako „zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców”. Piecza zastępcza może być sprawowana w formie

* marek.klimek@up.krakow.pl

** joanna.szczepaniak-sienniak@ue.wroc.pl

¹ Współczynnik ten obliczany jest dla placówek opiekuńczo-wychowawczych, gdyż tylko w tym zakresie dostępne są dane o półsierotach i sierotach, które pozwalają na jego obliczenie. Należy jednak przyjąć, iż struktura wychowanków w pieczy rodzinnej jest analogiczna.

rodzinnej oraz instytucjonalnej. Zgodnie z przywołaną ustawą (art. 39, ust. 1) formami rodzinnej pieczy zastępczej są rodziny zastępcze (spokrewnione, niezawodowe lub zawodowe, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego, i zawodowe specjalistyczne) i rodzinne dom dziecka. Piecza instytucjonalna (zgodnie z art. 93 ust. 1 ww. ustawy) obejmuje placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Realizację zadań związanych z organizacją i funkcjonowaniem systemu pieczy zastępczej ustawa powierzyła samorządom powiatowym.

Deinstytucjonalizacja natomiast, w świetle krajowych i międzynarodowych wymogów, to główny proces, przez pryzmat którego przedstawiciele świata nauki i działacze społeczni upatrują właściwych kierunków podnoszenia jakości usług społecznych świadczonych w ramach systemu pieczy zastępczej – wobec dzieci, ale także ich rodzin.

W odniesieniu różnych sfer polityki społecznej deinstytucjonalizacja oznacza stopniowe przechodzenie od opieki instytucjonalnej do świadczonej w warunkach środowiskowych. W literaturze przedmiotu pojęcie to nie jest jednak jednolicie definiowane. UNICEF określa deinstytucjonalizację jako „całość planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji, przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki, bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty” (Grewiński, Lizut 2021: 20–21). Mirosław Grewiński i Joanna Lizut (2021: 21) zwracają z kolei uwagę na następujące uwarunkowania tego procesu: „1. rozwój w obrębie społeczności indywidualizowanych usług o wysokiej jakości, w tym zapobiegających umieszczaniu dzieci i osób dorosłych w zakładach pomocy społecznej – oraz przeniesienie zasobów ze stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej w celu świadczenia nowych usług, aby zapewnić długoterminową trwałość wdrożonych rozwiązań; 2. systematyczne wprowadzanie planów zamykania dużych, stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej, w których dzieci, osoby z niepełnosprawnością (w tym mające problemy ze zdrowiem psychicznym) i osoby starsze są odizolowane od społeczeństwa, i gdzie nie zapewnia się im odpowiedniej opieki i wsparcia oraz często nie szanuje się ich praw socjalnych czy obywatelskich; 3. zapewnienie powszechnej dostępności podstawowych usług w dziedzinach takich jak: edukacja i szkolenia, zatrudnienie, mieszkalnictwo, opieka zdrowotna oraz transport dla wszystkich dzieci i osób dorosłych potrzebujących wsparcia”.

W kontekście pieczy zastępczej deinstytucjonalizacja oznacza przede wszystkim nacisk na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej. Jest to proces stopniowego przejścia od opieki nad dziećmi świadczonej w formie instytucjonalnej do opieki świadczonej w warunkach rodzinnych (Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community – Based Care: 2012). Pojęcie deinstytucjonalizacji w tym wypadku nie oznacza jednak – co należy szczególnie podkreślić – całkowitego odejścia od form instytucjonalnych. Jego istotą jest zwiększenie środowiskowych i rodzinnych form wsparcia w procesie wsparcia dziecka, a także rodziny zmagającej się z trudnościami w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Skutkiem tego procesu ma być ograniczenie roli dużych instytucji w procesie wsparcia dzieci i rodzin,

ale nie całkowita ich likwidacja. Dlatego też warunki rodzinne dotyczą również instytucji, które pozostają w systemie, a związane są one m.in. z niewielką liczbą dzieci, względnie stabilnym personelem, możliwością samodzielnego wykonywania wielu czynności przez dzieci.

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie aktualnych założeń procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, wynikających z ostatnich nowelizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także z przyjętych w ostatnich latach dokumentów strategicznych, jak również wskazanie głównych barier realizacji tego procesu. Osnową tych analiz są najważniejsze tendencje zmian w zakresie pieczy zastępczej obserwowane od wprowadzenia w życie wskazanej ustawy, które uzasadniają faktyczne podejście do procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce. Podstawę metodologiczną artykułu stanowiły: analiza instytucjonalno-prawna, za pomocą której dokonano przeglądu regulacji określających zasady funkcjonowania systemu pieczy zastępczej, oraz analiza danych zastanych (w tym zwłaszcza z Banku Danych Lokalnych GUS), a także komparatystykę, za pomocą której dokonano analizy porównawczej danych dotyczących liczby podmiotów pieczy rodzinnej oraz instytucjonalnej, a także ich wychowanków w ostatnich latach w Polsce.

Istota i znaczenie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

W literaturze przedmiotu wskazuje się wiele argumentów przemawiających za zasadnością oparcia systemu pieczy zastępczej szczególnie na rozwiązaniach środowiskowych. Przede wszystkim proces wychowawczy najlepiej odbywa się w warunkach rodzinnych. Wskazuje się głównie na większe możliwości zaistnienia więzi między opiekunami a dzieckiem niż w placówce opiekuńczo-wychowawczej, gdzie personel się zmienia. Ponadto piecza rodzinna zapewnia możliwość dostarczania dzieciom prawidłowych wzorców funkcjonujących w rodzinie, co stanowi podstawę do budowania przez nie prawidłowych związków i relacji z innymi osobami w przyszłości (Bitner, Luberadзка-Gruca, Wojtasińska, Skalec, Kulig, Kwaśniewska-Sadkowska, Iwanowski 2018: 7). Dodatkowo należy zwrócić uwagę na aspekty ekonomiczne – pobyt dziecka w pieczy rodzinnej jest tańszy niż w instytucjonalnej.

Zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Usług Społecznych (Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030) proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej obejmuje kilka aspektów:

1. Rozwój usług profilaktycznych i bezpośrednich usług środowiskowych wspierających dzieci i rodzinę;
2. Rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej;
3. Zmiana funkcjonalności placówek całodobowych długookresowego pobytu;
4. Poprawa jakości usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej i placówek całodobowych i długookresowego pobytu (Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030: 102).

Założenia dotyczące rozwoju usług profilaktycznych i bezpośrednich usług środowiskowych wspierających dzieci i rodzinę

Pieczna zastępcza jest sprawowana po wyczerpaniu możliwości wychowywania dziecka przez jego rodziców biologicznych. W związku z tym w pierwszej kolejności należy podjąć działania ukierunkowane na wsparcie rodziny w realizacji jej funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zadania w tym zakresie powierzyła samorządom gminnym, a dotyczą one rozwoju specjalistycznych usług społecznych na rzecz dysfunkcyjnej rodziny lub zagrożonych dezintegracją.

Umieszczenie dzieci w pieczy zastępczej powinno być zatem ostatecznością, po wyczerpaniu możliwości dalszego ich pobytu w rodzinie biologicznej, tj., gdy podejmowane działania profilaktyczne nie przynoszą pożądanych efektów bądź, gdy dobro dzieci (życie, zdrowie, bezpieczeństwo) jest zagrożone.

Działania profilaktyczne mają na celu zapobieganie konieczności umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej. Ich istotą jest wsparcie rodziny zmagającej się z trudnościami w realizacji jej podstawowych funkcji, szczególnie w zakresie funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Istotne znaczenie mają przede wszystkim takie formy wsparcia rodziny, jak m.in. praca socjalna, asystentura rodzinna, poradnictwo specjalistyczne, placówki wsparcia dziennego.

Istotnym aspektem działań profilaktycznych jest również praca z rodzinami biologicznymi dzieci przebywającymi w pieczy zastępczej. Wychowywanie w pieczy zastępczej ma bowiem, jak już zaznaczono, z założenia charakter tymczasowy, tj. do zaistnienia możliwości powrotu dzieci do rodziny biologicznej. Jak zaznaczono na początku artykułu, zdecydowana większość wychowanków pieczy zastępczej to sieroty społeczne, mające rodziców biologicznych.

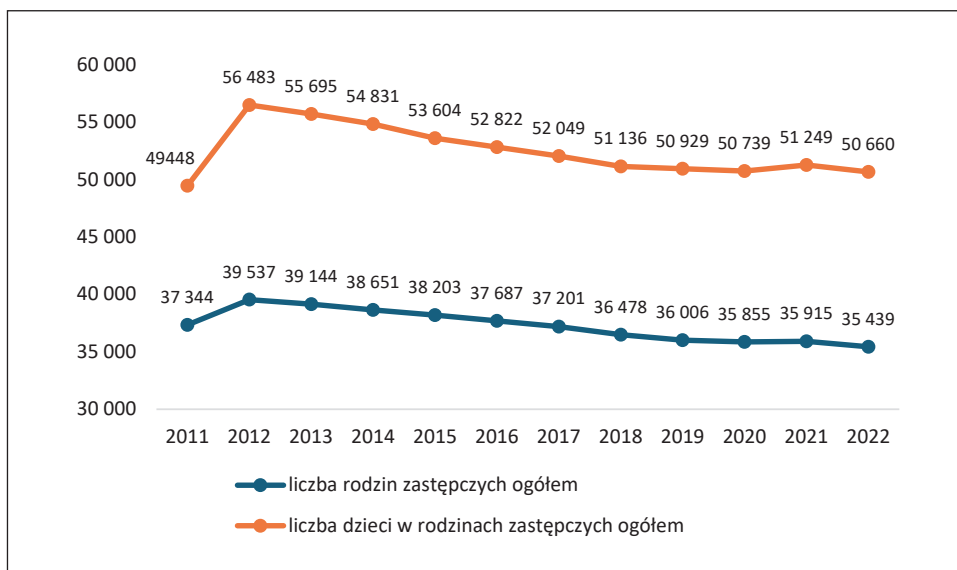
Tymczasem, jak wynika z najnowszych wyników badań, omawiane usługi są niewystarczające, trudno dostępne lub też wysoce nieefektywne. Szczególną uwagę należy zwrócić na pracowników socjalnych i asystentów rodziny, którzy są bardzo przydatni i oceniani są pozytywnie nawet przez same rodziny, z którymi współpracują, ale są oni nazbyt przeciążeni obowiązkami (np. biurokracją) lub też mają zbyt dużo rodzin pod opieką (Raport MRiPS: 2023).

Uwarunkowania rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej

Kluczowym aspektem procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej jest rozwój rodzinnych jej form – rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Proces ten napotyka jednak w ostatnich latach duże trudności, związane przede wszystkim z brakiem wystarczającej liczby kandydatów spełniających odpowiednie wymogi i dających rękojmię właściwego pełnienia przypisanych im funkcji. O niekorzystnych tendencjach w tym zakresie świadczą m.in. dane o zmianie liczby rodzin zastępczych i przebywających w nich dzieci (wykres 1).

Liczba rodzin zastępczych w Polsce na przestrzeni lat 2011–2022 spadła z 37 344 do 35 439, natomiast liczba dzieci – w analogicznym okresie – była w 2022 roku nieznacznie wyższa (50 660) niż w 2011 roku (49 448). Przedstawione dane pokazują jednak, że już od 2012 roku utrzymuje się niekorzystna, bo spadkowa, tendencja

Wykres 1. Rodziny zastępcze i ich wychowankowie w Polsce w latach 2011–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczniki Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych

zarówno liczby rodzin, jak też przebywających w niej dzieci (wyłączając 2021 rok, w którym odnotowano ich bardzo nieznaczny wzrost w stosunku do roku poprzedniego). Dynamiczny wzrost, zwłaszcza liczby dzieci, nastąpił tylko na początku omawianego okresu, co najprawdopodobniej było pierwszym skutkiem wprowadzenia (w 2011 roku) Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ustawa ta wydawała się obiecująca i miała sprzyjać znacznemu przyspieszeniu rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej. Niestety nie przyniosła pożądanych skutków.

Nie można wykluczyć, że zahamowanie wzrostu liczby rodzin zastępczych i przebywających w nich dzieci nastąpiło w wyniku pandemii COVID-19, której negatywne skutki uwidoczniły się po 2021 roku, czyli pierwszych kilkunastu najtrudniejszych miesiącach. W tym czasie nastąpiło bowiem zahamowanie rozwoju usług społecznych, a w szczególności środowiskowych, w tym pracy socjalnej czy asystentury rodziny (Krasiejko 2020: 117–128; Młyński, Piekelnik 2020: 115–132). W okresie kwarantanny społecznej wiele jednostek pomocy społecznej (np. gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie) miało ograniczenie możliwości bezpośredniego kontaktu ze swoimi podopiecznymi czy też efektywnego prowadzenia pracy socjalnej (Klimek 2022: 89–108; Hilus 2020: 165–176). Tym samym znacznie ograniczone zostało wsparcie dla rodzin z dziećmi, czego negatywne konsekwencje zaobserwowano w rodzinach dysfunkcyjnych, a także rodzinach zastępczych, które również zostały pozbawione bezpośredniego wsparcia. Uwarunkowania te mogły także wpłynąć na narastanie trudności w rodzinach zastępczych, a w wielu wypadkach doprowadzać do ich rozwiązania.

Wobec powyższego warto też przyrzeć się bliżej zmianom dotyczącym rodzin zastępczych w okresie pandemii COVID-19, uwzględniając również ich strukturę i rodzaje (tabela 1, wykres 2).

Tabela 1. Rodziny zastępcze według typów i ich wychowankowie w Polsce w latach 2019–2022

WYSZCZEGÓLNIENIE	RODZINY				WYCHOWANKOWIE			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Spokrewnione	23 148	23 148	23 074	22 737	29 853	29 824	29 952	29 508
Niezawodowe	10 722	10 612	10 738	10 653	14 248	14 175	14 354	14 278
Zawodowe	1 439	1 428	1 456	1 434	4 763	4 789	4 958	4 935
Zawodowe specjalistyczne	251	241	242	230	527	498	509	487
Zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego	446	426	405	385	1 538	1 453	1 476	1 452
Łącznie rodzin zastępczych	36 006	35 855	35 915	35 439	50 929	50 739	51 249	50 660

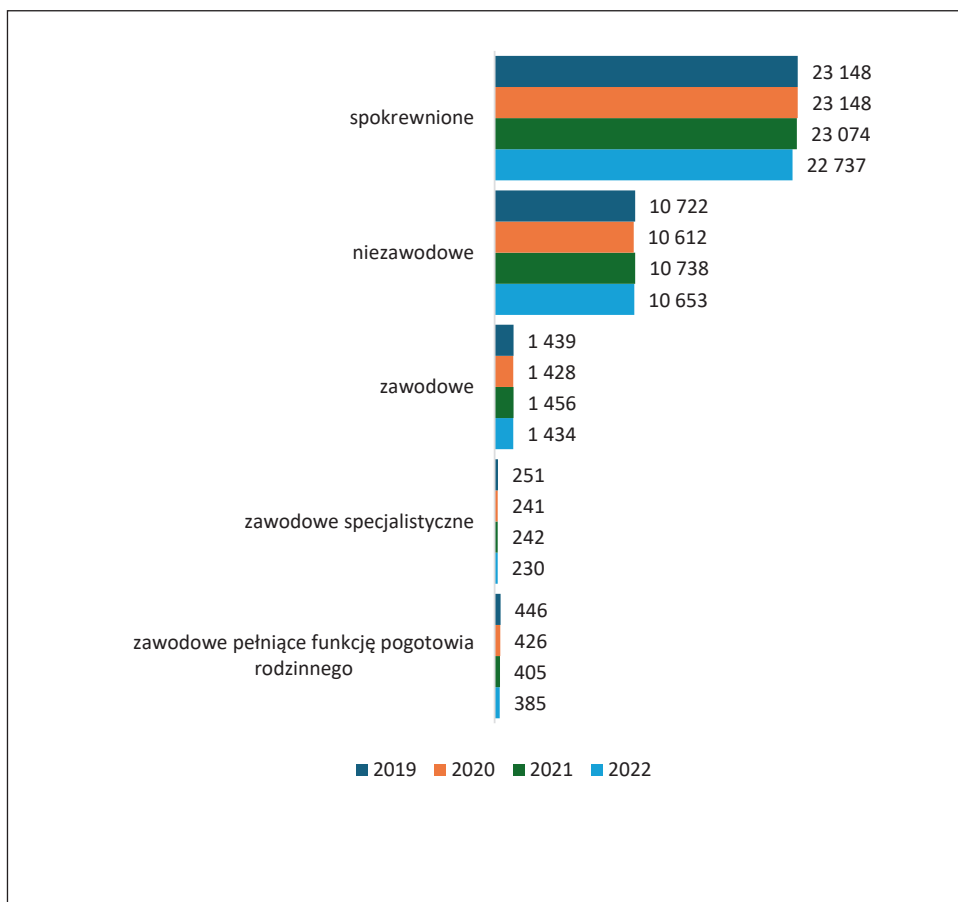
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczniki Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

Łączna liczba rodzin zastępczych w Polsce na przestrzeni lat 2019–2022 zmniejszyła się z 36 006 do 35 439. W analizowanym okresie nastąpił spadek liczby wszystkich typów rodzin zastępczych, to jest spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych, zawodowych specjalistycznych i zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Tendencja ta dotyczyła przede wszystkim tych pierwszych. Warto nadmienić, że są to rodziny, które nie mają tak specjalistycznego przygotowania jak pozostałe typy rodzin zastępczych. Prawdopodobnie z tego powodu w największej mierze nie poradziły sobie z niekorzystnymi następstwami społecznymi pandemii.

Aktualnie jednak wciąż funkcjonuje najwięcej rodzin spokrewnionych 22 737 – stanowią one 64,16% ogółu rodzin zastępczych (blisko 2/3), które zawsze były dominującą formą wśród wszystkich rodzin zastępczych. Ponadto funkcjonuje 10 653 rodzin zastępczych niezawodowych (30,06%), 1 434 rodziny zawodowe (4,05%), 230 rodzin zawodowych specjalistycznych (0,65%) oraz 385 rodzin zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego (1,09%). Liczba dzieci wychowujących się w rodzinach zastępczych na przestrzeni lat 2019–2022 zmniejszyła się z 50 929 do 50 660. Największa liczba wychowanków według stanu na 2022 rok przebywała w rodzinach spokrewnionych – 29 508 (58,24%), a następnie niezawodowych – 14 278 (28,18%), zawodowych – 4 935 (9,74%), zawodowych specjalistycznych – 487 (0,96%) i zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego – 1 452 (2,87%).

Odwrotne tendencje występują natomiast w odniesieniu do rodzinnych domów dziecka (wykres 3). W analizowanym okresie 2012–2022 nastąpił bardzo dynamiczny wzrost liczby dzieci wychowujących się w rodzinnych domach dziecka. Liczba

Wykres 2. Rodziny zastępcze według typów i ich wychowankowie w Polsce w latach 2019–2022



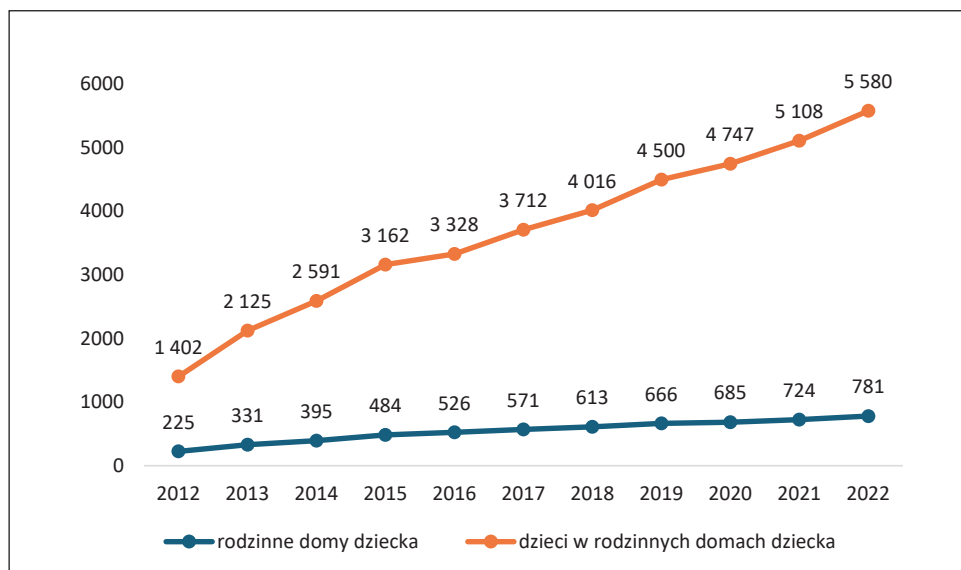
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

ta wzrastała z roku na rok, to jest od 1402 w 2012 roku do 5580 w 2022 roku. Rozwój ten nastąpił zgodnie z założeniami deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, stanowi bowiem jedną z form rodzinnych. Przy czym warto mieć na uwadze, że w wielu aspektach organizacyjnych rodzinne domy dziecka są zbliżone formą do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego (np. zatrudniani są tu dyrektor i wychowawcy). Według regulacji dotyczących pieczy zastępczej przed wejściem w życie Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 roku zaklasyfikowane były wprost do form instytucjonalnych.

Wobec narastających trudności związanych z brakiem wystarczającej liczby rodzin zastępczych w najbliższych latach należy położyć szczególny nacisk na:

- promocję idei rodzicielstwa zastępczego i pozyskiwanie odpowiednich kandydatów do pełnienia funkcji rodziców zastępczych i prowadzenia rodzinnych domów dziecka,

Wykres 3. Rodzinne domy dziecka i ich wychowankowie w Polsce w latach 2019–2022



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

- szkolenia kandydatów na rodziców zastępczych,
- zapewnienie już funkcjonującym rodzinom zastępczym, a także rodzinnym domom dziecka, odpowiedniego wsparcia specjalistycznego – zarówno dla opiekunów, jak i wychowanków (m.in. dostęp do lekarzy specjalistów, psychiatrów, psychologów, terapeutów i innych w zależności od potrzeb).

Strategia Rozwoju Usług Społecznych kładzie szczególny nacisk na działania ukierunkowane na promocję idei rodzicielstwa zastępczego (zawodowego). Przyjęty w Strategii cel szczegółowy „Rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej” ma być realizowany przez: „1) rozwój oferty wsparcia dla dzieci pozostających w rodzinnej pieczy zastępczej oraz dla rodziców zastępczych; 2) działania na rzecz zwiększenia oferty usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dzieci i rodzin, które świadczą pomoc intensywną, interwencyjną, wysokospecjalistyczną, w tym również pobyty całodobowe, ale wyłącznie o charakterze krótkookresowym, realizowane w trybie »turnusowym«” (Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030: 108).

Z kolei w „Ogólnopolskich ramowych wytycznych tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych” wśród niezbędnych kierunków działań wskazano: „1. Tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych; 2. Organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka; 3. Organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej, m.in. a) grup wsparcia,

b) specjalistycznego poradnictwa, c) regionalnych lub powiatowych centrów wsparcia pieczy zastępczej; 4. Propagowanie idei rodzicielstwa zastępczego; 5. Tworzenie warunków zbliżonych do rodzinnych form pieczy zastępczej (w tym m.in. modernizacja i przekształcenie już istniejących placówek opiekuńczo-wychowawczych w formy zbliżone do rodzinnych domów dziecka; wykorzystanie potencjału osobowego placówek opiekuńczo-wychowawczych na rzecz świadczenia specjalistycznych usług lokalnych” (Ogólnopolskie ramowe wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych: 37–38).

Zmiana funkcjonalności placówek całodobowych długookresowego pobytu

Dokonywane w ostatnich latach nowelizacje Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej są ukierunkowane na ograniczenie zakresu instytucjonalnej pieczy zastępczej, zgodnie z założeniami procesu deinstytucjonalizacji, a jednocześnie zbliżanie funkcjonujących instytucji do warunków rodzinnych.

Szczególne zmiany nastąpiły od stycznia 2021 roku. Wprowadzono limity miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych – maksymalnie 14 dzieci w placówce (art. 95, ust. 3 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), maksymalnie 20 dzieci w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym (art. 111, ust. 2) oraz maksymalnie 30 dzieci w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej (art. 109, ust. 2).

Wprowadzono również daleko idące ograniczenia dotyczące możliwości tworzenia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zgodnie z art. 106, ust. 1a ustawy „placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego mogą być tworzone tylko w przypadku, gdy: 1) utworzenie nowej placówki opiekuńczo-wychowawczej lub przekształcenie istniejącej placówki opiekuńczo-wychowawczej nie spowoduje zwiększenia liczby miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej na terenie danego powiatu albo 2) jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami lokalnymi”. Dodatkowo wymagana jest w takim przypadku zgoda właściwego terytorialnie wojewody, a także opinia Rzecznika Praw Dziecka o zasadności utworzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 106, ust. 4).

Zgodnie z art. 106, ust. 3 ustawy w jednym budynku dopuszczalne jest funkcjonowanie tylko jednej placówki opiekuńczo-wychowawczej. Wprowadzono zakaz łączenia w jednym budynku oraz w ramach jednej nieruchomości gruntowej placówek opiekuńczo-wychowawczych z izbami wytrzeźwień, a także z innymi jednostkami wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej i innymi jednostkami zapewniającymi całodobową opiekę (art. 106, ust. 2a). W szczególnych przypadkach na podstawie art. 106, ust. 3a wojewoda może wyrazić zgodę na funkcjonowanie na jednej nieruchomości gruntowej więcej niż jednej placówki opiekuńczo-wychowawczej prowadzącej opiekę dla 14 dzieci, biorąc pod uwagę specyfikę i zadania tych placówek, a także potrzeby środowiska lokalnego.

Wprowadzono również limit wieku dzieci kierowanych do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zgodnie z art. 95, ust. 1 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej „w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego są umieszczane dzieci powyżej 10. roku życia, wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowaniu

się do życia w rodzinie”. Dopuszczalne wyjątki od tej zasady określono w art. 95, ust. 2 ustawy i dotyczą sytuacji, gdy w placówce opiekuńczo-wychowawczej (typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego) umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych wyjątkowych przypadkach, zwłaszcza gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub gdy dotyczy to rodzeństwa.

Należy przypomnieć, że poza powyższymi ograniczeniami proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej zakłada przede wszystkim ograniczanie liczebności placówek opiekuńczo-wychowawczych i przebywających w nich dzieci na rzecz form rodzinnych. Niestety, wielu ze wskazanych powyżej założeń nie udało się osiągnąć, na co częściowo wskazują dane statystyczne (tabela 2 i 3, wykres 4 i 5).

Tabela 2. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych w Polsce w latach 2011–2022

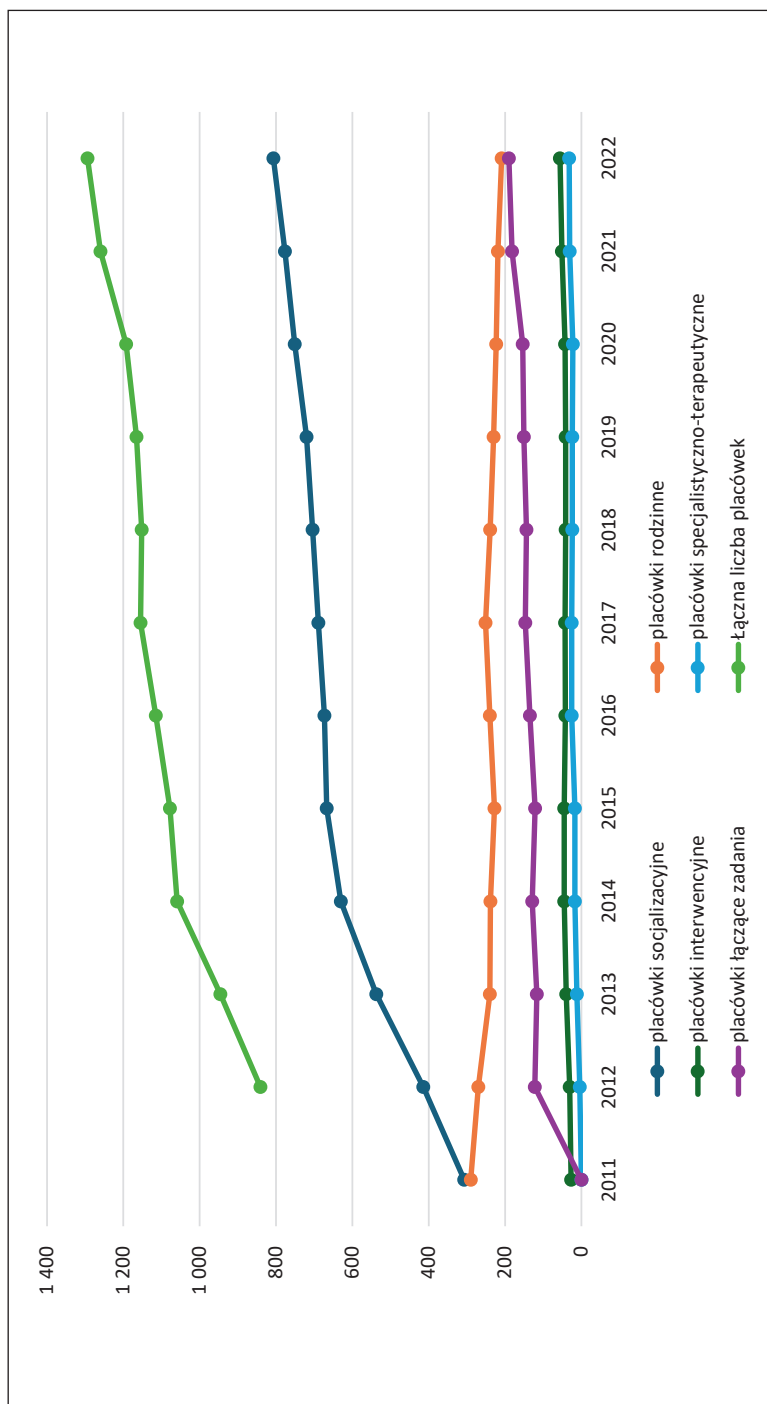
Typy placówek	Lata											
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Placówki socjalizacyjne	307	414	537	630	667	673	689	704	720	751	777	807
Placówki rodzinne	290	270	240	238	228	240	251	239	230	223	219	209
Placówki interwencyjne	27	31	40	45	45	42	43	41	41	43	51	56
Placówki specjalistyczno-terapeutyczne	b.d..	4	12	17	17	25	25	24	24	22	31	32
Placówki łączące zadania	b.d.	122	117	129	121	135	147	144	151	154	182	190
Łączna liczba placówek	–	841	946	1 059	1 078	1 115	1 155	1 152	1 166	1 193	1 260	1 294

Źródło: Roczniki Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

Według stanu na 2022 rok w Polsce funkcjonuje 1294 placówek opiekuńczo-wychowawczych. Jest to aż o 453 więcej niż w 2012 roku, w tym liczba placówek typu socjalizacyjnego wzrosła ponad dwuipółkrotnie – z 307 do 807 (tabela 2, wykres 4). Wzrost tej liczby wynikał przede wszystkim z wprowadzenia limitu miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W takiej sytuacji dość powszechną praktyką stało się „sztuczne” tworzenie dwóch lub więcej mniejszych placówek – formalnie od siebie niezależnych, ale umiejscowionych w tym samym budynku.

Nieco inne tendencje występowały w analizowanym okresie w odniesieniu do liczby dzieci w placówkach (tabela 3, wykres 5).

Wykres 4. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych w Polsce w latach 2011–2022



Źródło: Roczniki Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

Tabela 3. Liczba wychowanków w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Polsce w latach 2011–2022

Typy placówek	Lata											
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Placówki socjalizacyjne	8 985	11 360	12 804	12 982	12 946	11 881	11 371	11 176	11 184	10 668	10 405	10 863
Placówki rodzinne	2265	2175	1951	1856	1782	1688	1591	1528	1470	1424	1452	1435
Placówki interwencyjne	497	579	764	840	751	604	619	585	606	594	648	791
Placówki specjalistyczno-terapeutyczne	b.d..	73	226	251	259	329	323	300	309	288	360	373
Placówki łączące zadania	b.d..	4925	3351	3116	2917	2741	2649	2748	2756	2714	2710	2740
Łączna liczba dzieci w placówkach	–	19 112	19096	19 045	18 665	17 243	16 553	16 337	16 325	15 688	15 575	16 202

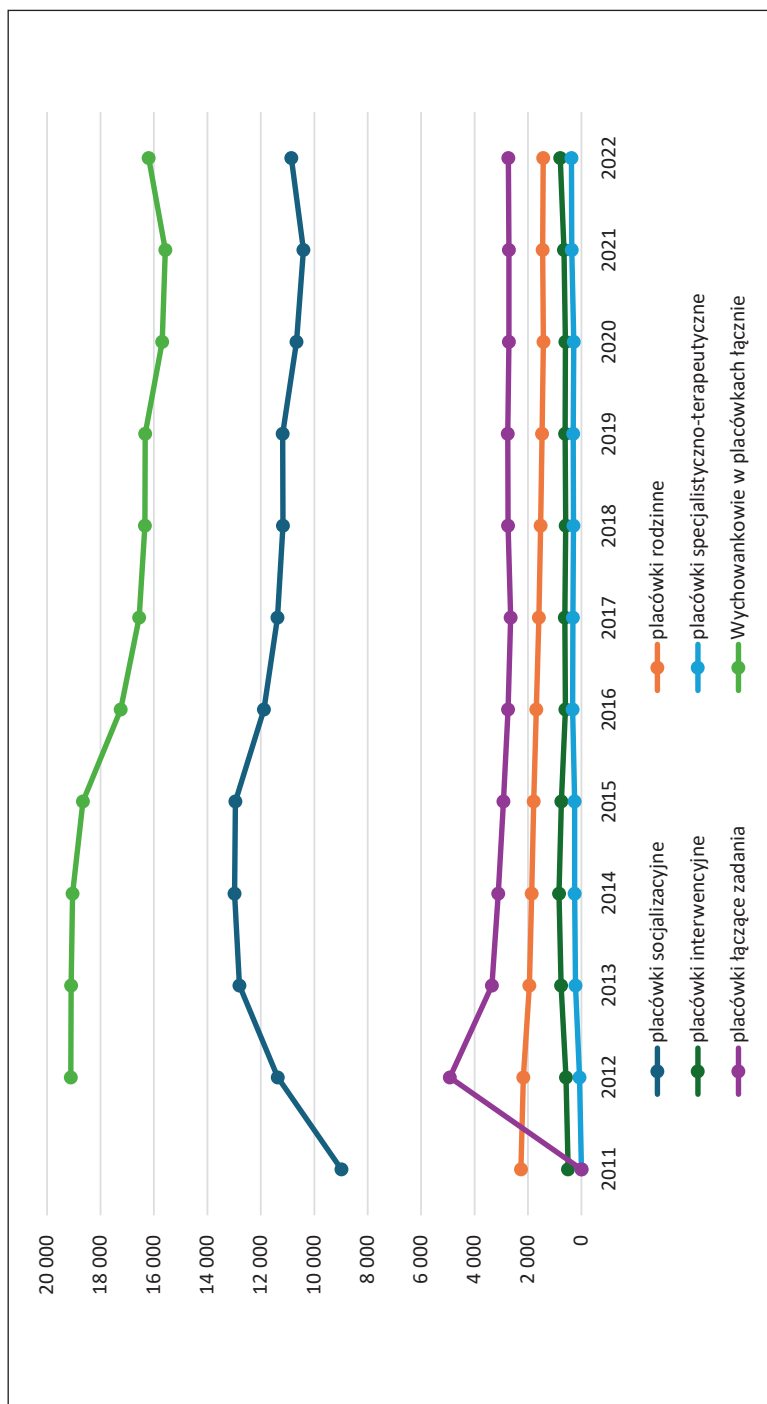
Źródło: Roczniki Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

Łączna liczba wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych zmniejszała się do 2021 (z 19 112 do 15 575), co niewątpliwie świadczy o postępie procesu deinstytucjonalizacji w pieczy zastępczej. Jednak w 2022 roku odnotowano już wzrost wychowanków w instytucjach w stosunku do roku poprzedniego (o 627). Dotyczy przede wszystkim placówek typu socjalizacyjnego, w których też przebywa najwięcej dzieci. Według stanu za 2022 rok liczba ta jest wyższa o 1878 w porównaniu z 2011 rokiem. Z kolei porównując lata 2012 i 2022 (ponieważ dla niektórych typów placówek brakuje danych za 2011 rok), okazuje się, że wzrosła również liczba wychowanków przebywających w placówkach interwencyjnych (o 212), specjalistyczno-terapeutycznych (o 300), natomiast zmniejszyła się liczba wychowanków przebywających w placówkach rodzinnych (o 740) oraz w placówkach łączących zadania (o 2185).

Należy ponadto zauważyć, że mimo obostrzeń wynikających z art. 95, ust. 1 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wciąż utrzymuje się duża liczba małych dzieci (poniżej 10. roku życia) przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W 2020 roku w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywało 1633 dzieci w wieku poniżej 7 lat oraz 5576 dzieci w wieku 7–13 lat (Racław 2022: 24).

Nie jest spełniany także warunek dotyczący tymczasowości pobytu dzieci w pieczy zastępczej. Dane gromadzone przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

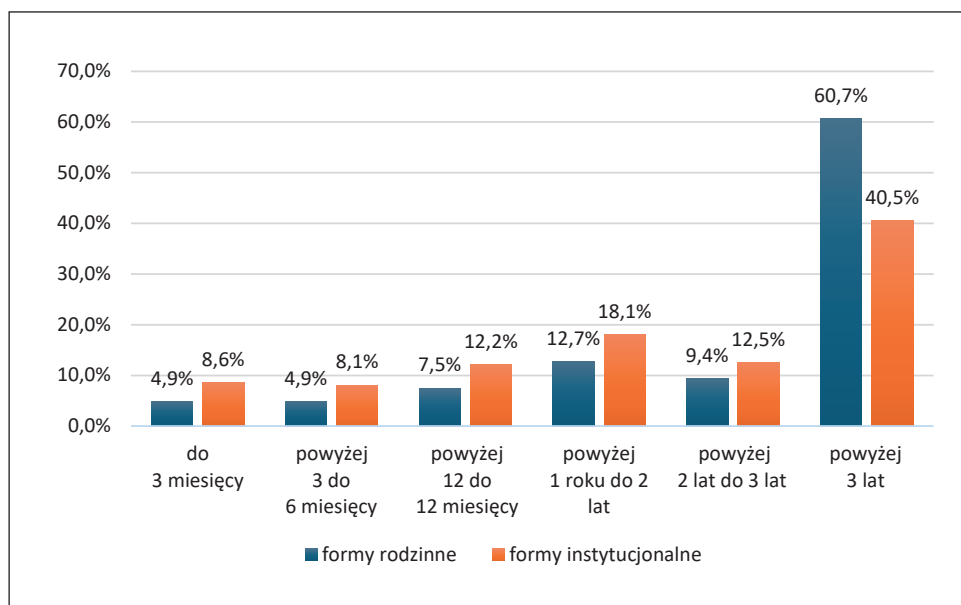
Wykres 5. Liczba wychowanków w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Polsce w latach 2011–2022



Źródło: Roczni Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>

pokazują (wykres 6), że zdecydowana większość dzieci, które trafiają do rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka lub placówek opiekuńczo-wychowawczych pozostaje tam powyżej 3 lat. Wskaźnik ten jest wyższy w przypadku form rodzinnych (60,7%) niż instytucjonalnych (40,5%), ale należy wziąć pod uwagę, że do instytucjonalnej pieczy zastępczej znacznie częściej kierowane są dzieci nastoletnie, w tym takie które często są blisko okresu pełnoletności. Dlatego – najprawdopodobniej – stosunkowo częściej są one w pieczy 2–3 lata (12,5%), rok (18,1%) lub krócej. Znaczenie może mieć również to, iż dzieci z pieczy instytucjonalnej kierowane mogą być do pieczy rodzinnej (choć może zdarzyć się też odwrotnie), gdzie pozostają, co też może mieć wpływ na wyższy wskaźnik ich pozostawania w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka dłużej niż 3 lata.

Wykres 6. Okres przebywania dzieci w pieczy zastępczej w Polsce w 2022 roku



Źródło: dane MRiPS, za: Profilaktyka oraz metody reintegracji rodzin jako narzędzie wspierające proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Warszawa: MRiPS

Proces deinstytucjonalizacji w przypadku placówek opiekuńczo-wychowawczych to także możliwość ich otwarcia na świadczenie usług środowiskowych. W „Ogólnopolskich ramowych wytycznych tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych” w ramach obszaru 23 zaplanowano m.in. „modernizację i przekształcanie już istniejących placówek opiekuńczo-wychowawczych w formy zbliżone do rodzinnych domów dziecka”, a także „wykorzystanie potencjału osobowego placówek opiekuńczo-wychowawczych na rzecz świadczenia specjalistycznych usług lokalnych” (Ogólnopolskie ramowe wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych: 38). Strategia Rozwoju Usług Społecznych również zakłada proces

dokonywania zmian w zakresie sposobu funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych, ukierunkowanych na ograniczenie liczby przebywających w nich wychowanków, zapewnienia im odpowiedniego wsparcia specjalistycznego, stwarzania w nich warunków jak najbardziej zbliżonych do rodzinnych, a także realizacji instytucjonalnych usług społecznych w nowej formule (Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030: 103–104). Należy dążyć do tego, aby – jak podkreślono w Strategii... – instytucjonalna piecza zastępcza była ostatecznością i aby dzieci, co do których zachodzi konieczność objęcia wsparciem w ramach systemu pieczy zastępczej, były kierowane do pieczy rodzinnej, a nie instytucjonalnej (Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030: 104). Obecnie (według danych na 2022 rok) wskaźnik deinstytucjonalizacji, czyli udział dzieci przebywających w formach rodzinnych, w ogólnej liczbie dzieci w pieczy zastępczej dla Polski wynosi 77,63%².

Założenia dotyczące poprawy jakości usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej i placówek całodobowych i długookresowego pobytu

Istotnym aspektem wsparcia wychowanków pieczy zastępczej jest również zapewnienie im odpowiednich warunków wkroczenia w dorosłe życie i przygotowanie ich do samodzielności. Proces usamodzielnienia powinien obejmować nie tylko zapewnienie świadczeń przysługujących wychowankom na podstawie Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (pomoc na usamodzielnienie, pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej, pomoc na kontynuowanie nauki), ale również wsparcie w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w podjęciu zatrudnienia, pomoc prawną, wsparcie psychologiczne i inne w zależności od potrzeb. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli „Informacja o wynikach kontroli. Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji” (2022) wynika, że istnieją duże braki szczególnie w zasobach mieszkań wspomaganych, w formie mieszkań chronionych, przygotowujących osoby w nich zamieszkujące pod odpowiednim nadzorem do samodzielności (mieszkania treningowe).

W Strategii rozwoju usług społecznych w ramach celu „Poprawa jakości usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej i placówek całodobowych i długookresowego pobytu” zaplanowano m.in. wzmocnienie roli opiekuna usamodzielnienia; tworzenie specjalnych koszyków usług społecznych dla wychowanków pieczy zastępczej; monitoring losów osób usamodzielnianych wychowanków, a także rozwój systemu mieszkań wspomaganych przygotowujących wychowanków do samodzielności (Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka

² Udział łącznej liczby dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej (rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka) w łącznej liczbie dzieci w rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej (placówkach opiekuńczo-wychowawczych, rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka). Źródło: Roczniki Statystyczne Województw GUS, wydania odpowiednich lat; Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>; obliczenia własne.

publiczna do roku 2030: 104). Z kolei w „Ogólnopolskich ramowych wytycznych tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych” zaplanowano „1. Organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia; 2. Tworzenie i udostępnianie mieszkań dla osób usamodzielnianych opuszczających pieczę zastępczą” (Ogólnopolskie ramowe wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych: 35). Ponadto w ramach obszaru 20 „Wzmocnienie procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej” zaplanowano zapewnienie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne w zakresie: pomocy w realizacji indywidualnych programów usamodzielnienia, rozwoju specjalnych ścieżek rozwoju dla młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą, czy też współpracę z instytucjami lokalnego rynku pracy na rzecz wsparcia osób opuszczających pieczę zastępczą w zakresie uzyskiwania zatrudnienia (Ogólnopolskie ramowe wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych: 35). Ponadto we wspomnianym dokumencie położono nacisk na rozwój systemu mieszkań udostępnianych usamodzielnianym osobom opuszczającym pieczę zastępczą (Ogólnopolskie ramowe wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych: 35).

Najważniejsze bariery deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

Proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej napotyka istotne bariery. Szczególnie istotną są niewystarczające zasoby środowiskowe – zbyt mała w stosunku do potrzeb liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, a także osób lub rodzin zgłaszających gotowość podjęcia się tej funkcji. Prowadzone do tej pory akcje poszukiwania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej w wielu środowiskach nie przynoszą zadowalających efektów. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2022 roku wynika, że istotną barierą ograniczającą skuteczność pozyskiwania wystarczającej liczby odpowiednich kandydatów na rodziny zastępczych jest brak wystarczającego wsparcia dla już funkcjonujących rodzin zastępczych – należy tu wskazać m.in. zbyt niskie wynagrodzenia, rzadko przyznawane świadczenia fakultatywne, niekorzystne warunki zatrudnienia rodzin zawodowych w ramach umów cywilno-prawnych, słabą dostępność do usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych (Raport Najwyższej Izby Kontroli: Informacja o wynikach kontroli. Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji: 10). Co więcej, w raporcie tym stwierdzono: „Zarówno Minister Rodziny i Polityki Społecznej, jak i powiaty oraz gminy na ogół prawidłowo, jednak w sposób niewystarczający, wspierali system pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji. Zauważalny jest zwłaszcza brak spójnej koncepcji działań, pozwalających na poprawę funkcjonowania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. Należy również wskazać na niezapewnienie optymalnych

warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej” (Raport Najwyższej Izby Kontroli: Informacja o wynikach kontroli. Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji: 10).

Autorzy raportu „Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce” jako główne ustalenia związane z przebiegiem tego procesu w Polsce wymieniają:

- „w wielu miejscach występuje brak stałej i efektywnej współpracy przy realizacji zadań gminy i powiatu na rzecz dziecka w pieczy zastępczej i jego rodziny biologicznej,
- słabym punktem systemu jest brak konsekwentnego i systematycznego wspólnego działania organów samorządu i sądu rodzinnego,
- daje się zauważyć korzyści wynikające z realizowania zadania wsparcia rodziny i pieczy zastępczej przez odrębny podmiot (jednostkę samorządową lub organizację pozarządową),
- lokalne formy promocji rodzicielstwa zastępczego są raczej standardowe i powtarzalne; ich efektywność nie jest badana,
- brakuje stałej wymiany dobrych praktyk pomiędzy realizatorami zadań z obszaru wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- obecnie funkcjonujący system usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej w niewystarczającym stopniu przygotowuje młodych ludzi do dorosłego życia.
- proces przekształcania większych placówek w mniejsze lub ich wygaszania nie wszędzie przebiega prawidłowo, jednak wiele powiatów znalazło w tym zakresie interesujące rozwiązania, warte naśladowania” (Bitner, Luberadзка-Gruca, Wojtasińska, Skalec, Kulig, Kwaśniewska-Sadkowska, Iwanowski 2018: 9–10).

Niewystarczające, w stosunku do występujących potrzeb, zasoby systemu rodzinnej pieczy zastępczej powodują konieczność nie tylko utrzymania systemu pieczy instytucjonalnej, ale też jego rozwoju. W ostatnich latach wiele powiatów zmaga się z trudnościami związanymi z realizacją orzeczeń sądowych o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej – dotyczą one nie tylko znalezienia miejsc w pieczy rodzinnej, ale też instytucjonalnej. Szczególnym problemem jest także niewystarczająca liczba zawodowych rodzin zastępczych typu specjalistycznego, a także placówek specjalistyczno-terapeutycznych i dostępnych w nich miejsc dla zastępczej dzieci z niepełnosprawnościami.

Zakończenie

W obliczu nasilania problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach, instytucja pomocy społecznej, w tym system pieczy zastępczej, pozostają nieodzowne i państwo, jako administracja rządowa i samorządy, powinny podejmować wszelkie wysiłki, aby poprawić sytuację w tym zakresie.

Deinstytucjonalizacja – jako proces zmierzający do rozwiązywania aktualnych problemów w rodzinach i wyzwaniach pieczy zastępczej – jest jednym z najważniejszych kierunków zmian Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także

podejmowanych strategicznych dokumentów krajowych i międzynarodowych w obszarze pomocy społecznej. Ma ona zmierzać przede wszystkim do ograniczania liczby dzieci w pieczy zastępczej, rozwoju form rodzinnych, zmniejszania liczby instytucji, ograniczania liczebności dzieci w placówkach i wprowadzenia ograniczeń wiekowych wobec kierowanych doń dzieci. Chodzi także o poprawę jakości usług świadczonych w ramach pieczy zastępczej, a także o charakterze wspierającym i środowiskowym (w środowisku lokalnym).

Cechy istniejących barier deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej pokazują jednak, że rzeczywista realizacja powyższych wyzwań wciąż daleka jest od wymogów ustawowych czy też przyjętych przez państwo założeń. Aktualne wyniki kontroli NIK potwierdzają, że opieka na dzieckiem i rodziną wciąż nie jest adekwatna do istniejących potrzeb, a identyfikowane wcześniej przyczyny tego stanu rzeczy (Szczepaniak-Sienniak 2017: 4–11) nie zostały zniwelowane.

Szczególnie podkreślić należy, że deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej nie oznacza całkowitej likwidacji placówek opiekuńczo-wychowawczych. Działania w tym zakresie wprawdzie mają polegać na ograniczaniu ich zakresu, ale szczegółowe założenia dotyczą raczej poprawy jakości ich usług i lepszego dostosowania do indywidualnych potrzeb dzieci. Chodzi też o możliwie najlepsze zbliżenie ich do warunków rodzinnych (stąd np. założenie dotyczące mniejszej liczby dzieci czy wyodrębnianie osobnych domów/budynków na placówkę). Należy też mieć świadomość, iż nie wszystkie dzieci mogą być umieszczane w pieczy rodzinnej (np. ze względu na wiek, szczególne potrzeby) i choćby dla nich konieczność funkcjonowania instytucji zawsze będzie zachodziła. Kwestie te nie były przedmiotem szczegółowych analiz na potrzeby tego artykułu, ale postulujemy, aby dalsze badania naukowe w tym zakresie zmierzały do potwierdzenia i dokładnego uargumentowania tej tezy.

Bibliografia

Źródła

- Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community – Based Care (2012), przygotowany przez Europejską Grupę Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności działającej przy Komisji Europejskiej.
- Ogólnopolskie ramowe wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych. Wytyczne przygotowano w ramach projektu Opracowanie i pilotażowe wdrożenie mechanizmów i planów deinstytucjonalizacji usług społecznych realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, Osi Priorytetowej II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w lokalnej społeczności, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Raport Najwyższej Izby Kontroli: Informacja o wynikach kontroli. Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji, sygn. KPS.430.9.2022.

Raport MRiPS. 2023. Profilaktyka oraz metody reintegracji rodzin jako narzędzie wspierające proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Warszawa: MRiPS.

Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. 2022 poz. 767).

Ustawa z 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1426).

Literatura

Bitner Maciej, Joanna Luberadзка-Gruca, Edyta Wojtasińska, Agata Skalec, Beata Kulig, Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska, Damian Iwanowski. 2018. *Raport. Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce*. Warszawa: WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Fundacja Przyjaciółka, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej.

Grewiński Mirosław, Joanna Lizut. 2021. *Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej*. W: *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej. Szanse i zagrożenia*, Mirosław Grewiński, Joanna Lizut (red.), 11–30. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.

Krasiejko Izabela. 2020. „Wsparcie rodzin z dziećmi w okresie pandemii – zadania i organizacja pracy asystentów rodziny”. *Praca Socjalna* 35 (2020): 117–128.

Młyński Józef, Olga Piekieniak. 2020. *Wsparcie i bezpieczeństwo społeczne rodziny w obliczu pandemii COVID-19 jako wyzwanie dla służb społecznych*. W: *Wybrane krajowe i międzynarodowe aspekty polityki społecznej w czasie pandemii koronawirusa*, Norbert G. Piłkuła, Mirosław Grewiński, Ewelina Zdebska, Wojciech Glac (red.), 115–132. Kraków: Wydawnictwo „Scriptum”.

Klimek Marek. 2022. „Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19”. *Studia Politologiczne* 64 (2022): 89–108.

Hilus Aleksandra. 2020. *Wyzwania dla ośrodków pomocy społecznej w trakcie pandemii COVID-19*. W: *Wybrane krajowe i międzynarodowe aspekty polityki społecznej w czasie pandemii koronawirusa*, Norbert G. Piłkuła, Mirosław Grewiński, Ewelina Zdebska, Wojciech Glac (red.), 165–176. Kraków: Wydawnictwo „Scriptum”.

Racław Mariola. 2022. *Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej – niebezpieczeństwo uproszczeń*. Warszawa: Uniwersyteckie Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych. Uniwersytet Warszawski.

Szczepaniak-Sienniak Joanna. 2017. „Wyzwania polityki społecznej wobec pieczy zastępczej”. *Polityka Społeczna* 44 (2017): 4–11.

Deinstitutionalization of foster care in Poland – the most important assumptions and limitations

Abstract

The aim of this article was to explain the current assumptions of the process of deinstitutionalization of foster care, resulting from the latest regulations of the Act on supporting the family and the foster care system of June 9, 2011 (Journal of Laws of 2023, item 1426, i.e.), as well as from European requirements and strategic documents adopted in recent years, such as the Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community – Based Care of 2012, the National Framework Guidelines for Creating Local Plans for the Deinstitutionalization of

Social Services of 2021, and the Social Services Development Strategy of 2022. Explaining these assumptions, the authors indicated the most important trends in changes in the field of foster care that have occurred since 2011, i.e. since the implementation of the above-mentioned act as the legal basis for the deinstitutionalization of foster care. They also discussed the main barriers that significantly limit the implementation of the above-mentioned process and should encourage government and local government authorities to develop much greater support for improving the quality of foster care functioning. Moreover, the article highlights not only the need to develop family care, but also the importance of institutional care.

Keywords: deinstitutionalization of social services, family care, institutional care, social orphanage

Miroslaw Grewiński*

Uczelnia Korczaka

ORCID: 0000-0002-2975-9075

Punkty zwrotne i kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 roku¹

Wprowadzenie

Rozwój polskiej polityki społecznej można analizować w różnych okresach. Niezwykle inspirujący był okres dwudziestolecia międzywojennego, kiedy w ramach odradzającego się państwa kreowana była nowoczesna polityka społeczna, ale również okres realnego socjalizmu, kiedy niektóre rozwiązania były sensowne, nie mogły być jednak skuteczne i efektywne ze względu na błędne założenia ustrojowe bazujące na gospodarce i polityce centralnie sterowanej (Bojanowska, Grewiński, Rymśa, Uścińska 2018).

Celem poniższego artykułu jest ukazanie punktów zwrotnych i kierunków rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 roku, czyli w okresie ostatnich trzech dekad. Transformacja ustrojowa oraz zmiany gospodarcze, społeczne i instytucjonalno-prawne zapoczątkowane przy Okrągłym Stole spowodowały ukształtowanie się nowego modelu polityki społecznej III RP. Reformowanie państwa i gospodarki miało swoje istotne skutki dla krystalizowania się takiego, a nie innego modelu polskiej polityki społecznej ze swoimi mocnymi i słabymi stronami. Wiele pozytywnego zrobiono, aby wzrastała jakość życia Polaków, popełniono jednak także wiele grzechów zaniechania i redukcji często dobrych rozwiązań, które nie pasowały do doktryny reform.

* mgrewinski@gmail.com

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją artykułu: M. Grewiński, *Kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 r. i towarzyszące temu najważniejsze obszary i koncepcje naukowe*, w: J. Auleytnier, M. Grewiński (red.), *Nauka o polityce społecznej w Polsce. Stulecie powstania Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Warszawa 2024, s. 135–154.

W artykule przyjęto następujące metody i techniki badawcze: studia literatury przedmiotu oraz dokumentów urzędowych, analiza desk research, metoda projekcyjna – scenariuszowa, obserwacja uczestnicząca, analiza kontekstowa.

Punkty zwrotne polskiej polityki społecznej

Rozważania dotyczące okresu ostatnich 30 lat, czyli trzech dekad po transformacji ustrojowej, trzeba rozpocząć od Okrągłego Stołu z 1989 roku. To wówczas przy jednym z podstolików dyskutowano o kształcie i koniecznych reformach polskiej polityki społecznej w kontekście nowych warunków gospodarczych i społecznych. Zakładano już wówczas, że reformowanie polskiej gospodarki centralnie sterowanej będzie wiązało się ze wzrostem bezrobocia i ubożeniem części społeczeństwa, co skutkowało musi stworzeniem systemu asekuracji i wsparcia osób, które nie odnajdą się w nowej, bardziej rynkowej rzeczywistości. Konsekwencją obrad Okrągłego Stołu było przyjęcie założenia, że koniecznym będzie stworzenie systemu pomocy społecznej oraz systemu polityki rynku pracy, które wspierać będą osoby bezrobotne i wykluczone społecznie w przezwyciężaniu trudności życiowych i zawodowych. Stąd też już w 1990 roku uchwalono Ustawę o pomocy społecznej i Ustawę o przeciwdziałaniu bezrobociu. Oba akty prawne stanowiły ramy do utworzenia systemu instytucji pomocy społecznej i rynku pracy poprzez powołanie publicznych służb zatrudnienia.

Przy Okrągłym Stole krystalizował się także model polskiej transformacji. Dyskutowano cztery możliwe scenariusze polskiej transformacji – model terapii szoku, czyli szybkiej i skutecznej reformy gospodarczej, ale dotkliwej dla obywateli (zwolennikami tego modelu byli prof. L. Balcerowicz i J.K. Bielecki), model społecznej gospodarki rynkowej na wzór Niemiec (jego zwolennikiem był T. Mazowiecki), model gospodarki społecznej (promował go H. Wujec) oraz model państwa opiekuńczego z rozwiniętym aparatem asekuracji nowych ryzyk socjalnych (czego zwolennikiem był Jacek Kuroń). Ostatecznie konsekwencją przyjętych wówczas założeń było stworzenie swoistej hybrydy, gdzie przenikały się wszystkie powyższe koncepcje, ale najsilniej zdominowały polską transformację – model terapii szoku oraz model państwa opiekuńczego. Terapia szoku oznaczała szybkie reformy gospodarcze w kierunku przekształceń własnościowych i prywatyzacji, likwidacji państwowych zakładów pracy w tym PGR-ów oraz racjonalizacji zatrudnienia. Z kolei model państwa opiekuńczego oznaczał rozbudowę funkcji pomocy i opieki społecznej dla osób, które będą na terapii szoku tracić – zarówno pracę jak i status społeczno-zawodowy. Model społecznej gospodarki rynkowej przebił się dopiero w 1997 roku przy okazji zapisów Konstytucji w art. 20, a model gospodarki społecznej na przełomie millennium w procesie przygotowań do wejścia Polski do UE i objęcia nas pomocą strukturalną w ramach funduszy pomocowych. Przyjęcie takiego, a nie innego hybrydowego modelu stworzyło – jak twierdzi M. Książkowski – swoistą mieszankę paternalistyczno-rynkowej hybrydy.

Drugim punktem zwrotnym w polskiej polityce społecznej po 1989 roku było przyjęcie Konstytucji w 1997 roku, która wyznaczała wysokie standardy prawne w zakresie socjalnym. Osadzono wiele zasad społecznych na ustawie zasadniczej, m.in. już

w preambule wyeksponowano zasadę godności i subsydiarności. W Konstytucji wiele artykułów wprost odniesiono do polityki społecznej, m.in. eksponując takie zasady, wartości i kategorie jak: dobro wspólne (art. 1), zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2), subsydiarność i decentralizacja (art. 15 i 16), społeczna gospodarka rynkowa (art. 20), praca pod specjalną ochroną RP (art. 24), prawo do zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia (art. 67 i 68), prawo do nauki (art. 70), prawa rodziny i dziecka (art. 71 i 72) i wiele innych. Konstytucja znacząco dowartościowała liczne prawa socjalne obywateli, dając gwarancję ich poszanowania przez państwo i jego instytucje. Celebując 25-lecie jej uchwalenia, podkreślano, że należy pamiętać o ważności wielu jej zapisów w kontekście ustroju polskiej polityki społecznej i ochrony obywatela.

Trzecim punktem zwrotnym było wprowadzenie przez rząd AWS czterech reform społecznych w 1999 roku, zw. reformami Buzka. Były one ważne i strategiczne, a dotyczyły systemu edukacji, administracji, zdrowia i systemu emerytalnego. Wprowadzenie tego pakietu w jednym roku traktowano jako poszukiwanie własnej drogi reform po doświadczeniach pierwszej dekady transformacji. Charakterystycznym dla wszystkich czterech był fakt, że mocno szły w kierunku dalszej decentralizacji i urynkowania usług społecznych. W ich ramach zaproponowano m.in. nową strukturę administracyjną państwa i szkół, a także wprowadzenie kas chorych oraz kapitałowego, sprywatyzowanego w części systemu ubezpieczeń społecznych. Po dwóch dekadach od wprowadzenia tych reform praktycznie niewiele z nich zostało, ale na przełomie millennium były znaczącymi krokami w kierunku zmian polskiego modelu polityki społecznej.

Czwartym punktem zwrotnym było wejście Polski do Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że przygotowania do członkostwa w UE trwały praktycznie już od połowy lat 90. W tym czasie dostosowywano prawo, instytucje i procedury do wymogów wspólnoty, przygotowywano kompleksowe strategie i programy rozwojowe, w tym o charakterze społecznym. Po wejściu do UE objęto Polskę funduszami pomocowymi z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dokonano harmonizacji i koordynacji systemów polityki społecznej. Zasada swobody przepływu osób spowodowała masowe migracje z Polski do państw UE i swoisty eksport bezrobocia. Niewątpliwie trzeba podkreślić, że wejście naszego kraju do Unii znacznie podniosło standardy realizacji polskiej polityki społecznej, a także dowartościowało prawnie i finansowo wiele obszarów, które do tej pory były zaniedbane. Pojawiło się także wiele rozwiązań o charakterze innowacyjnym, które próbowano z lepszym lub gorszym skutkiem implementować w poszczególnych politykach społecznych w kraju.

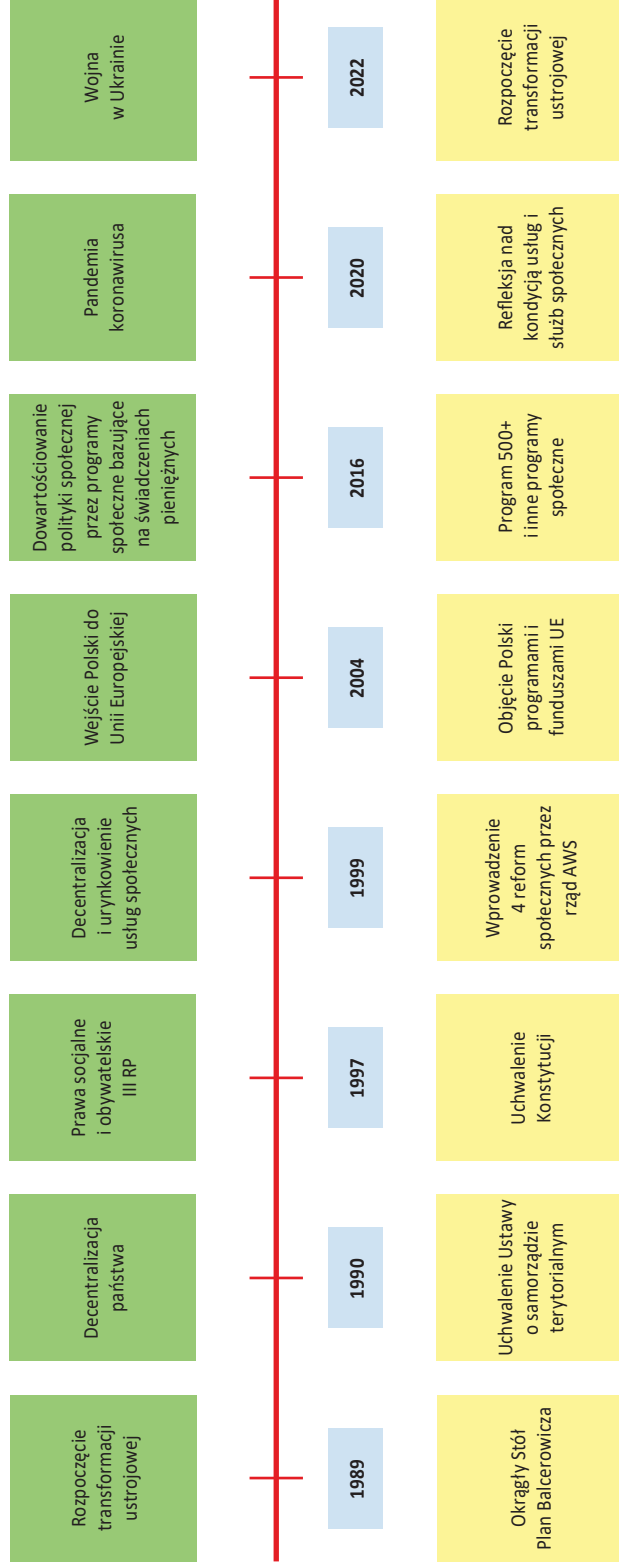
Piątym punktem zwrotnym było wprowadzenie przez rząd PiS Programu 500+ i skoncentrowanie narracji publicznej i bardzo wysokich środków finansowych na sprawach rodziny i dzieci. Trzeba podkreślić, że Program 500+ był pierwszym tak kosztownym programem inwestycji w rodzinę po 1989 roku. Od samego początku pojawiały się liczne dylematy dotyczące struktury i formy wsparcia. Krytycy podkreślali, że pomimo olbrzymiego budżetu nie przyczyni się do poprawy diety, a jedynie może mieć skutki ograniczenia ubóstwa, co jednak należy uznać za jego walor. Zwolennicy twierdzili, że Polska po 30 latach od początków transformacji powinna inwestować w rodzinę i politykę prokreacyjną. Generalnie rząd PiS bardzo mocno

ukierunkował politykę społeczną na rodzinę, przy czym głównie inwestował w świadczenia pieniężne, a nie w rozwój usług społecznych.

Szóstym punktem zwrotnym była pandemia koronawirusa, która rozprzestrzeniła się po wszystkich zakątkach naszego globu, i jej konsekwencje dla polityki społecznej, gospodarczej i procesu podejmowania trudnych decyzji przez rządzących. Początkowo organizacje międzynarodowe (głównie WHO) bagatelizowały nieco problem, obserwując, czy wirus COVID-19 rzeczywiście spowoduje konieczność ogłoszenia światowej pandemii, jednakże już od połowy lutego 2020 roku było wiadomo, że sytuacja w wielu państwach zaczyna wymykać się spod kontroli, stąd też zmieniono status choroby z epidemii na pandemię, co skutkowało wprowadzeniem praktycznie na całym świecie procedury *lockdown* (z ang. blokada, zamknięcie, izolacja, kwarantanna, zakaz wyjścia). Poszczególne rządy decydowały się na kolejne restrykcje związane z zamykaniem państw na napływ obcokrajowców, czy koniecznością odbycia dwutygodniowej kwarantanny po powrocie z zagranicy lub w przypadku podejrzenia o zachorowanie na COVID-19. Rozpoczęto powszechne zamykanie działalności przedsiębiorstw, szkół, uczelni, sklepów, instytucji kultury i sportu. Przestały działać lotniska, koleje, ograniczono działalność restauracji, barów, transportu publicznego. Obywatele zostali zamknięci na zbiorowej, społecznej kwarantannie, mając nadzieję na poprawę sytuacji. W relacjach społecznych rządy nakazywały zachowanie tzw. dystansu społecznego, rekomendowano noszenie maseczek oraz jednorazowych rękawic ochronnych. Specjalne procedury wprowadzono w systemach zdrowia i pomocy społecznej – wydzielono dodatkowo miejsca dla szpitali zakaźnych, wprowadzono specjalistyczne zalecenia dotyczące środków ochrony osobistej. Państwa zaczęły masowo zamawiać tysiące respiratorów oraz środki ochrony osobistej. Firmy, głównie korporacje, przystąpiły do prac nad szczepionką i lekami na COVID-19. Sytuacja taka była bez precedensu – właściwie nieznana była od dziesięcioleci.

Siódmym punktem zwrotnym w polskiej polityce społecznej po 1989 roku było pojawienie się w 2022 roku ponad trzymilionowej rzeszy uchodźców z Ukrainy w Polsce, którzy uciekali przed skutkami okrutnej, brutalnej agresji Rosji na Ukrainę. Sytuacja pojawienia się tak wielu przybyszów w ciągu kilku tygodni od rozpoczęcia działań wojennych w Ukrainie była bez precedensu od II wojny światowej. Polski system polityki społecznej został wystawiony na wyjątkowy test zdolności absorpcji tak dużej liczby ludności – głównie kobiet z dziećmi, osób starszych i z niepełnosprawnościami. Dzięki ogromnej solidarności całego polskiego społeczeństwa, które w zrywie pomocy przyjmowało pod swoje dachy uchodźców, a także zaangażowaniu samorządów lokalnych oraz organizacji pozarządowych państwu udało się skoordynować pierwszy etap udzielenia pomocy Ukraincom przybywającym do Polski. Miliony ludzi w odruchu życzliwości i wsparcia zaczęło samoorganizować pomoc dla uchodźców, ale także dla Ukraińców, którzy pozostali w ojczyźnie, walcząc z wrogiem. Państwo przyjęło w ekspresowym tempie szereg aktów prawnych pozwalających Ukraincom przybywającym do naszego kraju nabywanie praw socjalnych, obywatelskich na takich samych zasadach, jakie mają Polacy. W tej chwili (kwiecień 2022) nie wiadomo jeszcze, jak dalek potoczy się sytuacja z napływem kolejnych uchodźców i jakie wyzwania ujawnią się w związku z dłuższym, a może i stałym pobytom Ukraińców w Polsce. Niewątpliwie

Rys. 1. Punkty zwrotne w realizacji polityki społecznej w Polsce w latach 1989–2023



Źródło: opracowanie własne

jednak sytuacja ta staje się aktualnie wielkim wyzwaniem dla władz krajowych i samorządowych, a także dla wielu instytucji polityki społecznej (zdrowia publicznego, edukacji, pomocy społecznej, rynku pracy itd.).

Na powyżej zamieszczonym rysunku przedstawiono główne punkty zwrotne, które autor tego opracowania uważa za kluczowe momenty w ostatnich 30 latach, które ukształtowały polski model polityki społecznej. Model ten, który prof. M. Księżopolski (2011: 15–37) nazwał paternalistyczno-rynkową hybrydą, ewoluował od neoliberalno-osłonowego charakteru (lata 90. XX wieku) poprzez próbę stworzenia modelu aktywizacyjno-integracyjnego (okres okołoaksesyjny i po wejściu do UE) do modelu redystrybucyjno-osłonowego z elementami inwestycji społecznych (ostatnie 6 lat).

Najważniejsze wybrane kierunki rozwoju polityki społecznej w Polsce

Po 1989 roku jednym z ważniejszych priorytetów było stworzenie systemu pomocy społecznej, który miał asekurować pogłębianie się problemu ubóstwa i rozwarstwienia społecznego Polaków w wyniku przyjęcia reform gospodarczych i społecznych w ramach tzw. doktryny szoku (wprowadzenia szybkich zmian, ale wysokim kosztem społecznych konsekwencji). System pomocy społecznej oraz oferowane usługi i świadczenia socjalne w tym obszarze zostały ukształtowane zatem na początku lat 90. XX wieku, kiedy w związku z ujawnianiem się szeregu potransformacyjnych problemów społecznych zdecydowano się na wyodrębnienie pomocy społecznej jako niezależnego od systemu zdrowia systemu polityki społecznej, który charakteryzował okres realnego socjalizmu. W 1990 roku uchwalono ustawę o pomocy społecznej oraz powołano stosowne instytucje w samorządach (Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej), które miały za zadanie realizację usług pomocy społecznej i innych świadczeń pieniężnych, głównie zasiłków. Z resortu zdrowia do resortu pracy przeniesiono zadania związane z realizacją pomocy społecznej, powołano również odpowiednie służby, bazując na pracy socjalnej i usługach opiekuńczych (służby społeczne) (Starega-Piasek 2019). System pomocy społecznej miał początkowo głównie asekurować narastający problem długoterminowego bezrobocia strukturalnego oraz ubóstwa w Polsce, które wynikały z podejmowanych reform gospodarczych i przekształceń własnościowych (Grewiński, Zasada-Chorab 2013). Po reformie samorządowej w 1999 roku ośrodki pomocy społecznej zostały uzupełnione o Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, jednakże nie dokonano wówczas gruntowej redefinicji funkcji i celów pomocy społecznej.

Aktualnie – w 2022 roku – istnieje zgoda wśród większości ekspertów na temat tego, że po blisko 30 latach od przeobrażeń ustrojowych w Polsce, system pomocy społecznej potrzebuje gruntownej przebudowy i reformy (Grewiński 2011: 125–134). Jest to związane z faktem, że nie odpowiada już w pełni na potrzeby obywateli. O ile w latach 90. XX wieku jego główne funkcje sprowadzały się do działań osłonowych i transferów pieniężnych do grup zagrożonych ryzykiem ubóstwa i długotrwałego bezrobocia, to dzisiaj akcenty aktywności powinny być przekierowane bardziej w kierunku rozwijania usług społecznych i socjalnych na rzecz osób niesamodzielnych,

starszych, z niepełnosprawnościami, samotnych oraz z problemami psychicznymi i emocjonalnymi.

Funkcjonujący w obecnym kształcie system pomocy społecznej w gruncie rzeczy rzadko kiedy usamodzielnia swoich podopiecznych, a to jest głównym, ustawowym celem służb pomocy społecznej (Grewiński 2011). Dlatego niezrozumiałym w tym kontekście wydaje się fakt zaprzestania tego, co – jak wynika z badań – akurat dobrze sprawdziło się w ostatnich latach, a mianowicie prowadzenia projektów aktywnej integracji i upowszechniania pracy socjalnej (Łoś 2018). Ogromne inwestycje ze środków UE, jakich dokonano w latach 2006–2013 w ośrodkach pomocy społecznej, Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie i Regionalnych Ośrodkach Pomocy Społecznej, spowodowały nowe, aktywne, prointegracyjne nastawienie tych instytucji do rozwoju licznych działań i usług społecznych (szczególnie usług reintegracji społeczno-zawodowej) – dziwi więc fakt, że kierownictwo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2014 roku nie podjęło decyzji o kontynuacji tych rozwiązań i projektów ze środków EFS lub w ramach własnych środków krajowych. Było to zaniechanie, które ponownie sytuuje podmioty pomocy społecznej w formule opieki i pasywnych świadczeń, szczególnie po wprowadzeniu świadczenia pieniężnego 500+, które dla systemu pomocy społecznej stało się w latach 2016–2021 poważnym obciążeniem administracyjnym i organizacyjnym (Kaźmierczak 2021: 167–200; Kaźmierczak, Rymśa 2012). Wyzwaniem najbliższych lat w polskim systemie pomocy społecznej będzie wyraźne ukierunkowanie systemu na rozwój usług społecznych, w tym rozwój centrów usług społecznych oraz inwestycje w proces deinstytucjonalizacji usług w kierunku usług domowych i środowiskowych (Grewiński, Lizut 2021). Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że systemy pomocy społecznej powinny uwzględniać rozwój usług społecznych jako wektor przyszłości (Sałustowicz 2009; Grewiński, Krzyszkowski 2012).

Drugim kierunkiem rozwoju polityki społecznej w Polsce po 1989 roku było tworzenie systemu polityki rynku pracy i w późniejszym okresie – po 2004 roku – polityki aktywizacji i integracji w ramach ekonomii społecznej w naszym kraju. Ujawnienie się bardzo wysokiego bezrobocia wymuszało na decydentach podjęcie wysiłków na stworzenie instytucji rynku pracy i stosownych ram prawnych wsparcia bezrobotnych. Po okresie realnego socjalizmu, w którym obowiązywała doktryna pełnego zatrudnienia, okres początku transformacji ustrojowej był zarówno dla obywateli, jak i dla instytucji/podmiotów polityki społecznej czasem szoku i niepewności. Masowy wzrost bezrobocia strukturalnego, skutkującego pauperyzacją wielu środowisk społecznych, spowodował konieczność reaktywowania w 1990 roku publicznych służb zatrudnienia, uchwalenia Ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu oraz stworzenia procedur funkcjonowania i wyposażenia instytucji rynku pracy w odpowiednie instrumenty. Ukształtowano strukturę publicznych służb zatrudnienia, która aktualnie składa się z trzech poziomów: krajowego, regionalnego (wojewódzkiego) i powiatowego. System podmiotów polityki zatrudnienia i rynku pracy tworzą: publiczne służby zatrudnienia (Powiatowe i Wojewódzkie Urzędy Pracy), Ochotnicze Hufce Pracy i inne instytucje, w tym agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego i organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, związki

zawodowe. W polityce rynku pracy na początku lat 90. dominował paradygmat świadczeń pasywnych (zasiłki dla bezrobotnych, tzw. kuroniówka), które koncentrowały się na zabezpieczeniu dochodu i posiłku, a dopiero po 1995 roku pojawiły się pierwsze programy aktywizacyjne, które miały motywować bezrobotnych i poszukujących pracy do aktywności, przekwalifikowywania się czy zdobywania nowych kompetencji. W systemie rynku pracy wprowadzano systematycznie nowe instrumenty aktywizacji, aby pobudzić powstawanie nowych podmiotów gospodarczych (samozatrudnienie) czy stymulować chęć do podejmowania kursów i szkoleń (dodatki szkoleniowe). Kluczowe dla polityki rynku pracy było wejście Polski do UE i objęcie nas pomocą z Europejskiego Funduszu Społecznego, którego interwencje i projekty dotyczyły przede wszystkim działań aktywizacyjnych i edukacyjnych dla bezrobotnych. Tym samym krajowy fundusz celowy – Fundusz Pracy – został wzmocniony przez środki europejskie na działania o charakterze aktywizacyjnym. Przy okazji działań EFS przygotowano wiele strategii i programów aktywizacji bezrobotnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Nowoczesne usługi rynku pracy, mające cele prozatrudnieniowe, realizowane przez na nowo zdefiniowane instytucje rynku pracy, zostały sklasyfikowane i szczegółowo opisane w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku (Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001), która przesuwiała akcenty w kierunku rozbudowania i spluralizowania oferty usług rynku pracy w naszym kraju. Był to z jednej strony wymóg otwierania się rynków pracy państw UE, a szerzej – ważny element realizacji przez Polskę wytycznych i zaleceń instytucji wspólnotowych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Po 2004 roku i wejściu Polski do Unii Europejskiej, w wyniku metody otwartej koordynacji i interwencji EFS, zaczęto realizować projekty aktywizacji i inkluzji społecznej poszczególnych grup, przede wszystkim poprzez zastosowanie rozwiniętych, zindywidualizowanych usług integracji społecznej i zawodowej w ramach ekonomii społecznej (Grewiński 2001). Przyjęto wówczas ważne akty prawne, takie jak: Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143), Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873), Ustawa o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651). Dzięki nim powstały liczne podmioty ekonomii i integracji społecznej takie jak: spółdzielnie socjalne, kluby i centra integracji społecznej. Miały się one przyczyniać do skuteczniejszego włączania w proces pracy osób ze środowisk szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym. Skuteczność tych podmiotów jest zróżnicowana, niemniej pełnią one ważne ogniwo na styku polityki rynku pracy i pomocy społecznej (Grewiński, Rymśza 2011).

Usługi rynku pracy były w ostatniej dekadzie poddane próbom reformy w kierunku ich kontraktowania. Pozytywne doświadczenia we wcześniejszym outsourcingu usług szkoleniowych w polityce rynku pracy zachęciły rząd PO-PSL do przygotowania i wdrożenia reformy usług doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy w kierunku kontraktowania tych usług do agencji zatrudnienia. Ideą reformy było to, żeby prywatne agencje, które są zarządzane bardziej w sposób biznesowy i nastawione są na rynkowe rozwiązania, szybciej i skuteczniej wprowadzały bezrobotnych na rynek pracy. Jak wykazano jednak w książce „Polityka rynku pracy w Polsce – w kierunku kontraktowania usług?” (Grewiński 2015), teoretyczne założenia

reformy, które może były i słuszne, w polskiej praktyce nie zostały skutecznie wprowadzone ze względu na niską poprawę jakości i efektywności usług, które były testowane w ramach pilotażu w 3 polskich województwach. Zaproponowane w jej ramach profilowanie bezrobotnych (Arendt, Kukułak-Dolata 2015) także nie do końca udało się, gdyż osoby najdalej oddalone od rynku pracy w gruncie rzeczy nie otrzymywały żadnej skutecznej oferty od instytucji rynku pracy, a pomoc im przeznaczona była dostarczana raczej w ramach innych systemów: pomocy społecznej, integracji społecznej, ekonomii społecznej. Dyskusyjnym rozwiązaniem było także wprowadzenie usługi doradztwa klienta zamiast doradztwa zawodowego, co jeszcze bardziej biurokratyzowało relację pomiędzy urzędem pracy a bezrobotnym/poszukującym pracy. Należy podkreślić, że po 3 dekadach reformowania państwa w wielu urzędach pracy nadal istnieją liczne deficyty, w tym brak usług doradztwa kariery i *coachingu*, a także usługi (pre)orientowania zawodowego na wzór takich państw jak Niemcy czy Austria, które mają w tym zakresie wiele sukcesów i bardzo ciekawych rozwiązań (*Berufliche Orientierung*). Za pozytywne należy uznać natomiast powołanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Patrząc przez pryzmat danych statystycznych, niewątpliwie za sukces polskiej polityki rynku pracy w ostatnich latach można uznać redukcję bezrobocia (w 2021 roku stopa bezrobocia wynosiła tylko 5,5%), chociaż nie wiadomo, na ile niższe bezrobocie wynikało z profesjonalnych programów i działań publicznych służb zatrudnienia, a na ile z dobrej sytuacji gospodarczej i sprzyjającej koniunktury oraz „eksportu” naszych zasobów pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej (blisko 2 mln Polaków wyjechało z kraju w poszukiwaniu pracy). Dane statystyczne wskazują jednak, że w ostatnich 30 latach udało się znacznie ograniczyć w Polsce stopę bezrobocia. W 1990 roku stopa bezrobocia wynosiła 6,5%; w 1999 – 19%; w 2004 – 13,1%; w 2015 9,8%; pod koniec 2019 – 5,2 %, zaś w 2022 – 5,5%. Udało się także podnieść o kilkanaście punktów procentowych wskaźnik zatrudnienia (do 72%), chociaż w tym zakresie daleko nam jeszcze do najlepszych krajów europejskich – np. do Szwajcarii, gdzie wskaźnik ten wynosi 85%.

Trzecim kierunkiem rozwoju polityki społecznej w naszym kraju była polityka edukacyjna. Po transformacji ustrojowej w 1989 roku edukacja i usługi kształcenia niewątpliwie przeżywały dynamiczny rozwój, chociaż popełniono także wiele błędów i zrobiono sporo szkód, nie w pełni doceniając edukację jako dobro publiczne, w które warto inwestować. Z jednej więc strony Polska odniosła w tym zakresie wiele sukcesów, ale też wiele jest argumentów na rzecz tezy, że w publicznej edukacji można było zrobić znacznie więcej. Sukcesy widać, szczególnie w ostatnich 30 latach, przez pryzmat wielkiego *boomu* edukacyjnego na poziomie kształcenia wyższego. Analizując dynamikę zmian, liczby absolwentów uczelni wyższych od 1990 roku, kiedy było ich 56 tys., rosły: w roku 1999 – 215 tys., 2004 – 384 tys., 2015 – 485 tys., a w 2018 – 327 tys. Łatwo zauważyć, jak ogromna zmiana dokonała się, jeśli chodzi o wskaźniki skolaryzacji. W 1990 roku wynosił on 13%, a w 2021 roku – 50%, tyle młodzieży w wieku 18–24 lata studiuje lub uczy się ustawicznie w szkołach pomaturalnych lub policealnych. Polska przesuwała się w ostatnich latach także do góry w rankingu PISA. W 2012 roku nasz kraj był na 14. miejscu, o kilka miejsc wyżej niż w latach poprzednich. W 2018 roku zajęliśmy już 11. miejsce („Average Score of Mathematics, Science

and Reading” 2018), zaraz za Finlandią. W porównaniu z państwami Europy południowej bardzo dobrze wypadamy, gdy popatrzymy na wskaźniki dotyczące dzieci i młodzieży kończących naukę zbyt wcześnie (przerywających szkołę podstawową lub gimnazjum). Z danych Komisji Europejskiej i Eurostatu wynika, że w 2016 roku w Polsce szkołę opuszczało zbyt wcześnie tylko 5,2% uczniów w stosunku do 10,7% średniej unijnej („Europejski semestr” 2017).

Jako pozytywny proces można uznać dynamiczny rozwój niepublicznych placówek edukacyjnych, w tym uczelni niepaństwowych. Gros z nich założonych zostało w ramach inicjatyw stowarzyszeń edukacyjnych czy fundacji. W latach 90. XX wieku dynamicznie rozwijały się uczelnie niepubliczne, które stwarzały szansę na edukację wyższą wielu grupom społecznym, natomiast ostatnia dekada to bardzo duży przyrost niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych i liceów. Rosnąca świadomość społeczna na temat roli i znaczenia edukacji w życiu człowieka skutkuje tym, że wielu rodziców woli płacić za edukację swoich dzieci, ale w zamian wymaga autorskich programów nauczania i indywidualnego podejścia do rozwoju ucznia. Postęp edukacji niepublicznej stymulowany jest także poprzez coraz większy chaos i udziwnione reformy publicznych szkół, które są niewątpliwie systemowo w kryzysie (Grewiński 2017).

W Polsce można zaobserwować nie tylko pozytyw w polityce edukacyjnej i realizowanych usługach edukacyjnych. Istnieją także słabości polskiego systemu kształcenia, które wynikają z wielu czynników. Po pierwsze – z rozmontowania w drugiej połowie lat 90. XX wieku sieci szkół technicznych i zawodowych, i niestworzenia w gruncie rzeczy żadnej alternatywy w usługach edukacyjnych dla uczniów mających zainteresowania techniczne. Nie sprawdziły się w naszym kraju w ogóle licea profilowane, które zostały wprowadzone w miejsce likwidowanych techników (Piotrowiak 2010). Rozmontowanie szkół zawodowych spowodowało, że rozeszła się po rynku kadra bardzo dobrych metodyków nauczania technicznego i pedagogów z tego zakresu. Odbudowywanie kształcenia zawodowego w tej chwili jest bardzo trudne właśnie z uwagi na brak kadry, ale i upowszechnienie się w świadomości rodziców stereotypowej opinii, że szkoły techniczne są niskiej jakości i bez zaplecza warsztatowego i maszynowego. Tymczasem doświadczenia wielu państw podpowiadają, że kształcenie zawodowe ma swoją przyszłość, i że rynki pracy wchłaniają każdą liczbę specjalistów z zakresu technicznego i informatycznego. Potrzeba tu jednak nowej oferty usług edukacyjnych z branży IT, mechatroniki, cybernetyki czy sztucznej inteligencji (Grewiński, Kawa, Lizut, Marzano 2020).

Jako mniej udany należy uznać proces permanentnego, często upolitycznionego, reformowania systemu edukacji publicznej, który zazwyczaj stawiał akcenty zmiany nie tam, gdzie trzeba. Wieloletnia słabość przywództwa Ministerstwa Edukacji Narodowej i zbyt duża zależność i obawy przed Związkiem Nauczycielstwa Polskiego spowodował zajmowanie się w ramach reform tematami zastępczymi lub zagadnieniami, które nie przekładały się na zastosowanie w procesie edukacji nowoczesnych metod, narzędzi i instrumentów, które realnie zmieniałyby polską szkołę w kierunku wydobywania potencjału uczniów, motywowania ich do samorozwoju oraz poszukiwania i rozwijania pasji. Najwięcej wydaje się być w tym zakresie do zrobienia w edukacji

wczesnoszkolnej i podstawowej (Grewiński, Lizut, Kawa 2019a; Grewiński, Lizut, Kawa 2019b).

Wielu ekspertów z zakresu pedagogiki i polityki edukacyjnej krytycznie ocenia również przestarzały model polskiej szkoły – w tym zbyt dużą standaryzację edukacji, która tłumi kreatywność i innowacyjność. Standaryzacja powoduje nastawienie się szkół w procesie edukacyjnym uczniów na liczne egzaminy i swoistą „punktozę”, zamiast na rozwój umiejętności pracy w zespole, komunikacji interpersonalnej czy samodzielności i refleksyjności w rozwiązywaniu praktycznym problemów (Robinson 2015). Wskazuje się również, że w dalszym ciągu, szczególnie w publicznych szkołach, istnieje deficyt zastosowania alternatywnych metod w edukacji, a nauczyciele niechętnie sięgają po nowe, innowacyjne narzędzia wspomagające rozwój ucznia. Nie wykorzystuje się w pełni multimedialnych tablic interaktywnych czy innych narzędzi technologiczno-informatycznych zakupionych dla szkół ze środków europejskich.

Problemem polskiego systemu usług edukacyjnych jest też niewystarczający poziom współpracy szkół średnich z pracodawcami i podmiotami rynku pracy. Brakuje systemowego rozwiązania połączenia edukacji szkolnej z praktyczną nauką zawodu w ramach takich rozwiązań jak dualny system kształcenia (*duale Ausbildungssystem*), który jest charakterystyczny dla takich państw jak Niemcy i Austria, czy doskonalenie zawodowe w miejscu pracy (*training on the job*), który zastosowano m.in. w Wielkiej Brytanii i Holandii. W polskiej szkole brak jest obligatoryjnej usługi preorientacji i orientacji zawodowej uczniów i doradztwa kariery. Deficyt szkolnych doradców zawodowych i/lub brak programów podnoszących ich kwalifikacje powoduje, że młodzi ludzie w wyborze dalszej ścieżki edukacyjnej lub zawodowej pozostawieni są sami sobie – kierują się albo intuicją, albo podpowiedziami ze strony rodziców lub rówieśników. Niewiele młodych osób objętych jest testami predyspozycyjnymi i psychosobowościowymi, które kierunkują im rozwój pasji, zainteresowań w oparciu o ich mocne strony, potencjał, posiadane zasoby (Barszcz, Pawłowska 2017).

Polityka edukacyjna państwa powinna stać się priorytetem, a dotychczasowe 3 dekady doświadczeń w reformowaniu polskiej szkoły raczej dotyczyły kwestii struktury szkół (z i bez gimnazjami) i treści programów nauczania, w mniejszym stopniu zagadnień metodyki edukacji, relacji z uczniem i kompetencji przyszłości.

Czwartym kierunkiem rozwoju była polityka ochrony zdrowia. Po 1989 roku wszystkie kolejne rządy obiecywały obywatelom poprawę finansowania ochrony zdrowia i przeprowadzenie koniecznych reform, które miały służyć lepszej jakości i dostępności usług zdrowotnych. Tymczasem w ciągu ostatnich 30 lat wydatki publiczne na ochronę zdrowia w relacji do PKB raczej nie ulegały zmianie. Natomiast wzrastały wydatki całkowite dzięki rozwojowi sektora prywatnego usług zdrowotnych. Jeśli przyjąć wskaźnik całkowitych wydatków zdrowotnych jako % PKB (w 1990 roku było to 4,9%, 1999 – 5,9%, 2004 – 6,2%, a 2018 – 6,3%) (OECD 2018), to wzrost jest dostrzegalny, ale dostęp do świadczeń jest ograniczony (Włodarczyk 2014).

Przyjmuje się, że nakłady na służbę zdrowia w Polsce powinny wynosić ok. 10% PKB – wówczas można byłoby znacznie poprawić dostęp do publicznych usług

zdrowotnych. W chwili obecnej mamy w gruncie rzeczy dwa istniejące obok siebie systemy usług zdrowotnych – system publiczny i prywatny. Wiele usług zdrowotnych obywatele muszą nabywać w sferze prywatnej, gdyż dostęp w publicznym systemie do usług specjalistycznych jest często ograniczony i przesunięty w czasie.

Mimo niedomagań polskiego systemu ochrony zdrowia, wskaźniki oceny statusu zdrowotnego populacji wskazują na dokonujący się postęp. Wyraźnie zmalała umieralność niemowląt w porównaniu z okresem sprzed 30 lat. W 2018 roku współczynnik ten wyniósł 3,8‰ – co oznacza, że na każde 1000 urodzeń żywych zmarło ok. 4 niemowląt, a na początku lat 90. XX wieku wskaźnik ten wynosił 18‰, czyli było to 18 niemowląt na 1000 urodzeń. Poprawa warunków życia oraz lepsza jego jakość wielu obywateli zaowocowała wyraźnym wzrostem przeciętnego trwania życia dla kobiet i mężczyzn. Nastąpił także spadek umieralności z powodu chorób układu krążenia, które ciągle stanowią główną przyczynę przedwczesnej umieralności. Począwszy od 1992 roku udział tych chorób w ogólnej liczbie zgonów obniżył się z poziomu 52% do 43% w 2016 roku („Trwanie życia w Polsce w 2017 r.” 2018).

Zmiana w systemie funkcjonowania ochrony zdrowia doprowadziła do rozwoju licznych i nowoczesnych placówek ochrony zdrowia, zarówno publicznych, jak i prywatnych, konkurujących w ramach tzw. rynku wewnętrznego. Barierą ich dalszego rozwoju jest permanentne niedofinansowanie oraz deficyt kadr medycznych (Osak 2011: 74 i nast.).

Obserwowana niepokojąca tendencja odpływu lekarzy i duża dynamika migracyjna, skutkują pogłębieniem deficytu specjalistów w zakresie anestezjologii, intensywnej terapii, medycyny ratunkowej, pediatrii, chirurgii ogólnej, psychiatrii, ortopedii i traumatologii, położnictwa i ginekologii. Brakuje też wielu geriatrów. W efekcie z liczbą 216 lekarzy na 100 tys. mieszkańców Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów UE (Ministerstwo Zdrowia 2018).

Polski system ochrony zdrowia cierpi zarówno na niedostatki w zakresie zarządzania sektorem ochrony zdrowia, jak i placówkami usług zdrowotnych (Golinowska 2018). Dobre rządzenie wymaga posiadania kompetentnego przywództwa, dobrych instytucji i odpowiednich regulacji. W ochronie zdrowia instytucje regulacyjne są zwykle słabsze niż placówki świadczenia usług zdrowotnych, szczególnie w krajach, w których wydatki na zdrowie są niskie. W konkurencji o środki zawsze przegrywają instytucje regulacyjne: zbierania i rejestrowania danych, opracowywania strategii i planów, monitorowania i kontroli oraz koordynacji. Sytuacja pandemii COVID-19 uwidoczniła poważne braki w tej dziedzinie, przyczyniając się dodatkowo do trudności w opanowywaniu zakażeń koronawirusem i leczeniu chorób nim spowodowanych (Golinowska, Zabdyr-Jamroz 2020).

Mimo widocznego postępu, w dalszym ciągu problemem wielu szpitali i innych placówek ochrony zdrowia jest niska jakość zarządzania i organizacji. Bierze się to m. in. z tego, że placówkami zdrowotnymi kierują bardzo często nie menedżerowie, ale lekarze, którzy niekoniecznie posiadają kompetencje i predyspozycje do zarządzania podmiotami leczniczymi. Brakuje w tym zakresie odpowiednich szkoleń i superwizji zarządczej, która pozwoliłaby na bardziej efektywny i racjonalny model organizacji wielu placówek (Frączkiewicz-Wronka 2010).

Głównym źródłem finansowania usług zdrowotnych w Polsce jest Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) tworzony ze składki, która stanowi część podatku od dochodów ludności. Mimo wzrostu dochodów ludności i w konsekwencji przychodów NFZ, zakres i skala finansowania wielu usług opieki medycznej jest niedostateczna. Zaspokojenie wzrostu potrzeb zdrowotnych nie jest dostateczne ze względu na ich wzrost, związany przede wszystkim ze starzeniem populacji, jak i ze względu na wysokie koszty skutecznego leczenia (koszty wynagrodzeń i nowych technologii). Niemniej w opinii Komisji Europejskiej NFZ jest instytucją zapewniającą dostęp do szerokiego zakresu usług zdrowotnych. W raporcie Komisji Europejskiej (2019) stwierdzono, że obowiązujący w Polsce system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego zasadniczo zapewnia dostęp do szerokiego zakresu usług zdrowotnych. Zauważono jednak istotne wykluczenia odnoszące się do zakresu przysługujących pacjentom usług oraz towarów, zwłaszcza leków. Jak podkreślają eksperci KE, system ochrony zdrowia w Polsce jest nadmiernie uzależniony od opieki szpitalnej i boryka się z niedoborem personelu medycznego, a zwłaszcza lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Za priorytety obecnych reform uważa się: poprawę koordynacji opieki nad pacjentem, racjonalizację opieki szpitalnej oraz stworzenie modelu efektywnej opieki ambulatoryjnej („State of Health in the EU – Poland” 2019). Wyzwaniem usług zdrowotnych jest kwestia powszechnej do nich dostępności. W Polsce, ale także w wielu innych krajach, zauważa się nierównomierne rozmieszczenie zasobów i usług zdrowotnych, np.: silną koncentrację kadr medycznych w dużych aglomeracjach miejskich przy równoczesnym deficycie w małych miastach i na wsiach (State of... 2019).

Piątym kierunkiem rozwoju była polityka rodzinna, wprowadzona jednak systemowo stosunkowo późno, bo dopiero po roku 2010. Po transformacji ustrojowej w 1989 roku, rodzina w Polsce przejęła wiele funkcji socjalnych, które do tej pory pełniło państwo i jego uspołecznione zakłady pracy (Szlendak 2011). Wycofanie się sektora publicznego i przedsiębiorstw z wielu działań o charakterze socjalnym podyktowane było przyjęciem rynkowego modelu z celami zorientowanymi na szybką prywatyzację i biznesowy model funkcjonowania firm. Państwo zaprzestało świadczenia wielu usług zdrowotnych i socjalnych w szkołach, uczelniach, zakładach pracy czy urzędach. Przykładów wycofywania się państwa w latach 90. XX wieku ze świadczenia usług społecznych na rzecz rodziny można podać wiele. Redukcja zaangażowania państwa w prowadzenie żłobków czy przedszkoli spowodowała wśród rodzin, w których oboje rodzice pracowali zawodowo, konieczność zabezpieczenia opieki nad dzieckiem przez bliższą lub dalszą rodzinę, albo zdecydowanie się na zatrudnienie opiekunki do dziecka. Pojawiały się placówki prywatne, a te publiczne komercjalizowały się. Wycofanie się z profilaktyki lekarskiej ze szkół (lekarz, dentysta, pielęgniarka) spowodowało konieczność większej troski zdrowotnej rodziców o swoje pociechy. Podobnie redukcja klubów sportowych, kół zainteresowań, domów kultury i zajęć pozaszkolnych prowadzonych przez państwo w ramach publicznych programów społecznych, spowodowała przerzucenie odpowiedzialności za dodatkowe zajęcia dzieci i młodzieży na rodziców i najbliższe otoczenie. Podobnie rzecz ma się w przypadku opieki nad osobami zależnymi – osobami starszymi lub z niepełnosprawnościami,

gdzie państwo w dużej części przerzuciło ten obowiązek na rodzinę. Na rodzinę po 1989 roku przerzucono wiele funkcji socjalnych, które wcześniej były w dużej części asekurowane przez państwo lub państwowe zakłady pracy. Podobnego zdania są B. Balcerzak-Paradowska i E. Leś, które podkreślają, że transformacja ustrojowa przyniosła zasadniczą zmianę w usługach społecznych na rzecz rodziny. Związane to było m.in. z tym, że w polityce rodzinnej po 1989 roku prowadzono działania bazujące na zasadzie podmiotowości, zgodnie z którą odpowiedzialność za warunki życia rodzin spoczywała przede wszystkim na członkach rodzin, a nie na instytucjach państwowych czy samorządowych. Jednocześnie decentralizacja zadań i uprawnień przy ograniczonych środkach spowodowała, że gminy zamiast rozwijać usługi na rzecz rodziny i dzieci zaczęły masowo likwidować placówki opiekuńczo-wychowawcze. Funkcje opiekuńcze i wychowawcze masowo przerzucono na rodziny, stąd też kryształizujący się model polityki rodzinnej można było nazwać mieszkanką modelu konserwatywnego i liberalnego (Balcerzak-Paradowska, Leś 2019).

Na tym tle wydaje się uprawniona teza, że przez pierwsze dwie dekady okresu transformacji polityka rodzinna była ograniczona. Sprowadzała się do wprowadzenia systemu niskich i selektywnych świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z pomocy społecznej, które adresowane były, z uwagi na kryterium dochodowe, do rodzin ubogich, niepełnych, wielodzietnych, często o niskim statusie społecznym. Ich wysokość nie pozwalała na wyjście z ubóstwa, asekurowała tylko przed skrajnym wykluczeniem materialnym. Najbardziej stabilnym instrumentarium były w tym okresie – zasiłek macierzyński i opiekuńczy, wypłacane jako świadczenia ubezpieczeniowe.

Koszty tych zmian ponosiła rodzina, a jej kondycja słabła. Radykalnie zmniejszyła się stopa dzietności, a rodziny wielodzietne stanowiły grupy najbardziej dotknięte ubóstwem (Golinowska 1996).

Refleksja dotycząca koniecznych inwestycji w rodzinę poprzez rozwój usług w ramach programów społecznych przyszła dopiero wtedy, kiedy ujawniły się pierwsze symptomy kryzysu demograficznego i migracyjnego, o których przestrzegał w swych wystąpieniach w latach 90. XX wieku prof. A. Rajkiewicz (2000; 2001). Już w nowym millennium decydenci uruchomili kilka programów dla rodzin poprzedzonych zmianami legislacyjnymi. Do najważniejszych programów i nowych rozwiązań z ostatnich kilkunastu lat zaliczyć trzeba: Program Polityki Rodzinnej z 2007 roku, urlop ojcowski (od 2010 roku), program rozwoju instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 (2011 rok), wprowadzenie nowego zasiłku macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego (12 miesięcy), wprowadzenie i upowszechnienie Karty Dużej Rodziny, wprowadzenie świadczenia pieniężnego „becikowego” – jednorazowej zapomogi na każde nowo urodzone dziecko (Durasiewicz 2020).

Powrót do rozwiązań sprzed 1989 roku zaczął następować po 20 latach. Usługi społeczne na rzecz rodziny stopniowo zaczęły powracać do łask polityki społecznej. Dotyczyło to także inwestycji w przedszkola i żłobki, na które środki przeznaczano ze środków unijnych, a w części krajowych (Kotowska, Sztanderska, Wóycicka 2007).

Po 2015 roku wprowadzono ponadto sztandarowy, rządowy Program 500+ jako świadczenie wychowawcze na rzecz dzieci². Program ten stanowił pierwszy i od razu niezwykle drogi instrument inwestycji w rodzinę. Jego sukcesem jest z pewnością to, że przyczynił się on do redukcji ubóstwa dzieci w Polsce. Dużo gorzej jednak należy oceniać program jako skuteczny instrument prokreacyjny, a taki cel także stawiano przed jego uruchomieniem (Bojanowska 2017).

Świadczenia Programu 500+ są świadczeniem pieniężnym, ale warto podkreślić, że poprzez swój ogromny budżet i indywidualne decyzje rodzin na temat jego spożytkowania, może przyczyniać się pośrednio także do rozwoju usług społecznych poprzez finansowanie z jego środków zakupu na rzecz dzieci różnorodnych usług społecznych, edukacyjnych, sportowych, kulturalnych czy turystycznych na rynku. W ten sposób może tworzyć się zwiększony popyt i podaż (także komercyjnie) usług oferowanych rodzinom (Grewiński, Karwacki, Szlendak 2017).

Program 500+ (a później 800+) jest, póki co, najbardziej hojnym programem na rzecz rodzin ze wszystkich, jakie były realizowane w Polsce po 1989 roku. Decydenci uruchamiający Program, poza argumentami politycznymi związanymi z ubóstwem dzieci, zdecydowali się na ten krok, analizując spadającą dzietność, która mierzona wskaźnikiem współczynnika dzietności w Polsce w 1990 roku wynosiła 2,04%, 1999 – 1,35%, 2004 – 1,23%, a 2015 – 1,33%. Zakładano zatem, że realizacja Programu przyczyni się do wzrostu dzietności.

Jednak wielu ekspertów ds. polityki demograficznej i rodzinnej nie było i nie jest przekonanych co do tego, czy nakłady 500 zł na każde dziecko w rodzinie wystarczą jako zachęta do podejmowania decyzji prokreacyjnych. Wielu od samego początku było zdania, że Program powinien zostać inaczej skonstruowany, skoro ma wspierać funkcje wychowawcze i edukacyjne, a nie wyłącznie konsumpcyjne. Liczne były głosy, które wskazywały, że powinien być silnie powiązany z rozwojem lokalnych usług społecznych i infrastruktury społecznej na rzecz rodzin, jeśli ma osiągnąć cele demograficzne. Argumentowano, że taka formuła Programu będzie jedynie pobudzać gospodarkę poprzez zwiększony popyt konsumpcyjny (Kotowska 2016; Góra, Kotowska). Po 6 latach funkcjonowania Programu 500+ można zauważyć, że przyczynił się on w jakiejś mierze do redukcji ubóstwa skrajnego, zarówno dorosłych, jak i dzieci, i doprowadził do zmniejszenia się odsetka osób korzystających z pomocy społecznej. W znacznie mniejszym jednak stopniu, jeśli w ogóle, przyczynił się on do zwiększenia dzietności (Grewiński 2020).

Oprócz Programu 500+ w ostatnich 5 latach wprowadzono również inne programy na rzecz rodziny, m.in. takie jak: Program Maluch+, Mieszkanie+, Wyprawka+. Ich celem było zwiększenie dostępności usług żłobkowych i przedszkolnych, ułatwienie nabycia mieszkań przez młode małżeństwa czy wsparcie edukacyjne dla rodzin z dziećmi w wieku szkolnym (por. Durasiewicz 2017: 119–124).

² Do stworzenia idei samego programu przyznaje się prof. J. Auleytner, który miał wymyślić ten instrument na potrzeby programowe tworzącej się partii politycznej „Polska jest Najważniejsza” dekadę temu.

Państwo próbowało rozwijać również politykę na rzecz osób z niepełnosprawnością. Była to szósta rozwojowa polityka społeczna. Analizując ostatnie 30-lecie realizowanej polityki społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, trzeba podkreślić, że ta była średnio skuteczna i raczej nieracjonalna z punktu widzenia efektywności. Zwinięcie parasola ochronnego nad spółdzielczością inwalidów w latach 90. XX wieku przy jednoczesnym braku zapewnienia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy spowodowało obniżenie standardu życia tej grupy poprzez brak dochodu. Likwidacja spółdzielni inwalidów była błędem, który trudno było poprawić w późniejszym czasie. Jak twierdzi Grażyna Magnuszewska-Otulak, transformacja ekonomiczna i spadek poziomu aktywności zawodowej spowodowały pogorszenie sytuacji ekonomicznej osób z niepełnosprawnością i ich rodzin. Część osób z niepełnosprawnościami miała uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy (tzw. renta inwalidzka) lub do innych świadczeń ubezpieczeniowych, część nie miała dostępu do świadczeń pieniężnych, ale miała dostęp do usług społecznych (Magnuszewska-Otulak 2017: 197–198).

Estymacja skali zjawiska niepełnosprawności w Polsce może bazować na międzynarodowych, porównawczych badaniach Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (*European Health Interview Survey – EHIS*). Według tego badania, w Polsce w 2014 roku było 7,4 mln osób z niepełnosprawnością biologiczną w wieku 15 lat i więcej³. Wśród tej grupy 1,81 mln stanowiły osoby pracujące, 300 tys. – bezrobotne, a 5,3 mln – bierne zawodowo. W zależności od przyjętego kryterium niepełnosprawności biologicznej (a ściślej poziomu ograniczeń) populacja osób z niepełnosprawnością w Polsce może liczyć od 4,9 mln osób do 7,7 mln osób („Dane Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych” 2020).

Generalnie osoby z niepełnosprawnościami mogą korzystać w Polsce z różnych usług społecznych/publicznych przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa w zakresie nauki, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, porządku publicznego, wypoczynku czy administracji. Są oni grupą społeczną wspieraną w naszym kraju w ramach różnych systemów polityki społecznej i bogatej mozaiki instrumentów wsparcia, chociaż prowadzona polityka na ich rzecz nie zawsze jest skoordynowana, skuteczna i przynosząca zakładane rezultaty (Por.: Gąciarz, Kubicki, Rudnicki 2014: 116–120). Niektórzy autorzy, jak Paweł Kubicki, twierdzą, że osoby z niepełnosprawnościami bardziej potrzebują kompleksowej polityki publicznej, aniżeli tylko stricte społecznej (2017: 15–16).

Usługi, szczególnie te przeznaczone tylko i wyłącznie dla osób z niepełnosprawnościami, to usługi rehabilitacji społeczno-zawodowej (oferowane w ramach systemu PFRON), edukacji włączającej i specjalnej (realizowane w ramach systemu oświaty), reintegracji społeczno-zawodowej (oferowane w ramach systemu ekonomii społecznej i integracji społecznej), specjalistyczne usługi zdrowotne i medyczne (dostępne w ramach systemu ochrony zdrowia), aktywizacji zawodowej i rynku pracy

³ Definicja EHIS mówi o osobach, które zadeklarowały ograniczoną zdolność wykonywania czynności, jakie ludzie zwykle wykonują – uwzględniono tu zarówno poważne, jak i mniej poważne ograniczenia, powodujące niemożność wykonywania ww. czynności przez okres co najmniej ostatnich 6 miesięcy.

(udostępniane w ramach polityki zatrudnienia), opiekuńcze, asysty i socjalno-bytowe (dostępne w systemie pomocy społecznej), mieszkaniowe (w ramach mieszkalnictwa wspieranego/socjalnego) czy transportowe (wsparcie w przemieszczaniu się). Ponadto wsparcie i włączanie osób z niepełnosprawnościami do życia publicznego ma miejsce także w działaniach na rzecz dostosowywania infrastruktury, ograniczania barier komunikacyjnych i upowszechniania problematyki tej grupy społecznej wśród ogółu społeczeństwa⁴.

Specyfika osób z niepełnosprawnościami polega na tym, że jest to grupa bardzo zróżnicowana ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności, a dodatkowo także ze względu na wykształcenie, pochodzenie, wiek, płeć i indywidualne potrzeby, które są bardzo różne ze względu na specyfikę schorzenia i kontekst społeczny/kulturowy związany z miejscem życia, pracy i zamieszkania. Z tego powodu usługi społeczne dla tej grupy powinny być w sposób szczególnie spersonalizowane i zindywidualizowane (*personal social services*), ale niestety w wielu obszarach realizacji polityki społecznej na rzecz tej grupy tak jednak nie jest (Gąciarz, Grewiński, Rudnicki, Geletta 2014: 219 i nast.).

Wydaje się, że suma możliwych ofert dla tej grupy jest stosunkowo duża, ale niekoniecznie oznacza to, że osoby z niepełnosprawnościami nie borykają się z różnymi deficytami i ograniczeniami w dostępie do usług czy rynku pracy i innych instytucji społeczno-gospodarczych. Jest to związane z wieloma czynnikami obiektywnymi, często niezależnymi od samych osób z niepełnosprawnościami, a mianowicie od barier mentalnych, stereotypowego traktowania, uprzedzeń, licznych obaw pracodawców, realnej sytuacji na rynku pracy, rozwiązań i zachęt podatkowo-składkowych, świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego⁵.

Zagadnienie polityki społecznej dla osób z niepełnosprawnościami jest istotne także z tego względu, że w naszym kraju mamy do czynienia ze stosunkowo wysokim ich udziałem w ogólnej liczbie ludności. Wyzwaniem jest dostępność do usług społecznych, ale także stan i rozwój infrastruktury społecznej przeznaczonej dla tych osób.

Oprócz kwestii zdrowotnych, z oczywistych względów, bardzo ważna dla osób z niepełnosprawnościami jest praca i aktywność zawodowa, która pozwala zdobywać środki do życia, ale także pozwala na uczestnictwo w zbiorowości pracowników. Praca daje poczucie własnej wartości, kształtuje sytuację materialną i daje status społeczno-zawodowy. Z tego powodu wiele systemów wsparcia w Polsce jest ukierunkowana na usamodzielnienie i włączenie ich w proces pracy, chociaż efektywność w tym zakresie jest niska (Borek, Olszewski 2016: 78–86).

Należy zauważyć także ważny kierunek realizacji polityki senioralnej i zabezpieczenia społecznego na starość jako siódmy kierunek rozwojowy. O ile system zabezpieczenia na starość w postaci ubezpieczenia emerytalnego był realizowany skutecznie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i dla niektórych grup przez

⁴ Zobacz też: Giermanowska, Raclaw, Zakrzewska-Manterys (2018).

⁵ O różnych kontekstach problemów osób z niepełnosprawnością zobacz w: Golinowska (2012) lub Gąciarz (2014).

KRUS, a od 1999 roku także przez otwarte fundusze emerytalne (OFE), to polityka senioralna wpisana była głównie w strategię ministerialne, regionalne i lokalne. W tym zakresie – nieubezpieczeniowym – polscy decydenci przez wiele lat nie przywiązywali odpowiedniej wagi do zastosowania długofalowego podejścia do działań demograficznych, które są niezwykle istotne dla rozwoju społecznego⁶, posiadania młodego zasobu ludzkiego w aspekcie jego wykorzystania na rynku pracy czy też w związku z coraz trudniejszą wydolnością systemów zabezpieczenia na starość. Być może wiązało się to z przyjęciem tradycyjnej perspektywy, że potrzeby osób starszych zapewnia w dostatecznym stopniu rodzina. Nie ma więc potrzeby kreowania dodatkowych polityk na rzecz seniorów, bazujących na różnorodnych usługach aktywizacji, integracji, edukacji, opieki czy wsparcia psychologicznego lub duchowego. Tymczasem w wielu krajach Europy Zachodniej i USA polityka społeczna wobec starzenia się populacji ma od wielu lat swoje bogate instrumentarium (Por.: Zapędowska-Kling 2016: 83 i nast.; 162 i nast.).

O ile system zabezpieczenia społecznego dla seniorów był programowany przez ostatnie dekady przez pryzmat ochrony sytuacji materialnej i zapewnienia bytu w ramach systemu świadczeń emerytalnych, ewentualnie rentowych, o tyle w mniejszym stopniu w szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa socjalnego (*social security*) rozwijano usługi społeczne dla seniorów, które wydają się niezbędne z punktu widzenia zapewnienia seniorom ich praw socjalnych zapisanych już w 1948 roku w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, a następnie w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku (Auleytner, Głąbicka 2000: 255). Niestety, przez wiele lat po 1989 roku (poza funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego) nie stworzyliśmy polityki senioralnej bazującej na ofercie zróżnicowanych usług dla seniorów, pomimo że eksperci podnosili ten temat w przeszłości wielokrotnie. Dla przykładu, P. Błędowski już blisko dwie dekady temu wskazywał na konieczność rozwoju na szczeblach lokalnych katalogu usług społecznych dla osób starszych, wskazując na przykłady tych świadczonych w mieszkaniu seniora oraz w placówkach i instytucjach (Błędowski 2002: 221–222). Nie wykształcił się też w Polsce oddzielny, profesjonalny system opieki długoterminowej dla osób starszych (scalający usługi ochrony zdrowia i pomocy społecznej).

Deficyt usług aktywizacyjnych i integracyjnych dla osób starszych, ujawniający się brakiem w gminach klubów i centrów seniora, próbowano substytuować w ostatnich dekadach powstawaniem przy uczelniach uniwersytetów trzeciego wieku, które przejęły te funkcje. Istniejący system pomocy społecznej do dzisiaj posiada liczne deficyty, które powodują, że seniorzy przez lata mogli mieć przeświadczenie, że rozwiązywanie ich problemów zostało przerzucane na nich samych lub najbliższą rodzinę. Zmianę takiego traktowania i zaprojektowanie ram dla polityki senioralnej podjęto dopiero po 20 latach od transformacji ustrojowej – mianowicie w roku 2012, kiedy ówczesnie

⁶ Pomimo że powstawały odpowiednie opracowania na ten temat, a szczególnie raport UNDP – „Ku godnej i aktywnej starości” (1999). Raport ten jest pierwszą całościową polską publikacją o starości z perspektywy polityki publicznej, powszechnie cytowaną także na poziomie międzynarodowym. Miał dobrze napisaną wersję angielską.

rzządzający, w wyniku także nacisków instytucji UE, zaczęli tworzyć załączki do jej powstania. Było to jednak stosunkowo późne działanie, biorąc pod uwagę, że wiele państw na świecie tworzyło i tworzy nadal na rzecz seniorów bardzo zaawansowane, innowacyjne programy i nowatorskie usługi społeczne (Trafiałek 2016: 82–84).

Jak twierdzi B. Szatur-Jaworska, wpływ na wyłonienie się w Polsce polityki senioralnej – jako nowego obszaru działalności rządu – miała decyzja Parlamentu Europejskiego oraz Rady ustanawiająca rok 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Przy tej okazji w naszym kraju podjęto liczne działania, które w krótkim czasie ukształtowały podstawy do tworzącej się polityki senioralnej, której wcześniej nie było w naszym kraju. Przygotowano następujące instrumenty polityki senioralnej: „Rządowy Program na Rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 – ASOS”, „Program Solidarność Pokoleń – Działania na Rzecz Zwiększenia Aktywności Zawodowej Osób w wieku 50+”, „Wieloletni Program Senior-WIGOR na lata 2015–2020”. Nowelizując Ustawę o samorządzie gminnym w 2013 roku wprowadzono regulację dotyczącą powoływania gminnych rad seniorów. W Sejmie od 2014 roku zaczęła pracować stała Komisja Polityki Senioralnej (Szatur-Jaworska 2017: 96–98). Wcześniej, bo w 2012 roku, powołano również Departament Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a rok później Radę ds. Polityki Senioralnej jako organ konsultacyjno-doradczy przy ministrze ds. zabezpieczenia społecznego.

Pojęcie „polityka senioralna” zdefiniowano ogólnie w dokumencie „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”. Przyjęto, że jest to „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” (Szatur-Jaworska 2017: 93). Stworzono podwaliny do prowadzenia polityki senioralnej, która w praktyce zawierała też działania kontrowersyjne, jak np. wczesny moment interwencji państwa (już dla osób w wielu przedemerytalnym). P. Błędowski zdefiniował to jako „politykę realizacji interesów osób starszych” (1999: 152). Wyzwaniem dla wprowadzenia polityki senioralnej w Polsce niewątpliwie były prognozy demograficzne, które upowszechniano w gremiach decydenckich, i które ukazywano jako istotne wyzwanie społeczne na najbliższą przyszłość. Nie stanowiły one jednak dostatecznego stymulatora podejmowanych na bieżąco decyzji politycznych.

Deficyty i błędy w szczegółowych politykach społecznych

Przez całe trzy dekady polskiej transformacji systemowej, społecznej i gospodarczej nie udało się wykreować i wprowadzić skutecznej polityki mieszkaniowej, na rzecz młodzieży czy polityki migracyjnej. Po Okrągłym Stole zdecydowano, że mieszkanie ma stać się towarem rynkowym, a nie dobrem publicznym, w które inwestuje państwo i samorządy. Tym samym państwo wycofało się z realizacji polityki mieszkaniowej, przerzucając ciężar zakupu lub wynajmu mieszkania na obywateli i rodziny. Bardzo doraźne i pozorowane względami politycznymi programy mieszkaniowe

proponowane przez decydentów przez ostatnie 30 lat nie miały charakteru publicznych inwestycji, a jedynie deklarowanych postulatów adresowanych zresztą do wąskiego gremium potencjalnie uprawnionych. Aktualnie brak jest kompleksowej i długofalowej strategii dotyczącej wsparcia młodych w pozyskiwaniu pierwszego mieszkania w kontekście ich usamodzielniania i wchodzenia w dorosłość. Młodzi ludzie skazani są na kredyty, które obciążają ich budżety domowe na kilkadziesiąt lat, albo muszą liczyć na pomoc rodziny.

Brak myślenia o młodzieży jest zresztą szerszym problem polskiej polityki społecznej po 1989 roku, kiedy to zrezygnowano z istniejącego wcześniej przypisanego jej ministerstwa. Od tej pory młodzież, w gruncie rzeczy do dzisiaj, nie posiadała i nadal nie posiada swojego przedstawiciela w rządzie III RP. Powoduje to brak koordynacji wertykalnej i horyzontalnej działań na jej rzecz, gdyż brak jest głównego ośrodka na szczeblu centralnym, który kompleksowo zarządzałby polityką młodzieżową (Rodziewicz 2016: 92 i nast.). Do 2003 roku właściwie nie istniała w Polsce nawet strategia czy plan działań na rzecz młodzieży. Początki myślenia strategicznego w tym temacie w polskiej polityce społecznej datuje się dopiero właśnie na rok 2003, kiedy przyjęta została Strategia Państwa na rzecz Młodzieży. Dokument, przyjęty przed akcesją Polski do struktur unijnych, powstał w efekcie presji ze strony instytucji europejskich. Strategia ta przyczyniła się do wzmocnienia podmiotowości młodzieży jako grupy społecznej oraz zwróciła uwagę na konieczność uwzględniania potrzeb młodzieży w ramach podejmowanych działań. Jak twierdzi Marta Rodziewicz, postulat brania pod uwagę opinii młodzieży pozostaje jednak ciągle w sferze deklaratywnej z uwagi na brak powołania krajowego podmiotu, który reprezentowałby to środowisko i jego interesy (Rodziewicz 2016). W polityce na rzecz młodzieży, w tym tej zagrożonej wykluczeniem społecznym, wiele jest do nadrobienia, pomimo że instytucji oferujących usługi na rzecz młodych jest całkiem sporo.

Przez trzy dekady ujawnił się też problem braku polityki migracyjnej zarówno w kontekście emigracji, jak i imigracji. O kreację takiej polityki apelował przez wiele lat prof. A. Rajkiewicz – nestor polskiej polityki społecznej, ale bezskutecznie. Brak takiej polityki ujawnił się przy akcesji Polski do UE, gdzie w wyniku emigracji zarobkowej Polskę opuściło ponad 2 mln osób, w tym gros młodych i dobrze wykształconych. Państwo przez lata nie miało pomysłu, jak zachęcić Polaków do powrotu do naszego kraju. Także widoczny był brak strategii dla osób imigrujących do Polski – jak włączać te osoby w procesy społeczne i gospodarcze. Aktualnym staje się wielkie wyzwanie jak zagospodarować blisko 3 mln uchodźców z Ukrainy, którzy uciekają do nas przed wojną. Polityka migracyjna powinna stać się ważnym, kompleksowym zagadnieniem bezpieczeństwa państwa, w tym socjalnego, dlatego ujawniające się jej deficyty są bardzo niepokojące.

W wyżej opisanych poszczególnych politykach społecznych ujawniały się przez okres ponad trzech dekad również liczne błędy, grzechy zaniechania i złe decyzje, które skutkowały rozszerzaniem się problemów społecznych. Likwidacja państwowych gospodarstw rolnych (PGR) na początku lat 90. XX wieku wpłynęła do wielką skalę biedy, pauperyzacji i patologizacji życia w wielu środowiskach wiejskich. Z kolei likwidacja spółdzielni inwalidów skutkowałą większym bezrobociem i biernością

zawodową osób z niepełnosprawnościami. Błędem było likwidowanie techników i szkół zawodowych, gdzie kształciliśmy na dobrym poziomie, co skutkuje do dzisiaj deficytem kadr technicznych i inżynierów. Wycofywanie się zakładów pracy z ich funkcji socjalnych dla rodzin, a szkół z funkcji profilaktyki zdrowotnej dla uczniów miało również swoje negatywne konsekwencje. Wreszcie – niedostateczne włączenie organizacji pozarządowych i społecznych w realizację lokalnej polityki społecznej przeciążyło samorządy, które, przytłoczone ilością zadań, nie były w stanie skutecznie radzić sobie z problemami. Nadmiernie zaufaliśmy także rozwiązaniom rynkowemu, co widoczne było w tworzeniu rynku kapitałowego w systemie zabezpieczenia społecznego (OFE) oraz w systemie zdrowia (prywatny system opieki zdrowotnej). Ponadto upolityczniono też politykę społeczną, realizując ją bardziej w duchu *social politics* aniżeli *social policy*.

Scenariusze rozwoju polityki społecznej w Polsce

Wydaje się, że istnieją trzy główne i realne scenariusze dotyczące perspektywy rozwoju polityki społecznej w Polsce⁷. Poniżej scharakteryzowano każdą z nich.

Scenariusz 1 to realizacja modelu paternalistycznego państwa z tradycyjnym instrumentarium polityki społecznej, bazującym na świadczeniach pieniężnych bez rozwiniętych usług społecznych, w którym w coraz większym stopniu dominują populistyczne rozwiązania socjalne jako obietnice wyborcze.

W modelu tym kluczowe znaczenie mają świadczenia pieniężne, a redystrybucja środków finansowych stanowi główną funkcję scentralizowanego państwa. Państwo poprzez świadczenia spełnia obietnice wyborcze dla kolejnych grup społecznych, które są w części traktowane instrumentalnie. Wielkość świadczeń pieniężnych i programów prostej redystrybucji pieniądza wypiera inwestycje w usługi społeczne, które funkcjonują w polityce społecznej, ale na uboczu, niejako przy okazji. W narracji politycznej eksponuje się głównie programy transferowania świadczeń pieniężnych, tworząc politykę społeczną, którą można za W. Aniołem nazwać transakcyjno-klientelistyczną (2023: 56). Państwo koncentruje się na tych grupach społecznych, które w swojej masie jako wyborcy mogą zapewnić kontynuację rządów władzy, która kreuje nowe programy socjalne. Rozwiązywanie problemów społecznych (*social policy*) jest wtórne, pierwotne jest założenie, że polityka społeczna ma swoje główne funkcje poprzez programy w umożliwianiu utrzymywania władzy (*social politics*). Kreowanie rozwiązań socjalnych w tym modelu jest odgórne, pozoruje się dialog społeczny z interesariuszami, a samorządy lokalne traktuje się tylko wykonawczo. Państwo pozwala realizować wprowadzić usługi społeczne, ale gros z nich trzeba nabywać na rynku w ramach prywatnego sektora. Brakuje jednak publicznych i łatwo

⁷ Nawiązuję tu m.in. do moich autorskich scenariuszy przedstawionych w: Grewiński (2001)

dostępnych usług społecznych. Systemy polityki społecznej i ich służby oraz instytucje są niedoinwestowane – następuje pauperyzacja i degradacja profesji społecznych. Ujawnia się swoisty paradoks – coraz więcej środków finansowych przeznaczanych jest na programy socjalne przy braku środków na inwestycje w infrastrukturę społeczną, kadry oraz zaplecze usługowe. Ekspertów i naukowców wykorzystuje się akcyjnie i instrumentalnie, praktyków nie włącza się w procesy współdecydowania. Organizacje pozarządowe nie są traktowane jako pełnoprawny partner dla sektora publicznego – pozoruje się współpracę. Państwo nie kreuje i nie standaryzuje usług, poza tym deleguje realizację i finansowanie trudnych organizacyjnie usług do jednostek samorządowych. Te jednak w większości nie są w stanie same ze swoich środków realizować usług na wysokim poziomie, stąd też tworzą się dwa równolegle istniejące systemy – system publicznych usług (podstawowe usługi, trudno dostępne, niskiej jakości, ograniczona oferta) i system płatnych usług komercyjnych (wyższa jakość usług, odpłatność, szybsza dostępność, większa elastyczność oferty). W modelu tym państwo próbuje recentralizować niektóre funkcje socjalne – szczególnie te, które pozwalają na większą kontrolę społeczną i te, które utrwalają uzależnienie od władzy i obietnic wyborczych. Rządzący mają resentyment do silnego państwa opiekuńczego, takiego jakim było ono na początku jego kształtowania.

Realizacja takiego scenariusza w naszym kraju mogłaby być prawdopodobna, jeśli dominować będzie w Polsce doktryna polityczna eksponująca przywiązanie do tradycyjnych funkcji *welfare state*, ceniąca paternalizm i onnipotencję państwa. To zaś w tym modelu głównie redystrybuuje środki finansowe i kontroluje proces realizacji zadań społecznych. System pomocy społecznej spełnia głównie funkcje osłonowe, kompensacyjne, związane ze wsparciem dochodowym. Wprawdzie istnieje przyzwolenie na produkcję usług w sektorze komercyjnym, ale jako usług płatnych, opodatkowanych i – w tym sensie – pod kontrolą państwa.

Scenariusz taki może być realizowany w Polsce, gdzie mamy bardzo wiele konserwatywnych środowisk politycznych, w tym także partie populistyczne, które odwołują się do tradycji silnego państwa, jego funkcji centralistycznych i które państwo oraz jego prawa stawiają przed prawami obywatelskimi. Obietnice wyborcze polityków są realizowane w postaci redystrybucji świadczeń pieniężnych (gotówki), a nie usług społecznych.

Scenariusz 2 to realizacja modelu proinwestycyjnego i aktywnego państwa opiekuńczego z rozwiniętym systemem pomocowym bazującym na usługach społecznych.

Pomoc społeczna jest włączona w nową architekturę lokalnej polityki społecznej bazującej na rozwiniętych, dostępnych i mieszanych usługach społecznych (*social service mix state*), a sektor publiczny – państwo, samorząd, ale także inni interesariusze – odgrywa istotną rolę w kreowaniu, planowaniu i udostępnianiu usług. Wszystkie świadczenia pieniężne z systemu pomocy społecznej przechodzą do dystrybucji do podmiotów zabezpieczenia społecznego – np. ZUS-u lub biur administracyjnych gmin. Podmioty pomocy społecznej zajmują się przede wszystkim pracą socjalną,

asystą dla rodzin i osób zależnych oraz kreowaniem i dostarczaniem różnorodnych usług społecznych.

Usługi społeczne stanowią najważniejszy komponent systemów pomocy i wsparcia. Traktuje się je w tym modelu jako inwestycję, która się zwraca w perspektywie średnio- i długoterminowej, a państwu zależy na ponoszeniu wysokich nakładów na publiczne, łatwo dostępne i darmowe usługi społeczne w zakresie pomocy społecznej, ale również szerzej – edukacji, zdrowia, rehabilitacji, doradztwa, kultury i rekreacji, gdyż nakłady te przyczyniają się do wysokiej jakości życia obywateli oraz ich satysfakcji i zadowolenia. Państwo i samorządy współpracują ze sobą i dzielą się zadaniami związanymi z realizacją usług społecznych, także w zakresie ich finansowania i organizacji. Podstawową instytucją koordynującą działania w zakresie kreacji, planowania i dostarczania usług stają się w gminach (a być może także w powiatach) Centra Usług Społecznych (CUS). Usługi społeczne są wystandaryzowane (na poziomie regionalnym lub krajowym), jeśli chodzi o minimalne kryteria, ale ważny element stanowi ich indywidualizacja/personalizacja na potrzeby każdego klienta. Usługi społeczne dostarczane są przez profesjonalistów – państwo inwestuje w kształcenie kadr, tworzy nowe profesje i ścieżki kariery dla osób pracujących w usługach społecznych. Te kompetencje są regularnie sprawdzane i monitorowane. Podnosi się prestiż zawodów pomocowych poprzez wzrost wynagrodzeń służb społecznych. Usługi społeczne podlegają kontroli jakości i ewaluacji przez podmioty nadzorujące. Państwo i samorządy inwestują także w infrastrukturę społeczną, która ma służyć rozwojowi usług, a także w innowacje społeczne i technologie, które mogą być wykorzystane w kreowaniu nowych usług społecznych. Państwo i samorządy zlecają produkcję/wytwarzanie usług społecznych niepublicznym podmiotom, stąd też często za niektóre usługi społeczne odpowiedzialne są podmioty pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej czy instytucje kościelne lub sektor nieformalny. Darmowe lub częściowo współpłacone usługi społeczne są dedykowane nie tylko osobom z grup defaworyzowanych, ale także klasie średniej i wyższej. Usługi społeczne mają w tym modelu zarówno charakter zinstytucjonalizowany, jak i środowiskowy. Z uwagi na poważne deficyty w Polsce usług realizowanych w miejscu zamieszkania, państwo i samorządy inwestują środki finansowe w powstanie nowego obszaru usług środowiskowych. Inwestycje te nie mają jednak polegać na demontażu form zinstytucjonalizowanych, ale na kreacji i inkubacji usług środowiskowych.

Scenariusz taki może sprawdzić się w naszym kraju, bowiem łączy ideę silnego państwa z jego proobywatelskimi funkcjami, gdzie system pomocy społecznej wkomponowany jest w nową mozaikę usług lokalnej polityki społecznej. Samorządy dzielą się zadaniami z organizacjami społecznymi i wspólnie oferują usługi dla poszczególnych grup społecznych. Realizacja tego scenariusza wymaga przyjęcia paradygmatu inwestycji społecznych i wysokiej świadomości decydentów nt. nowoczesnych rozwiązań stosowanych w polityce społecznej i otwartości na konieczność wprowadzania reform społecznych w kierunku usług.

Scenariusz 3 to model sprywatyzowanego systemu usług społecznych.

Państwo i samorządy wycofują się z realizacji pomocy społecznej, czy szerzej lokalnej polityki społecznej, w tym także z finansowania i organizacji usług społecznych. Mogłoby to być podyktowane kryzysem finansów publicznych państwa (np. w czasach po pandemii) lub przyjętą taką, a nie inną doktryną minimalistycznego zaanżelowania państwa w sprawy społeczne (renesans neoliberalizmu). W scenariuszu tym usługi społeczne byłyby oferowane głównie na zasadach komercyjnych przez firmy sektora prywatnego, które oferowałyby takie, na które byłby popyt ze strony obywateli. Usługi społeczne i dostęp do nich byłyby bardzo zróżnicowane lokalnie ze względu na brak kompleksowych, systemowych i ogólnokrajowych rozwiązań. Usługi społeczne nie podlegałyby nadmiernej standaryzacji i kontroli, raczej realizowane byłyby w formule – płacisz, wymagaj. Scenariusz taki zakłada powstanie całego rynku usług komercyjnych w sektorze prywatnym, gdzie obywatele sami decydowaliby, gdzie chcą nabyć usługę. Przerzuca się tutaj całą odpowiedzialność za zabezpieczenie potrzeb wielu grup społecznych na rodzinę i osoby prywatne zainteresowane nabyciem usługi. W modelu tym finansowanie jest głównie prywatne, choć zakłada się w niektórych segmentach usług finansowanie mieszane (*finance mix*). Sprywatyzowane usługi społeczne mają charakter komercyjny, w związku z tym wielu obywateli i grup społecznych staje się wykluczona z systemu zabezpieczenia społecznego. Dla nich powstaje oferta organizacji społecznych i kościelnych, które zdobywając różne fundusze, próbują mieć ofertę dla osób pozostawionych bez wsparcia i opieki.

Można oczywiście wyobrazić sobie różne mariaże powyższych modeli i scenariuszy, które mogą ewoluować w przyszłości w zależności od przyjętej doktryny politycznej, kompromisów, które będą musiały być zawierane w ramach umów społecznych, przyjętej strategii reformowania państwa, ujawniających się nowych wyzwań społecznych. Tak czy inaczej: systemy polityki społecznej stoją przed koniecznością gruntownej reformy i włączenia ich w szerszy kontekst realizowanej polityki publicznej.

Zakończenie

Transformacja ustrojowa po 1989 roku w Polsce przyniosła wiele dobrego, zarówno w kontekście gospodarczym, społecznym i politycznym. Polska dynamicznie się rozwinęła ekonomicznie i przestrzennie, ale w kontekście społecznym wydaje się, że można było zrobić więcej. Być może wynika to z faktu, że – jak twierdzi W. Anioł (2020) – decydenci przyjęli w ostatnich trzech dekadach model twardej modernizacji bazujący na inwestycjach głównie w infrastrukturę i przemiany gospodarcze. Miękkie komponenty odłożono na bok, w tym realizację modelu inwestycyjnej polityki społecznej. Polityki społeczne były rozwijane, ale traktowane były jako koszt, a nie inwestycja, która zwraca się międzygeneracyjnie. W tym sensie były one traktowane poobocznie, a nie priorytetowo. Początkowo, aby asekurować ryzyka potransformacyjne, przygotowano system pomocy społecznej i rynku pracy, dopiero po dwóch dekadach zauważono potrzebę inwestycji w osoby starsze czy w rodzinę. Aktualnie ważnym

staje się pytanie o politykę społeczną w okresie po pandemii i na rzecz uchodźców. Pomimo braku traktowania polityki społecznej jako priorytetu wszystkie wskaźniki społeczne poprawiły się w okresie 1989–2022. Dotyczy to takich wskaźników jak: średnia długość życia, umieralność niemowląt, stopa bezrobocia, wskaźnik skolaryzacji, zadowolenie z życia, wskaźnik ubóstwa relatywnego itd. Oznacza to, że wzrosła w Polsce jakość życia. Refleksja jaka powinna towarzyszyć decydentom po 30 latach transformacji jest taka: czy następne 30 lat nie powinny być inwestycją w miękkie komponenty modernizacyjne, w tym w politykę społeczną. Zagrożeniem dla tej idei jest jednak wojna w Ukrainie i pytania, czy rząd nie zwiększy znacznie wydatków na cele wojskowe i militarne oraz czy nie będzie to realizowane kosztem polityki społecznej. Ale być może paradoksalnie wojnie towarzyszyć będzie idea, że inwestycje społeczne są konieczne, aby zabezpieczyć w przyszłości pokój i spokój społeczny.

Wyzwaniem społecznym przyszłości staje się odpowiedzialna deinstytucjonalizacja usług społecznych jako trzecia wielka reforma ustroju i architektury polityki społecznej. O ile na początku lat 90. XX wieku w procesie demokratyzacji budowaliśmy instytucje (społeczne) będące gwarantem realizacji naszych praw (socjalnych), a później w procesie decentralizacji delegowaliśmy zadania do samorządów lokalnych, o tyle aktualny trend jest taki, aby reformować lokalną politykę społeczną w kierunku deinstytucjonalizacji, czyli aby kreować nowy obszar usług środowiskowych w miejscu zamieszkania, a nie w całodobowych placówkach opiekuńczych. Najbliższa przyszłość pokaże czy proces deinstytucjonalizacji stanie się kolejną wielką reformą polskiej polityki społecznej (Grewiński, Lizut: 2021).

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.

Ustawa z 27.04.2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651.

Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001.

Ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143.

Literatura

Anioł Włodzimierz. 2023. *Co po populizmie? W stronę opiekuńczego państwa prawa*. W: *Praca, bezrobocie, zatrudnienie – wartości i działania w rozwoju polityki rynku pracy*, Maciej Duszczyk, Jacek Męcina (red.), 56. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Anioł Włodzimierz. 2020. *Trzecia Rzeczpospolita w trzech opowieściach. Wokół polskich przemian 1989–2019*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Arendt Łukasz, Iwona Kukulak-Dolata. 2015. *Profilowanie pomocy dla bezrobotnego jako element racjonalnego wydatkowania środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy*. W: *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, Mirosław Grewiński (red.). Warszawa – Opole: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie.

- Auleytner Julian, Katarzyna Głąbicka. 2000. *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Balcerzak Paradowska Bożena, Ewa Leś. 2019. *Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918–2018 – od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych*. W: *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, Elżbieta Bojanowska, Mirosław Grewiński, Marek Rymśa, Gertruda Uścińska (red.), 216–249. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowe Centrum Kultury.
- Barszcz I., K. Pawłowska. 2017. *Stworzenie kompleksowego modelu preorientacji zawodowej młodzieży wraz ze stażem i szkoleniem w miejscu pracy w zawodach społecznych – model w ramach programu Akcja – Inkubacja*. Warszawa: Fundacja Strefa Działania.
- Błądowski Piotr. 2002. *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa, SGH.
- Błądowski Piotr. 1999. *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce*. W: *Społeczne skutki integracji Polski z UE*, Katarzyna Głąbicka (red.), 152. Warszawa: Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa.
- Bojanowska Elżbieta. 2017. *Znaczenie świadczenia wychowawczego 500+ dla systemu pomocy społecznej*. W: *O wyzwaniach współczesnej pracy socjalnej*, Barbara Kromolicka, Aneta Jarzębińska (red.), 143–159. Szczecin: Volumina.pl.
- Bojanowska Elżbieta, Mirosław Grewiński, Marek Rymśa, Gertruda Uścińska (red.). 2018. *Stulecie Polskiej Polityki Społecznej 1918–2018*. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowe Centrum Kultury.
- Borek Jolanta, Mikołaj Olszewski. 2016. *Usługi społeczne dla osób z niepełnosprawnościami*. W: *Znaczenie usług społecznych dla lokalnej polityki społecznej*, Katarzyna Głąbicka-Auleytner (red.), 78–100. Radom: Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu.
- Dane Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Dostęp dnia 7 kwietnia 2020 r.: <http://www.niepelnospawni.gov.pl>.
- „Europejski Semestr – zestawienie informacji tematycznych – osoby wcześniej kończące naukę”. 2017. Komisja Europejska.
- Frączkiewicz-Wronka Aldona (red.). 2010. *Pomiar efektywności organizacji publicznych np. sektora ochrony zdrowia*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Gąciarz Barbara, Mirosław Grewiński, Seweryn Rudnicki, Karolina Geletta, 2014. *Usługi publiczne i komercyjne: kierunki zmian systemu indywidualnego wsparcia osób niepełnosprawnych*. W: *Polscy niepełnosprawni – od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, Barbara Gąciarz, Seweryn Rudnicki (red.), 187–217. Warszawa: Wydawnictwa AGH.
- Gąciarz Barbara, Paweł Kubicki, Seweryn Rudnicki. 2014. *System instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce – diagnoza dysfunkcji*. W: *Polscy niepełnosprawni – od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, Barbara Gąciarz, Seweryn Rudnicki (red.), 105–126. Kraków: Wydawnictwa AGH.
- Gąciarz Barbara (red.). 2014. „Niepełnosprawność – wyzwania teorii i praktyki”. *Studia Socjologiczne – numer tematyczny 2* (2014).
- Giermanowska Ewa, Mariola Raclaw, Elżbieta Zakrzewska-Manterys (red.). 2018. „Studia o niepełnosprawności”. *Societas/Communitas 2–2* (2018).
- Głąbicka Katarzyna (red.). 1999. *Społeczne skutki integracji Polski z UE*. Warszawa: „Elipsa”, Wydaw. WSPTWP.

- Golinowska Stanisława. 2018. *Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce? Diagnozowanie problemu, rządnienie w ochronie zdrowia i reformowanie systemu*. W: *Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce – stan i perspektywy*, 7–20. Warszawa: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa.
- Golinowska Stanisława, Michał Zabdyr-Jamroz. 2020. „Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii covid-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów”. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* 18 (1): 1–31.
- Golinowska Stanisława (red.). 1996. *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*. Warszawa: IPISS.
- Golinowska Stanisława (red.). 2012. *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty niepełnosprawności*. Warszawa: IPISS.
- Grewiński Mirosław. 2001. *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*. Warszawa: Elipsa.
- Grewiński Mirosław. 2011. *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce*. W: *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mirosław Grewiński, Jerzy Krzyszkowski (red.), 125–134. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Grewiński Mirosław. 2017. *Technologie i innowacje społeczne, a edukacja ustawiczna*. W: *Całozyciowe uczenie i stawanie się – perspektywa teoretyczna i praktyczna*, Agata Chabior, Małgorzata Krawczyk Licharska, Stanisław Kowalski (red.), 55–69. Kielce: UKW.
- Grewiński Mirosław. 2020. Świadczenie pieniężne 500+czy usługi na rzecz rodziny – konflikt czy współdziałanie?. W: *Polityka na rzecz rodzin – plusy czy minusy?*, Arkadiusz Durasiewicz (red.), 73–88. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grewiński Mirosław. 2021. *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej – przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grewiński Mirosław, Anna Zasada Chorab. 2013. *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*. Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.
- Grewiński Mirosław, Arkadiusz Karwacki, Tomasz Szlendak, *Innovative Redistribution? The Family 500+ Programme in Poland as an Investment in Public Policy with Controlled and Uncontrolled Consequences*” – wystąpienie w Swinburne University of Technology w Melbourne w Australii podczas 9. międzynarodowej konferencji naukowej na temat innowacji społecznych: „Beyond boundaries? Organisations, System and Social innovation”, 11–14.12.2017 r.
- Grewiński Mirosław, Jerzy Krzyszkowski (red.). 2012. *Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej – pomoc społeczna i aktywna integracja*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Grewiński Mirosław, Joanna Lizut. 2021. *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Grewiński Mirosław, Joanna Lizut, Marek Kawa. 2019a. *The Polish Education in the Context of New Skills and Competences*. W: *Zmiany na rynku pracy w perspektywie społecznej*, Cecylia Sadowska-Snarska, Zenon Wiśniewski (red.). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Grewiński Mirosław, Joanna Lizut, Marek Kawa. 2019b. „Chosen of Current Challenges in Educational System and Learning”. *LABOR et EDUCATIO. The Scientific Journal of the Institute of Social Affairs of the Pedagogical University of Cracow* 7 (2019): 109–133.

- Grewiński Mirosław, Marek Kawa, Joanna Lizut, Gilberto Marzano. 2020. *Towards Changes of Labor Market, Skills and Competences*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grewiński Mirosław, Marek Rymsza (red.). 2011. *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji społecznej i zawodowej w ramach gospodarki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Grewiński Mirosław (red.). 2015. *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*. Warszawa – Opole: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie.
- Każmierczak Tomasz. 2021. *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej*. W: *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, Marek Rymsza (red.), 167–200. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Każmierczak Tomasz, Marek Rymsza (red.). 2012. *W stronę aktywnych służb społecznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kotowska Irena. 2016. „500 zł na dziecko to nie wszystko”. *Gazeta Wyborcza*: Marek Góra, Irena Kotowska. „Jak skutecznie wspierać prokreację w Polsce”. <http://www.pte.pl/pliki/2/12/MG-IEK.pdf>
- Kotowska Irena, Urszula Sztanderska, Irena Wóycicka (red.). 2007. *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Księżopolski Mirosław. 2011. „Dokąd zmierza polityka społeczna?”. *Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje* 16 (2011): 15–37.
- Kubicki Paweł. 2017. *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH. Szkoła Główna Handlowa.
- Łoś Angelika. 2018. *Projekty systemowe na rzecz aktywnej integracji społecznej mieszkańców powiatu konińskiego w latach 2008–2013 – próba oceny*. Warszawa. Maszynopis pracy doktorskiej napisanej pod kierunkiem Mirosława Grewińskiego.
- Magnuszewska-Otulak Grażyna. 2017. *Polityka wobec osób niepełnosprawnych w Polsce po 1989 r. Wybrane problemy*. W: *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*, Barbara Szatur-Jaworska (red.), 197–221. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Osak Magdalena. 2011. *Usługi społeczne w sferze zdrowia – w kierunku prywatnego uczestnictwa*. W: *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Mirosław Grewiński, Barbara Więckowska (red.), 74 i nast. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Piotrowiak Katarzyna. 2010. „Szkoły bezrobotnych do likwidacji”. *Dziennik Zachodni*. <https://dziennikzachodni.pl/szkoly-bezrobotnych-do-likwidacji/ar/231046>.
- Robinson Ken. 2015. *Kreatywne szkoły*. Warszawa: Wydawnictwo Element.
- Rodziewicz Marta. 2016. „Proces kształtowania polityki młodzieżowej w Polsce na poziomie centralnym”. *Zbliżenia Cywilizacyjne* 1 (2016): 92–95.
- Sałustowicz Piotr. 2009. *Pomoc społeczna w wybranych krajach UE*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Staręga-Piasek Joanna. 2019. Wywiad Mirosława Grewińskiego i Arkadiusza Karwackiego na potrzeby książki – *Portrety w Polityce Społecznej – tom 1*. Warszawa.
- „State of Health in the EU – Poland”- Profil systemu ochrony zdrowia. 2019. Komisja Europejska.
- Szatur-Jaworska Barbara. 2017. Polska polityka senioralna. W: *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*, Barbara Szatur-Jaworska (red.), 93–120. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej.

- Szlendak Tomasz. 2011. *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Trafiałek Elżbieta. 2016. *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku – między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- „Trwanie życia w Polsce w 2017 r.”. 2018. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa.
- Włodarczyk Cezary. 2014. *Współczesna polityka zdrowotna. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zapędowska-Kling Kaja. 2016. *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w USA i w Szwecji – wnioski dla Polski*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Turning points and directions of development of social policy in Poland after 1989

Abstract

The article presents turning points and directions of development of social policy in Poland after 1989. The author characterizes the social policy reform processes in Poland, showing the background of problems and challenges that have changed over the last three decades. The article also presents the deficits and mistakes that were made when reforming social institutions and services. Finally, the author presents scenarios for the development of social policy in Poland, pointing to various internal and external differences that may affect the future of the welfare state model in Poland.

Keywords: changes in Polish social policy after 1989, social policy reforms, scenarios for the development of social policy for the future, development of the welfare state in Poland

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.3

Katarzyna Głębicka-Auleytner*

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0003-3370-1287

Praca socjalna i polityka społeczna jako obszar bezpieczeństwa socjalnego

Wprowadzenie

Problem bezpieczeństwa socjalnego nie jest zjawiskiem nowym, ale dopiero w XXI wieku tematyka ta stała się przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Wpisuje się też w katalog podstawowych praw obywatelskich ustrojów demokratycznych, co oznacza, że państwo i jego struktury przejęły współodpowiedzialność za poziom bezpieczeństwa socjalnego swoich obywateli. Za istotę bezpieczeństwa socjalnego przyjmuje się gwarancje uzyskania wsparcia od instytucji administracji publicznej w sytuacjach braku dostatecznych środków finansowych na zaspokojenie potrzeb, niemożności pełnienia ról społecznych, w przypadku bezrobocia, niepełnosprawności, starości, choroby i innych ryzyk życiowych. Zdarzenia te stanowią również katalog przyznawania pomocy społecznej.

Wymienione zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego powstają w wyniku wielu czynników sprawczych, których zbiorczą nazwę zawrzeć można w kategorii kwestii społecznej – zjawiska wyrażającego „stany i sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całych zbiorowości” (Mitręga i in. 2017: 72), warunkujące ograniczanie bądź całkowite „blokowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” (Mitręga i in. 2017: 72). Jan Danecki zaakcentował w tym kontekście trzy kryteria kwestii społecznych: 1) rodowód, wskazujący na naturę oraz zakres – upatrując m.in. w strukturze społecznej, w układzie panujących stosunków czy w zasadach podziału wytworzonych dóbr źródeł kwestii społecznych; 2) dotkliwość, będącą kategorią złożoną, obejmującą narastające sytuacje krytyczne w życiu jednostek oraz rodzin w zakresie

* k.auleytner@uthard.pl

dużych zbiorowości, sytuacje dezorganizujące więzi społeczne, a przez to spójność społeczną; 3) możliwość eliminowania, wynikającą z założenia, że kwestie społeczne znajdują się u podstaw polityki społecznej ujmowanej jako działalność nastawiona na usuwanie barier w zaspokajaniu potrzeb społecznych (Danecki 1997: 9). Niezaspokojone potrzeby powodują zatem odczuwalny stan braku, który narastając, generuje trudne sytuacje życiowe zagrażające poczuciu bezpieczeństwa socjalnego i rodzące zagrożenia czy też stany lękowe.

Powinność zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego obywatelom wynika też z zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ zasadniczym celem działań państwa w obszarze bezpieczeństwa społecznego jest „stworzenie bezpiecznych warunków godziwego życia obywateli oraz rozwoju duchowego i materialnego narodu”, a w sferze bezpieczeństwa socjalnego „zmniejszanie ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez aktywizację, w szczególności na rynku pracy, osób wykluczonych i zagrożonych ubóstwem”. Współczesne państwo stanowi zatem zasadniczy gwarant bezpieczeństwa, w tym również społecznego, z czym wiąże się stworzenie obywatelom ram rozwojowych m.in. przez adekwatną politykę społeczną (Mitrega 2017: 72), której celem jest poprawa położenia materialnego, aseku-racja przed ryzykami żywioowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i/lub socjalnie najsłabszych (Auleytner 2012: 21).

Celem artykułu jest analiza istoty bezpieczeństwa socjalnego postrzeganego w kategorii zagwarantowanych prawem form wsparcia od instytucji administracji publicznej w sytuacjach braku dostatecznych środków finansowych na zaspokojenie potrzeb, niemożności pełnienia ról społecznych, bezrobocia, niepełnosprawności, starości, choroby i innych ryzyk życiowych. Zdarzenia te stanowią również katalog przyznawania pomocy społecznej. Problemy badawcze odnoszą się z jednej strony do instrumentarium realizacji polityki bezpieczeństwa socjalnego na rzecz danej grupy społecznej w kontekście pracy socjalnej, a z drugiej do wyjaśnienia powiązania polityki społecznej i jej elementów składowych z polityką bezpieczeństwa socjalnego państwa. Zastosowano tu metodę naukowego wyjaśnienia zjawisk społecznych (Sztumski 2010: 269).

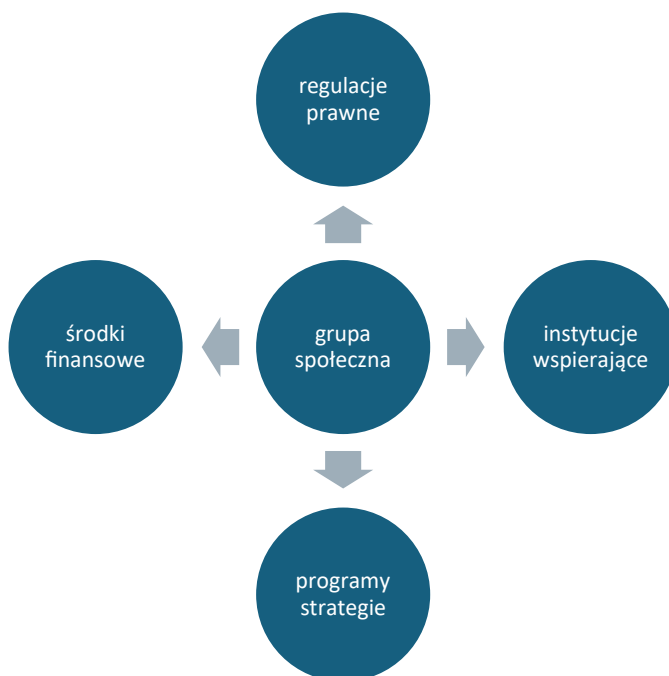
Wprowadzenie do bezpieczeństwa socjalnego

Bezpieczeństwo socjalne funkcjonuje jako minimalistyczny rodzaj bezpieczeństwa społecznego. Do jego zadań należy „zapewnienie podstawowych warunków bytowych, łagodzenie kwestii społecznych, pomoc, interwencja, rozdzielanie świadczeń i utrzymanie pokoju socjalnego”. Aby to osiągnąć, państwo podejmuje szereg działań, które mają ograniczyć wykluczenie, nierówności społeczne, bezrobocie czy też ubóstwo. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie pomocy ludziom niezdolnym do pracy zawodowej, często z przyczyn od nich niezależnych (Sierpowska 2015: 45). Dużą rolę odrywa w tym praca socjalna, której celem jest zwiększenie odpowiedzialności obywateli za los swój i ich rodzin, a także propagowanie zdolności do samodzielnego rozwiązywania problemów, jak i ciężkich sytuacji życiowych (Domański 2017: 369).

W imię bezpieczeństwa socjalnego przyjmuje się, że „nadrzędna rola państwa i instytucji pozarządowych nie powinna kształtować negatywnych postaw bezradności i bierności obywateli” (Domański 2017: 369). Priorytetem państwa powinna więc być realizacja aktywnej polityki społecznej (Głąbicka-Auleytner 2023: 181).

Państwo realizując politykę społeczną, w tym bezpieczeństwa socjalnego, dysponuje instrumentami organizacyjnymi (podmioty), finansowymi (fundusze), prawnymi w postaci uchwalanych aktów prawnych regulujących konkretne problemy społeczne, oraz programami socjalnymi, które w ostatnich latach są dedykowane do wybranych grup społecznych.

Wykres. 1. Instrumenty polityki bezpieczeństwa socjalnego na rzecz danej grupy społecznej



Źródło: opracowanie własne

Bezpieczeństwo socjalne można określić jako porządek prawny, który jest realizowany przez organy rządowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz przez samych obywateli. Poprzez te działania dąży się do tego, aby każda jednostka, rodzina, jak i grupa społeczna miały zapewniony odpowiedni poziom życia, oraz aby nie doszło do wykluczenia społecznego. Bezpieczeństwo socjalne staje się ważną kategorią polityki społecznej państwa (Leszczyński 2011: 28).

Bezpieczeństwo socjalne rozpatruje się w dwóch aspektach (Skrabacz, Sulowski 2012: 25):

- materialnym, czyli zapewnienie obywatelom niezbędnych do życia środków poprzez zapewnienie miejsc pracy lub świadczenia socjalnego, ochrony zdrowia, edukacji itp.,
- społecznym, czyli zapewnienie ładu społecznego poprzez spójny system praw na wypadek trudnej sytuacji życiowej obywateli oraz w razie zagrożenia ich życia.

Wymiar społeczny ma związek z systemem prawa mającym zapewnić porządek w stosunkach społecznych. Procedury są wszczynane w chwili, gdy daną osobę lub jej rodzinę spotka trudna sytuacja życiowa, z którą nie potrafią sami sobie poradzić. Natomiast wymiar materialny odnosi się do zapewnienia minimum egzystencji każdemu obywatelowi (Skrabacz, Sulowski 2012: 26).

Rola bezpieczeństwa socjalnego w kontekście pracy socjalnej

Bezpieczeństwo socjalne jest wartością egzystencjonalną, podstawową i fundamentalną dla każdego obywatela, aby mógł godnie żyć w obecnych czasach. Niewątpliwie problem ten jest złożony, o czym świadczy duża rola wielu instytucji państwowych, jak również rola samego człowieka i jego rodziny. To rodzina w pierwszej kolejności zapewnia pomoc, wsparcie finansowe, opiekę czy też edukację. W dalszej kolejności obywatele oczekują tego również od państwowej pomocy społecznej. Bezpieczeństwo socjalne ma za zadanie zapewnić środki umożliwiające godne przeżycie. Obszar bezpieczeństwa socjalnego dotyczy pojedynczych ludzi i ekonomicznych aspektów ich życia. Stanowią one płaszczyznę, poprzez którą można wpływać na poziom identyfikacji ze społeczeństwem, poczynając od pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, a kończąc na marginalizacji i wykluczeniu (Jagusiak: 24). W razie niemożności poradzenia sobie samemu z problemem braku środków utrzymania obywatele mogą liczyć nie tylko na siebie, ale też na państwowy system pomocy społecznej. Pomoc socjalna ma szczególne znaczenie w momencie okresowego zmniejszenia możliwości zdobywania środków finansowych dzięki własnej pracy lub całkowitej utracie dotychczasowego źródła utrzymania. Sytuacje te mogą być spowodowane wypadkiem, chorobą, utratą pracy czy śmiercią osoby utrzymującej rodzinę (Jagusiak 2015: 8).

Zgodnie z art. 2. 1. Ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku (Dz.U.2023.901.) „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. W tym celu ośrodki pomocy społecznej realizują pracę socjalną, która jest świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym, jak również na rzecz zapobiegania pogorszeniu się ich sytuacji. Celem pracy socjalnej jest umożliwienie, wspieranie lub wywołanie zmiany sposobu funkcjonowania osoby i rodziny oraz jej otoczenia, a także wzmacnianie potencjału osób i rodzin do przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych (Kadela, Kowalczyk 2014: 11).

Praca socjalna jest dziedziną złożoną i trudną, przede wszystkim ze względu na charakter pracy – prowadzenie działalności pomocowej w odniesieniu do różnych osób i grup społecznych zmagających się z różnorodnymi problemami. Dodatkowo, oddziałuje w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Musi być gotowa odpowiedzieć na pojawiające się nowe problemy społeczne, czy też zmieniające się sposoby reagowania przez władzę publiczną na nie, głównie w formie zmian przepisów prawa. Z uwagi na obszar swoich działań, musi odpowiadać na wzrastające oczekiwania społeczeństwa w zakresie ochrony interesów jednostek i grup społecznych, które nie są w stanie samodzielnie bronić i domagać się respektowania swoich praw.

Polityka społeczna w kontekście bezpieczeństwa socjalnego

W ramach polityki społecznej wyróżnia się dwa pojęcia: bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo socjalne. Bezpieczeństwo społeczne stanowi koncepcję szerszą niż bezpieczeństwo socjalne, oznaczając „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek” (Księżopolski 2001: 20). Socjalny aspekt bezpieczeństwa społecznego wyraża się zapewnieniem „realnych gwarancji minimalnie wystarczających środków utrzymania” (Księżopolski 2001: 20), umożliwiających formalny oraz rzeczywisty dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego urzeczywistniającego idee praw socjalnych.

Tabela 1. Bezpieczeństwo socjalne versus społeczne

Bezpieczeństwo socjalne	Bezpieczeństwo społeczne
Stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek	Zapewnienie realnych gwarancji minimalnie wystarczających środków utrzymania, umożliwiających formalny oraz rzeczywisty dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego urzeczywistniającego idee praw socjalnych

Źródło: Księżopolski 2001: 20

Bezpieczeństwo socjalne to stan wolności od braku lub niedostatku środków utrzymania, jest to stan zaspokojenia potrzeb socjalnych, a co za tym idzie podstawowych potrzeb bytowych, które należą do potrzeb pierwszego rzędu (Mitręga 2017: 74). Definiowane jest również jako stan wolności od zagrożeń, zwanych też ryzykiem socjalnym. Ryzyka socjalne zostały ujęte w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy, zalicza się do nich:

- zagrożenie niepełnosprawnością i niezdolnością do pracy,
- zagrożenie tymczasowej możliwości zarobkowania w związku z np. opieką nad dzieckiem,
- zagrożenie brakiem zatrudnienia, a co za tym idzie brakiem środków utrzymania,
- zagrożenie śmiercią żywiciela rodziny,
- zagrożenie zdrowia wynikające z różnych źródeł, m.in. wypadek przy pracy.

Wykres 2. Elementy bezpieczeństwa socjalnego



Źródło: opracowanie własne

Zagrożenia te mogą ulec zmianom z powodu przemian, jakie zachodzą w gospodarce, społeczeństwie lub polityce. W związku z powyższym można stwierdzić, że bezpieczeństwo socjalne ma za zadanie zapewnić środki umożliwiające godne przeżycie. Z racji tego, że pojawiają się nowe zjawiska społeczne (np. postęp technologiczny), a dotychczasowe ulegają przeobrażeniom, polityka społeczna powinna za nimi podążać i stawać naprzeciw oczekiwaniom obywateli.

Polityka społeczna jest działalnością państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami żywiołowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i/lub socjalnie najuboższych (Auleytner 2004: 87).

Państwo realizuje politykę społeczną na rzecz bezpieczeństwa socjalnego obywateli poprzez uchwalanie i wdrażanie odpowiednich instrumentów prawnych, organizacyjnych, finansowych i programowych. Rolą wyżej wymienionych instrumentów jest zagwarantowanie różnym grupom społecznym środków umożliwiających godne przeżycie.

Państwo podejmuje szereg działań, które mają ograniczyć wykluczenie, nierówności społeczne, bezrobocie, czy też ubóstwo. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie pomocy ludziom niezdolnym do pracy zawodowej, często z przyczyn od nich niezależnych.

Polityka społeczna jako działalność państwa ma za zadanie (Auleytner 2004: 101):

- asekurować ryzyka socjalne,
- stwarzać równy dostęp do praw socjalnych,
- poprzez programy socjalne niwelować nierówności społeczne,
- wyrównywać warunki życia i pracy poprzez zaspokajanie potrzeb ludności w różnym wieku.

Polityka społeczna kreuje całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne.

W sferze asekuracji ryzyk życiowych polityka społeczna ma do dyspozycji cały system zabezpieczenia społecznego, do którego obywatele nabywają prawo poprzez obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne. Zabezpieczenie społeczne jest to „całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb” (Piotrowski 1966: 28). Zatem zabezpieczenie społeczne i bezpieczeństwo socjalne powinny być analizowane w różnych kontekstach: zabezpieczenie społeczne w kontekście prawno-instytucjonalnym, natomiast bezpieczeństwo socjalne w socjalno-ekonomicznym i moralnym. Zabezpieczenie społeczne jest systemem świadczeń gwarantujących godny poziom życia obywateli. Jego zadaniem jest stworzenie stanu bezpieczeństwa socjalnego.

Drugie zadanie polityki społecznej odnosi się do standardów socjalnych gwarantowanych w systemie prawa demokratycznego. W tym przypadku podstawą są prawa socjalne człowieka, takie jak np. prawo do pracy.

Po trzecie, znaczenie sugeruje, że bezpieczeństwo socjalne powinno być odbierane jako dobro publiczne i nawiązuje do potrzeb człowieka w odniesieniu do zakresu socjalnego, dzięki którym zaspokojeniu może poczuć się bezpiecznie. Zapewnienie bezpieczeństwa jest powszechnie pożądane, dlatego państwo ma w obowiązku je zapewnić np. wdrażając odpowiednie programy socjalne dla grup społeczeństwa socjalnie lub ekonomicznie najsłabszych.

Polityka społeczna na rzecz bezpieczeństwa socjalnego swoich obywateli wypracowała cztery główne instrumenty: prawne, instytucjonalne, finansowe i programowe (tab. 2).

Tabela 2. Przykłady instrumentów polityki społecznej na rzecz bezpieczeństwa socjalnego

Prawne	Instytucjonalne	Finansowe	Programowe
Ustawodawstwo międzynarodowe (ONZ)	Administracja rządowa	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	Program 800+
Ustawodawstwo Rady Europy i Unii Europejskiej	Administracja samorządowa	Fundusz Pracy	Dobry Start 300+
Konstytucja RP	Instytucje pomocy społecznej	PFRON	Maluch+
Ustawodawstwo socjalne	Podmioty kontrolne (Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka)	Narodowy Fundusz Zdrowia	Opieka 75+
Kodeks pracy	Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych Sądy rodzinno-opiekuńcze	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	Senior+
Kodeks opiekuńczo-rodzinny	Organizacje pozarządowe	Fundusz Alimentacyjny	Aktywni+

Źródło: opracowanie własne

Do najważniejszych obowiązków państwa w zakresie polityki społecznej, a w tym bezpieczeństwa socjalnego, należy zapewnienie pomocy osobom, które same nie radzą sobie w życiu np. ze względów zdrowotnych, ubóstwa, bezrobocia. Z tego powodu w zakresie bezpieczeństwa socjalnego jest zapewnienie m.in. dostępu do edukacji i leczenia oraz pomocy finansowej. Z drugiej jednak strony rola ta polega na zapewnieniu wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia, aktywizacji grup wykluczonych i marginalizowanych oraz dbanie o odpowiednie zabezpieczenie społeczne. Bezpieczeństwo socjalne analizowane w takim kontekście uwarunkowane jest często przez patologie społeczne (narkomania, alkoholizm), bezrobocie, bezdomność, ubóstwo. Wyżej wymienione zjawiska powodują pojawianie się sytuacji konfliktowych, a często nawet różnego rodzaju przestępstw. Ważne jest, aby problemy te niwelować jeszcze zanim się pojawią. Chodzi tu o działania wyprzedzające, profilaktyczne, dzięki którym może zmniejszyć się liczba poważnych sytuacji kryzysowych (Piotrowski 1966: 28). Bezpieczeństwo socjalne trzeba analizować też jako „stan, proces czy też potrzebę”. Może być analizowane również z innej perspektywy, czyli jako gwarancja pomocy pozarodzinnej w momencie pojawienia się sytuacji losowych lub innych zdarzeń, które prawnie nie są określone. Tak rozumiane bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych potrzeb obywateli. Inny aspekt ukazuje bezpieczeństwo socjalne jako „ludzką potrzebę, obywatelskie prawo czy powinność państwa względem obywateli”. Takie bezpieczeństwo można podzielić na wymiar obiektywny i subiektywny. Wymiar obiektywny są to instytucje zapewniające bezpieczeństwo, z kolei wymiar subiektywny to poglądy i opinie obywateli na temat ich poczucia bezpieczeństwa.

Jedna z autorek, Danuta M. Piekut-Brodzka (2003: 62), do cech bezpieczeństwa socjalnego zalicza:

- chęć zaspokojenia przez ludzi swoich potrzeb, aby pozbyć się obaw egzystencjonalnych,
- powiązanie z zagrożeniem realnym i bezpośrednim,
- należy do sfery ciała i ducha.

Zagrożenia są stałym elementem występującym w życiu każdego człowieka. Powodują one upadek systemu wartości, a także prowadzą do poczucia braku bezpieczeństwa. Główna rola w tej kwestii leży po stronie państwa, które powinno dążyć do tego, aby obywatele mieli poczucie trwałego bezpieczeństwa. Aby to osiągnąć, państwo ma za zadanie udzielać pomocy potrzebującym obywatelom, jak również zapobiegać sytuacjom, które prowadzą do negatywnych skutków (Gdula 2017: 35). Narzędziem państwa na rzecz poczucia bezpieczeństwa socjalnego obywateli jest polityka społeczna i – realizowana w jej ramach – praca socjalna.

Podsumowanie

Współcześnie coraz większej popularności nabiera pogląd, że bezpieczeństwo socjalne nie może opierać się tylko na świadczeniach, które są gwarantowane przez państwo. Nowa koncepcja ma polegać na tym, aby powoli odchodzić od modelu państwa opiekuńczego, natomiast ma dopuszczać do zadań społecznych sektor pozarządowy, biznesowy oraz grupy nieformalne i gospodarstwa domowe. Co za tym idzie, zmianie ulega także formuła bezpieczeństwa socjalnego. Poza państwowym systemem zabezpieczeń społecznych istnieją dodatkowo instytucje prywatne, które w przypadku nieszczęśliwego zdarzenia losowego uniemożliwiającego pracę w celu dochodowym zapewniają dodatkową ochronę ubezpieczeniową. W wyniku sytuacji, w której państwo wycofuje się z roli nadrzędnego dostawcy świadczeń socjalnych, duża część odpowiedzialności przed ryzykami socjalnymi spada na obywateli i ich gospodarstwa domowe.

Reasumując, bezpieczeństwo socjalne oznacza państwową gwarancję zaspokojenia potrzeb społecznych jednostki lub grupy społecznej spowodowanych ryzykiem socjalnym, np. bezrobociem, niepełnosprawnością, ubóstwem, zdarzeniami losowymi. Realizacja celów bezpieczeństwa socjalnego jest możliwa dzięki różnorodnym narzędziom socjalnym, prawnym i instytucjonalnym – np. poprzez ubezpieczenie społeczne, ochronę zdrowia, system pomocy społecznej, rehabilitację inwalidów itp.

Dlatego ważne jest, aby bezpieczeństwo socjalne było postrzegane jako dobro publiczne. Znaczenie to nawiązuje do potrzeb człowieka w odniesieniu do zakresu socjalnego, dzięki którym zaspokojeniu może poczuć się on bezpiecznie.

Zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego jest powszechnie pożądane, dlatego państwo realizując na szczeblu administracji publicznej politykę społeczną i pracę socjalną w środowisku zamieszkania obywateli, ma w obowiązku je zapewnić.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja MOP nr 102 z 1952 r. Dz.U.2005.93.775

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku, Dz.U.2023.901.t.j.

Literatura

Auleytner Julian. 2012. *Polska polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.

Auleytner Julian. 2004. *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.

Danecki Jan. 1997. *Kwestie społeczne w doświadczeniu lokalnym*. Warszawa: Wydawnictwo IPS UW.

Domański Zygmunt. 2017. „Bezpieczeństwo socjalne”. *Journal of Modern Science II* (33): 367–384.

Ficoń Krystian. 2020. *Propedeutyka bezpieczeństwa. Filozofia, nauka, fenomen*. Warszawa: Wydawnictwo BelStudio.

Frąckiewicz Lucyna (red.). 2003. *Bezpieczeństwo socjalne*. Katowice: Wydawnictwo AE.

Gdula Anna. 2017. „Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku”. *Kwartalnik Bel-lona* 3 (2017): 20–36.

Głąbicka-Auleytner Katarzyna. 2022. *Polityka bezpieczeństwa socjalnego obywateli polskich. Przeszłość i teraźniejszość*. Radom: Wydawnictwo Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu.

Głąbicka-Auleytner Katarzyna. 2022. *Wybrane aspekty bezpieczeństwa socjalnego państwa polskiego*. Radom: Wydawnictwo Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu.

Jagusiak Bogusław. 2015. *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Kadela Katarzyna, Jacek Kowalczyk. 2014. *Standardy pracy socjalnej*. Warszawa: Wydawnictwo WRZOS.

Księżopolski Mirosław. 2001. *Bezpieczeństwo socjalne*. W: *Leksykon polityki społecznej*, Barbara Rysz-Kowalczyk (red.), Warszawa: Wydawnictwo Aspra-Jr.

Leszczyński Marek. 2011. *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Mitrega Marian, Paweł Grzywina, Joanna Lustig, Natalia Stępień-Lampa, Bożena Zasepa. 2017. *Polityka społeczna: rozważania o teorii i praktyce*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Piekut-Brodzka Danuta. 2003. „Wpływ atmosfery w rodzinach pochodzenia na osoby (później) bezdomne”. *Małżeństwo i rodzina* 6: 1–5.

Sierpowska Iwona. 2015. „Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne”. *Zeszyty Naukowe WSZ im. Witelona w Legnicy* 16 (3): 45–58.

Skrabacz, Aleksandra, Stanisław Sulowski. 2012. *Bezpieczeństwo społeczne – podstawy teoretyczne i praktyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. 2020. Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Sztumski, Janusz. 2012. *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.

Social work and social policy as an area of social security**Abstract**

The essence of social security is the legally guaranteed guarantees of obtaining support from public administration institutions in situations where there are insufficient financial resources to meet needs, inability to perform social roles, in the case of unemployment, disability, old age, illness and other life risks. These events also constitute a catalogue of granting social assistance/aid. The above-mentioned threats to social security arise as a result of many causative factors, the collective name of which can be included in the category of a social issue – a phenomenon expressing “critical states and situations in the lives of individuals and entire communities”, conditioning the limitation or complete “blocking of the possibility of satisfying basic life needs”. Unmet needs therefore cause a perceptible state of lack, which, growing and generates, generates difficult life situations that threaten the sense of social security and give rise to threats or anxiety. The modern state is an essential guarantor of security, including social security, which is connected with the creation of a development framework for citizens e.g. through an adequate social policy, the aim of which is to improve the material situation, protect against life risks and equalize life chances of the economically and/or socially weakest groups of society.

Keywords: social security, social assistance, security, social policy

Jacek Wojnicki*

Katedra Systemów Politycznych UW

ORCID: 0000-0002-4289-989X

Zadania z zakresu pomocy społecznej na poziomie gminnym – różnorodność rozwiązań

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie różnorodności rozwiązań stosowanych przez administrację samorządową szczebla podstawowego w zakresie realizacji zadań z pomocy społecznej. Stanowią one istotny element nie tylko w ramach realizacji polityki społecznej ze strony państwa, ale zgodnie z zasadą subsydiarności – kluczowy element funkcji samorządowych władz lokalnych (przede wszystkim na szczeblu gminnym i powiatowym) (Dolnicki 2012; Leoński 2006; Piasecki 2009; Michałowski, Pawłowska 2004; Wojnicki 2008). Należy wskazać w tym miejscu, iż zadania z zakresu pomocy społecznej podlegały ciągłej ewolucji począwszy od maja 1990 roku (przywrócenia samorządności lokalnej na szczeblu gminnym). Decydowały o tym zróżnicowane czynniki – pauperyzacja części społeczeństwa, przebudowa instytucji społeczno-gospodarczych związana z kształtowaniem gospodarki rynkowej, rozszerzanie kompetencji samorządowych władz lokalnych (w ramach realizowanych – choć niekonsekwentnie oraz nieliniowo – procesów decentralizacyjnych). Jak podkreślał Michał Kulesza (2008: 23): *główną sferę działania samorządu terytorialnego stanowić ma zaspokojenie zbiorowych potrzeb miejscowej społeczności. Oznacza to, że właśnie gminie, a nie administracji rządowej – powinny być przekazywane obiekty i urządzenia, a także odpowiednie środki służące tym celom*. Problem badawczy obejmuje kwestie autonomii władz samorządowych w zakresie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Ukazuje się w artykule dywersyfikację polityki społecznej w zależności od decyzji organów samorządu gminnego oraz potrzeb miejscowej ludności (czyli lokalnej

* jacekwojnicki@uw.edu.pl

wspólnoty samorządowej). Prezentowana analiza ma charakter politologiczny, omawia zarazem regulacje normatywne i stara się ukazać – w formie wycinkowej – praktyczny wymiar działania administracji gminnej. Zastosowane zostały podstawowe metody badawcze: analiza prawno-instytucjonalna, metoda komparatystyczna, analiza przypadku (tzw. *case study*).

Zadania z zakresu pomocy społecznej – regulacje ustawowe

Realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej jest obowiązkiem administracji publicznej. Zadania rozdzielone zostały pomiędzy różne organy w ramach wyszczególnionych kategorii, mamy więc do czynienia z zadaniami rządowymi i samorządowymi (Sieciński 2016: 61–78). Należy jednak podkreślić, o czym przypomina m.in. Iwona Sierpowska, iż zgodnie z zasadą subsydiarności i powinności jednostek samorządowych, obowiązki przywołanych organów w zakresie pomocy społecznej mają pierwszeństwo w stosunku do obowiązków państwa. Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku (Dz.U. z 2004 r., poz. 901, 1693 i 1938) przewiduje szczegółowy podział zadań pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, wyodrębniając jednocześnie zadania własne przywołanych jednostek i im zlecone (Sierpowska 2023). Kategorie zadań zleconych stosuje się zazwyczaj również w odniesieniu do tych z zakresu administracji rządowej powierzonych administracji samorządowej w drodze porozumienia (Bąkowski 2015: 53). Do zadań najbardziej „żywotnych dla mieszkańców” należy m.in. pomoc społeczna, której zadania podlegały ciągłej ewolucji w gminie (począwszy od maja 1990 roku) wraz z dokonującą się ewolucją obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej, zwiększaniem się standardów pomocy społecznej oraz zmianami potrzeb i oczekiwań adresatów świadczeń z jej zakresu (Barański 1996; Cendrowicz 2015: 58–64).

Wśród omawianych zadań z zakresu pomocy społecznej można wymienić kilka kategorii. Do pierwszych zaliczamy zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym (zapisane w art. 17 ust. 1 *Ustawy o pomocy społecznej*). Należą do nich: 1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; 2) sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej; 3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; 4) przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych; 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; 7) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; 8) przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego; 9) opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki

nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem; 10) praca socjalna; 11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 12) prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; 13) dożywianie dzieci; 14) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; 15) kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; 16) pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego; 17) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego; 18) utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników; 19) przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; 20) opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Węgrzyn-Skarbek 2007).

Drugi katalog przywołanych zadań obejmuje zadania własne gmin (dedykowane w art. 17 ust. 2 Ustawy o pomocy społecznej). Obejmują one następujące kwestie: 1) przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych; 2) przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze; 3) prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; 4) podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; 5) współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (Nitecki 2013). Obowiązkiem gminy jest ponadto utworzenie i utrzymanie OPS, zapewnienie środków na wynagradzanie pracowników, sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie (Sierpowska 2012).

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminę (opisane w art. 18 Ustawy o pomocy społecznej) stanowią kolejny pakiet. Obejmują one kwestie: 1) organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 2) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; 3) prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 4) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom; 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 7) wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki (dla opiekunów prawnych) (Maciejko 2008).

W tym miejscu naszej analizy należy wskazać, iż dywersyfikacja przedstawionych zadań, biorąc kryterium źródła ich przekazania, powoduje poważne skutki dla administracji samorządowej. Do najbardziej istotnych należą kwestie natury finansowej oraz kontrolnej (nadzorczej). Jeśli chodzi o zagadnienie pierwsze to należy przywołać, iż środki finansowe na zadania zlecone przez administrację rządową pochodzą z transferów z budżetu państwa (w formie dotacji lub rzadziej subwencji). Natomiast zadania obowiązkowe jednostki samorządu gminnego muszą być zrealizowane ze środków własnych gminy. Podobne zróżnicowanie między zadaniami własnymi a zleconymi występuje odnośnie do środków i kryteriów nadzoru. W przypadku zadań zleconych kryteria realizowanego nadzoru zostały znacznie rozbudowane (o kwestie celowości, gospodarności i rzetelności). Natomiast w odniesieniu do realizacji zadań własnych czy też obowiązkowych administracji samorządowej do najważniejszych należy kryterium legalności (odnoszące się do zgodności z obowiązującym prawem) (Zieliński 2013: 300–304).

Różnorodność rozwiązań gminnych

W tym fragmencie analizy postaram się zaprezentować – z oczywistych względów w formie wycinkowej – dywersyfikację rozwiązań stosowanych przez administrację gminną w zakresie realizacji zadań z pomocy społecznej. Wybrano łącznie 15 przypadków, z reguły są to gminy niewielkie – o charakterze wiejskim lub wiejsko-gminnym, a takie jednostki lokalne przeważają na obszarze naszego państwa. Analizą objęto następujące gminy: Krościenko Wyżne, Łowicz, Nowy Targ, Terespol, Skoczów, Oświęcim, Krośniewice, Kozy, Wyszaków, Dąbrowa Widawska, Grójec, Wałbrzych, Zgorzelec, Gdów oraz Dydnia. Rozmieszczone są one w kilku województwach: mazowieckim, łódzkim, pomorskim, dolnośląskim, lubuskim, śląskim, małopolskim oraz podkarpackim. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż dla tych zaprezentowanych niewielkich społeczności lokalnych zadania z zakresu pomocy społecznej stanowią istotne wyzwanie natury organizacyjnej, technicznej, a przede wszystkim finansowej i budżetowej. Zaprezentowano zarówno gminne zadania obligatoryjne, jak i te zlecone przez administrację rządową. Stąd uznano za celowe zaprezentować rozwiązania polegające na wykorzystywaniu środków z budżetu państwa oraz środków unijnych (w ramach Programów Operacyjnych UE).

Realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej w gminie Krościenko Wyżne zajmuje się Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. W latach 2007–2010 najistotniejszą formą wsparcia były świadczenia pieniężne. Pomoc udzielana była głównie w postaci zasiłków celowych, stałych i okresowych. Dla przykładu: zasiłek stały w roku 2010 otrzymało 14 świadczeniobiorców, okresowy – 63 rodziny, celowy został przyznany 131 rodzinom. W ramach realizowanych zadań GOPS przyznawał także świadczenia rodzinne, do których należą: zasiłek rodzinny (otrzymały go 334 rodziny) i dodatki do zasiłku rodzinnego (łącznie zostały przyznane 560 rodzinom), świadczenia opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego (166 rodzin) i świadczenia pielęgnacyjnego (17 rodzin) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (81 rodzin).

W 2010 r. ośrodek objął pracą socjalną 108 rodzin. Znaczna część świadczonej pracy dotyczyła powodzi. Zawarto równocześnie z podopiecznymi 25 kontraktów socjalnych w ramach uczestnictwa w projekcie systemowym „Czas na aktywność w gminie Krościenko Wyżne” (Półchłopek: 120–122).

Wydatki Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łowiczu na świadczenia społeczne w 2014 roku zamknęły się w łącznej kwocie – 234 395 zł, w tym: 1) na zadania zlecone z zakresu pomocy społecznej – 10 735 zł; 2) na zadania własne z zakresu pomocy społecznej – 120 933 zł; 3) na zadania własne dotowane z budżetu państwa – 102 727 zł, w tym: dofinansowanie programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – 50 000 zł. W ramach zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym decyzją administracyjną przyznano pomoc dla 190 osób. Wsparcia udzielono w formie: 1) zasiłku stałego; 2) składki zdrowotnej; 3) zasiłku okresowego; 4) zasiłku celowego oraz specjalnego zasiłku celowego; 5) skierowania do domu pomocy społecznej i ponoszenia odpłatności za pobyt mieszkańca w tym domu oraz 6) dożywiania – program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” („Sprawozdanie z działalności GOPS” 2014).

W ramach zadań zleconych w 2014 roku ośrodek opłacał składkę zdrowotną za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy, a także wypłacał wynagrodzenie opiekunowi za sprawowanie opieki nad osobą ubezwłasnowolnioną. Składka zdrowotna opłacana była za 9 osób na łączną kwotę 6210 zł. Natomiast wynagrodzenie wypłacane było dla jednej osoby na kwotę 4311 zł. („Sprawozdanie z działalności GOPS” 2014). Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Targu z kolei postanowił zorganizować bezpłatne warsztaty dla opiekunów osób niesamodzielnych w ramach projektu socjalnego „DAM RADĘ – MAM WIEDZĘ”. Warsztaty przeznaczone były przede wszystkim dla opiekunów nieformalnych zajmujących się chorymi w domach, którzy pragnęli poszerzyć swoją wiedzę na tematy związane z opieką domową nad osobą obłożnie chorą w sposób praktyczny. Warunkiem udziału w projekcie socjalnym były trzy elementy: 1) zamieszkanie na terenie miasta Nowy Targ; 2) bycie nieformalnym opiekunem osoby niesamodzielnej oraz 3) wypełnienie formularza zgłoszenia. Udział w warsztatach był bezpłatny. Podczas nich profesjonalści mieli przeprowadzić merytoryczne prezentacje oraz edukować w zakresie prawidłowej pielęgnacji i toalety chorego, profilaktyki przeciwdrożdżynowej, prewencji upadków, zapobiegania najczęstszych powikłań występujących u osób przewlekle chorych, objawów udaru i najczęstszych urazów itp. (Projekt socjalny... 2023).

Natomiast Środowiskowy Dom Samopomocy w Dąbrowie Widawskiej powstał 1 lutego 1998 roku. Ośrodek stanowi jednostkę budżetową gminy Widawa. W 2011 roku został on wyodrębniony ze struktur GOPS jako samodzielna jednostka organizacyjna. W ŚDS realizowane są specjalistyczne usługi opiekuńcze, które są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Należą do nich: pielęgnacja, usprawnianie do funkcjonowania w społeczeństwie, wspieranie psychologiczne i edukacyjno-terapeutyczne. Świadczenie przedmiotowych usług odbywa się przy pomocy: kierownika ŚDS, pielęgniarki, pracownika socjalnego, terapeutów zajęciowych, psychologa, fizjoterapeuty. W ŚDS prowadzone były różnorodne formy terapeutyczne oraz rehabilitacyjne. Postępowanie wspierająco-rehabilitacyjne obejmowało przede

wszystkim opracowanie indywidualnego planu postępowania, na którym opierają się działania, formy i sposoby działania wobec osoby z niepełnosprawnością (Środowiskowy Dom Samopomocy 2023).

W gminie Grójec zostały z kolei utworzone w 2001 roku Świetlice Socjoterapeutyczne, które umiejscowiono w trzech Publicznych Szkołach Podstawowych w Bikówku, Częstoniewie oraz Lesznoli. Powstały dla dzieci z rodzin zagrożonych alkoholizmem, niewydolnych wychowawczo i materialnie, rodzin niepełnych oraz dla dzieci z zaburzeniami zachowania, wychowujących się w warunkach niekorzystnych dla ich rozwoju. Celem świetlic socjoterapeutycznych było zapewnienie opieki wychowawczej, tworzenie warunków do nauki własnej i pomocy w nauce, rozwijanie zainteresowań oraz uzdolnień uczestników, łagodzenie niedostatków wychowawczych w rodzinie, eliminowanie zaburzeń zachowania, kształtowanie rozwoju dziecka poprzez zdobywanie umiejętności nawiązywania kontaktów z rówieśnikami, ochrona przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, prowadzenie profilaktyki w zakresie uzależnień, w tym szczególnie alkoholizmu i narkomanii, poznawanie zagadnień, które pozwolą sprawnie funkcjonować społecznie i radzić sobie z przeszkodami, zaspokajanie potrzeb psychicznych dzieci oraz ich reprezentacja w różnych formach (Świetlice Socjoterapeutyczne 2023).

Od kwietnia 2022 roku rozpoczęło swoją działalność Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Krzemiennej. Placówka powstała w ramach resortowego Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej pn. „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, finansowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego. Centra Opiekuńczo-Mieszkalne przeznaczone zostały dla dorosłych osób z niepełnosprawnością legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności. Celem powstania Centrum było wspieranie osób z niepełnosprawnością poprzez: 1) umożliwienie im warunków do niezależnego, samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę ich potrzeb i możliwości; 2) poprawę jakości życia w środowisku lokalnym; 3) włączenie do życia w społeczności lokalnej; 4) zapewnienie opieki i pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia; 5) odciążenie faktycznych opiekunów osób z niepełnosprawnością. Do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Krzemiennej planowano przyjęcie 20 osób, w tym 13 osób na pobyt całodobowy (przez 7 dni w tygodniu) oraz 7 osób na pobyt dzienny. Pobyt dzienny obejmował 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu, zapewniony był dojazd do placówki. Osoby korzystające z pobytu dziennego mogły korzystać z następującej infrastruktury: sale do zajęć z opiekunami, jadalni, kuchni, sali rehabilitacyjnej. W czasie pobytu uczestnicy mieli ponadto zapewniony jeden ciepły posiłek (Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne 2023).

Warto również prześledzić na analizowanych przypadkach realizację programów rządowych z zakresu polityki społecznej. W 2023 roku Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Terespolu zajmował się np. realizacją wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” polegającego na zapewnieniu pomocy w formie posiłku, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności wszystkim osobom jej potrzebującym, w szczególności: 1) dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej;

2) dzieciom do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej;
3) osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 Ustawy o pomocy społecznej, w szczególności osobom starszym, chorym i z niepełnosprawnością. Dotacja przeznaczona została na realizację w ramach Programu modułu 1 „Moduł dla dzieci i młodzieży” oraz 2 – „Moduł dla osób dorosłych”. Celem strategicznym dotacji było przede wszystkim zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, chorych lub z niepełnosprawnością i samotnych („Dotacja celowa” 2023).

Warto omawiając przywołany projekt, wskazać, iż wartość uzyskanego dofinansowania na realizację zadania w postaci przyznanej Gminie Terespol dotacji celowej w 2023 r. wynosiła 116 000,00 zł, co, jednakże, nie wyczerpywało potrzeb finansowych na realizację zadania. Środki własne gminy przeznaczone na wskazany cel socjalny w 2023 r. wyniosły 77 333,00 zł, a przewidywany całkowity koszt zadania w 2023 r. określony został w planie finansowym Gminy Terespol na 193 333,00 zł. (Dotacja celowa... 2023).

Z kolei Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoczowie przystąpił do realizacji Programu „Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2023”. Wysokość dotacji celowej z budżetu centralnego wyniosła w 2023 roku 28 160,00 złotych. Jednocześnie całkowitą wartość zadania władze gminy oszacowały na 35 200,00 zł. Program został skierowany do osób starszych w wieku 65 lat i więcej, zamieszkujących na terenie Gminy Skoczów, które miały trudności z samodzielnym funkcjonowaniem ze względu na stan zdrowia, prowadzących samodzielne gospodarstwa domowe lub mieszkających z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić im wystarczającego wsparcia. Miał na celu zapewnienie usługi wsparcia oraz poprawę poczucia bezpieczeństwa i możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych w wieku 65 lat i więcej („Korpus wsparcia seniorów” 2023).

Usługa wsparcia świadczona w ramach programu miała obejmować swoim zakresem wsparcie społeczne, psychologiczne, ułatwienie dostępności do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz wsparcie w czynnościach dnia codziennego. Program miał wykorzystać również pojawiające się nowe technologie, m.in. dostęp do nowych narzędzi wspomagających opiekę nad seniorami, tj. „opasek bezpieczeństwa” („Korpus wsparcia seniorów” 2023).

Realizacja programu obejmować miała swoim zakresem dwa moduły: Moduł 1 angażujący do jego realizacji wolontariuszy świadczących codzienną pomoc osobom potrzebującym wsparcia oraz Moduł 2 mający na celu poprawę bezpieczeństwa i możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych przez dostęp do tzw. opieki na odległość („Korpus wsparcia seniorów” 2023).

Natomiast Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośnicach informował mieszkańców, że w związku z Ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 roku o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1565) oraz Rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej oraz wzoru tego zaświadczenia (Dz.U. z 2020 r., poz. 1713)

wprowadzono nowe regulacje prawne. Ośrodek rozpoczął wydawanie zaświadczeń o dochodzie koniecznym do złożenia wniosku o dotację „Czyste powietrze”. Osoba fizyczna, która zamierzała złożyć wniosek o dofinansowania do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do dnia złożenia wniosku powinna uzyskać od wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (zgodnie z miejscem jej zamieszkania) zaświadczenie o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na każdego członka pozostającego w gospodarstwie domowym. Program „Czyste Powietrze” stanowił pierwszy ogólnopolski program wsparcia finansowego na wymianę źródeł ciepła. Celem strategicznym była poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych („Program Czyste Powietrze” 2020).

Z kolei Gmina Wyszaków przystąpiła do realizacji resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, finansowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego, *Opieka Wytchnieniowa* – edycja 2023”. Na realizację zadania pozyskano środki w kwocie 114 285,17 zł, co stanowi 100% wartości programu. Skierowany został do członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionego, którzy wymagają usług opieki wytchnieniowej. Programem na terenie Gminy Wyszaków pozostało objętych 15 osób z niepełnosprawnością, w tym 7 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz 8 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem równoważnym do wyżej wymienionego wydanym na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością („Program Opieka Wytchnieniowa” 2023).

Natomiast Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdowie realizował Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2023”. Był to program Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej finansowany ze środków Funduszu Solidarnościowego realizowany przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Na jego realizację GOPS otrzymał kwotę 119 340,00 zł. Okres realizacji programu – od stycznia do grudnia 2023 roku. Jego głównym celem pozostawało wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji (Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” 2023).

Kolejną kwestią poddaną pod analizę jest wykorzystywanie środków unijnych przyznawanych jednostkom samorządu lokalnego w ramach Programów Operacyjnych. Podajemy poniżej kilka przykładów pochodzących z zakresu pomocy społecznej. W grudniu 2022 roku Komisja Europejska wydała decyzję zatwierdzającą Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021–2027 (dalej: FEPŻ), który będzie wdrażany w Polsce z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus

(EFS+) do końca 2029 r. FEPŻ stanowił bezpośredniego następcę Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (PO PŻ). Program – podobnie jak PO PŻ – opierać się miał na zapewnieniu osobom najbardziej potrzebującym podstawowej pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków oraz umożliwieniu im udziału w bezpłatnych warsztatach na rzecz włączenia społecznego – tzw. działaniach towarzyszących. Do programu przystąpiła Gmina Oświęcim, a zadania z niego wynikające realizował miejscowy GOPS (Program Fundusze Europejskie).

Do pomocy żywnościowej w ramach FEPŻ uprawniał dochód nieprzekraczający 235% kryterium dochodowego określonego w Ustawie o pomocy społecznej (art. 8) tj.: 1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej: 1823,60 zł oraz 2) w przypadku osoby w rodzinie: 1410,00 zł. Za kwalifikowanie odbiorców końcowych do udziału w Programie odpowiadają ośrodki pomocy społecznej (w tym przypadku GOPS w Oświęcimiu) poprzez wydawanie skierowań osobom uprawnionym. W ramach Programu miały być realizowane następujące operacje: 1) zakup żywności dostarczanej do magazynów organizacji partnerskich w celu dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących; 2) wsparcie organizacji partnerskich w realizacji dystrybucji żywności, w tym w obszarze transportu, magazynowania i administracji; 3) realizacja działań towarzyszących dla odbiorców pomocy żywnościowej, mających na celu ich włączenie społeczne; 4) wsparcie organizacji partnerskich w pozyskiwaniu dodatkowej żywności pochodzącej z darowizn celem jej przekazania do odbiorców Programu (Program Fundusze Europejskie).

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kozach z terenu województwa śląskiego przy współpracy ze Śląskim Bankiem Żywności w Chorzowie realizował natomiast Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 PP 2021 Plus współfinansowany z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, którego celem było zapewnienie najuboższym mieszkańcom Polski pomocy żywnościowej oraz uczestnictwa w działaniach w ramach środków towarzyszących w okresie kwiecień-wrzesień 2023. Osoby potrzebujące otrzymały bezpłatnie zestaw roczny artykułów spożywczych: powidła śliwkowe, makaron jajeczny, mleko UHT, szynkę wieprzową mieloną, cukier biały, olej rzepakowy o wadze minimalnej 10 kg. Pomoc żywnościowa trafiła do 137 osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej z terenu województwa śląskiego. Osobom potrzebującym przekazano 3811,4 kg żywności w formie 274 sztuk paczek żywnościowych. W ramach PO PŻ PP 2021 plus dla 13 osób korzystających z pomocy żywnościowej przeprowadzono jeden warsztat edukacyjny w ramach działań towarzyszących (PO PŻ).

Warto również przywołać kasus Wałbrzycha w zakresie realizacji programów pomocy społecznej. W styczniu 2020 roku odbyło się tam uroczyste podsumowanie projektu „Nasze dzieci”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt realizowany był od lutego 2018 roku do stycznia 2020 roku, a więc przez 24 miesiące. Łącznie objęto wsparciem 225 osób. Całkowita wartość projektu wynosiła 1 567 117,39 zł. Przedmiotem projektu był rozwój wsparcia (1) systemu pieczy zastępczej poprzez objęcie specjalistyczną pomocą dzieci i młodzieży z rodzinnej pieczy zastępczej w Wałbrzychu, (2) rodzin zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka w postaci podnoszenia ich kompetencji, kwalifikacji oraz

(3) opiekunów usamodzielnienia. Dodatkowo w okresie od października 2019 roku do stycznia 2020 roku realizowano pilotażowy program dla 24 dzieci do 15. roku życia umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej w 2019 roku obciążonych syndromem stresu pourazowego (PTSD). Uczestnicy projektu korzystali również ze wsparcia towarzyszącego w postaci cateringu (lunchu i przerw kawowych), biletów na przejazdy komunikacją miejską. Wartością dodaną projektu było powstanie Wałbrzyskiego Stowarzyszenia Rodzicielstwa Zastępczego „Tu i teraz” oraz kontynuacja zajęć z terapii neurorozwoju (Zakończenie Projektu).

Natomiast Projekt Systemowy Szansa-Pomoc-Aktywizacja, czyli SPA w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Zgorzelcu współfinansowany był przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 7.1 Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej. Program Operacyjny Kapitał Ludzki zawierał Priorytet VII – promocja integracji społecznej. Obejmował on działania polityki integracji społecznej, których celem było zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, wykluczonym oraz dyskryminowanym na rynku pracy. Ponadto miał na celu podwyższenie ich statusu zawodowego i społecznego poprzez przygotowanie ich do wejścia na rynek pracy i integrację (Narodowa Strategia Spójności 2007–2013). Dotacja rozwojowa wyniosła w omawianym przypadku w 2008 roku 223 456,06 zł, a w roku kolejnym 224 752,40 zł. Z kolei wkład własny ze środków lokalnych wynosił w wymienionych dwóch latach kolejno: 24 840,00 zł oraz 26 367,60 zł (Projekt systemowy 2023).

Konkluzje

Analiza prezentuje zróżnicowane rozwiązania stosowane przez administrację gminną w zakresie realizacji zadań z pomocy społecznej. Objęto badaniem kilkanaście jednostek lokalnych, o dość zróżnicowanym charakterze. Mamy bowiem do czynienia zarówno z gminami wiejskimi, wiejsko-gminnymi, jak i miastami (Łowicz, Oświęcim, Wałbrzych czy Nowy Targ). Są one rozmieszczone w następujących województwach: mazowieckim, łódzkim, pomorskim, lubuskim, dolnośląskim, śląskim, małopolskim oraz podkarpackim. Wymienione usługi socjalne adresowane były do zróżnicowanego odbiorcy: osób z niepełnosprawnością, starszych, pozostających w trudnej sytuacji życiowej, dzieci oraz młodzieży. W Grójcu uruchomiono Świetlice Socjoterapeutyczne, w Krzemiennej wybudowano Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne, a w Dąbrowie Widawskiej powstał Środowiskowy Dom Społeczny. W ramach realizowanych przez GOPS programów rządowych należy wymienić: asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością (Gdów), opieka wytchnieniowa (Wyszków) i wydawanie zaświadczeń do rządowego programu „Czyste powietrze” (Krośniewice). Kolejną możliwością dla administracji samorządowej pozyskiwania środków na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej były Programy Operacyjne, współfinansowane przez UE. Wśród omówionych jednostek lokalnych realizowano kilka takich zadań. Należy w tym

kontekście wymienić promocję integracji społecznej (w Zgorzelcu), projekt „Nasze Dzieci” (w Wałbrzychu), pomoc żywnościową (w Kozach czy Oświęcimiu). Pokazuje to dużą aktywność lokalnej administracji w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, niezależnie od faktu, czy zadania należą do własnych, własnych obligatoryjnych czy zleconych przez administrację rządową. Kolejnym elementem, który należy uwzględnić w naszej analizie, to dywersyfikacja sytuacji socjo-ekonomicznej mieszkańców poszczególnych jednostek lokalnych. Mamy bowiem do czynienia z występowaniem zróżnicowanego poziomu zamożności/biedy/niedostatku poszczególnych regionów Polski, co w sposób bezpośredni przekłada się na oczekiwania w zakresie zaspakajania potrzeb socjalnych społeczności lokalnej.

Bibliografia

Akty Prawne

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901, 1693 i 1938).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776).
- Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 roku o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1565).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej oraz wzoru tego zaświadczenia (Dz.U. z. 2020 r., poz. 1713).

Literatura

- Barański Marek. 1996. *Ewolucja kompetencji i zadań gminy w zakresie pomocy społecznej w latach 1990–1995*. W: *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, Ewa Okoń-Horodyńska (red.), 249–262 Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego.
- Bąkowski Tomasz (red.). 2015. *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Cendrowicz Dominika. 2015. „Ewolucja zadań gminy w zakresie pomocy społecznej”. *Samorząd terytorialny* 11 (2015): 58–64.
- Dolnicki Bogdan. 2012. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kulesza Michał. 2008. *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Warszawa: Municipium SA.
- Leoński Zbigniew. 2006. *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Maciejko Wojciech. 2008. *Instytucje pomocy społecznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Nitecki Stanisław. 2013. *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*. Wrocław: Gaskor sp. z o. o.
- Piasecki Andrzej K. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Michałowski Stanisław, Agnieszka Pawłowska. 2004. *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Sieciński Wiesław. 2016. „Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce”. *Studia Administracyjne* 8 (2016): 61–78.
- Sierpowska Iwona. 2012. *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sierpowska Iwona. 2023. *Zadania gminy w sferze pomocy społecznej. ABC-komentarz*. Wyd. 6. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Węgrzyn-Skarbek Marta. 2007. „Organizacja pomocy społecznej w gminach”. *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka* 3 (2007): 203–228.
- Wojnicki Jacek. 2008. *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*. Pułtusk: Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora.
- Zieliński Eugeniusz. 2013. *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.

Źródła internetowe

- „Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Krzemiennej”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. http://www.gops-dydnia.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=133&menu=135&strona=1
- „Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację wieloletniego rządowego programu Po-
siłek w szkole i w domu na lata 2019–2023. Edycja 2023 roku”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://gops.gminaterespol.pl/viewpage.php?page_id=54
- „Korpus wsparcia seniorów 2023”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <http://ops.skoczow.pl/wsparcie-dla-seniorow/korpus-wsparcia-seniorow/2023>
- „POPŻ 2014–2020 PP 2021 PLUS – EFEKTY”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://gops.kozy.pl/gops/aktualnosci/247-popz-2014-2020-pp-2021-plus-efekty>
- „Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2023”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://www.gops.gdow.pl/program-asystent-osobisty-osoby-niepelnosprawnej-edycja-2023/>
- „Program „Czyste Powietrze”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://gops-krosnice.biuletyn.net/?bip=1&cid=76&bsc=N>
- „Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021–2027”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://gops.gminaoswiecim.pl/pl/6024/0/program-fundusze-europejskie-na-pomoc-zywnosciowa-221-227.html>
- „Program Opieka Wytchnieniowa – edycja 2023”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://ops.wyszkow.pl/?page_id=7732
- „Projekt socjalny »Dam Radę – Mam Wiedzę«”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://ops.nowy targ.pl/category/projekty-i-programy/projekty-socjalne/>
- „Projekt systemowy Szansa-Pomoc-Aktywizacja”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://mops.zgorzelec.eu/projekty-unijne>
- Półchłopek Patrycja. „Zadania gminy Krościenko Wyżne realizowane w zakresie pomocy społecznej”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://wspia.eu/media/nfxh3d4o/16-p%C3%B3%C5%82ch%C5%82opek-patrycja.pdf>
- „Sprawozdanie z działalności GOPS w Łowiczu za 2014 rok”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <http://bip.uglowicz.nv.pl/m,800,sprawozdania-z-dzialalnosci-gops.html>
- „Środowiskowy Dom Samopomocy w Dąbrowie Widawskiej”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://www.widawa.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=39&strona=1

„Świetlice Socjoterapeutyczne”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://mgops.grojecmia-sto.pl/cms/3274/swietlice_socjoterapeutyczne

„Zakończenie Projektu »Nasze Dzieci «”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://mops.walbrzych.pl/pl/category/nasze-dzieci/>

Tasks in the field of social assistance at the municipal level – diversity of solutions

Abstract

The aim of the article is to present the variety of solutions used by local government administration at the primary level in the implementation of social assistance tasks. They constitute an important element not only as part of the implementation of social policy by the state, but in accordance with the principle of subsidiarity – a key element of the local government functions of local authorities (primarily at the commune and district level). It should be noted here that tasks in the field of social assistance were subject to constant evolution, starting from May 1990 (restoration of local self-government at the municipal level). This was determined by various factors – pauperization of part of society, reconstruction of socio-economic institutions related to the formation of a market economy, expansion of self-government competences of local authorities (as part of the decentralization processes implemented – although not consistently and non-linearly). The presented analysis is of a political science nature, at the same time discussing normative regulations and trying to show – in a fragmentary form – the practical dimension of the operation of municipal administration. Basic research methods were used: legal and institutional analysis, comparative method, case study.

Keywords: social assistance, municipality, subsidiarity, benefit administration

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.5

Mirosław Karpiuk *

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7012-8999

Świadczenie usług społecznych przez samorząd gminny

Wstęp

Polityka społeczna, zarówno realizowana na szczeblu krajowym, jak i samorządowym (w tym lokalnym), musi uwzględniać usługi niematerialne świadczone na rzecz potrzebujących. Do takich usług niematerialnych będą również należały usługi społeczne, które będą samorządowi gminnemu umożliwiały zaspokajanie potrzeb lokalnej wspólnoty. Szeroki zakres usług społecznych pozwala na korzystanie z wielu narzędzi umożliwiających wsparcie osób potrzebujących w tych sytuacjach, w których nie jest konieczna pomoc materialna.

Istotnym elementem polityki społecznej jest znaczna decentralizacja, polegająca na angażowaniu do realizacji jej celów samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych. Dąży ona również do rozwijania indywidualnych form wsparcia, które są dostosowane do konkretnych potrzeb, zamiast ogólnych programów (Chojnacka-Woźniak 2015: 117).

Usługi społeczne to działania podejmowane przez gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, który jest formą decentralizacji władzy publicznej. Według art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje

* miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹. Stanowi on fundament systemu prawnego demokratycznego państwa prawnego (Romaniuk 2022: 192). W demokratycznych społeczeństwach dużą wagę przywiązuje się do inicjatywy oddolnej, której odbicie stanowi samorząd terytorialny jako struktura najbardziej zaangażowana w sprawy lokalnych i regionalnych wspólnot, posiadająca najszerze kompetencje. W ramach tej struktury to mieszkańcy uprawnieni są do zaspokajania własnych potrzeb bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. To oni decydują o linii jego polityki i sprawują kontrolę społeczną nad jego działalnością. To mieszkańcy wyposażają władze samorządowe w mandat uprawniający do podejmowania władczych rozstrzygnięć w ich sprawach (Karpiuk, Kostrubiec 2017: 9). Istotę samorządu terytorialnego stanowi wykonywanie określonych zadań publicznych na danym terenie (Czuryk 2009: 400). Dotyczą one różnych sfer aktywności publicznej, w tym także usług społecznych. Jest on tą formą władztwa w terenie, która została usytuowana najbliżej obywateli, w związku z czym, co do zasady, zna najlepiej ich problemy (Karpiuk 2014: 15).

Problem badawczy zawiera się w pytaniu: jaki jest zakres usług społecznych, które są świadczone przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego? Podstawową metodą badawczą, którą wykorzystano w artykule, jest metoda dogmatyczno-prawna. Za jej pośrednictwem dokonano analizy przepisów prawnych regulujących obszary, w których świadczone są usługi społeczne. Wykorzystano również metodę teoretyczno-prawną, która pozwoliła na analizę poglądów doktryny dotyczących funkcjonowania samorządu gminnego, w tym w zakresie realizowanej przez tę strukturę zdecentralizowaną polityki społecznej. Celem artykułu jest dokonanie ogólnej charakterystyki działań, jakie podejmuje samorząd gminny w sferze usług społecznych, a także obszarów, w których te usługi są świadczone na rzecz mieszkańców lokalnej wspólnoty, potrzebujących wsparcia niematerialnego.

Zakres usług społecznych świadczonych przez samorząd gminny

Według art. 2 ust. 1 Ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych z dnia 19 lipca 2019 roku (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818) – dalej u.r.u.s., usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: polityki prorodzinnej; wspierania rodziny; systemu pieczy zastępczej; pomocy społecznej; promocji i ochrony zdrowia;

¹ Samorząd terytorialny można określić jako odrębny od państwa podmiot prawa, będący formą decentralizacji władzy publicznej, który z mocy prawa tworzą mieszkańcy określonego terytorium, podmiot posiadający własny majątek jako materialną podstawę realizacji określonych zadań, cechujący się władztwem administracyjnym, podmiot samodzielny, wyposażony w osobowość prawną, wykonujący zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (Karpiuk 2008: 58). Podobnie twierdzi M. Klimek, według którego samorząd terytorialny w Polsce stanowi wyodrębnioną część zdecentralizowanej administracji publicznej, opiera się na bezpośrednim udziale mieszkańców wyodrębnionego terytorium w realizacji zadań istotnych dla całej wspólnoty terytorialnej, wynikających z faktu zamieszkiwania na określonym terenie oraz związanych z zabezpieczeniem potrzeb miejscowej społeczności (Klimek 2013: 9).

wspierania osób niepełnosprawnych; edukacji publicznej; przeciwdziałania bezrobociu; kultury; kultury fizycznej i turystyki; pobudzania aktywności obywatelskiej; mieszkalnictwa; ochrony środowiska; reintegracji zawodowej i społecznej – podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Przepis ten wskazuje zatem obszary, w których gmina realizuje usługi społeczne. Są one zbieżne z zadaniami, które zobowiązana jest wykonywać.

Jak stanowi art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) – dalej u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności obejmują one sprawy: ochrony środowiska i przyrody; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; polityki senioralnej.

Usługi społeczne, co wynika z art. 3 u.r.u.s., mogą być świadczone przez centrum usług społecznych, mogą one stanowić zadania własne gminy, jak też zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały jej zlecone. Centrum Usług Społecznych może realizować takie usługi będące zadaniami własnymi powiatu lub zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi, po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła to centrum, a powiatem. W przypadku miasta na prawach powiatu realizacja usług społecznych przez to centrum nie wymaga zawarcia porozumienia. Według art. 8 u.s.g. gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu na podstawie porozumień z tą jednostką samorządu terytorialnego. Spory majątkowe wynikające z tych porozumień rozpatruje sąd powszechny. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań jej przekazanych w formie porozumienia.

Rada gminy, na podstawie art. 4 u.r.u.s., może przyjąć, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, program usług społecznych, określający usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej. Opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym. Organy samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 94 Konstytucji RP, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą wydania takiego aktu jest ustawa, która określa także jego granice przedmiotowe (Winczorek 2008: 219). W przypadku programu usług społecznych będzie to u.r.u.s. Fakt, że program usług społecznych stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego pozwala na władcze kształtowanie statusu jego adresatów.

Usługami społecznymi są m.in. działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Według definicji legalnej zawartej w art. 2 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku (Dz.U. z 2023 r.,

poz. 1426 ze zm.) wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to zespół planowych działań mających na celu przywrócenie jej zdolności do wypełniania tych funkcji. Z kolei system pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadku braku możliwości sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. Należy podkreślić, że rodzicielstwo zastępcze, jako szczególna forma rodzicielstwa w porównaniu z naturalnym, niesie ze sobą różne konsekwencje (Mickiewicz: 355), w związku z czym gmina realizując lokalną politykę społeczną, musi dbać o to, aby jakość działań dotyczących organizacji pieczy zastępczej była na właściwym poziomie, aby przewidziane dla tej sfery aktywności publicznej standardy były zachowane.

Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej spoczywa na samorządzie terytorialnym oraz administracji rządowej (Niżnik-Dobosz 2015: 150). Zespół działań, których celem jest przywrócenie rodzinie zdolności do realizowania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, nie może być przypadkowy, musi opierać się na zasadzie planowania jako jednej z zasad działania administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego (Karpiuk 2018: 56). Planowanie pozwala na podjęcie przez administrację publiczną skoordynowanych działań umożliwiających właściwą, terminową oraz harmonijną realizację postawionych przed nią celów w sposób zorganizowany i ciągły (Karpiuk 2021: 46).

Organizowanie opieki nad dziećmi do trzech lat – na podstawie Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z dnia 4 lutego 2011 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 204 ze zm.), czy wsparcie rodzin wielodzietnych na podstawie Ustawy o Karcie Dużej Rodziny z dnia 5 grudnia 2015 roku (Dz.U. z 2021 r., poz. 1744 ze zm.) – może odbywać się za pośrednictwem usług społecznych.

Do katalogu usług społecznych należy również przeciwdziałanie przemocy domowej, którą jest według art. 2 ust. 1 pkt 1 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej z dnia 29 lipca 2005 roku (Dz.U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.) jest jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: 1) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia; 2) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną; 3) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę; 4) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej; 5) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Usługi społeczne obejmują także pomoc społeczną, która jest – jak stanowi art. 2 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej u.p.s. – instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Samorząd terytorialny nie może się wyzbyć obowiązku wsparcia potrzebujących. Wsparcie to jednak nie może zastępować rodzin w realizacji ich podstawowego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego swoim członkom. Z drugiej strony nie można jednak zostawić rodzin samych sobie, gdy za pośrednictwem własnych zasobów i możliwości nie są one w stanie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych (Karpiuk 2017: 41).

W formie usług społecznych realizowane są świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze źródeł publicznych. Są to: świadczenia zdrowotne, świadczenia zdrowotne rzeczowe i świadczenia towarzyszące. Świadczenia zdrowotne to działania służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów regulujących zasady ich udzielania; świadczenia zdrowotne rzeczowe to związane z procesem leczenia leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne; świadczenia towarzyszące to z kolei zakwaterowanie i adekwatne do stanu zdrowia wyżywienie w szpitalu lub w innym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, usługi transportu oraz transportu sanitarnego, a także zakwaterowanie poza zakładem leczniczym podmiotu leczniczego, jeżeli konieczność jego zapewnienia wynika z warunków określonych dla danego świadczenia gwarantowanego – art. 5 pkt 34, 37–38 i 40 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z dnia 27 sierpnia 2004 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

Działania z zakresu ochrony zdrowia psychicznego mogą również być podejmowane w ramach usług społecznych. Do tego rodzaju działań art. 2 ust. 1 Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 2123 ze zm.) zlicza m.in.: 1) promocję zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym; 2) zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym; 3) kształtowanie odnośnie do osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, jak też przeciwdziałania ich dyskryminacji.

Przedmiotem usług społecznych są także zadania z zakresu zdrowia publicznego, które według art. 2 Ustawy o zdrowiu publicznym z dnia 11 września 2015 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 1608 ze zm.) obejmują: 1) monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa; 2) edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; 3) promocję zdrowia; 4) kreowanie postaw zdrowotnych i społecznych sprzyjających profilaktyce zachowań ryzykownych; 5) zapobieganie uzależnieniom oraz skutkom zdrowotnym i społecznym wynikającym z uzależnień; 6) profilaktykę chorób; 7) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; 8) analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu

do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; 9) inicjowanie i prowadzenie: a) działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego, b) współpracy międzynarodowej dotyczącej działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego; 10) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; 11) ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; 12) działania w obszarze aktywności fizycznej.

Usługi społeczne obejmują również przeciwdziałanie alkoholizmowi. Jak stanowi art. 2 ust. 1 Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 165 ze zm.), zadania w tym zakresie wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności: 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu; 2) działalność wychowawczą i informacyjną; 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju; 4) ograniczanie dostępności alkoholu; 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu; 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie; 7) przeciwdziałanie przemocy domowej. Katalog zadań z tego zakresu, które mogą być realizowane za pośrednictwem usług społecznych, jest otwarty. Ustawodawca wskazuje jedynie przykłady odpowiedniego kształtowania polityki społecznej. Należy jednak podkreślić, że zakazy i edukacja – jak wynika z wyroku WSA z dnia 10 marca 2020 roku, II SA/OI 87/20, LEX nr 2906080 – mają gwarantować realizację ustawowego celu, jakim jest ograniczenie, a nie zapobieganie czy uniemożliwianie spożycia alkoholu.

Przeciwdziałanie narkomanii, jako przedmiot usług społecznych, realizowane jest według art. 2 ust. 1 Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 172 ze zm.) przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej, a w szczególności przez: 1) działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną; 2) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych; 3) ograniczanie szkód zdrowotnych i społecznych; 4) nadzór nad substancjami, których używanie może prowadzić do narkomanii; 5) zwalczanie niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii; 6) nadzór nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii.

Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób z niepełnosprawnością może być również wykonywana w ramach usług społecznych. Według, odpowiednio art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.): 1) rehabilitacja osób z niepełnosprawnością oznacza zespół działań, m.in. organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej; 2) rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie z niepełnosprawnością uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu

zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy; 3) rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwianie osobom z niepełnosprawnością uczestnictwa w życiu społecznym. Na szczeblu lokalnym powinny zostać rozpoznane rzeczywiste potrzeby osób z niepełnosprawnością, co najlepiej może zrobić samorząd gminny (Kapturkiewicz 2015: 275). Sprawa ochrony osób z niepełnosprawnością jest przedmiotem szeroko rozumianej polityki społecznej (Sobotko, Dobkowski 2015: 358), w tym również realizowanej przez gminę w drodze usług społecznych w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób dotkniętych niepełnosprawnością.

Usługami społecznymi mogą być również działania podejmowane na rzecz oświaty. Cele systemu oświaty określa art. 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900). Są one realizowane też na poziomie lokalnym.

Zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej mogą być realizowane w drodze usług społecznych, w celu wskazanym w art. 1 ust. 2 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 735 ze zm.), a zatem: 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia; 2) rozwoju zasobów ludzkich; 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy; 4) wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej; 5) zwiększania mobilności na rynku pracy.

Podobnie w formie usług społecznych mogą być prowadzone działania w zakresie zatrudniania socjalnego, co dotyczy m.in.: 1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności; 2) uzależnionych od alkoholu; 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających; 4) osób z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego; 5) długo-trwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; 6) zwalnianych z zakładów karnych i mających trudności w integracji ze środowiskiem w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej; 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej; 8) osób z niepełnosprawnością w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Zatrudnienie socjalne to zapewnianie tym osobom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, czy też zatrudnienia wspieranego (wsparcie o charakterze doradczym i finansowym umożliwiające m.in. zatrudnienie) – art. 1 ust. 2 i ust. 4 Ustawy o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 2241).

Tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury – jako działalność kulturalna zdefiniowana w ten właśnie sposób w art. 1 ust. 1 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 25 października 1991 roku (Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.) – może być też przedmiotem usług społecznych. Regulacja dotycząca prowadzenia działalności kulturalnej stanowi (a przynajmniej ma stanowić) barierę ochronną dla umniejszania roli kultury, przede wszystkim w życiu publicznym. Ma ona istotne

znaczenie, stanowi fundament narodu, podtrzymuje jego tożsamość, wyrazistość oraz odrębność (Chałubińska-Jentkiewicz, Karpiuk, Zalaszińska 2016: 11). Należy podkreślić, że upowszechnianie kultury może być realizowane w różnych formach (Czuryk 2022: 221), ustawodawca dopuszcza także formę usług społecznych dla tego rodzaju inicjatywy.

Usługi społeczne to również działania na rzecz sportu definiowanego przez art. 2 Ustawy o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku (Dz.U. z 2022 r., poz. 1599 ze zm.) jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Przepis ten za sport uważa również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego.

Rewitalizacja zatem – jak wynika z art. 2 ust. 1 Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku (Dz.U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.), wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzona w sposób kompleksowy poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji – będzie też stanowiła przedmiot usług społecznych.

Zakończenie

Świadczenie usług społecznych przez samorząd gminny stanowi ważny element polityki społecznej realizowanej na szczeblu lokalnym. To gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego najlepiej jest zorientowana, jakie potrzeby występują na lokalnym forum, w związku z powyższym jako pierwsza powinna na nie reagować – do tego została powołana. Potrzeby społeczne, w tym te o charakterze niematerialnym, stanowią znaczny odsetek potrzeb występujących na terenie gminy, co wymusza na władzach lokalnych podjęcie kompleksowych działań w zakresie ich zabezpieczenia.

W celu niematerialnego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej gmina może tworzyć centrum usług społecznych, które jest gminną jednostką organizacyjną. Zadaniem centrum jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy w drodze świadczenia usług społecznych.

Gmina, na podstawie art. 16b u.p.s., opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera w szczególności: 1) diagnozę sytuacji społecznej; 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią; 3) określenie: a) celów strategicznych projektowanych zmian, b) kierunków niezbędnych działań, c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, d) wskaźników realizacji działań. Strategia określa usługi społeczne w zakresie określonym w u.r.u.s. Opracowanie, a także realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych to zadanie gminy o charakterze obowiązkowym, co podkreśla zarówno jej status, jak i wagę problematyki w niej zawartej. Według stanowiska WSA zawartego w wyroku z dnia 24 marca 2021 r.,

II SA/Go 161/21 (LEX nr 3170104), to właśnie organ samorządu terytorialnego, trzymając się ustawowego schematu, dokonuje konkretyzacji postanowień strategii w odniesieniu do realnych problemów społecznych występujących w danej jednostce samorządowej. To, jaka będzie konkretna treść strategii w odniesieniu do tych problemów, stanowi zadanie własne i autonomiczne tej jednostki i tylko organ samorządowy o tym decyduje.

Organ gminy przygotowując strategię rozwiązywania problemów społecznych, powinien uwzględnić również te potrzeby społeczne o charakterze lokalnym, które mogą być świadczone w formie niematerialnej, zatem w drodze usług społecznych. Świadczenia te determinują treść strategii.

Bibliografia

- Chałubińska-Jentkiewicz Katarzyna, Mirosław Karpiuk, Katarzyna Zalasńska. 2016. *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*. Siedlce: Unitas.
- Chojnacka-Woźniak Anna. 2015. *Polska Polityka Społeczna – problemy i wyzwania*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 105–117. Lublin: KUL.
- Czuryk Małgorzata. 2009. „Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej”. *Zeszyty Naukowe AON* 76 (3): 400–411.
- Czuryk Małgorzata. 2022. „Appointing the director of a cultural institution”. *Cybersecurity and Law* 7 (1): 220–231.
- Kapturkiewicz Justyna. 2015. *Zadania administracji publicznej w procesie integracji społecznej osób niepełnosprawnych, jako wyzwanie dla polityki publicznej w Polsce*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 260–278. Lublin: KUL.
- Karpiuk Mirosław, Jarosław Kostrubiec. 2017. *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*. Olsztyn: UWM.
- Karpiuk Mirosław. 2008. *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*. Lublin: KUL.
- Karpiuk Mirosław. 2014. *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Karpiuk Mirosław. 2017. „Pomoc społeczna jako instytucja umożliwiająca rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych i jej miejsce w sferze bezpieczeństwa socjalnego”. *Społeczeństwo i Rodzina* 50 (1): 41–57.
- Karpiuk Mirosław. 2018. „Zadania administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa społecznego dotyczące wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i odnoszące się do systemu pieczy zastępczej”. *Społeczeństwo i Rodzina* 56 (3): 54–68.
- Karpiuk Mirosław. 2021. „Cybersecurity as an element in the planning activities of public administration”. *Cybersecurity and Law* (1): 45–52.
- Klimek Marek. 2013. *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Samorząd gminy w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i Perspektywy*, Marek Klimek, Jarosław Czerw, Bogdan Więckiewicz (red.), 9–19. Lublin: KUL.
- Mickiewicz Kinga. 2015. *Funkcjonowanie rodzinnej pieczy zastępczej. Problematyka psychologiczna*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 344–355. Lublin: KUL.

- Niżnik-Dobosz Iwona. 2015. *Klasyfikacja świadczeń publicznych i ustawowy mechanizm działania administracji świadczącej na przykładzie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 138–158. Lublin: KUL.
- Romaniuk Paweł. 2022. „Administrative and legal obligations of the auditee in connection with the performance of an audit task in local government units”. *Cybersecurity and Law* 7 (1): 191–201.
- Sobotko Paweł, Jarosław Dobkowski. 2015. *Zasady przyznawania zasiłków z tytułu rezygnacji bądź niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą dotkniętą niepełnosprawnością*. W: *Administracja opiekuńcza*, Małgorzata Szreniawska (red.), 356–383. Lublin: KUL.
- Winczorek Piotr. 2008. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa: Liber.

The provision of social services by commune self-government

Abstract

The subject matter of this article is the provision of social services by the underlying unit of self-government, i.e., the commune. It is this level of the underlying territorial division of the state that facilitates providing a prompt and accurate response, as part of performing public administration, to the emerging problems, including the satisfaction of social needs. The commune is obliged, *inter alia*, to meet social needs at the local level, including those which are intangible in nature and, as such, can be fulfilled through social services. The commune cannot abandon its responsibility for meeting these intangible needs, and they must be fulfilled on an uninterrupted basis, as the legislator has obliged it to do so. In order to meet this obligation, the commune can establish an organisational unit – a social service centre – through which it will provide social services.

Keywords: commune self-government, social policy, social services

*Jerzy Krzyszkowski**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0003-4016-546X

Terytorialno-administracyjne determinanty reformy lokalnej polityki społecznej. Przypadek przekształcania Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej w Centra Usług Społecznych

Wstęp

Ostatnia duża zmiana jakościowa w funkcjonowaniu pomocy społecznej i pracy socjalnej pojawiła się w 2019 roku, wraz z wprowadzeniem Ustawy o realizacji usług społecznych w centrach usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818). Idea Centrów Usług Społecznych, jak opisuje to jeden z jej głównych twórców, Marek Rymsza (2021), rozwinęła się na podstawie wyników badań empirycznych prowadzonych w czasie realizacji projektu systemowego *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. Podstawą prac nad koncepcją centrów były wnioski o wyczerpaniu dotychczasowej strategii rozwojowej pomocy społecznej, biurokratyzacji systemu oraz potrzebie rozwijania współpracy zawodów pomocowych i integrowania usług społecznych. Nowe instytucje mają w założeniu twórców przynieść wielowymiarowy efekt integracyjny, zarówno w sensie instytucjonalnym, jaki funkcjonalnym, więziotwórczym oraz profesjonalnym. Powstanie nowych instytucji pomocy społecznej stanowi niewątpliwie wyzwanie dla pracowników pomocy społecznej, gdyż pojawiają się w nich nowe stanowiska pracy, takie jak koordynator indywidualnych usług społecznych czy organizator społeczności lokalnej, które wymagają nowej metodyki pracy. Obok tradycyjnych klientów użytkownikami Centrów Usług Społecznych stają się zwykli mieszkańcy gminy, a partnerami w realizacji usług społecznych przedstawiciele innych instytucji, resortów i sektorów działających w tym obszarze. Wyzwaniem jest także potrzeba współpracy międzyinstytucjonalnej, międzyresortowej i międzysektorowej w procesie świadczenia usług społecznych.

* jkrzysz@o2.pl

Celem artykułu jest analiza terytorialnych i administracyjnych uwarunkowań reform systemu publicznej, samorządowej pomocy społecznej. Podstawowymi problemami, na których zostanie skoncentrowana uwaga autora, są różnicowania terytorialne i związane z nimi bariery administracyjne rozwoju lokalnej polityki społecznej, w tym jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Dotyczy to szczególnie biednych, peryferyjnych gmin wiejskich i ich ograniczeń, które muszą być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji o realizacji reformy lokalnej polityki i pomocy społecznej w postaci przekształcania gminnego ośrodka pomocy społecznej w Centrum Usług Społecznych.

Prezentowane opracowanie zostało oparte na doświadczeniach autora związanych udziałem w projektach *Modele Kooperacji* i *Krajowa Sieć Reintegracji* oraz prowadzeniu od 2021 roku szkoleń na temat Centrów Usług Społecznych dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej na terenie całego kraju. Metoda doświadczenia osobistego opartego na wiedzy badacza i szkoleniowca może, przynajmniej w przekonaniu autora tego artykułu, stanowić istotny zasób pozwalający na kumulację i analizę wiedzy praktyków – uczestników projektów badawczych i szkoleń.

Lokalna polityka społeczna i jej uwarunkowania

Termin lokalna polityka społeczna jest niekiedy używany zamiennie z określeniem samorządowa polityka społeczna lub nawet (pojęcie stosowane w czasach PRL-u) terenowa polityka społeczna. Terenem realizacji lokalnej polityki społecznej jest gmina lub powiat, czyli środowisko lokalne, w którym występuje bezpośrednie, naturalne połączenie istniejących potrzeb i środków pozwalających na ich zaspokojenie. Skala lokalna pozwala na opracowanie diagnozy problemów społecznych i wskazanie sposobów ich rozwiązywania przy racjonalnym wykorzystaniu infrastruktury społecznej i dostępnych zasobów finansowych czy rzeczowych. Funkcje diagnostyczne i planistyczne oraz ich znaczenie dla kreowania lokalnej polityki społecznej zostały dostrzeżone w Ustawie o realizacji usług społecznych w centrach usług społecznych, co znalazło swój wyraz w zapisach obligujących do przygotowywania, przynajmniej raz na pięć lat, diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w obszarze usług społecznych i działań wspierających oraz opracowania planu usług społecznych. Zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. zakładana przez badaczy (Błędowski 2006) szybkość i trafność reakcji podmiotów lokalnych na pojawiające się negatywne zjawiska i procesy oraz lepsze wykorzystanie potencjału społecznego. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są organy samorządu terytorialnego wykonujące funkcje stanowiące (rada gminy, powiatu), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, starostowie i prezydenci – w powiatach grodzkich) oraz wyspecjalizowane instytucje samorządowe, w tym jednostki organizacyjne pomocy społecznej, placówki edukacyjne, ochrony zdrowia czy instytucje realizujące usługi komunalne itp. Obecnie, w wyniku procesów decentralizacyjnych, czyli przenoszenia na szczebel lokalny zadań, czemu nie zawsze towarzyszy transfer środków na ich realizację, rośnie znaczenie lokalnej polityki społecznej. Dla jej analiz odpowiednie wydaje się ujęcie procesualne,

w którym podkreśla się, że tworzenie polityki społecznej dokonuje się w ramach procesu politycznego (*policy making process*) obejmującego grę wartości i interesów poszczególnych grup interesariuszy, którzy tworzą koalicje, partnerstwa, zdobywają poparcie dla swoich programów itp. Takie podejście wydaje się bardziej adekwatne do analizy procesów kreowania i zarządzania zintegrowanymi systemami usług społecznych niż tradycyjne, statyczne rozumienie lokalnej polityki społecznej jako jedynie administrowania zadaniami nałożonymi przez ustawodawcę na samorząd gminny i jego instytucje. Ewolucja polityki społecznej w kierunku rozumienia jej jako inwestycji społecznej i podejścia usługowego jest związana ze zmianą postrzegania zarządzania w tym obszarze. Współcześnie popularne jest ujęcie sieciowe, w którym dominuje perspektywa współzarządzania (*governance*), co wydaje się racjonalne w przypadku Centrów Usług Społecznych, w których ustawowy katalog usług społecznych wymusza kooperację lokalnych podmiotów polityki społecznej.

Istotnym dla powodzenia reformy, w ramach której Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej są przekształcane w Centra Usług Społecznych jest czynnik terytorialno-administracyjny i połączone z nim lokalne uwarunkowania polityczne, społeczne i ekonomiczne. Jak wskazują badacze (Wasylewski 2018), w literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka modeli polityki lokalnej: środowiskowy, polityczny, biurokratyczny czy kultury politycznej. Ten pierwszy zakłada, że lokalna polityka jest wypadkową lokalnego środowiska społeczno-politycznego, a najważniejszymi czynnikami ją warunkującymi są: struktura społeczna mieszkańców gminy (wiek, płeć), zamożność miejscowej ludności oraz dominująca funkcja gminy. Gmina jako podstawowa jednostka administracyjna samorządu terytorialnego została reaktywowana ustawą z 8 marca 1990 roku. W zależności od stopnia urbanizacji występuje kilka rodzajów gmin i odpowiadających im ośrodków pomocy społecznej. W gminach wiejskich są to Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, w gminach miejskich Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, a w miastach na prawach powiatu Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie. Są jeszcze Miejsko-Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej w gminach o charakterze mieszanym. Każde z wymienionych rodzajów instytucji samorządowej pomocy społecznej posiada zróżnicowane zasoby lokalne, na które składają się instytucje i ich kadry, ale także potencjał społeczności lokalnych: ich tożsamość lokalna, kapitał społeczny i doświadczenia samoorganizacji. Oznacza to w praktyce bardzo różne oblicza i wymiary lokalnej polityki społecznej, co odzwierciedla poziom urbanizacji. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2021 roku, współczynnik urbanizacji w Polsce wynosił w 59,4% i spada, co oznacza, że na wsiach (43 000 jednostki) zamieszkuje 40% ludności polskiej. Najwięcej gmin wiejskich jest w województwie podkarpackim (58,6%), a najmniej w województwie śląskim (23,4%). Zmniejsza się także rola rolnictwa w gospodarce i życiu społecznym wsi. W efekcie, według stanu na 1 stycznia 2021 roku, istnieje 2 477 gmin, z czego 1 523 gmin wiejskich, 652 gminy miejsko-wiejskie, 302 gminy miejskie, w tym 66 gmin-miast na prawach powiatu.

Analizy polskich wsi pozwalają na wyróżnienie trzech ich rodzajów:

1. podmiejskie, w których istnieje silny związek z rynkiem miast i duża redukcja rolnictwa, a wsie są sypialniami i zapleczem logistycznym miast,

2. wsie pośrednie stanowiące dalsze zaplecze centrów miejskich, pełniące funkcje rolnicze, z których dokonują się migracje wahadłowe do pracy i szkoły w mieście,
3. wsie peryferyjne – słabo rozwinięte i poddane depopulacji (wyludnianiu), usytuowane przy granicach regionów – województw.

Szczególnie niepokoi demografów (Szukalski 2023: 84) proces depopulacji i starzenia się ludności wsi: coraz więcej jest małych gmin. W 1980 roku gmin wiejskich z ludnością mniejszą niż 2000 mieszkańców było tylko 13, a w 2020 roku już 40, odpowiednio w 1980 roku gmin z ludnością poniżej 5000 mieszkańców było 532, a w 2020 roku już 783. Skutkuje to petryfikacją struktury gospodarczej i niskimi dochodami gmin, co z kolei powoduje brak środków na realizację zadań. W efekcie barierami wiejskich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej są deficyty kadrowe, materialne i wizerunkowe, a także niska jakość kadry kierowniczej i zarządzania zmianą, co skutkuje brakiem lokalnej polityki społecznej, a także wiedzy i zrozumienia władz gminnych dla Centrów Usług Społecznych, a także deinstytucjonalizacji. Ograniczenia finansowe oraz mała liczba pracowników zmuszają do wielozadaniowości, a niskie kwalifikacje powodują deprofesjonalizację usług. Towarzyszą im ograniczenia organizacyjne – pustynia usługowa skutkująca brakiem partnerów do współpracy, co powoduje brak efektu synergii i skali.

Przytoczone dane wskazują na ogólne starzenie się ludności wiejskiej i niekorzystne relacje międzypokoleniowe wywołujące ograniczenia dla rozwoju lokalnej polityki społecznej. Badacze analizujący lokalną politykę senioralną na peryferyjnych obszarach wiejskich wskazują na zasady kreowania takiej polityki, które można odnieść, jak się wydaje, do większości terenów i gmin wiejskich. Chodzi m.in. o uznanie realiów zmniejszania się liczby ludności i związanego z tym ograniczenia rozwoju gospodarczego peryferyjnych wsi, konieczność lepszego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, preferencje dla rozwoju skoncentrowanego na gęsto zaludnionych obszarach oraz uwzględnienie współzależności między prowadzonymi działaniami dla uzyskania efektu synergii. Zaleceniami praktycznymi wynikającymi z powyższych zasad jest m.in. projektowanie działań w oparciu o lokalne zasoby, wspieranie oddolnych innowacji społecznych (Krzyszkowski, Przywojska 2015), oraz, co wydaje się najważniejsze, wykorzystywanie różnych partnerów, w tym mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych. Kluczowym jest korzystanie z podejścia partycypacyjnego w jego najwyższej formie, czyli współtworzenia usług publicznych, co oznacza włączanie mieszkańców do tego procesu. Może to przybierać formę współpracy przy wyborze usług, wspólne projektowanie usług dla określenia ich standardów, udział mieszkańców w wytwarzaniu usług oraz wspólną ocenę, ewaluację usług z udziałem usługobiorców. Jak pisze Piotr Szukalski (Szukalski 2023: 84) w odniesieniu lokalnej polityki senioralnej na peryferyjnych obszarach wiejskich: „... realistycznie oceniając najważniejszym zadaniem jest lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów poprzez udane włączenie przynajmniej części mieszkańców w koprodukcję usług społecznych ukierunkowanych na ich sąsiadów w zaawansowanym wieku”. W tym kierunku zdaje się także zmierzać wprowadzenie ustawą z dnia 28 lipca 2023 roku usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich, do których będą miały

zastosowanie przepisy dotyczące usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. Oznacza to, że przyznanie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich będzie wymagało wydania decyzji administracyjnej w oparciu o rodzinny wywiad środowiskowy. Zakres, okres i miejsce świadczenia będą określone przez ośrodek pomocy społecznej albo Centrum Usług Społecznych funkcjonujące w danej gminie.

Różnice regionalne i lokalne uwarunkowania reform

W analizach determinant reform polityki społecznej ciągle niedostatecznie obecny jest ich wymiar terytorialny. Wymiary regionalny i lokalny odzwierciedlają trójstopniowy podział terytorialny kraju, który ustanowił 16 województw oraz 315 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatów i 2489 gmin. Przyjęty podział został oparty na koncepcji utworzenia jednostek terytorialnych zdolnych do samodzielnego rozwoju społeczno-gospodarczego, o podobnych zasobach ludzkich, infrastrukturze i finansach. Pierwotnie planowano powołanie 12 województw, które mogłyby spełniać wymienione założenia, ale ostatecznie w wyniku sporów politycznych powstało 16 jednostek silnie zróżnicowanych pod względem wielkości terytorialnej, liczby ludności oraz potencjału ekonomicznego. Podobnie zwiększyła się w stosunku do pierwotnych planów liczba powiatów, które tworzy przeciętnie 8–10 gmin. Dla polityki społecznej przyjęty podział terytorialno-administracyjny oznacza potrzebę współpracy jej podmiotów, bowiem, jak trafnie wskazuje Adam Kurzynowski (2016), nie jest możliwa dobrze funkcjonująca krajowa polityka społeczna bez skutecznej, dobrze zorganizowanej regionalnej i lokalnej polityki społecznej. Decentralizacja oznacza podział uprawnień, zadań i środków, ale zwiększa także rolę regionalnej i lokalnej polityki społecznej oraz ich odpowiedzialności za rozwój regionalny i lokalny. W tym kontekście trzeba wskazać na regionalizm jako tendencję czy ruch społeczny oparty na lokalnej kulturze, lokalnych potrzebach i aspiracjach. Polityka regionalizacji jest często stosowanym przez rządy sposobem rozwiązywania problemów regionalnych. Polega ona na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia zróżnicowań i pobudzania procesów rozwoju. Bohdan Jałowiecki (2000) wskazuje, że polityka winna uwzględniać wyposażenie regionu w sieć środków komunikacji i upowszechniania kultury, rozwój instytucji oświatowych itp. Występowanie znaczących różnic regionalnych i ich konsekwencje są dostrzegane przez reprezentantów różnych dyscyplin naukowych i różne pokolenia badaczy. Ciekawym przykładem jest przeprowadzona przez Łukasza Pawłowskiego (2023) analiza nierówności społeczno-ekonomicznych w Polsce A i Polsce B po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej. Do regionów gorzej rozwiniętych zaliczono pięć rolniczych województw: świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz podkarpackie. Wszystkie one ze względu na ich zapóźnienie społeczno-gospodarcze zostały, po 2004 roku, objęte wsparciem w ramach trzech programów: Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 oraz poszerzonego o region Mazowsza bez stolicy i okolicznych powiatów Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027. We wszystkich programach ich celem

było i jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jako cele szczegółowe wymienione są: budowa gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenie dostępu do szerokopasmowego internetu, rozwój miast wojewódzkich, poprawa komunikacji, zwiększenie roli turystyki. Analizy Pawłowskiego (Pawłowski 2023) wskazują, że od czasu przystąpienia Polski do UE nie doszło do zmniejszenia nierówności między Polską A i B. Taki wynik, mimo podejmowanych wysiłków, jest rezultatem istotnego znaczenia czynników historycznych, które mocno wpłynęły na rozkład nierówności regionalnych. Dla zmiany nierówności regionalnych Łukasz Zborowski z Instytutu Sobieskiego proponuje opracowanie „Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju”, w którym rozważa kilka scenariuszy zmiany podziału administracyjnego kraju dla uzyskania balansu między regionami. Dla polityki społecznej ważne są regionalne uwarunkowania realizacji usług społecznych (Ziębińska 2023). Wśród determinant wskazać należy m.in. sytuację społeczno-demograficzną regionu, kondycję zdrowotną mieszkańców, a także uwarunkowania polityczne i organizacyjne. Na skalę zróżnicowań regionalnych wskazują dane ze sprawozdań Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Banku Danych Lokalnych GUS oraz innych badań (Ziębińska 2023). Jak wskazuje Ziębińska, regionalne uwarunkowania powinny wpływać na kierunek reform pomocy społecznej, do jakich należy deinstytucjonalizacja usług społecznych. Na podobne prawidłowości można wskazać w przypadku przekształcania ośrodków pomocy społecznej w Centra Usług Społecznych. Różny stopień zaawansowania polityki społecznej w różnych regionach powinien zostać uwzględniony w planowaniu i realizacji działań reformatorskich w tym obszarze. Julian Auleytner (2016) w swojej analizie regionalnej i lokalnej polityki społecznej wskazuje na znaczenie animatorów – ludzi, którzy czynią dla swojego środowiska więcej niż inni, którzy poprzez swoją działalność uwrażliwiają na problemy socjalne i podejmują nowatorskie rozwiązania w skali lokalnej i regionalnej. Prekursorami praktyki animacji społecznej byli społecznicy prowadzący pracę organiczną jako alternatywę lokalną dla koncepcji rewolucyjnych okresu zaborów, szczególnie w zaborze pruskim. Animator, jako osoba inspirująca innych do działań, dążąca do zmiany istniejącego stanu na rzecz nowego lokalnego ładu, staje się siłą napędową rozwoju. Innym niezbędnym warunkiem prowadzenia skutecznej polityki społecznej jest lokalny kapitał społeczny, czyli sieć relacji społecznych, kulturowych, psychologicznych (intelektualnych i osobowościowych), którymi jednostka dysponuje dzięki zaufaniu, dostępowi do wiedzy, informacji (Stępień 2016). Na poziomie lokalnym kapitał społeczny traktuje się jako efekt relacji zachodzących między podmiotami i przedmiotami rozwoju lokalnego i regionalnego. Polską wersję kapitału społecznego – koncepcję sił społecznych – utworzył Florian Znaniecki. Podstawowym celem badań nad siłami społecznymi powinno być wykrycie i synteza najaktywniejszych i najbardziej wpływowych lokalnych grup i wspólnot. Siły społeczne różnią się między sobą jakościowo i ilościowo, a ich wpływ na jednostki, grupy i społeczność lokalną jest mierzony poziomem i skalą skuteczności działań. Siły, dzięki którym powstają i trwają pewne układy społeczne, nazywają się siłami konstruktywnymi, a siły powodujące ich rozpad – destrukcyjnymi. Podstawowym stymulatorem efektywności każdego systemu społecznego jest dynamiczny rozwój kapitału społecznego w ramach układu

społeczno-terytorialnego. Gwarancją odpowiedniego jej funkcjonowania i stabilności społecznej jest właściwie prowadzona polityka społeczna, której celem jest stworzenie, jak pisze Jerzy Stępień, swoistego rodzaju „wentylu bezpieczeństwa” dającego minimum bezpieczeństwa w sytuacji załamania się lokalnego systemu bezpieczeństwa społeczno-socjalnego. Do głównych zagrożeń należą bezrobocie i wykluczenie społeczne. Wykorzystanie kapitału społecznego na poziomie lokalnym leży u podstaw sukcesów każdej społeczności. Decentralizacja i uspołecznienie są warunkiem partycypacji politycznej i podmiotowości społeczeństwa obywatelskiego, które wyznaczają kontekst kultury zaufania. Środowisko lokalne przez stowarzyszenia i obywatelskie inicjatywy jest miejscem alokacji nowych zasobów kapitału społecznego. Ważnym składnikiem lokalnej polityki społecznej są działania na rzecz wzrostu poziomu zaufania społecznego (Fukuyama 1997).

Wnioski

Joanna Staręga-Piasek, jedna z głównych kreaterek systemu pomocy społecznej w pierwszych latach transformacji ustrojowej po 1989 roku, wskazała na cztery warunki odrodzenia pomocy społecznej (Staręga-Piasek 2020). Na pierwszym miejscu wymieniła otwartość na zmieniające się potrzeby i rozwój społeczności lokalnej, a także na takie zmiany organizacyjne i administracyjne, które sprzyjają szybszym i aktywniejszym reakcjom na zmieniające się warunki oraz dalszy rozwój współpracy z pozarządowymi partnerami. Jako warunek konieczny rozwoju lokalnej polityki społecznej wskazano na zdolność wytworzenia instrumentów sygnalizacyjnych, czyli wczesne wykrywanie negatywnych zjawisk i procesów w początkowej fazie ich rozwoju. Za ostatni i najtrudniejszy warunek autorka uznała ustalenie wyznaczników skuteczności pracy socjalnej jako usługi społecznej, czyli realizacji przez nią celów, jakie stawiają sobie profesjonaliści w tym zakresie.

Analiza modelu organizacji usług w Centrach Usług Społecznych winna uwzględnić zróżnicowanie terytorialne Polski. Dotyczy to szczególnie podziału naszego kraju zgodnie z kryterium stopnia urbanizacji. Obszary wiejskie, dotąd raczej pomijane w refleksji nad funkcjonowaniem polityki społecznej i jej instrumentu w postaci instytucji gminnej pomocy społecznej, powinny być uwzględnione w planowaniu reform. Na znaczenie kontekstu terytorialno-administracyjnego w analizach reform instytucji pomocy społecznej wskazują przytoczone w artykule dane demograficzne. Sytuację obszarów wiejskich cechuje duże zróżnicowanie zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. Rozwijają się głównie obszary wiejskie położone w województwach silnie zurbanizowanych, gdzie zwiększyła się liczba wsi mających charakter rezydencjalny, a obszary wiejskie stopniowo zmieniają swoje funkcje. W ostatnich latach ulegał systematycznej poprawie poziom wyposażenia terenów wiejskich w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i związanych z nią warunków mieszkaniowych oraz infrastruktury społecznej. Cechą charakterystyczną gospodarki na wsi ciągle jest jednak prowadzenie małych, tzw. rodzinnych firm nastawionych na zaspokojenie lokalnych potrzeb, a ciągle obecne jest duże rozdrobnienie i niska towarowość większości gospodarstw

rolnych, uniemożliwiające pełne wykorzystanie istniejących zasobów pracy. Specyfiką wiejskiej pomocy społecznej są małe gminne ośrodki o niewielkim potencjale kadrowym i organizacyjnym. W tym kontekście wprowadzenie nowego modelu zarządzania może słusznie budzić poważne obawy, na ile jednostki organizacyjne pomocy społecznej będą w stanie wdrożyć przygotowywany standard usług. Czynnikiem zewnętrznym negatywnie wpływającym na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej jest ciągle gorsza niż w mieście infrastruktura społeczna, w tym mała dostępność specjalistów itp. Problemem pozostaje także brak lub mała liczba organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich. Jakkolwiek organizacje pozarządowe na wsi liczą mniej członków, to są one bardziej aktywni i bardzo rzadko zatrudniają płatnych pracowników. Na niewykorzystany kapitał społeczny kobiet wiejskich wskazywały badania zespołu kierowanego przez autora („Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce” 2008). Deficyt zasobów ekonomicznych i kadrowych oraz występowanie tzw. pustyni usługowych, gdzie nie ma partnerów do współpracy, rodzi wśród części pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej postawy lękowe wywołujące opór wobec zmian. Towarzyszy im inercja innowacyjna – brak elastyczności organizacji, a zamiast niej pojawiają się skłonności do rutynowego patrzenia na problemy organizacyjne i dominacja postaw asekuracyjnych. Przyczyną jest także brak należytej wiedzy o potrzebie reform, co skutkuje problemami z uznaniem konieczności zmiany. Problemem są także deficyty kompetencji przywódczych kadry kierowniczej, co jest wynikiem obsadzania stanowisk kierowniczych wg kryteriów politycznych, a nie kompetencji. Kadra kierownicza jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, szczególnie na wsi, przyjmuje zachowawczą strategię, a więc potrzeba superwizji i szkoleń. W sztywnym, biurokratycznym modelu nie ma warunków wykorzystywania innowacji oddolnych, doświadczenia zawodowego. Opór personelu wobec zmian wymaga działań informacyjno-promocyjnych. Rekomendacje dla wsi obejmują potrzebę specjalnych programów rządowych, współpracy międzygminnej i być może zmiany podziału administracyjnego, a także potrzebę mobilizacji zasobów endogennych, potencjału społecznego. Reasumując, wskazać należy, że w analizach potrzeba wrażliwości terytorialnej, reform i uwzględnienia samorządów terytorialnych np. wiejskich różnych prędkości, konieczność dalszych badań.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).

Literatura

Auleytnier Julian. 2016. *Animatorzy regionalnej i lokalnej polityki społecznej*. W: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*, Krzysztof Piątek, Eugeniusz Kośmicki, Andrzej Kusztełak, Jerzy Stępień (red.), 55–65. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.

- Błędowski Piotr. 2006. *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*. W: *Polityka społeczna*, Adam Kurzynowski (red.). Warszawa: SGH.
- Fukuyama, Francis. 1997. *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: PWN.
- Jałowiecki Bohdan. 2000. *Regionalizacja*. W: *Encyklopedia Socjologii*, Tom III, 282–283. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Krzyszowski Jerzy. 2020. „Wybrane uwarunkowania funkcjonowania lokalnej polityki społecznej”. *Praca Socjalna* 4 (2020): 19–33.
- Krzyszowski Jerzy, Justyna Przywojska. 2009. *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej*. W: *Strategie w polityce społecznej*, Mirosław Grewiński, Arkadiusz Karwacki (red.), 221–238. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.
- Krzyszowski Jerzy (red.). 2008. *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Kurzynowski Adam. 2016. *Polityka społeczna jako czynnik prorozwojowy – państwo, region, środowisko lokalne*. W: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*, Krzysztof Piątek, Eugeniusz Kośmicki, Andrzej Kusztełak, Jerzy Stępień (red.), 17–36. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Pawłowski Łukasz. 2023. *Integracja czy izolacja? Ocena nierówności społeczno – ekonomicznych w Polsce A i Polsce B po przystąpieniu do UE*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Maszynopis nieopublikowany.
- Staręga-Piasek Joanna. 2020. „Samorząd, polityka społeczna i pomoc społeczna: perypetie rozwoju od przełomu 1989/1990”. *Praca Socjalna* 4 (2020): 5–17.
- Stępień Jerzy. 2016. *Rola kapitału społecznego i jej implikacje dla realizacji*. W: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*, Krzysztof Piątek, Eugeniusz Kośmicki, Andrzej Kusztełak, Jerzy Stępień (red.), 129–142. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Szukalski Piotr. 2023. *Lokalna polityka senioralna na peryferyjnych obszarach wiejskich*. W: *Samorząd gminy wobec zmian demograficznych*, Józefina Hryniewicz (red.), 73–90. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Rymsza Marek (red.). 2021. *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Wasylewski Roman. 2018. *Lokalna polityka społeczna*. W: *Polityka społeczna*, Grażyna Firlit-Fesnak, Jacek Męcina (red.), 459–468. Warszawa: PWN.
- Ziębińska Beata. 2023. *Regionalne uwarunkowania realizacji usług społecznych dla seniorów*, referat wygłoszony w czasie konferencji PSSPS w Warszawie 20 października 2023 roku.

Territorial and administrative determinants of the reform of local social policy.

The case of transforming municipal social welfare centers into social service centers

Abstract

The presented study was based on the author's experience related to participation in the Cooperation Models and National Reintegration Network projects and conducting training on social service centers for employees of social welfare organizational units throughout the country from 2021. The method of personal experience based on the knowledge of the researcher and trainer may, at least in the opinion of the author of this article, constitute an important resource

allowing for the accumulation and analysis of the knowledge of practitioners – participants of research projects and training. The article discussed: local social policy and its determinants, with particular emphasis on the specificity of rural communes and the resulting local and regional determinants of the implementation of local policy and social assistance reforms.

Keywords: social policy, territorial and administrative determinants, social services

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.7

Valentin Constantinov*

Institute of History of Moldova State University,
Ion Creangă State Pedagogical University of Chişinău,
ORCID: 0000-0001-9578-1134

The difficulties of the transition of the Republic of Moldova. The socio-economic and cultural premises

The purpose of the paper is to elucidate the stages of the establishment of the Republic of Moldova. Appearing after the breakup of the Soviet Union, the Republic of Moldova had an oscillating course. Internal factors, the social infrastructure from the time of the collapse of the Soviet Union, but also external factors contributed to this evolution. The scope of the work is the elucidation of the factors that were the basis of the evolution, involution or stagnation of the independent state of the Republic of Moldova.

Introduction

The process of the break-up of the Soviet Union had a multitude of effects on one or more national societies that were part of that country. The legacy was not an easy one to leave its mark on the subsequent development of each individual country, and the case of Moldova fits perfectly into this situation.

The history of this region roughly begins in 1812, when Tsarist Russia annexed to its huge empire the area between Prut and Dniester, which until then had been part of the Principality of Moldavia, a vassal of the Ottoman Empire. Of course, the occupation of only the eastern part of the Principality of Moldavia for Russia was only one stage in the Russian expansionist policy of becoming masters of Constantinople (Istanbul).

* walentkonstant@yahoo.fr

Historical developments, however, were against these plans. And in the south-western direction, the mouths of the Danube and the Prut River were to be the last point of its political expansion. As early as the 19th century, it became clear that the territory that the Russians had annexed was not organically linked to the huge empire and at the same time was cut off from the natural part of the Moldovan state. Thus, despite some progress, Bessarabia remained on the periphery of the Russian Empire.

For Bessarabia, a chance came in 1918, when it was united with Romania, but this period lasted only 22 years. Following the Ribbentrop-Molotov Pact, the area between the Prut and the Dniester rivers was once again reannexed by the Soviet Empire. Most of the territory became the Moldovan Soviet Socialist Republic, which incorporated the land to the left of the Dniester where, in 1924, the Autonomous Moldovan Soviet Socialist Republic was formed with its centre in Balta and then in Tiraspol. The process of Sovietisation of Bessarabia, which began in 1940, continued with the reoccupation of Bessarabia in 1944.

On most of the reannexed territory, the Moldovan Soviet Socialist Republic was formed. With the collapse of the Soviet Union, the districts on the left bank of the Dniester separated from the former Soviet republic, depriving it of much of its economic infrastructure.

At the time of the break-up of the Soviet Union, Moldova was not ready to promote a self-sustaining economy and the decade after independence was economically particularly difficult.

Moldova's exports and imports

The evolution of exports and imports of the Republic of Moldova did not have a linear and clear evolution. This situation was caused by several factors. Having broken away from the Soviet Union, Moldova has not been able for a long time to make up for the loss of its Eastern market with similar realities in the West. In addition, the Russian Federation has, since the 2000s, exerted an economic pressure on the Republic of Moldova, which had to face several different embargoes. These began in 2005 and came to a head in 2006, when the Russian Federation banned the import of Moldovan wines. Russia has continued to use the policy of blackmail in its relations with the Republic of Moldova, but it is certain that our country has also had to rethink its economic policy towards the Russian Federation. The issue of wine quality was one of the key moments in the reassessment of Moldova's economic policy. A year and a half later, Russia lifts the embargo on Moldovan wines, but the idea that the Republic of Moldova should export them to other markets has already begun to take shape.

The failure of the 2003 Cozac plan to federalize Moldova led to the first actions against Moldova by the Russian Federation, which used economic blackmail to promote its geopolitical interests. These actions have played an important role in Moldova's oscillations over the past years. The Russian Federation until recently held several key elements in the blackmail of Moldova. Two elements are key in this regard: first, the export of Moldovan fruit and wine; and second, the price of natural gas. After the

embargo on Moldovan wines was imposed in 2006, in 2008, when the restrictions were lifted, Moldova returned only to a very small extent to the Russian wine market. Even so, Moldova has not returned anywhere near its pre-embargo levels. The second drastic blow dates back to a new embargo in 2013, when wine export quotas to the Russian Federation were at a very low level since 2014. Most importantly, bottled wine exports have remained consistently low. At the same time, this situation has necessitated the search for other markets for Moldovan wines. Thus, this export increased steadily between 2014 and 2019 from 110.4 to 155.7 million litres for all categories. Unfortunately, the Coronavirus pandemic has also hit hard this basic sector of Moldova's economy. In 2020, the quantity of wine exported amounted to only 136.2 million litres. The following year, exports reached 121 million litres, the war in Ukraine and other related problems hit the sector again, and exports in 2022, were below those of the pandemic year at 104 million litres. At an average of 130.3 million litres per year, Moldova averaged \$157.4 million in revenue per year („Economic exportul producției vitivinicole” 2022). At the same time, over the last five years the export value has averaged \$162.5 million, which basically shows stagnation in the sector. On the other hand, wine production in 2022 was exported to 67 countries (“Economic exportul..”, 2022, p. 11). One of the major problems remains the still rather high export of bulk wine as opposed to bottled wine. So, of the total volume in the last five years, the volume of bulk sales remains quite high, although it has gone from 71% in 2019 (in 2018 it was 70%) to 57% bulk wine (“Economic exportul..”, 2022, p. 3). Note that the 35% of bottled beverages provide 64% of the total value. Resizing the sector and investing in bottled production appears to be a priority for the coming years.

Sales by country in 2021 are as follows: Romania (428 million lei), Russia (295.1 million lei), Poland (176.1 million lei), Belarus (168.5 million lei), Czech Republic (160.2 million lei), China (139.7 million lei), Ukraine (112.9 million lei), USA (70.3 million lei), Kazakhstan (66.5 million lei), and Turkey (50.4 million lei) (Breahnă, 2022). In 2022, export growth was reported in such countries as Romania +6.9%, Canada +15.9%, and the Netherlands +32.4%. At the same time, Poland -12.3% (due to the war in Ukraine), Czech Republic -16.0% (unexplained decrease), Russian Federation -49.2% (due to the war), China -24.4% (unexplained), USA -14%, and Ukraine -41.5% (“Economic exportul..”, 2022, p. 9).

We focused on the situation in the symbolic sector of Moldova to highlight the problems faced by the field. Some conclusions can be drawn from this: Even though three decades have passed since the proclamation of independence, the old links are proving to be strong, and new markets are hard to come by. The fact that there are many wine producers in Europe is certainly a big obstacle to broadening the scope of production. What is being observed now is, in fact, a stagnation of the status quo that has lasted for more than 10 years, and the fact that the Russian Federation (still) occupies an important place in this strategic export confirms our fears of a very difficult transition. It is true that in this case, as in many others, the Republic of Moldova receives almost unconditional support from Romania, which also has its own wine sector that must be supported.

The issue of Russian gas exceeds the capacities and possibilities of the Republic of Moldova, which will remain largely dependent on it, as long as there is no diversification of natural gas supplies to Europe. Only the diversification of natural gas supplies from other parts of the world, for example from Kazakhstan, Turkmenistan, Iran, Iraq, the countries of the Arabian Peninsula, Azerbaijan, etc., will be able to change the situation, but this too depends on the understanding of the world's major players and less on Moldova's will or desire. The reality is that for the population of the Republic of Moldova, the price of gas was already expensive, and now it has become even more expensive.

Several elements were decisive in the structure of the new independent state that inherited the territory of the former Moldovan Soviet Socialist Republic. Right from the start, in 1992, the Transnistrian conflict broke out, which was to further disrupt the situation of the young state. The open conflict lasted for several months and was then frozen. As a result, the region to the left of the Dniester and the city of Bender came out of Chisinau's subordination and the conflict was not resolved. Moscow used the situation created to continue blackmailing Moldova and to maintain its military base on the banks of the Dniester. In the end, the Soviet legacy proved too difficult for the Moldovans, and developments in the early decades confirmed the difficulties on the road to creating their own independent state.

Enterprises that were usually located in different parts of the USSR were linked to each other, and with the break-up of the empire, the economic links between them were also severed. As a result, with the end of the Soviet Union, enterprises in Moldova went bankrupt along with the entire Soviet economic system. Those who worked in those enterprises had to find other work. It should also be mentioned that with the collapse of the USSR, the entire financial banking system collapsed, and all the people's savings burned up. Another legacy is the social system that the young state took over from the previous period. With the annexation of Bessarabia in 1940 and again in 1944, the Soviet regime implemented its own social system in Bessarabia, which aimed to homogenise the population of the huge empire.

The process of Russification was complemented by Soviet-style urbanisation. Representatives from other republics, especially Russians and Ukrainians, were brought to Moldova, usually living in the republic's cities. On the other hand, the Moldovan Soviet Socialist Republic underwent a demographic revolution after the Second World War.

According to official censuses, in 1959, Soviet Moldova had approximately 2.8 million residents. In just 20 years, by 1979 the population had grown to 3.95 million, and by 1989, it reached 4.335 million. Urbanisation at that time was low. In 1989, the capital of the republic, Chisinau, had about 666,000 inhabitants. Three other large cities with populations exceeding 100,000 were Balti (151.000), Bender (123.000), and Tiraspol (188.000). Other district centres, which were considered cities, could be considered larger villages. At the same time, oppressive pressures forcing people to work at home resulted in agriculture assuming a predominant role in the already inefficient economy, a situation further aggravated by the ever-increasing population in the villages. Some of them had populations exceeding 10.000. In the context where

the entire population had to work in villages and the population doubled in a very short period, a challenging and unsustainable situation emerged. The main problem for the Republic of Moldova was that the process of urbanisation process, both during and following the Soviet period, was largely based on the population coming from other parts of the USSR and to a lesser extent on the displacement of people from villages to cities.

During the years of independence, especially in the last two decades, a prerequisite for an accentuation of the urbanisation process was created. On the one hand, the strong development that construction has undergone in recent times is combined with a genuine desire among the rural population to live in better conditions, which also contributes to the growth of the urban environment. The statistics are relative from this point of view, as those who work and live in the city can still have a residence visa in the country. Even so, the data on urbanisation stand out particularly against the backdrop of the general decline in the rural population.¹

Tab. 1. Rural and urban population in 2000–2017

year	urban	%	rural	%
2000	1.486.410	40,89	2.148.702	59,11
2001	▼ 1.485.210	40,94	▼ 2.142.602	59,06
2002	▼ 1.484.142	41,02	▼ 2.134.170	58,98
2003	▼ 1.477.927	40,97	▼ 2.129.508	59,03
2004	▼ 1.476.028	41,00	▼ 2.124.408	59,00
2005	▼ 1.469.828	40,94	▼ 2.120.108	59,06
2006	▲ 1.478.011	41,27	▼ 2.103.099	58,73
2007	▼ 1.476.110	41,32	▼ 2.096.593	58,68
2008	▼ 1.476.099	41,37	▼ 2.091.413	58,63
2009	▲ 1.476.681	41,44	▼ 2.087.014	58,56
2010	▲ 1.481.696	41,62	▼ 2.078.734	58,38
2011	▲ 1.485.766	41,74	▼ 2.073.775	58,26
2012	▲ 1.492.165	41,92	▼ 2.067.332	58,08
2013	▲ 1.502.996	42,25	▼ 2.054.638	57,75
2014	▲ 1.507.265	42,40	▼ 2.047.894	57,60
2015	▲ 1.511.051	42,53	▼ 2.042.005	57,47
2016	▲ 1.516.813	42,71	▼ 2.034.039	57,47
2017	▲ 1.521.894	42,90	▼ 2.025.645	57,10

Source: National Bureau of Statistics. (2023). *Banca de date [Data bank]*. https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/33

¹ https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice_POP020/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774

Thus, with the collapse of the USSR, these people were left on their own. Agriculture ensured the survival of the Moldovan population during the harsh decade immediately following the collapse of the Soviet Union. However, it could not yield much more. Therefore, the only solution in this case, as in other situations in post-communist countries, was for the population to go abroad to earn money and support their families in the newly created conditions.

The solution was only a temporary one, as in the first years after the proclamation of independence, the Republic of Moldova went through an unprecedented crisis. Therefore, as in other countries, the Republic of Moldova has all the following characteristics:

1. The departure of one parent to work abroad has caused imbalances within such families. As is well known, a child should be raised by both parents. These departures often lead family problems, with the child suffering the most, while the parents leave the country to earn money abroad.
2. The departure of both parents, leaving the children in the care of either grandparents or close relatives, was also widespread. The stated reason was the same – to earn money for the same minor children. However, in this case, the situation was even worse. Left unsupervised, the children created their own perceptions of life, and the educational support that parents could provide was completely absent. The children were also deprived of the love and harmony of a complete family, which also affected their psyche and motivation for a successful future.
3. Children going abroad have raised another major problem. Before the fall of communism, the elderly were cared for within families, who looked after them in their old age, just as grandparents had raised them in childhood. The breakdown of this hierarchical link has led to a dramatic phenomenon in which one social group – the elderly – was left without the care of their family members. As a result, it became necessary to develop policies to address this issue.

In order to answer these questions, one should look at the general state of the Moldovan society in the early 1990s. One of the indicators by which the social and economic situation of a country is assessed is its GDP. Although there are many reservations about the way it is calculated, it is the only one that can provide an overall picture of a country's standard of living. Below, the evolution of GDP from 1991 to 2022 is presented.

So, the first decade of independence was a dramatic one for the Moldovan economy: the break-up of economic relations with enterprises located in other parts of the former USSR; the problem of the economic profitability of enterprises not only in the former USSR but also throughout the post-Soviet area; the 1992 war and its harmful consequences. It should be noted that in the economy of Soviet Moldova, enterprises in Transnistria accounted for approximately 40 % of the industry. The economy of the newly independent state, which was largely based on agriculture, could not cope with the new challenges. Outdated technology could not be updated or adjusted over time, which further compromised the quality and efficiency of agriculture. The excessive segmentation of land plots also made it difficult to achieve efficient farming.

Figure 2. The indices of Moldova's GDP

Year	GDP	Year	GDP	Year	GDP
1991	-7,5%	2001	+6,1%	2011	+6,4%
1992	-29,0%	2002	+7,8%	2012	-0,7%
1993	-1,2%	2003	+6,6%	2013	+9,4
1994	-30,9%	2004	+7,4%	2014	+4,6
1995	-1,4%	2005	+7,5%	2015	-0,5
1996	-5,9%	2006	+4,8%	2016	+2,0
1997	+1,6%	2007	+3,0%	2017	+4,5
1998	-6,5%	2008	+7,8%	2018	+4,0
1999	-3,4%	2009	-6,5%	2019	+3,6
2000	+2,1%	2010	+6,9%	2020	-8,3
				2021	+13,9
				2022	-10,6

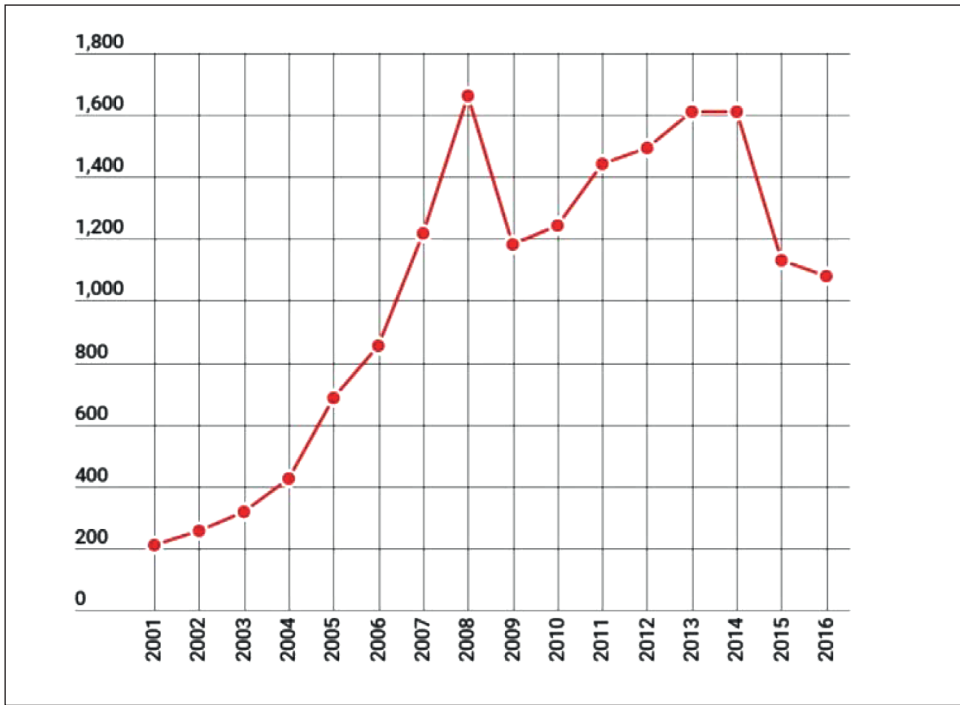
Source: World Bank. (n.d.). *GDP growth (annual %)* – Moldova. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MD&name_desc=false

In two years, in 1992 and 1994, Moldova's GDP fell by 29% and 30.9%, respectively. After a period of relative calm in 1997, two more years of economic decline followed, this time caused by the financial crisis in the Russian Federation, to which most Moldovan exports were directed. In 1998 and 1999, Moldova's GDP recorded further negative growth rates of 6.5% and 3.4%, respectively (Constantinov, Constantinov 2016: 270).

It was under these conditions, following the liquidation of the compulsory housing system (the *propisca*), that some of Moldova's inhabitants decided to go abroad to earn money and make a decent living in Moldova. Initially, the priority was the Russian Federation, which, despite the difficulties it was experiencing, retained its potential and ability to attract citizens from the former union republics. Even so, the crisis of the 1990s led another part of the population to emigrate to Western Europe. The main destinations were Latin-speaking countries, especially Italy, Spain, and Portugal, which made it easier for Moldovans to integrate into the labour market. As time went by, Moldovans also migrated to Greece, followed by the UK, where a large number of Moldovans arrived, as well as to Germany and France. The number of Moldovans working abroad is estimated at around 700.000 to 1.000.000. Thus, since the 2000s, more and more remittances started to flow into Moldova.

In 2014, the amount reached \$1.6 billion, an increase of 0.5%. As in 1998, the crisis in the Russian Federation also significantly affected the situation of Moldovans, especially those who made transfers in Russian rubles. While in July the share of transfers in Russian roubles was 40.3%, in December this share reached 30.5% of total transfers and this decline was likely to continue in the following year. In 2012, the Republic of Moldova was one of the countries whose GDP was influenced by the transfer

Figure 3. Evolution of remittances



Source: Nica (2017, February 1). INFOGRAFIC: Evoluția remitențelor în 2000–2016. Economia pierde un pilon important [INFOGRAFIC: Evolution of remittances in 2000–2016. The economy is losing an important pillar.]. MoldNova. <https://moldnova.eu/ro/infografic-evolutia-remitentelor-2000-2016-economia-pierde-un-pilon-important-12668.html/>

quota. Remittances accounted for an estimated 24% of GDP. Moldova was ranked fifth in the list of remittance-dependent countries after Tajikistan (48%), Kyrgyzstan (31%), Nepal and Lesotho with 25% each (other data are available). Over time, this index has declined: in 2005, remittances accounted for 30.6% of GDP; in 2010, 25.1% of GDP; and in 2015, 19.9% of GDP. By 2019, although their total value had reached \$1.9 billion, they represented only 16% of GDP (Banca Națională a Moldovei, 2021).

Remittances, while contributing in some ways to the development of developing countries, are more indicative of economic underdevelopment. In fact, the countries that rank above Moldova in terms of remittances as a percentage of GDP lag behind Moldova in GDP per capita. The money transferred is often used for consumption and not as a solid basis for investment or business start-ups. There is ongoing discussion about directing at least some of these funds toward investment (European Training Foundation, 2021).

The events in Ukraine in 2014 have strongly influenced the economic situation in the Russian Federation, and the flow of remittances from this country has decreased drastically compared to the previous period. This decrease was also visible

in terms of remittances overall. Thus, while Moldova received \$3.2 billion in remittances during 2013–2014, this amount decreased to \$2.208 billion in 2015–2016. For such a fragile economy the blow was very strong.

Figure 4. Remittances in 2014–2016

2014	1.612 mil.	-
2015	1.129 mil. (-30%)	-483 mil.
2016	1.079 mil. (-4,5%)	-50 mil.

Source: Nica (2017, February 1). *INFOGRAFIC: Evoluția remitențelor în 2000–2016. Economia pierde un pilon important* [INFOGRAFIC: Evolution of remittances in 2000–2016. The economy is losing an important pillar.]. MoldNova. <https://moldnova.eu/ro/infografic-evolutia-remitentelor-2000-2016-economia-pierde-un-pilon-important-12668.html/>

Figure 5. Remittances from the Russian Federation

2014	993,73 mil.
2015	487,96 mil.
2016	387,48 mil.

Source: Nica (2017, February 1). *INFOGRAFIC: Evoluția remitențelor în 2000–2016. Economia pierde un pilon important* [INFOGRAFIC: Evolution of remittances in 2000–2016. The economy is losing an important pillar.]. MoldNova. <https://moldnova.eu/ro/infografic-evolutia-remitentelor-2000-2016-economia-pierde-un-pilon-important-12668.html/>

Thus, more money was transferred from the Russian Federation to Moldova in 2014 than in the previous two years. As a result of the situation created on the international arena, a significant number of Moldovan workers who were working in the Russian Federation returned to Moldova, only to soon leave for Western European countries. The implementation of the visa liberalisation regime was another important step for Moldovans without Romanian citizenship. Thus, some of them have the possibility to take up short-term employment (up to 3 months) in various countries, in accordance with legal provisions. Until 2014, Moldovan citizens with Romanian citizenship could legally work in the EU, but the number has grown to an estimated 1 million people.

The structure of Moldova's GDP is also based on consumption, which cannot ensure the sustainable development of the economy and the state of society in general. Investors are interested in making a quick profit, which is why they are mainly interested in importing goods into Moldova. Thus, since the beginning of the independent state, the Republic of Moldova has experienced a trade deficit, with imports far exceeding exports. The largest gap between imports and exports was recorded in 2008, when exports accounted for 32.5% of imports. Although the situation has improved in the subsequent years, things remain very difficult. In 2014, exports accounted for

44.2% of total imports. However, a correction is also necessary here. Of the total exports of the Republic of Moldova in 2014, domestic goods accounted for 65%, 35% were reexported by Moldovan companies. Of the total exports in January-December to the European Union countries, exports increased by 10.6%, while to the CIS countries they decreased by 19.8%, a figure mainly due to the embargo imposed by the Russian Federation and the war in Ukraine.

At the same time, the spectacular increase in exports to Belarus was caused by the reexport of Moldovan agricultural production by economic agents from this country to the Russian Federation, which led to a Russian-Belarusian customs conflict at the end of 2014. The prospects for Moldova's economic development lie both in the prospects of diversifying production and finding new markets. At the same time, diplomatic means of settling various trade disputes have not been exhausted. On many occasions, Moldovan exports were of dubious quality, which was also used as an opportunity to impose export bans. On the other hand, many goods that are now imported into the country can be produced here. This would require not only attracting investment but also bringing back the labour force that has left. However, this can only be achieved through a coherent policy capable of bringing about structural changes in the economy, society, and the training of specialists, as well as reducing the obstacles facing potential investors.

The social transformation that began in the 1990s with the fall of communism and the end of the communist economic and social system can also be reflected in data on various spheres and fields of activity. Therefore, it can be noted from the outset that the number of people employed in agriculture has decreased, from 532.9 thousand in 2004 to 303.3 thousand in 2012. The 43% decrease in the employment rate is undoubtedly one of the most relevant elements of the employment system. At the same time, however, the presence of an impressive number of people living in rural areas, the most numerous in Europe, will lead to the continuation of the social reconstruction process started in the 1990s in Moldova. Nevertheless, the number of people employed in industry is falling. Although this decline is not as drastic as in agriculture, it is also noticeable, decreasing from approximately 161.000 to about 150.000, a reduction of about 7%.

In the construction sector, the same upward and then downward trend can be observed similarly to other European countries, even after the 2009 crisis. While construction in Moldova faced a visible impasse in the 1990s, by 2004, 52 thousand people were employed in this sector. In 2008, their number rose to 82.8 thousand, marking the peak of the construction boom in the Republic of Moldova. However, by 2011, employment in construction had dropped to 66.8 thousand, the lowest point. Yet, in 2012, there was an increase in the number of people employed in construction, and it is expected that the sector will revive as the impact of the crisis during this period is overcome.

At the same time, the increase in the number of people employed in the services sector is also a sign of a certain positive dynamic that raises hopes for the future development of this sector, which in developed countries contributes the most to a country's GDP. Therefore, the fact that most people in Moldova's economy is employed

in agriculture places our country in the category of developing countries, a stage that developed countries have long since surpassed. On the one hand, the global economic crisis, and on the other, the processes of globalisation – where cheap products can be exported anywhere – will hinder the resumption of industrial production, even to Soviet-era levels. Meanwhile, deindustrialisation processes have also taken place in other countries around the world.

The main sources of revenue for a sustainable state budget are taxes, excise duties, and duties. One of the key elements of this equation is the number of employees, the size of the wage bill, and the amount of taxes paid.

Employee

As in the other cases, the section on employees requires detailed analysis. First of all, this aspect is related to the thorny period of the establishment of the new economic reality in the Republic of Moldova, when an old economic system was abandoned and a new economic system was established. This process has been very difficult and has not yet been completed. Phenomena such as income concealment, commonly referred to as ‘payment of salaries in envelopes’ have not been and are not exclusive to Moldova. Several countries have experienced it. And each of them has found a better or worse solution to this phenomenon.

From the table which is presented, the realities that the Moldovan economy has experienced in the last 10 years can be seen. It is not by chance that similarities with the situation in other countries, especially regarding the 2009 economic crisis, can also be observed in this section, even if they are somewhat subtle. It can be observed that in 2008, Moldova had the highest number of employees (850.3 thousand). The global crisis has also affected this sector in Moldova, and the following years maintained this development.

In 2014, Moldova signed the Association Agreement with the European Union. It also includes the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. The aim of the latter was to help facilitate trade between the EU and Moldova. As a result, since 2014, the Republic of Moldova has become an associated state of the European Union. The Moldovan political authorities and most of Moldovan society have been working towards full integration into the European community. However, this integration process has led to some difficulties in terms of Moldovan producers’ understanding of the conditions they need to meet in order to export their products to the EU market. It seems that it was more important for the Moldovan authorities to sign the Association Agreement than to prepare Moldovan companies for the next step, i.e. entering the EU market. In this case, if the basic principle of market freedom operates more or less effectively in the EU, legal education becomes crucial for new countries striving to integrate into this community. This is especially true because, for any product to enter the European Union market, it must comply with the conditions of that market. Moldova has great potential, particularly in exporting agricultural products. However, as in other cases, the lack of appropriate policies meant that, despite the

signing of the Association Agreement, Moldovan products initially faced difficulties entering the EU market, as they were not aligned with EU standards. For this reason, legal education among the owners of agricultural companies is very important, but this requires time, knowledge, and investment (Ministry of Education, Culture and Research, 2014).

Examining the effects of the signing of the Association Agreement and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement reveals several aspects that align with the points discussed above. If in 2014, the level of trade with EU countries was \$1.245 billion, in the following year, 2015, it dropped slightly to \$1.217 billion. The 2014 figure was only surpassed in 2016, when exports to the EU reached \$1.331 billion. A significant jump occurred in 2018, when the figure climbed to \$1.861 billion, followed by a slight dip to \$1.830 billion in 2019 (National Bureau of Statistics, 2023). The coronavirus pandemic and the war in Ukraine have hit the Moldovan economy hard, and new dynamics will become clearer in the coming period.

Moldova's domestic problems

They include elites, mentalities, attitudes, corruption, and issues in the justice system. After more than thirty years of Moldova's independence, one of the main issues identified is the unpreparedness of Moldova's population to live in an independent state. The avalanche of events in 1989–1991 took the political, economic, and intellectual elites of the former Soviet republic by surprise. What is more, no one realised that these events were irreversible. The transition from the communist system to the market economy was marked by significant embezzlement, theft, tax evasion, and similar issues, all of which inevitably left their mark on the overall situation. Moldovan society was not ready for the path of an independent state. Few people could envision how a state that had been deprived of the main economic levers and infrastructure since the establishment of its Soviet republic structures, could realistically aspire to independence. This included the lack of access to the sea and the Danube when the borders of Soviet Moldova were established. Another aspect was the placement of strategic enterprises on the left bank of the Dniester, where immediately before the proclamation of independence, the Russians created a separatist political structure which they supported throughout Moldova's independence. The Soviet system, based on a strict hierarchy condemned initiative, became entrenched in the mentality of the leadership, which was incapable of creating a new political and economic infrastructure in such a short period. The same can be said of the large part of the population, for whom the collapse of the USSR was a cataclysm, from which they have hardly recovered. The transition from a state system where the government controlled everything and the ordinary citizen had no influence to one requiring individual initiative, had a great psychological impact on the population. The former state was a structure that provided the citizen with everything, so the citizen had to do nothing but carry out orders. The state gave a job, an apartment in the city and provided with everything a person needed. Under the new conditions, when the state is a collective

organisation of all citizens through its institutions, the ordinary citizen was burdened with numerous additional responsibilities for which they were not prepared. The new state started, if not from scratch, then from the very bottom. It was the territory that had permanently belonged to other political formations: the Moldavian Country, the Russian Empire, Greater Romania, and the USSR. Perhaps, this is also where the lack of initiative left its mark, and the “state” was still the one that “had to give.” The political class, which had changed several times and lacked traditions, was preoccupied with what it was used to, i.e. improving its own situation at the expense of the common people, who also did not know how to demand their rights and not prevent the degeneration in which the young state found itself.

Not long ago, the Republic of Moldova was affected by the defrauding of the Savings Bank, as a result of which, a debt of about one billion dollars was placed on the shoulders of the Moldovan population. The phase was about to end towards the end of 2014. This period also coincided with the crisis in Ukraine, the exodus of Moldovan workers from Russia, the significant drop in remittances, and the halt in external financing as a result of the scandal surrounding the bank’s embezzlement. However, in parallel with this challenging situation, the Moldovan Government, through effective governance, has managed to cope with this situation and honour its obligations in all important areas.

Prospects for the Republic of Moldova

Although very difficult, with many bumps in the road and constantly embroiled in various challenges and dramatic events, the Republic of Moldova has a European perspective. The coronavirus pandemic and the war in Ukraine have left their mark and will continue to leave their mark on the economic situation of the Republic of Moldova. Certainly, at various stages and with varying degrees of effectiveness, the government has demonstrated professionalism, successfully overcoming several critical situations. At the same time, the fact that some active citizens have also held Romanian, i.e. European, citizenship for a long time makes it much easier for Moldovan citizens to access the European labour market. The situation in 2015–2017, when the Moldovan government managed to honour its obligations towards its citizens, showed that through effective governance, many obstacles can be overcome. Despite the problem of the trade balance deficit, there is a sense of relative recovery in the situation. What is important to note is that the lowest export-import coverage of 32.5% dates back to 2008, when Moldova saw the highest share of remittances since before the crisis in 2009 – over \$1.6 billion. This example shows once again that remittances were then mostly used for consumption, which was provided by imports. It was the 2009 crisis (with a 6.5% drop in GDP) that brought the first adjustments and rectification of economic policies in the Republic of Moldova, as well as a reorientation of economic policies towards investment in innovative technologies, diversification of sales markets in the face of Russian embargoes, etc.

Despite the fall in GDP in 2022, primarily due to the war in Ukraine, trade experienced impressive growth: total trade amounted to \$4335.1 million, with \$2966.3 million in domestic goods, reflecting a 21.9% increase. The remaining \$1368.8 million were re-exports. Although imports also increased, the trade balance stood at 47%. There is other untapped potential. Despite the prospects for wine production in the Republic of Moldova, if it does not have a meteoric rise in the future, no drastic falls are foreseen.

One of the phenomena waiting to be exploited in the Republic of Moldova is tourism. The imposing landscapes can offer the opportunity to spend time in Moldova. The potential of culinary tourism can also be utilised, which will certainly attract people in the future to come and familiarise themselves with local splendours (Simerețchi, 2022). At least the outlook that has emerged in this still underdeveloped area of the Republic of Moldova gives cause for optimism for the near future (“Încasările agenților de turism,” 2022).

A surprise area of the Moldovan economy is the IT sector. In just ten years, this sector has exceeded a tenfold turnover, reaching 353.4 million dollars (Jicol, 2022). We recall that this figure represents approximately 2.36% of Moldova's GDP and is much higher than the revenues of Moldovan wine exports to international markets.

Conclusions

The most pronounced prospect for the Republic of Moldova is, in addition to the status of an associated state to the EU, to obtain the status of a candidate state for EU accession. According to statements by Moldovan officials, negotiations on EU membership are due to begin in 2023, and the same authorities, represented by President Maia Sandu, have set a target date of seven years, i.e. 2030, for EU accession. Although throughout its independence, the Republic of Moldova has encountered numerous difficulties, the country has recovered from the shock of the 1990s. However, the return to normality is taking place on a very difficult path, which includes complex processes of social relocation, especially in the context of globalization.

References

- Banca Națională a Moldovei [National Bank of Moldova]. (2021, February 02). *Evoluția transferurilor de mijloace bănești din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice prin intermediul băncilor din Republica Moldova în anul 2020 (decontări nete)* [Evolution of money transfers from abroad made in favor of individuals through banks in the Republic of Moldova in 2020 (net settlements)]. <https://www.bnm.md/ro/content/evolutia-transferurilor-de-mijloace-banesti-din-strainatate-efectuate-favoarea-33>
- Breahnă, E. (2022, April 11). *Vinurile moldovenești au fost exportate în 71 de țări ale lumii* [Moldovan wines were exported to 71 countries around the world]. ESP. <https://esp.md/ro/sobytiya/2022/04/11/vinurile-moldovenesti-au-fost-exportate-71-de-tari-ale-lumii#>
- Constantinov, V., & Constantinov, L. (2016). Realități social-economice ale Republicii Moldova la etapa actuală [Socio-economic realities of the Republic of Moldova at the

- current stage]. *Materialele Conferinței științifice dedicate aniversării a 85 de ani de la formarea UST* [Materials of the Scientific Conference dedicated to the 85th anniversary of the formation of UST], 270–275. Chișinău.
- European Training Foundation. (2021). *Fișa de țară privind migrația și competențele* [Country factsheet on migration and skills]. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-11/etf_skills_and_migration_country_fiche_moldova_2021_ro.pdf
- Jicol, C. (2022). *Exporturile de servicii IT din Moldova au crescut de circa 10 ori în ultimul deceniu, depășind 353 milioane de dolari* [Moldova's IT services exports have increased about 10 times in the last decade, exceeding \$353 million]. Yellow Bussines Pages. <https://www.yellowpages.md/exporturile-de-servicii-it-din-moldova-au-crescut-de-circa-10-ori-in-ultimul-deceniu-depasind-353-milioane-de-dolari/>
- Ministry of Education, Culture and Research. (2014). *Acordul de Asociere* [Association Agreement]. <https://mecc.gov.md/sites/default/files/acordul-de-asociere-rm-ue.pdf>
- Încasările agențiilor de turism din Republica Moldova au crescut cu peste 38% comparativ cu anul trecut [Revenues of travel agencies in the Republic of Moldova increased by over 38% compared to last year]. (2022, August 19). Moldova 1. <https://moldova1.md/p/14754/incasarile-agentiilor-de-turism-din-republica-moldova-au-crescut-cu-peste-38-comparativ-cu-anul-trecut?fbclid=IwAR3ZvgjVhD9Iptbts1QOCjwfw-ONG-AGqkqnbWLcltXDTGUZmG7T9QhSAW0>
- National Bureau of Statistics. (2023). *Banca de date* [Data bank]. https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/33
- Nica, V. (2017, February 1). *INFOGRAFIC: Evoluția remitențelor în 2000–2016. Economia pierde un pilon important* [INFOGRAFIC: Evolution of remittances in 2000–2016. The economy is losing an important pillar.]. MoldNova. <https://moldnova.eu/ro/infografic-evolutia-remitentelor-2000-2016-economia-pierde-un-pilon-important-12668.html/>
- Simerețchi, V. (2022, June 06). *Câți turiști vin în Moldova și unde călătoresc moldovenii. Cum decurge reabilitarea turismului după restricțiile pandemice* [How many tourists come to Moldova and where do Moldovans travel? How is tourism rehabilitation progressing after pandemic restrictions?]. DIEZ. <https://diez.md/2022/06/06/cati-turisti-vin-in-moldova-si-unde-calatoresc-moldovenii-cum-decurge-reabilitarea-turismului-dupa-restrictiile-pandemice/>
- Wine of Moldova. (2022, November 15). *Vinul Moldovei o legendă vie. Economic exportul producției vitivinicole anul 2022* [Moldovan wine a living legend. Economic export of wine production in 2022]. <https://wineofmoldova.com/ro/economic-exportul-productiei-vitivinicole12-luni-2022/>
- World Bank. (n.d.). *GDP growth (annual %) – Moldova*. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MD&name_desc=false

Abstract

In 1991, a new independent state appeared in Europe – the Republic of Moldova. In the following years, this state went through an extremely complicated period: the 1992 Transnistrian War and an unprecedented economic crisis with drastic decreases in GDP. One of the elements that contributed to this state of affairs was the social structure inherited from the Soviet era. After the crisis of the 90s, there was a short recovery in the years 2001–2009, a recovery that was mainly based on income from Moldovans who went to work abroad. In the country, however, the children remained without the education of their parents, who were usually under the guardianship of their grandparents, elderly people who were left without any supervision.

Keywords: Republic of Moldova, Transnistrian War, economic crisis, social problems

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.8

Victoria Stratan*

“Ion CREANGĂ” State Pedagogical University of Chisinau

Republic of Moldova

ORCID: 0000-0002-1258-6008

Educational assistance for Ukrainian refugee children and youth – a current multidimensional reality

Introduction

The world's natural resources are not equally distributed. They have been and will undoubtedly continue to be a source of violent conflicts between societies and individuals, as will the division of spheres of influence. Education for peace, tolerance, intercultural understanding, and, fundamentally, education in the spirit of the universal and inseparable nature of human rights constitute the major path to preventing and smoothing conflicts. The world's needs depend on recognizing the natural right to life of every human being and fostering respect for every person.

On 24 February 2022, Russia launched a large-scale invasion of Ukraine, one of its neighbors to the southwest. Early reports declared it the largest conventional warfare operation in Europe since World War II. It marked a major escalation between the countries, which had been in conflict since 2014. Following the Revolution of Dignity in 2014, Russia annexed Crimea, and Russian-backed separatist forces seized part of the Donbas in eastern Ukraine, leading to an eight-year war in the region (*Russian Invasion of Ukraine*, 2022).

Currently, the most affected areas by the war remain the Eastern, South, and Central regions of Ukraine. The war triggered one of the fastest-growing displacement and humanitarian crises on record, pushing millions into internal displacement and forcing many others abroad to neighboring EU countries in search of safety.

* stratan.victoria@gmail.com

Moldova is a neighboring country of Ukraine, with a 1.222 km common border (European Commission, 2018). According to UNICEF data from 8 June 2022, more than 400.000 Ukrainian refugees entered Moldova, of whom 160.000 were children of all ages (UNICEF, 2022).

According to data from the government of Moldova, the state ensured access to education for children from Ukrainian refugee families based on the request of the official parent or legal representative. Due to the fact that the Ukrainian authorities facilitate and encourage the continuation of online education for refugee children in Ukrainian educational institutions, the authorities, together with development partners and international donors, have ensured free access to the Internet in the refugee centers for all placed refugees. Moreover, in more than 10 refugee centers in the Republic of Moldova with more children, classrooms were created and equipped with computers and furniture, allowing children to play or engage in recreational activities during the summer or to study during classes.

Moreover, during the summer vacation, with the joint effort of the Ministry of Education and Culture (MEC) and the Ministry of Labour and Social Protection (MLSP) and the support of external partners, over 1,000 refugee children attended 40 summer camps in the country, which facilitated their psycho-emotional and social inclusion in the new culture.

As UNFPA's (*United Nations Population Fund*) study on the schooling situation conducted in 5 localities reveals, at the beginning of the school year (July-August 2022), 40% of Ukrainian parents preferred their children to continue studies online within the Ukrainian educational system, 32,5% wanted to integrate their children into the Moldovan education system, and 25% were indecisive about what they would do. One of the reasons for their indecisiveness was that the parents were not informed about the possibility of schooling in the national institutions since there were insufficient counseling services and a lack of information regarding the educational institutions to which parents could apply. In most cases, parents were searching for the information online by themselves, without any guidance. One of the reasons for this misinformation is the fact that there is no synergy in collaboration and clear delimitation of responsibilities between educational and social protection actors, with each assuming that it is the other's responsibility of another one to inform parents about schooling.

Also, due to the fact that the national education regulations issued in May 2022 allowed the refugee children to participate only as listeners, and also the fact that there is no current agreement between the Moldovan and Ukrainian Ministries of Education to validate the Moldovan education studies after returning back to Ukraine, some refugee parents do not trust the education system of Moldova and prefer studying online in their Ukrainian schools.

It is known that war has lasting effects on children and adolescents. The refugees from Ukraine have socio-psychological and emotional trauma. The most affected are children. As they leave their country, their fathers and brothers remain behind to defend it. They are also separated from their friends and other members of the family.

The children are traumatized by the uncertainty and fear of the war. The Ukrainian women are in despair as they lost their homes and their jobs.

Methodology

As a result, the Republic of Moldova faced many Ukrainian refugees, including children and young people. To help children and young refugees from the Republic of Moldova, the Pestalozzi Children's Foundation (PCF) and Swiss Solidarity Foundation initiated a project called *Psychological and Educational Assistance Project for Ukrainian Refugee Children and Youth*, implemented in 8 regions of the Republic of Moldova (in which I participated as an expert and trainer for teachers).

The research aimed to establish the factors that ensure the successful integration of refugee children and young people into the national socio-cultural environment.

The objective of the specific needs assessment was to identify the needs of refugees from 9 communities of the Republic of Moldova, where PCF intends or continues to be active, to successfully integrate refugee children and young people into the national socio-cultural environment.

According to the established purpose and objective, the following research problem was formulated: *What factors determine the successful integration of refugee children and young people into the national socio-cultural environment?*

Data collection methods and tools include analysis and synthesis of the normative-legislative framework, as well as updated information on the issue of humanitarian, psychological, and educational assistance for Ukrainian refugee children and youth surveying focus groups (local coordinators, psychologists, teachers, parents, children, and youth) and interviews.

Results

In the article, we highlight some dimensions from the research conducted in 2022 and reflect the results obtained on the indicators focused on psychological and educational aspects. As respondents, we selected parents (52 persons) and refugee children and youth (31 persons).

The results obtained during the implementation of the questionnaire applied to refugee parents from Ukraine are the following.

Indicator: *Emotional state of the refugees.*

From the refugees' responses, we found that they manifest such states and emotions as anxiety, irritation, sadness, insecurity, stress, restlessness for relatives, confusion, and physical weakness. The Ukrainian refugees also reported the following: "the desire to return home,"; "a depressed state due to the ongoing situation because of what is happening in Ukraine," and "it is very difficult for me; my relatives are in Ukraine."

Indicator: *Emotional state of the Ukrainian refugee children and youth.*

Based on the parents’ responses answers of the parents, we determined that the children and young people manifest such states and emotions as anxiety, stress, irritation, sadness, insecurity, depression, and nervousness. On the other hand, several parents emphasized that their children feel good, balanced, and cheerful in the Republic of Moldova.

- The refugees also mentioned that:
- “My son has a disability (cerebral palsy) aged 21; he is depressed”;
- “Everybody wants to return home”;
- “We regret that we had to leave our home”;
- “My son is depressed because we were planning to go home, and nothing has changed yet.”

Indicator: *Activities that would contribute to the well-being of Ukrainian refugee children.*

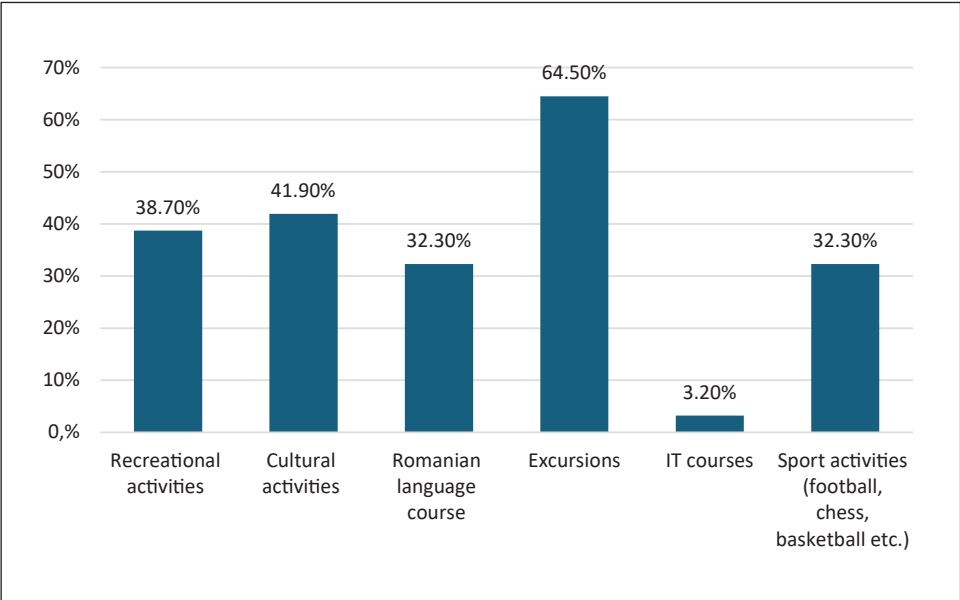
According to the data, the most appropriate activities would be trips (53.80%), Romanian language courses (26.90%), participation in creative centers, such as theater, choir, and dance (23.10%), recreational activities organized in collaboration with parents, with the psychologist, or the teacher (21.20%), psychotherapeutic sessions with the psychologist (21.20%), recreational activities with the teacher (5.80%).

Indicator: *Taking care of children with special education needs.*

According to the data, 11.50% of respondents have a child or youth with special educational needs in their care.

The results obtained during the implementation of the questionnaire administered to children and young refugees from Ukraine are reflected below.

Figure 1. Activities preferred by young refugees



Indicator: *Activities that are interesting to children and youth.*

In the context of sociological and psychological studies, the data suggest a major interest of refugee children and youth in activities that involve mobility and fun, such as trips and visits (64.50%). These preferences can be interpreted in the context of the need to escape from the stressful and traumatic reality that these young people live, given that experiences of refuge are often accompanied by fear, instability, and significant losses. Excursions can provide an opportunity to relax and recharge the mental batteries, thus helping to reduce stress and anxiety.

Likewise, the relatively high weight given to cultural (41.90%) and recreational (38.70%) activities suggests an openness to integration into the new society and the exploration of new forms of cultural expression, both for social integration and the development of a sense of belonging.

Interest in Romanian language courses and sports activities (32.30%) suggests a desire to adapt to life in the Republic of Moldova and build long-term relationships. Sports, for example, can be an effective way to overcome language barriers and build teams. In contrast, language learning helps to integrate more effectively in schools, the labor market, and everyday life.

Indicator: *Children's safety in the school environment.*

According to the data, 71% of children feel safe at school, and 5.50% of respondents stated that they do not feel safe, because they meet difficulties integrating into their new schools.

Indicator: *Doing homework.*

According to the results, 48.40% of children need assistance with their homework (the requested subjects are Romanian and English), and 45.20% of respondents answered that they do not need help.

Indicator: *School subjects in which Ukrainian refugee children and youth need support.*

We find that the respondents need support predominantly in school subjects, such as foreign language (English) (19.40%), Mathematics (19.40%), Romanian language and literature, and Russian language and literature (6.50%).

Indicator: *Studying based on the adapted educational program, developed according to children's needs.*

According to the data, 64.60% of children mentioned that they are supported and encouraged to learn according to a program adapted to their needs. However, 12.90% of children mentioned that they do not have an individualized educational plan to meet their needs, and support helps them address their learning issues.

Indicator: *School and community activities.*

The refugee children and youth would like to participate in and engage in activities such as music, football, basketball, rowing, volleyball, tennis, chess, craft or creative workshops, robotics, painting, dance, art school classes, language classes, and music school (guitar) lessons.

Psycho-educational approaches

In response to the created situation, in addition to other supporting activities corresponding to aligned with the established indicators (such as necessary goods, information services for parents, etc.), we have developed a guide for teachers, presenting educational activities that would contribute to establishing the well-being of refugee children and youth. At the same time, there were organized training sessions with teachers to apply the guide for refugee children and youth.

It was necessary to organize activities for refugee children and young people that would contribute to improving their well-being, and psychological balance, based on their individual gender needs:

- psycho-therapeutic sessions with the psychologist or psychotherapist;
- recreational activities with the teacher;
- recreational activities organized in collaboration with parents, the psychologist, and the teacher;
- offering opportunities to participate in creative centers, such as theatre, choir, dance, etc.;
- cultural socialization activities and excursions;
- participating in Romanian language courses, which provide information related to online safety, cyberbullying, gender stereotypes, gender violence, ways to cope with them, etc.

We emphasize that various ways can be achieved to develop the young generation's personality through the development of social, affective, cognitive, verbal, and motor behavior. Recreational activities play a special role in this regard. Through them, the young generation learns to independently and efficiently organize their free time, develops their skills of cultured communication and civilized behavior, and acquires skills for building relationships and integrating into society.

Essentially, the study and the activities organized imply reflection and action, positively conditioning the approach to integrating children and young refugees of pre-school and early school age, preadolescents, and adolescents in the socio-cultural environment of the Republic of Moldova. This methodological guide aims to answer the question of how the host country can involve these children and young people in "their own lives" and make them feel safe.

Conceived as a methodological guide, the study offers concrete, practical support, first of all, to the teachers participating in the humanitarian, psychological, and educational assistance project for Ukrainian refugee children and youth from the Republic of Moldova. Also, through the content it promotes, the study is intended to be helpful to the general public specialized in education, teachers, psychologists, parents, and all those interested in recreational activities (fun activities, excursions, visits, etc.) and guided by the desire to fully develop the personality of the younger generation.

In the first part, the methodological guide includes recreational sessions focusing mainly on playful activities and games (socialization games, creative games, movement games, musical games, etc.). Each recreational session reflects the related competencies, name, detailed description of the activities, and some methodological

suggestions. The recreational sessions also include a list of teaching materials, most of which one probably already has on hand.

The second part of the methodological guide includes several sessions related to trips and visits as a form of education and recreation. Excursions are explained and structured to stimulate curiosity, the spirit of investigation, imagination, creative thinking, and creating one's well-being.

The contents of the methodological guide are focused on:

- developing interests and emotions, establishing the affective bond between peers, between the young generation and newcomers, and between the members of the community they belong to;
- fostering a sense of belonging and collegiality as part of the group;
- developing self-esteem and respect for the poor;
- teaching courage and will;
- active and empathetic listening;
- solving problems through cooperation;
- developing independence, autonomy, and self-control;
- teaching responsibility;
- strengthening perseverance;
- emotional self-regulation;
- training the skill to control and manage one's emotions in front of an audience;
- development of thinking, memory, imagination, and creativity;
- educating team spirit through integration and active participation.

To function effectively in the social sphere, the young generation must learn to integrate, adapt, and respond adequately to all social and global situations to reconcile their own needs and expectations with those of others. The recreational sessions offered in this methodological guide can, therefore, be initiated not only by the teachers involved in the project but also by parents. It is encouraged to use them to develop one's relationship with the younger generation and help them understand the world and people around them, as well as enjoy the time of growing and developing together.

Summary and conclusions

The activities started within the project on educational assistance for refugee children and youth in Ukraine involved a multidimensional approach. They were based on providing psychological and educational support, focusing on the principles of peace education, and fostering respect among people to better understand conflicts, reduce the likelihood of violent conflicts breaking out, and develop capacities to transform potentially dangerous situations into peaceful ones.

Based on the needs assessment results, to reduce the Ukrainian refugee crisis and successfully integrate the Ukrainian refugee children and youth in the Republic of Moldova, we recommend implementing projects to support the Ukrainian refugees in various areas of the Republic of Moldova, which have an impressive number of Ukrainian refugees and where humanitarian intervention is required.

Education for peace and cooperation was the motto of the project, and the organized activities contributed to the formation and cultivation of skills and civic attitudes to approach social problems through dialogue and effective participation in the pedagogical resolution of both objective and subjective contradictions that appear in the context of a (micro-) group or within the social community (such as professional, economic, political, cultural, or religious), at national, regional, and local levels.

References

- 89 de mii de refugiați din Ucraina se află în Republica Moldova [89 thousand refugees from Ukraine are in the Republic of Moldova], (2022, August 24). IPN. Retrieved September 24, 2022, from https://www.ipn.md/ro/89-de-mii-de-refugiati-din-ucraina-se-afla-7967_1091862.html
- Bajaj, M. (2022). *Humanizing Education for Immigrant and Refugee Youth*. Teachers College Press.
- European Commission. *Commission Implementing Decision on the ENI East Regional Action Programme 2018*. Retrieved August 25, 2022, from https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-10/c_2018_3253_f1_annex_en_v2_p1_971039.pdf
- Nieto, S. (2010). *The Light in Their Eyes – Creating Multicultural Learning Communities*. Teachers College Press.
- Niță, I.S., Petrescu, C., David-Crisbășanu, S., Petrovici, N., Andrei, R.C. (2023). *Accesul și integrarea copiilor refugiaților ucraineni în sistemul de educație românesc*. [Access and integration of Ukrainian refugee children into the Romanian education system]. București.
- Parekh, B. (2006). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Palgrave Macmillan.
- Russian invasion of Ukraine. (2023). In *Wikipedia*. Retrieved September 18, 2023, from https://en.wikipedia.org/wiki/Russian_invasion_of_Ukraine
- Singh, S.S., Jovanović, O., Proyer, M. (2023). *Perspectives on Transitions in Refugee Education*. Verlag Barbara Budrich.
- UNICEF. *Response to the Crisis in Ukraine and the Growing Risks of Human Trafficking*. (2022). Retrieved September 11, 2023, from <https://www.unicef.org/moldova/articole/r%C4%83spunsul-unicef-la-crisa-din-ucraina-%C8%99i-cre%C8%99terea-riscurilor-de-trafic-de-persoane>

Abstract

The war in Ukraine triggered one of the fastest-growing displacement and humanitarian crises on record, pushing millions into internal displacement and abroad to neighboring EU countries in search of safety. According to the study conducted, the most affected areas in the Republic of Moldova, with an impressive number of Ukrainian refugees, where humanitarian intervention is required, are those on the border with Ukraine. The most affected are children and women. The safety and well-being of children are a major concern in the context of armed conflict, as they are often among the most vulnerable to the psychological and social impact of war. Separation from family and friends becomes a painful reality for many children who leave their homeland while their fathers or brothers stay behind to defend it. This dislocation generates

intense feelings of loss and uprooting, amplifying emotional stress. In addition, the uncertainty about the future and the constant fear of violence contribute to the development of deep trauma, which can have a long-term impact on children's mental health and their ability to adapt. From a psychological perspective, these children and youth are at increased risk of developing anxiety disorders, depression, or post-traumatic stress, being affected by the instability of the environment and the feeling of insecurity. Separation from loved ones and loss of essential social connections diminish the sense of safety and belonging, critical factors for harmonious development. Socially, breaking away from the community of origin and integrating into a new environment can generate additional difficulties. Refugee children may encounter language, cultural, or educational barriers, which affect their adaptation and social development. In this context, it becomes essential to implement psychosocial support measures, which include counseling, inclusive educational programs, and initiatives to rebuild the sense of belonging and stability. The article explores the multidimensional impact of war on children, highlighting the need for integrated and personalized approaches to support their resilience and facilitate their social and emotional integration. It also highlights key research dimensions for successfully integrating refugee children and young people into the national socio-cultural environment. The results of the indicators associated with psychological and educational aspects are analyzed. Based on the needs assessment, activities were organized for refugee children and young people that would contribute to improving their well-being and psychological balance. These activities included: psycho-therapeutic sessions with the psychologist; recreational activities with the teacher; and recreational activities organized in collaboration with parents, the psychologist, and the teacher; opportunities to participate in creative centers (theatre, choir, dance, etc.); cultural socialization activities; excursions; participation in Romanian language courses; information on online safety, cyberbullying, gender stereotypes, and gender violence, as well as the ways to cope with them.

Keywords: educational assistance, refugees, inclusive education, education for peace, conflict, social integration, well-being

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.9

Dominika Sozańska*

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0002-8315-9783

Miasto i wieś – dwa wyzwania dla lokalnej polityki społecznej

Oprócz geograficznego zróżnicowania na wschodnią i zachodnią Polskę rozróżnienie na miasto i wieś jest drugim istotnym podziałem społecznym. Ze względu na cechy socjodemograficzne mieszkającej tam ludności, odmienne inne style życia oraz architekturę, obszary te będą charakteryzowały się odrębnymi, właściwymi sobie problemami społecznymi.

Głównym celem badawczym tego artykułu jest ukazanie charakterystycznych cech miasta i wsi jako kwestii wymagających rozwiązania na poziomie polityki społecznej. Problem badawczy w postaci pytania brzmi: jakie specyficzne cechy różniące miasto i wieś będą źródłem problemów społecznych? Zastosowana metoda to analiza porównawcza oraz analiza źródeł zastanych.

Z bardzo szerokiej gamy problemów jako kluczowe zostały wybrane zagadnienia związane z budowaniem spójności i więzi oraz dostępu do społecznie pożądaných dóbr, gwarantujących akceptowalną jakość życia.

Przeciwstawianie sobie miasta i wsi jako dwóch porządków i typów więzi ma długą tradycję. Tęsknota za wsią jako idyllą charakterystyczna była dla myślenia romantycznego. Miasto jawiło się tu jako zagrożenie dla prawego, szczęśliwego i wspólnotowego życia, zgodnego z rytmem natury i pór roku (Bartnik 1993: 51–52).

Sięgając dalej można tu przytoczyć Jana Kochanowskiego i jego *Wieś spokojną, wieś wesołą* lub opis Powiśla z *Lalki* Bolesława Prusa. U Kochanowskiego wieś to przestrzeń, gdzie rolnictwo i rzemiosło pozwalają wieść dobre życie w zdrowej wspólnocie ludzkiej i w otoczeniu płodnej i szczodrej natury. Z kolei u Prusa Wokulski idąc Powiślem, widzi nieskończoną ludzką nędzę, która urodzić się mogła tylko

* dominika.sozanska@up.krakow.pl

w mieście – brud, ścieki, odpadki i smród. A ludzie, którzy tam mieszkają, przez swój upadek moralny zbliżają się do zwierząt¹.

Definicje i cechy charakterystyczne

Współcześnie różnice między miastem a wsią nadal są widoczne, nawet dla kogoś bez przygotowania teoretycznego. Poezję i prozę zastąpiły twarde naukowe kryteria, na podstawie których dane miejsce jest klasyfikowane jako miasto lub wieś.

Według Głównego Urzędu Statystycznego miasto to „jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadająca prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami”. Podczas gdy wieś to „jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta” („Pojęcia stosowane w statystyce publicznej”).

Inną definicją, którą warto przypomnieć, jest obowiązująca w Polsce od 2005 roku unijna Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS²), czyli „[standard geograficzny służący] do statystycznego podziału państw członkowskich Unii Europejskiej (ich terytoriów gospodarczych) na trzy poziomy regionalne o określonych klasach liczby ludności. Została ona ustanowiona w celu zbierania, opracowania i rozpowszechniania na obszarze Unii Europejskiej porównywalnych danych dla określonych statystyk regionalnych (np. z zakresu rachunków regionalnych, demografii, rynku pracy i społeczeństwa informacyjnego)” („Klasyfikacja NUTS”).

NUTS służy jako narzędzie do planowania polityki lokalnej Unii Europejskiej, które uwzględnia liczbę ludności oraz zaawansowanie społeczno-gospodarcze poszczególnych regionów. Od 1 stycznia 2018 roku w Polsce funkcjonuje 97 jednostek NUTS: NUTS 1 – makroregiony skupiające województwa (7 jednostek), NUTS 2 – regiony, czyli województwa lub ich części (17 jednostek) oraz NUTS 3 – podregiony (powiaty 73 jednostki).

Powyższe uściślenia, niezbędne do obliczeń statystycznych, stanowią rzecz jasna tylko jeden z wymiarów podziału na miasto i wieś. Aspekt relacji międzyludzkich podkreśla definicja znajdująca się w *Encyklopedii Socjologicznej*: „Miasto stanowi rodzaj zbiorowości społecznej skupiającej znaczną liczbę ludności na określonym terenie,

¹ Bolesław Prus *Lalka* (Tom 1. Rozdział VIII), „Wokulski doszedł do brzegu Wisły i zdumiał się. Na kilkumorgowej przestrzeni wznosił się tu pagórek najobrzydliwszych śmieci, cuchnących, nieomal ruszających się pod słońcem, a o kilkadziesiąt kroków dalej leżały zbiorniki wody, którą piła Warszawa. (...) Na stoku i w szczelinach obmierzłego wzgórza spostrzegł niby postacie ludzkie. Było tu kilku drzemiących na słońcu pijaków czy złodziei, dwie śmieciarki i jedna kochająca się para, złożona z trędowatej kobiety i suchotniczego mężczyzny, który nie miał nosa. Zdawało się, że to nie ludzie, ale widma ukrytych tutaj chorób, które odziały się w wykopane w tym miejscu szmaty. Wszystkie te indywidua zwierzyły obcego człowieka; nawet śpiący podnieśli głowy i z wyrazem zdziżenia psów przypatrywali się gościowi Opis Powiśla”.

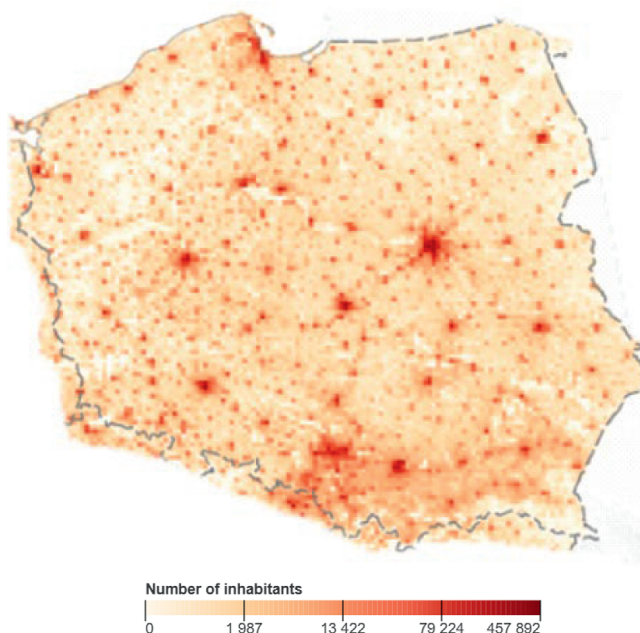
² NUTS – (fr.) *Nomenclature des Unités territoriales statistiques*; angielski: *Classification of Territorial Units for Statistics*, nazywana także *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*.

wyróżniającej się heterogeniczną strukturą i zróżnicowanymi stylami życia swoich członków. Substrat materialny zorganizowanego życia w mieście tworzy zabudowa architektoniczna i urbanistyczna oraz rozbudowana infrastruktura usług” (Misiak 1999: 228).

Innymi słowy cechami charakterystycznymi miasta będzie zróżnicowana zabudowa, często o funkcji prestiżowej, wielość zawodów i ról społecznych oraz zdecydowana przewaga grup wtórnych nad pierwotnymi (Wallis 1990, por. Ziółkowski 1965: 90). Wieś z kolei cechować będzie mniejszym zaludnieniem, wolniejszym tempem życia oraz silniejszymi niż w mieście więziami społecznymi. Ludzie znają się nawzajem i są zazwyczaj bardziej skłonni do współpracy i pomocy. Na wsi jest też większe przywiązanie do tradycji i religii. Najwięcej *dominantes*³ jest na terenach wiejskich szczególnie na południu i wschodzie Polski („Mapy religijności Polaków” 2018).

Warto w tym miejscu dodać, że Polska jest krajem słabo zurbanizowanym, jak pokazują dane Eurostatu – dominują tereny wiejskie.

Rys. 1. Zagęszczenie, dane ze spisu ludności i mieszkań UE z 2021 r.



Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230330-2>

Nie oznacza to jednak, że rolnictwo stanowi główne źródło zarobkowania. Jedynie 10% mieszkańców wsi utrzymuje się z pracy na roli, pozostali żyją z pracy najemnej (48,3%) i świadczeń społecznych (ponad 32%) („Polska wieś. Raport o stanie wsi” 2022: 23). Czy można zatem mówić o istnieniu wsi, jeżeli nie ma już

³ *Dominantes* – katolicy, którzy przyszliz na mszę niedzielną.

ludzi żyjących z pracy na roli? Wydaje się, że tak. Pomimo dynamicznych zmian, jakim ulegają tereny wiejskie – deruralizacji – wciąż istnieje wiele aspektów różniących je od miasta: mniejsza gęstość zaludnienia, specyficzny typ sąsiedztwa przypominający wspólnotę, duża rola religii i konserwatyzm w sferze wartości (Kajdanek 2012: 148) oraz większy przyrost naturalny (Wieliczko 2022: 31).

Problemy miasta

Przyglądając się problemom społecznym charakterystycznym dla miasta, na pierwszy plan wysuwają się te związane z heterogeniczną substancją ludzką. Wielość stylów życia, wykonywanych zawodów i zróżnicowanych zarobków sprawia, że miasto jest miejscem sprzyjającym powstawaniu nierówności i marginalizacji, rozumianej jako brak uczestnictwa w życiu społecznym oraz brak dostępu do pożądanых dóbr (Szarfenberg 2006: 19, 33–37)

Jak pisze Aleksander Wallis, miasto „(...) powstaje pod wpływem tych nierówności, ułatwia je i potęguje. Jest narzędziem selekcji społecznej, którą znajdziemy we wszystkich przejawach życia miejskiego. Dotyczy wszystkich dosłownie dóbr miejskich, z których korzysta obywatel, poczynając od szpitala położniczego, a kończąc na cmentarzu” (Wallis 1971: 23).

Wspomniana przez Wallisa selekcja opiera się na związku przestrzeni ze strukturą społeczną, zamieszkanie w konkretnym miejscu – prestiżowej dzielnicy, osiedlu grodzonym lub getcie będzie konsekwencją wysokiego bądź też niskiego statusu (Kowalski 2004). W efekcie dochodzi do fragmentaryzacji przestrzeni miejskiej i powstania niewidzialnej mapy przywilejów i dostępności.

Elementem tej mapy będzie sieć niepisanych reguł i zasad społecznych, akceptowanych przez wszystkich uczestników życia zbiorowego. Ich nieprzestrzeganie będzie skutkowało brakiem dostępu do niektórych przestrzeni. Widać to wyraźnie na przykładzie ubogich czy też osób w kryzysie bezdomności, które nie są wpuszczane do sklepów, kawiarni czy galerii handlowych (Górniak 2014: 30–31).

Ubóstwo jest przyczyną innych form wykluczenia w mieście, z których najdotkliwszą wydaje się być dostęp do mieszkań. Biorąc pod uwagę wzrost cen gruntów, zapewnienie mieszkańcom dachu nad głową jest trudnym wyzwaniem dla polityki lokalnej.

Wykluczenie społeczne to nie tylko zła sytuacja finansowa, może też przybrać formę izolacji w gettach bogactwa, przybierających postać osiedli grodzonych – *gated communities*. Tu ekskluzja często dokonuje się na własne życzenie jako podkreślenie własnego statusu poprzez zamieszkanie w prestiżowym miejscu, pośród sobie podobnych. Wykluczenie społeczne powoduje zamykanie niektórych grup i kategorii społecznych w swego rodzaju bańkach. Proces ten zachodzi zazwyczaj spontanicznie i jest efektem nierównego podziału dóbr w społeczeństwie. Ma on też rzecz jasna negatywny wpływ na solidarność i zdrowe więzi międzyludzkie.

Na ciekawą relację pomiędzy więziami społecznymi a architekturą wskazuje Zygmunt Bauman (2006: 147–162). Otóż cechy przestrzeni, jej rozkład i funkcje mogą

te więzi budować lub przyczyniać się do ich rozkładu. Bauman uważa, że współczesna przestrzeń miejska staje się niegościnna i nieprzyjazna. Niesprzyjająca praktykowaniu uprzejmości (Bauman 2006: 148). Nastawiona na to, żeby wygaszać relacje międzyludzkie. Bauman wskazuje cztery elementy przestrzeni miejskiej działających niekorzystnie na więzi.

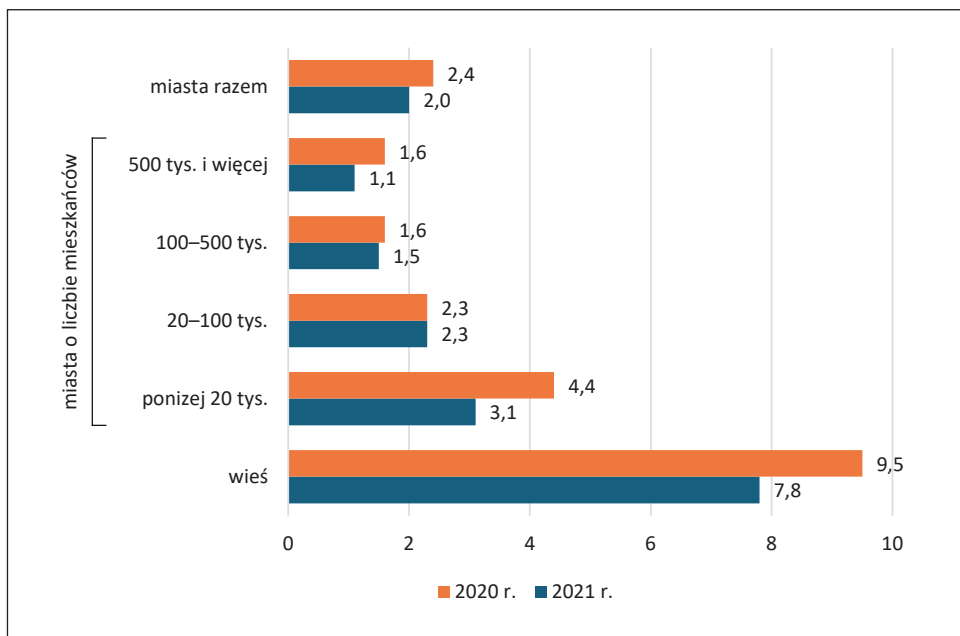
Pierwszy to nowoczesna architektura. Jest oparta na betonie i szkłe, jest surowa, monumentalna, przytłaczająca. Nie tylko nie zachęca do spotkań, lecz także wyrzuca ludzi poza jakiś obręb relacji społecznych. Drugi to „niby-miejsca” wystandaryzowane, pozbawione cech indywidualnych, miejscach bez właściwości, które są identyczne na całym świecie. Są to autostrady, lotniska, supermarkety, dworce. Są tak skonstruowane, aby się nie zatrzymywać, oraz opatrzone znakami i instrukcjami umożliwiającymi szybka orientację i poruszanie się. Jest to przestrzeń, która nie daje się oswoić i skolonizować (Bauman 2006: 158). Trzecim typem są puste przestrzenie. Nie są zakazane, nie oddzielają ich żadne fizyczne bariery czy płoty. Ich „pustka” polega na braku społecznych znaczeń, nie istnieją w świadomości społecznej przez co stają się niewidzialne. Tak jak dla mieszkańca luksusowej dzielnicy niewidzialne mogą być slumsy, dzielnicy biedy i ubóstwa, bo on tam po prostu nigdy nie był (Bauman 2006: 160; Kociatkiewicz, Kostera 1999: 5). Czwartym typem są przestrzenie konsumpcji, „zachęcają do działania, lecz nie do s p ó ł-działania” (Bauman 2006: 151, pisownia oryginalna); są to wszelkiego rodzaju centra handlowe, sklepy, które są tak skonstruowane, aby wygaszać interakcje, kontakt z drugim człowiekiem odwracały uwagę od towaru. Konsumpcja jest według Baumana „rozrywką w pełni i nieodwołalnie indywidualną, łańcuchem wrażeń, których można doświadczyć i doznać wyłącznie na własny rachunek” (Bauman 2006).

Problemy wsi

Przyglądając się sytuacji wsi, widać, że w czasie ostatnich dziesięcioleci poziom życia zdecydowanie się poprawił. Dobrą ilustracją tego trendu są przeprowadzone w latach 1965–1995 badania nad wzrostem poborowych. Wzrost jest cechą wrodzoną, mającą charakter predyspozycji, która może nie rozwinąć się prawidłowo ze względu na trudne warunki życia. W trakcie badań uwzględniano także inne zmienne, takie jak wykształcenie rodziców czy liczba dzieci w rodzinie, jednak nie odgrywały takiej roli, jak fakt urodzenia się na wsi. Uzyskane rezultaty pokazały, że poborowi ze wsi dopiero w 1995 roku osiągnęli taki sam wzrost jak mężczyźni pochodzący z miast (Bielicki, Szklarska i in. 1997: 67 za Szacka 2003: 334).

Pomimo, że wieś upodabnia się w niektórych aspektach do miasta, a rolnictwo nie stanowi już głównego źródła utrzymania, to zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem wciąż jest większe na terenach wiejskich i rośnie, podczas gdy w miastach, szczególnie tych dużych, maleje (Wilkin 2022: 24).

Rys. 2. Zasięg ubóstwa skrajnego w 2020 i 2021 roku wg klasy miejscowości zamieszkania



Źródło: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2021 r.* Wykres nr 9 GUS 30.06.2022 r.⁴

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego z ostatnich lat („Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2021” 2022) wynika, że osobami najbardziej narażonymi na ubóstwo są rolnicy (w 2021 roku – 11,8%, w 2022 roku – spadek do 8,5%), osoby mieszkające na wsi, o niskim wykształceniu. Ubóstwo skrajne częściej dotyka mieszkańców wsi – w 2021 i 2022 roku było to 8%, podczas gdy w miastach doświadczyło go jedynie 2,3% mieszkańców („Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2021”: 4–6). Podobna prawidłowość ma miejsce w sferze niedostatku, czyli minimum socjalnego – na wsi ponad 52%, w miastach 33% („Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2021”).

Co ciekawe, marginalizacja ta nie przekłada się na warunki mieszkaniowe: w miastach tylko 21% ludności mieszka w domkach, podczas gdy 78% w blokach. Na wsi proporcje są odwrotne – większość (88%) mieszka w domach, w blokach zaledwie 11% („House or flat – owning or renting” 2021).

Na wsi mieszka ponad połowa osób zarejestrowanych jako bezrobotne, również PKB i dochód rozporządzalny są niższe na terenach wiejskich („Jak żyją bezrobotni na wsi” 2022, „Najbogatsze i najbiedniejsze regiony Polski. Oto gdzie powstaje największa część PKB” 2021, „Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2021 r.” 2022: 33).

⁴ Identyczne prawidłowości mają miejsce w 2022 (Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 r.).

Złą kondycję finansową mieszkańców wsi widać także po rozkładzie beneficjentów pomocy społecznej. Najwięcej z nich mieszka w województwach: warmińsko-mazurskim, gdzie korzystało z niej 6,4%, i kujawsko-pomorskim – 5,5% (Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2021 r. 2022: 28–29)

Tereny wiejskie skupiają także ludność o niższym wykształceniu

Tabela 1. Ludność w wieku 13 lat i więcej według poziomu wykształcenia i miejsca zamieszkania w 2021 r.

Wyszczególnienie	Miasto		Wieś	
	w tys.	[%]	w tys.	[%]
Ogółem	19892,2	100,0	12991,0	100,0
Wyższe	5459,9	27,4	2152,4	16,6
średnie	6690,5	33,6	3953,7	30,4
Zasadnicze zawodowe/branżowe	3199,0	16,1	3230,2	24,9
Gimnazjalne	539,3	2,7	482,3	3,7
Podstawowe ukończone	1790,8	9,0	2069,2	15,9
Podstawowe nieukończone i bez wykształcenia szkolnego	375,6	1,9	314,2	2,4
Nieustalone	1837,2	9,2	788,9	6,1

Źródło: Ludność według cech społecznych – wyniki wstępne 31 maja 2022 r. NSP 2021 Informacje sygnałowe, s. 3, tablica nr 3 podkreślenie własne DS

Przyglądając się problemom społecznym wsi: ubóstwu, bezrobociu, złej infrastrukturze, niższemu wykształceniu mieszkańców, gorszym wynagrodzeniom, utrudnionemu dostępowi do instytucji kultury, oświaty czy służby zdrowia (Kalinowski 2022: 162, <https://wynagrodzenia.pl/gus>), można powiedzieć, że ich główną przyczyną jest oddalenie od większych ośrodków, czyli peryferyjność. Na skutek historycznych procesów industrializacji regiony o atrakcyjnej lokalizacji czy zasobach zyskiwały i przyciągały kapitał oraz inwestorów, ludzi wykształconych, stając się coraz lepiej rozwinięte i konkurencyjne, pozostawiając daleko w tyle ubogie peryferia (Nurzyńska 2016: 128–129).

Oddalenie od ośrodka miejskiego, brak dobrej infrastruktury drogowej i publicznych środków transportu, starzenie się społeczności, niski poziom wykształcenia – wszystko to stanowi faktyczną barierę rozwoju i może być przedmiotem zainteresowania lokalnej polityki społecznej.

Underclass

Elementem wspólnym dla miasta i wsi jest istnienie specyficznej kategorii społecznej, jaką jest *underclass*, wskutek utrwalonego ubóstwa i wytworzonego przez nie

sposobu życia zw. kulturą biedy. W przypadku terenów miejskich będą to osiedla postrobotnicze, a wiejskich – dawne tereny PGR-ów.

Underclass charakteryzuje się „(1) koncentracją przestrzenną w najbiedniejszych i najbardziej zaniedbanych dzielnicach miast, (2) chronicznym bezrobociem większości, (3) ogromnym udziałem w jej składzie nastolatków i dzieci pochodzących z nieślubnych związków, (4) wyraźną przewagą osób całkowicie uzależnionych od stałej pomocy społecznej, będącej niekiedy jedynym źródłem dochodu i utrzymania” (Majer 2010: 236).

Złym warunkom mieszkaniowym towarzyszy alternatywny wobec reszty społeczeństwa styl życia, na który składają się zaniedbania edukacyjne, wczesne macierzyństwo i urodzenia pozamałżeńskie, wandalizm, życie z zasiłków i niechętnie podejmowanie pracy. Wszystko to sprawia, że reszta społeczeństwa postrzega tę klasę jako środowisko dewiacyjne, od którego należy się izolować. Stąd unikanie pewnych dzielnic w mieście czy przysiółków na wsiach. Izolacja ta może przybrać formy dyskryminacji, kiedy pochodzenie z danej dzielnicy staje się przyczyną odrzucenia podania o pracę (Kowalewska 2018: 67–68).

Źródłem problemów i zagrożeniem dla spójności społecznej może być też brak zaufania do instytucji państwa, w tym policji, oraz ograniczenie uczestnictwa w szeroko rozumianym społeczeństwie obywatelskim – stowarzyszeniach i organizacjach pozarządowych. Przyczyną jest tu prawdopodobnie poczucie bezradności i fatalizm (Kowalewska 2018: 81–82).

Podsumowanie

Wyzwania dla polityki lokalnej zależą od specyficznych warunków, potrzeb i problemów występujących w danej społeczności. W przypadku miasta zadaniem może być niwelowanie różnic w dochodach, zapewnienie dostępu do mieszkań oraz odpowiednie planowanie przestrzenne, które kreowałoby przestrzeń sprzyjającą budowaniu więzi społecznych.

Na terenach wiejskich trzeba uporać się z barierami wynikającymi z peryferyjności, w tym z ubóstwem i dostępem do systemów opieki zdrowotnej, edukacji i transportu publicznego. Ważną kwestią jest też odpływ młodych do miast i starzeniem się wsi. Zasobem są tu wciąż żywotne więzi wspólnotowe, wynikające z sąsiedztwa i pokrewieństwa.

Trzeba na koniec dodać, że miasto i wieś to nie tylko dwa typy zaludnienia czy architektury. To także cała geografia znaczeń, jakie przestrzeni nadają jej mieszkańcy. Ich znajomość pozwala efektywnie planować strategię lokalne i szukać adekwatnych rozwiązań istniejących problemów społecznych.

Bibliografia

Źródła

- Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2021 r.* 2022. Kraków, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Polska wieś. Raport o stanie wsi.* 2022. Jerzy Wilkin, Andrzej Hałasiewicz (red.), 23. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.* 2021. Informacje sygnałne. Główny Urząd Warszawa. Szczecin.
- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2021 r.* (na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych). GUS 30.06.2022 r.
- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 r.* 2022. Informacje sygnałne. Główny Urząd Statystyczny.

Literatura

- Bartnik Czesław Stanisław. 1993. *Teologia miasta*. W: *Miasto i kultura polska doby przemysłowej*, t. 3 „Wartości”, Hanna Imbs (red.), 51. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Bauman Zygmunt. 2006. *Płynna nowoczesność*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bielicki Tadeusz, Alicja Szklarska, Zygmunt Welon, Czesław Bralczewski. 1997. „Nierówności społeczne w Polsce: antropologiczne badania poborowych w trzydziestoleciu 1965–1995”. *Monografie Zakładu Antropologii PAN we Wrocławiu* 16: 67. ISBN 83-901487-6-5. Za: Szacka Barbara. 2003. *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Naukowa.
- Górniak Katarzyna. 2014. „Biedny w przestrzeni publicznej – praktyki nakazane, praktyki zakazane”. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica* 50: 27–41.
- Kajdanek Katarzyna. 2012. *Miasto i wieś*. W: *Współczesne społeczeństwo polskie*, Anna Giza, Małgorzata Sikorska (red.), 148. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kalinowski Sławomir. 2022. *Ubóstwo i wykluczenie na wsi*. W: *Polska wieś. Raport o stanie wsi 2022*, 153–170. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kowalewska Karolina. 2018. „Underclass i kultura ubóstwa w badaniach nad rozwojem kompetencji moralnych i społecznych w środowiskach ludzi ubogich”. *Ethics in Progress* 9 (1): 62–98.
- Kowalski Maciej. 2004. *Przestrzeń jako zmienna w relacji człowiek środowisko*. W: *Wokół socjologii przestrzeni*, Andrzej Majer, Paweł Starosta (red.). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Majer Andrzej. 2010. *Socjologia i przestrzeń miejska*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Misiak Władysław. 1999. *Miasto*. W: *Encyklopedia Socjologii*, t. 2, Władysław Kwaśniewicz (red.), 228. Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Naukowa.
- Szarfenberg Ryszard. 2006. *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.
- Szczepański Marek S. 2008. „Bramy raj i miejsca przekłete? Socjolog miasta wobec różnych form wykluczenia społecznego na górnym śląsku”. *Przegląd Socjologiczny* 57 (1): 177–199.
- Wallis Aleksander. 1990. *Socjologia przestrzeni*. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.

- Wallis Aleksander. 1971. *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Wieliczko Barbara. 2022. *Czym jest współczesna wieś? Definicje, klasyfikacje, ewolucja*. W: *Polska wieś. Raport o stanie wsi 2022*, Jerzy Wilkin, Andrzej Hałasiewicz (red.), 31. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin Jerzy. 2022. „Zrozumieć i opisać polską wieś – synteza raportu”. W: *Polska wieś. Raport o stanie wsi 2022*, Jerzy Wilkin, Andrzej Hałasiewicz (red.), 24. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ziółkowski Janusz. 1965. *Urbanizacja miasta osiedle: Studia socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Źródła internetowe

- „House or flat – owning or renting”. Dostęp 12 maja 2023 roku. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digipub/housing/bloc-1a.html>
- „Population and housing census 2021 – population grids”. Dostęp 12 maja 2023 roku. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_housing_census_2021_-_population_grids&stable=0
- „Jak żyją bezrobotni na wsi”. Dostęp 12 maja 2023 roku. <https://polskarola.pl/rolnictwo/jak-zyja-bezrobotni-na-wsi/>
- „Najbogatsze i najbiedniejsze regiony Polski. Oto gdzie powstaje największa część PKB”. Dostęp 12 maja 2023 roku. <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/polski-pkb-wedlug-regionow-oto-gdzie-powstaje-najwieksza-czesc-polskiej-gospodarki/mxwk5l0>
- „Pojęcia stosowane w statystyce publicznej”. Dostęp 12 maja 2023 roku. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1307,pojecie.html>
- „Klasyfikacja NUTS”. Dostęp 14 maja 2023 roku. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/>
- „Klasyfikacja NUTS w Polsce”. Dostęp 14 maja 2023 roku. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/>
- „Mapa religijności Polaków”. Dostęp 14 maja 2023 roku. <https://www.gis-expert.pl/mapy-religijnosci-polakow>
- „Wynagrodzenia w Polsce według danych GUS”. Dostęp 14 maja 2023 roku <https://wynagrodzenia.pl/gus>
- Kociatkiewicz Jerzy, Monika Kostera. 1999. „The anthropology of empty space”. *Qualitative Sociology* 1: 37–50. Dostęp dnia 1 maja 2023 roku. https://www.researchgate.net/publication/221673910_The_Anthropology_of_Empty_Spaces

City and village – two challenges for local social policy

Abstract

The article discusses the social problems of cities and the countryside context of challenges for local social policy. Issues of marginalization and poverty, social segregation in cities, the role of architecture and neighborhood in building healthy social bonds are discussed. In the case of the city, the policy task will be to eliminate income differences, ensure access to housing and appropriate spatial planning, which would create a space conducive to building social bonds. In rural areas, the problem is peripherality and difficult access to health care systems, education and public transport

Keywords: poverty, marginalization, local social policy, city, countryside

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.10

Renata Miszczuk*

ORCID-0000-0001-7529-5702

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Deinstytucjonalizacja opieki nad osobami starszymi na przykładzie gmin wiejskich w województwie świętokrzyskim

*Spełniło się marzenie ludzi
o długim życiu,
Celem stała się
walka o jego jakość*

Wstęp

Zjawisko starzenia się ludności oraz stały wzrost liczby osób w wieku emerytalnym są zauważalne w Polsce. Populacja seniorów ma coraz większy udział w ogólnej populacji, a tym samym zaczyna odgrywać coraz ważniejszą rolę w społeczeństwie. Proces starzenia się spowodował, że w ostatnim czasie wzrosło zainteresowanie tym istotnym problemem. Wobec takiej sytuacji demograficznej niezbędne staje się ukierunkowanie polityki społecznej nie tylko na wydłużanie życia, ale również na podejmowanie działań sprzyjających poprawie jakości życia osób w wieku podeszłym.

Celem artykułu jest przedstawienie działań, jakie prowadzone są w ramach opieki nad osobami starszymi w procesie deinstytucjonalizacji na terenie województwa świętokrzyskiego. Przedstawiono teoretyczne założenia związane z demografią oraz definicją deinstytucjonalizacji. Następnie zaprezentowano programy krajowe, w ramach których istnieje możliwość wsparcia ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad osobami starszymi na terenie województwa świętokrzyskiego.

* renata_miszczuk@wp.pl

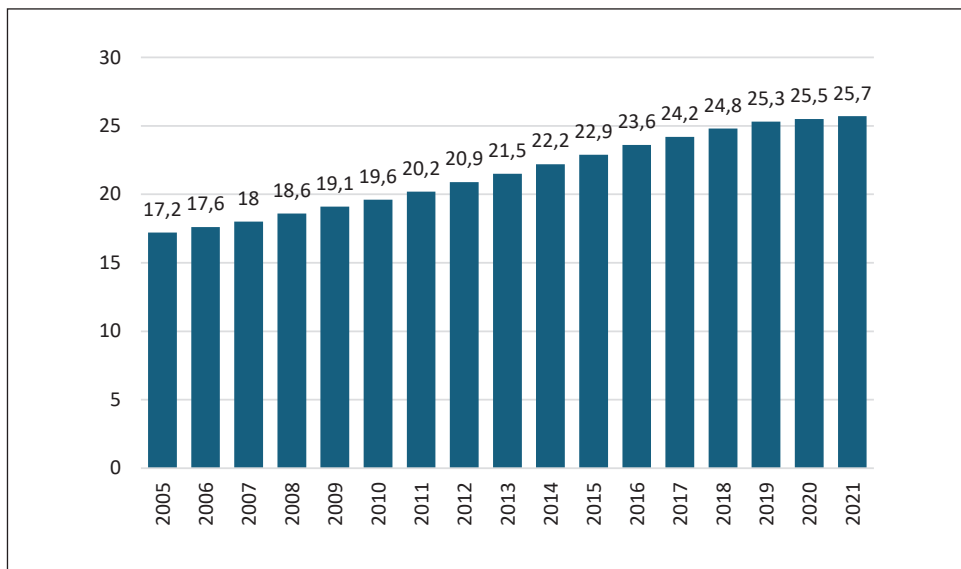
Demografia

Ostatnie trzy dziesięciolecia w Polsce to bardzo znaczące zmiany demograficzne – dzietność spadła poniżej poziomu prostej zastępowalności pokoleń, natomiast znacznie zmniejszyła się umieralność osób starszych.

W kolejnych latach społeczeństwo polskie będzie coraz mniej liczne, przy jednoczesnym coraz większym udziale w nim udział osób w wieku 60+.

Według prognozy GUS, liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2030 ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 roku wynieść 13,7 mln. Osoby starsze będą stanowiły ok. 40% ogółu ludności Polski („Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021” 2022: 13).

Wykres 1. Udział osób w wieku 60 lat i więcej w liczbie ludności ogółem

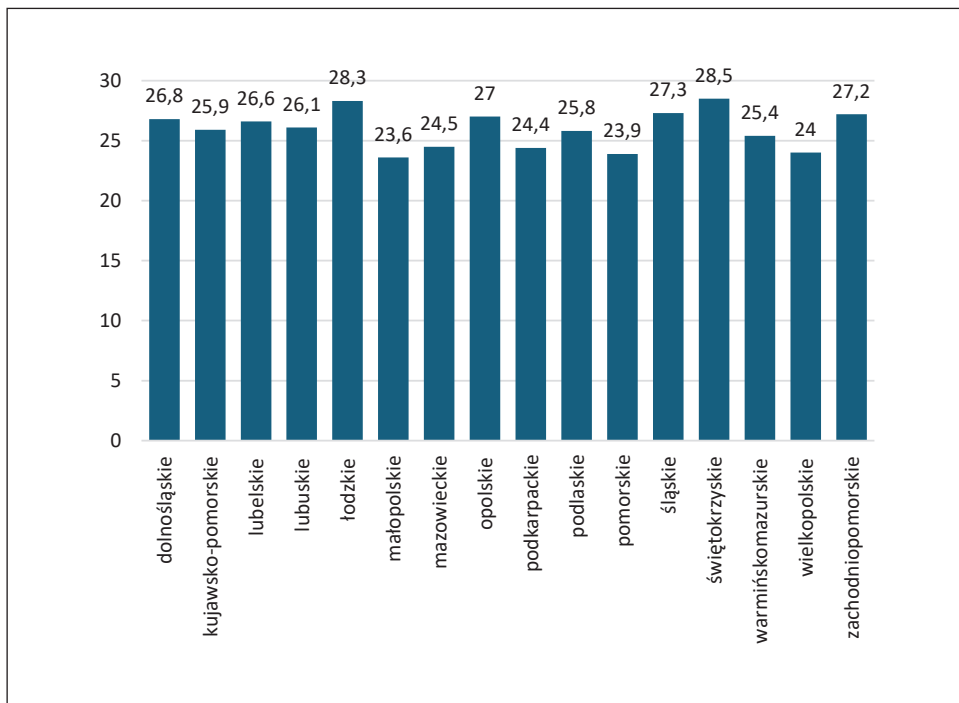


Źródło: GUS 2021

Udział osób w wieku 60 lat i więcej w populacji ogółem jest zróżnicowany regionalnie. Od blisko ćwierćwiecza „najstarszymi województwami” były łódzkie i świętokrzyskie, w których osoby co najmniej 65-letnie stanowiły ponad 16% ogółu mieszkańców. Województwem o najniższym natomiast udziale osób starszych było warmińsko-mazurskie, gdzie było ich niespełna 13% w populacji województwa.

W 2021 roku najwyższym odsetkiem osób w wieku 60 lat i więcej charakteryzowało się województwo świętokrzyskie, natomiast najniższym – małopolskie. Liczba osób w wieku senioralnym jest istotnie zróżnicowana przestrzennie, co jest przede wszystkim konsekwencją dysproporcji ogólnej liczby ludności w poszczególnych województwach. W 2021 roku ponad jedna czwarta (26,1%) seniorów zamieszkiwała dwa województwa, tj. mazowieckie oraz śląskie. W województwie o najmniejszej liczbie osób starszych – lubuskim, mieszkało 2,6% ogólnej liczby osób starszych.

Wykres 2. Udział osób w wieku 60 lat i więcej w ludności ogółem według województw w 2021 r.



Źródło: GUS 2021

Podobnie jak ogół ludności osoby starsze częściej zamieszkują obszary miejskie. W 2021 roku 27,7% mieszkańców obszarów miejskich to osoby w wieku senioralnym, natomiast tereny wiejskie zamieszkiwało 22,7% osób w wieku 60+.

Tabela 1. Udział osób w wieku 60 lat i więcej w liczbie ludności ogółem danej grupy według miejsca zamieszkania i płci (prognoza)

Wyszczególnienie	2030	2040	2050
	%		
Wieś	26,3	31,8	37,8
Miasto	31,0	36,4	42,4
Ogółem	29,0	34,4	40,4

Źródło: GUS 2021

Tak duże zmiany demograficzne w następnych dekadach to ogromne wyzwanie dla całego społeczeństwa.

Deinstytucjonalizacja

UNICEF („At Home or in a Home?” 2010: 52) definiuje deinstytucjonalizację jako „całość procesu planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki nad dziećmi bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty”.

Proces przejścia od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w lokalnej społeczności realizowany jest zgodnie z „Ogólnoeuropejskimi wytycznymi dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności” (Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności 2012). Wymaga z jednej strony rozwoju usług świadczonych w lokalnej społeczności, z drugiej – stopniowego ograniczenia usług w ramach opieki instytucjonalnej¹.

Kolejnym aktem prawnym regulującym usługi społeczne w ramach procesu deinstytucjonalizacji jest Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 roku w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 roku). Celem głównym dokumentu jest zapewnienie, najpóźniej do 2035 roku, każdej osobie potrzebującej wsparcia z powodów społecznych (m.in. podeszłego wieku, niepełnosprawności, zdrowia psychicznego, bezdomności) bezpiecznego funkcjonowania w miejscu zamieszkania – w swoim mieszkaniu lub domu – tak długo, jak tego pragnie, zaś dzieciom i młodzieży pozbawionej opieki rodzicielskiej wsparcia jak najbardziej zbliżonego do warunków rodzinnych (Uchwała nr 135 z 15.06.2022 w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035), M.P. 2022, poz. 767).

Między wsią i miastem jest przepaść w dostępności do usług społecznych. Mieszkający poza aglomeracjami, np. osoby z niepełnosprawnościami czy niesamodzielni seniorzy, mają o połowę mniejsze szanse na uzyskanie pomocy. Dla wielu usługi społeczne są po prostu nieosiągalne. Deinstytucjonalizacja na tych terenach to wyzwanie na najbliższe lata. Powodów, dlaczego mimo tak szczegółowych zapisów wytycznych dotyczących wdrażania deinstytucjonalizacji seniorzy na wsi mają utrudniony dostęp, jest kilka.

Na pewno jednym z nich jest zaludnienie, czyli opisana wcześniej różnica w liczbie mieszkańców na wsiach. Tereny wiejskie są słabiej zaludnione, ale mieszka na nich więcej osób w tzw. wieku poprodukcyjnym i potrzebujących pomocy, a mniej w produkcyjnym, którzy mogliby ją świadczyć. Wcześniejsze zestawienie danych pokazuje jak szybko społeczeństwo się starzeje. Nawet jeśli część tej grupy dobrze sobie

¹ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*. 2012. Bruksela: Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności.

radzi i cieszy się samodzielnością, z biegiem czasu będzie się to zmieniać i to na ich niekorzyść.

Kolejnym powodem jest zamożność mieszkańców. Wieś jest biedniejsza, więcej ludzi korzysta tu z pomocy społecznej, dochody są zdecydowanie niższe niż w miastach. W związku z tym nie wszystkich lub nawet nielicznych stać na odpłatne usługi opiekuńcze i medyczne. Nie każdy może sobie nawet pozwolić na wykupienie lekarstw. Dla niektórych finansową barierą jest już dojazd do lekarza.

Dostęp do usług społecznych jest trudniejszy na wsi niż w mieście z uwagi na ich rozproszenie na obszarach wiejskich. Dla mieszkających na wsi odległości do przychodni i specjalistów są zazwyczaj większe, tym samym zabierają więcej czasu i pieniędzy. Bywa, że do ośrodka zdrowia trzeba pokonać nawet 100 km.

Deinstytucjonalizacja na obszarach wiejskich na przykładzie województwa świętokrzyskiego

W Polsce deinstytucjonalizacja usług społecznych jest realizowana w oparciu o wytyczne ministra rozwoju w zakresie realizacji działań w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020, a obecnie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego + na lata 2021–2027.

Deinstytucjonalizacja opieki nad osobami starszymi w gminach wiejskich odbywa się głównie poprzez zwiększenie usług opiekuńczych realizowanych przez Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej. Jest to m.in. prowadzenie szerokich działań w powołanych zarówno ze środków Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w ramach programów sektorowych Senior+ oraz działalności Klubów Seniora i Dziennych Domów Seniora powołanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego.

Proces ten obejmuje następujące kierunki działań:

- priorytet usług społecznych realizowanych w społeczności lokalnej przed usługami stacjonarnymi,
- rozwój zindywidualizowanych usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej, w tym usług o charakterze profilaktycznym, które wpłyną na ograniczenie konieczności opieki instytucjonalnej,
- wykorzystanie zasobów i potencjału instytucjonalnej opieki długoterminowej na poczet rozwoju nowych usług środowiskowych w społeczności lokalnej,
- rozwój różnych form mieszkalnictwa.

Do tej pory najczęściej realizowany na obszarach wiejskich był kierunek działań związanych z profilaktyką. Zarówno w działaniach UE, rządowych, samorządowych i pozarządowych najczęściej występowały programy dotyczące aktywnego lub pomysłnego starzenia się. Działania opierały się i opierają na takim wsparciu, aby senior jak najdłużej był aktywny i albo jak najpóźniej, albo najlepiej w ogóle nie trafiał do instytucji opieki.

W dalszej części artykułu przedstawię jak od 2012 roku realizowane było wsparcie na rzecz osób starszych, skupiając się na wsparciu kierowanym na tereny wiejskie w województwie świętokrzyskim.

W latach 2012–2020 wsparcie dla seniorów pochodziło głównie z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (Uchwała Nr 137 z 24.08.2012, M.P. 2012, poz. 642) oraz w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (Uchwała Nr 237 z 24.12.2013, M.P. 2014, poz. 52).

Celem programu była poprawa jakości i poziomu życia osób starszych poprzez aktywność społeczną. Miał przyczyniać się do pełniejszego korzystania z potencjału społeczno-zawodowego seniorów, aby mogli pełnić różne role społeczne w życiu publicznym. Ważnym elementem było uwzględnienie w działaniu ograniczeń wynikających z barier funkcjonalnych, na które narażone mogą być osoby starsze. Za priorytety uznano następujące działania:

- Priorytet I. Edukacja osób starszych.
- Priorytet II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową.
- Priorytet III. Partycypacja społeczna osób starszych.
- Priorytet IV. Usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne).

W ramach dotacji możliwe było realizowanie działań w zależności od wybranego priorytetu:

4. Priorytet I. Edukacja osób starszych: zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych:
 - a) tworzenie ofert odpowiadających potrzebom osób starszych znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym w szczególności w procesie wykluczenia społecznego,
 - b) przeciwdziałanie wszelkim formom przemocy wobec osób starszych,
 - c) promowanie nowych rozwiązań na rzecz motywowania osób starszych do uczenia się dla zachowania własnej aktywności, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych pozostających w niekorzystnej sytuacji ze względu na ograniczony dostęp do infrastruktury pozwalającej na aktywność, np. miejsce zamieszkania, sytuację materialną, niepełnosprawność itp.,
 - d) tworzenie specjalnej oferty dydaktycznej oraz nowych form inicjatyw edukacyjnych odpowiadających na potrzeby osób starszych, w tym w szczególności w procesie wykluczenia społecznego,
 - e) rozwój oferty edukacyjno-kulturalnej, w tym uczestnictwo w kulturze w społecznościach lokalnych;
5. Priorytet II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową: tworzenie warunków dla integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej oraz potencjału intelektualnego seniorów, m.in. przez pogłębianie wiedzy na temat zmian biologicznych, zdrowotnych, społecznych, zachodzących wraz z wiekiem w ramach przygotowywania społeczeństwa do starości; szczególnie

istotny jest rzeczywisty udział i zaangażowanie osób starszych w projekty inicjowane przez osoby młode lub grupy osób w różnym wieku oraz działania wolontarystyczne osób młodych na rzecz osamotnionych osób starszych, np. usługi świadczone na rzecz osóbo ograniczonej samodzielności;

6. Priorytet III. Partycypacja społeczna osób starszych: rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, w tym upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, w życiu społecznym, udziału osób starszych w sferze polityki, np. upowszechnienia działań wolontarystycznych na poziomie lokalnym;
7. Priorytet IV. Usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne): zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samoorganizacji („usługi zewnętrzne”):
 - a) szkolenia wolontariuszy i opiekunów (z zakresu pomocy osobom starszym),
 - b) wspieranie różnych form samopomocy,
 - c) wspieranie rodzin w opiece nad osobą starszą poprzez rozwój usług,
 - d) rozszerzanie dostępności do usług społecznych m.in. opiekuńczych, kulturalnych, edukacyjnych, poradniczo-doradczych, sportowych i turystycznych,
 - e) rozwój systemów wsparcia umożliwiających zaspokojenie specyficznych dla wieku podeszłego potrzeb, w szczególności osobom starszym o ograniczonej samodzielności, w tym rozwój usług usprawniających i umożliwiających jak najdłuższe utrzymanie/podtrzymanie samodzielności.

Z dotacji mogły i korzystały również organizacje działające na rzecz seniorów z terenów województwa świętokrzyskiego.

W pierwszym roku działania programu województwo świętokrzyskie było na ostatnim miejscu, jeśli chodzi o liczbę złożonych ofert.

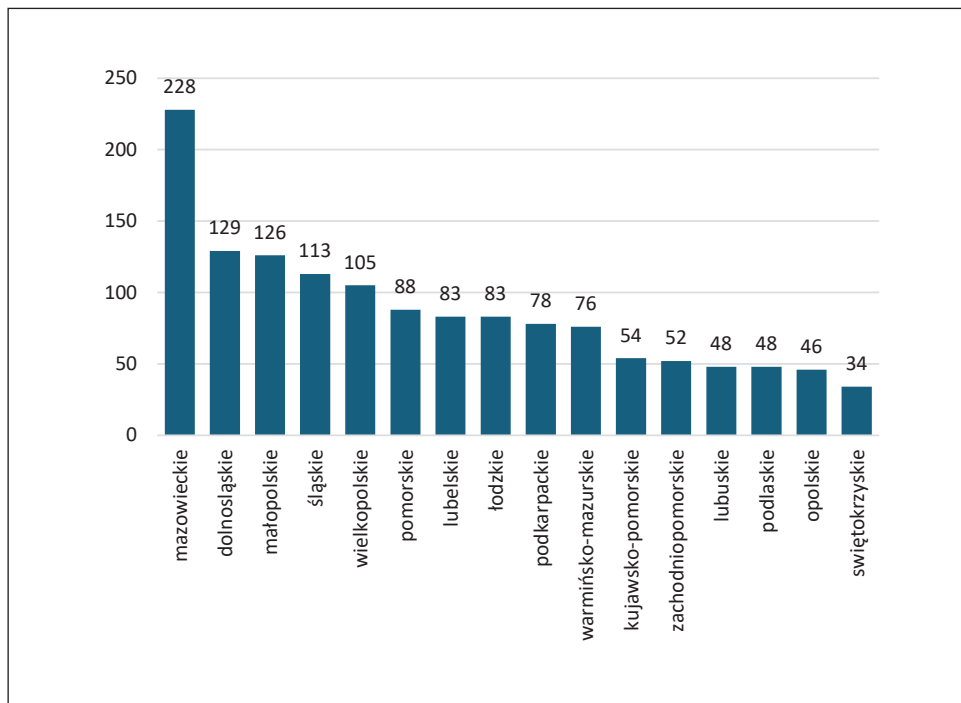
Największym powodzeniem oferentów cieszył się priorytet II, w ramach którego złożono ponad połowę (717 ofert) oraz priorytet I – w jego ramach nadesłano 35%, czyli 491 wniosków. Znacznie mniej – 7% i 6% – zostało nadesłanych tych dotyczących priorytetu IV (103) i III (80). Najmniej ofert zrealizowanych było w województwie świętokrzyskim – 12 projektów na łączną kwotę 1 069 408 zł, lubuskim – 12 projektów na kwotę 984 085 zł, kujawsko-pomorskim – 11 projektów na kwotę 900 000 zł i opolskim – 7 projektów na kwotę 663 000 zł.

W ramach zrealizowanych grantów w pierwszej edycji ASOS z 12 projektów realizowanych na terenie województwa świętokrzyskiego aż 9 dotyczyło wsparcia seniorów z obszarów wiejskich w ramach Priorytetu II.

W ostatniej edycji programu ASOS na lata 2014–2020 dofinansowanie do projektów w podziale na priorytety uległo już zmianie. Wnioskodawcy nie byli zainteresowani realizacją głównie projektów w priorytecie I i II, ale zwiększyło się zainteresowanie również Priorytetem III i IV:

- Priorytet I – Edukacja osób starszych – dofinansowanie dla 74 ofert na kwotę 8 801 934,00 zł.
- Priorytet II – Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową – rekomendacja do dofinansowania 82 ofert na kwotę 9 071 588,26 zł.

Wykres 3. Liczba nadesłanych ofert w podziale na województwa



Źródło: Informacja o realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej 2013

- Priorytet III – Partycypacja społeczna osób starszych – rekomendacja dla 73 ofert na kwotę 9 057 063,82 zł.
- Priorytet IV – Usługi społeczne dla osób starszych – dofinansowanie dla 75 ofert na kwotę 11 026 866,98 zł.

Rozkład liczbowy złożonych ofert w ramach edycji 2020 programu ASOS w podziale na województwa przedstawiał się następująco: najwięcej wniosków wpłynęło z województwa mazowieckiego (242), śląskiego (219), małopolskiego (183), dolnośląskiego (150) i wielkopolskiego (140). Najmniej wniosków zostało złożonych przez podmioty z województwa opolskiego (37), podlaskiego (57) i lubuskiego (61). Świętokrzyskie złożyło 74 oferty, z czego w ramach zrealizowanych grantów w ostatniej edycji ASOS z 9 projektów realizowanych na terenie województwa 4 dotyczyły wsparcia seniorów z obszarów wiejskich.

Kolejny program wspierający aktywność osób starszych to kontynuacja programu ASOS pod nazwą Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „AKTYWNI” na lata 2021–2025 (Uchwała nr 167 z 16.11.2020, M.P. 2020, poz. 1125).

Głównym celem programu jest zwiększenie uczestnictwa osób starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego poprzez wspieranie aktywności organizacji pozarządowych działających na rzecz seniorów. Program ma za zadanie przyczynić się do wzrostu ich zaangażowania w kontakty społeczne poprzez wzbogacenie oferty zagospodarowania ich czasu wolnego, zwiększanie ich zaangażowania

w procesy partycypacyjne zachodzące w życiu publicznym, podnoszenie kompetencji cyfrowych i kształtowanie postaw sprzyjających wykorzystywaniu nowych technologii w życiu codziennym, oraz budowanie pozytywnego wizerunku starości i starzenia się, a także rozwijanie kompetencji społecznych (wiedzy, umiejętności, postaw) wobec starości u osób w każdym wieku.

W ramach Programu organizacje pozarządowe i inne uprawnione podmioty działające na rzecz osób starszych mogą ubiegać się o dofinansowanie w ramach 4 priorytetów:

1. Aktywność społeczna, która obejmuje działania mające na celu zwiększenie udziału osób starszych w aktywnych formach spędzania czasu wolnego, wspieranie seniorów mniej samodzielnych i ich otoczenia w miejscu zamieszkania, rozwijanie wolontariatu osób starszych w środowisku lokalnym oraz zwiększenie zainteresowania i zaangażowania osób starszych w obszarze rynku pracy.
2. Partycypacja społeczna, która przyczynia się do wzmocnienia samoorganizacji środowiska osób starszych oraz zwiększenia wpływu osób starszych na decyzje dotyczące warunków życia obywateli.
3. Włączenie cyfrowe obejmujące działania na rzecz zwiększania umiejętności posługiwania się nowoczesnymi technologiami i korzystania z nowych mediów przez osoby starsze, a także upowszechnianie i wdrażanie rozwiązań technologicznych sprzyjających włączaniu społecznemu oraz bezpiecznemu funkcjonowaniu osób starszych.
4. Przygotowanie do starości realizowane poprzez wzmacnianie trwałych relacji międzypokoleniowych, kształtowanie empatycznych postaw wobec osób starszych oraz upowszechnianie pozytywnego wizerunku osób starszych, a także zwiększanie bezpieczeństwa seniorów.

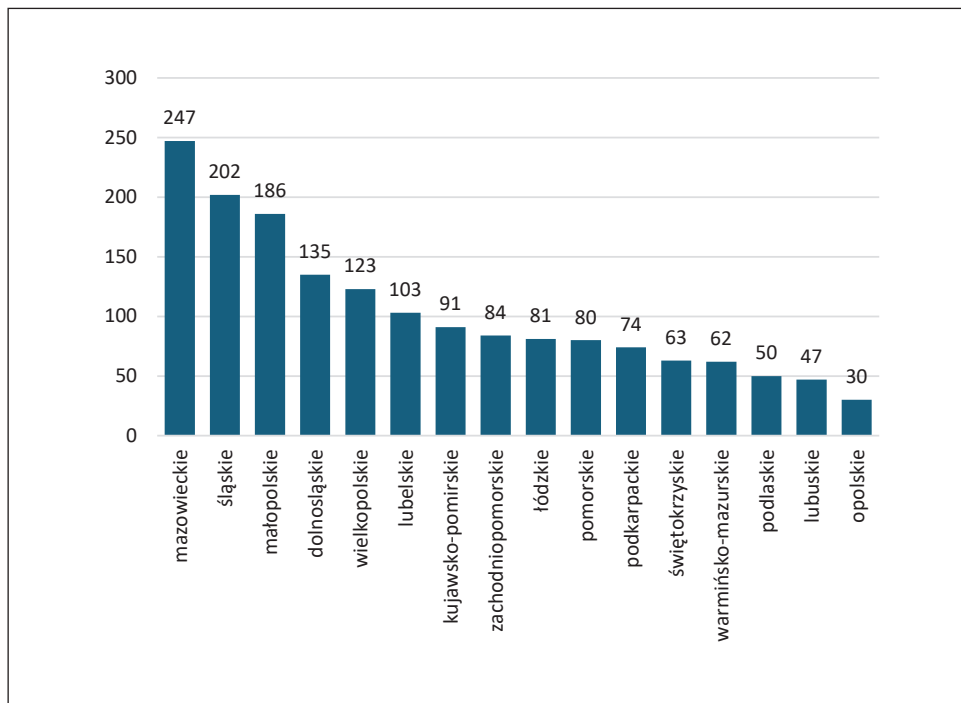
Należy podkreślić, że w ramach ogłaszanych konkursów projekty kierowane do seniorów z gmin wiejskich były dodatkowo punktowane, co wpłynęło na większe zainteresowanie wnioskodawców adresowaniem swoich działań właśnie na te tereny.

W roku 2021 o największą pulę środków aplikowano w ramach Priorytetu I – 63%. Potem Priorytetu II – 7%, III – 19% i IV – 11%.

Z województwa świętokrzyskiego zostały złożone 63 oferty, z czego dofinansowanie otrzymało 10 projektów, w tym 3 skierowane do seniorów z gmin wiejskich.

Od roku 2014 w perspektywie unijnej pojawiły się możliwości wspierania w ramach deinstytucjonalizacji osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osób niesamodzielnych, w tym seniorów. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020 działania te realizowane były głównie w *Osi Priorytetowej 9. Włączenie społeczne i walka z ubóstwem*. Celem było m.in. zwiększenie dostępności usług zdrowotnych realizowane w *Działaniu 9.2. Ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych*. W ramach działania ogłaszane były konkursy na wsparcie osób starszych, by zwiększyć dostępność usług społecznych – w szczególności usług środowiskowych, opiekuńczych oraz usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej – dla osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Wykres 4. Oferty złożone według województw



Źródło: Sprawozdanie z realizacji Programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025 – edycja 2021

W perspektywie 2014–2020 ogłoszone były m.in. konkursy dotyczące deinstytucjonalizacji usług opieki medycznej nad osobami niesamodzielnymi oraz opieki nad osobami niesamodzielnymi (w tym osobami starszymi) poprzez rozwój alternatywnych form opieki.

Od 2018 roku wsparciem mogły zostać objęte następujące typy operacji:

1. Deinstytucjonalizacja usług opieki medycznej nad osobami niesamodzielnymi obejmująca w szczególności:
 - a) wsparcie działalności lub tworzenie zdeinstytucjonalizowanych form opieki medycznej (w ramach opieki rodzinnej i środowiskowej) nad osobami niesamodzielnymi, w tym osobami starszymi;
 - b) długoterminową medyczną opieką domową nad osobą niesamodzielną, w tym pielęgniarską opieką długoterminową;
 - c) zapewnienie opieki medycznej nad osobami niesamodzielnymi w zastępstwie za opiekunów będących członkami rodzin, w tym opieki domowej lub miejsc opieki w dziennych formach;
 - d) wsparcie psychologiczne lub szkolenia dla opiekunów, w szczególności członków rodzin, w zakresie opieki medycznej nad osobami niesamodzielnymi;
 - e) przygotowanie i tworzenie wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego, pielęgnacyjnego i wspomagającego, połączonego z doradztwem w doborze

sprzętu, treningami z zakresu samoobsługi wypożyczonego sprzętu oraz przygotowanie warunków do opieki domowej;

- f) szkolenia oraz prowadzenie doradztwa w zakresie dostosowania podmiotów leczniczych do potrzeb osób niesamodzielnych;
- g) teleopiekę medyczną, wykorzystywaną na potrzeby doradztwa medycznego oraz bezpośredniej pomocy personelu medycznego na wezwanie w szczególnej sytuacji.

2. Deinstytucjonalizacja opieki nad osobami niesamodzielnymi poprzez rozwój alternatywnych form opieki nad osobami niesamodzielnymi (w tym osobami starszymi) obejmująca:

- a) tworzenie miejsc świadczenia usług opiekuńczych w formie usług świadczonych w społeczności lokalnej w nowych, jak i istniejących placówkach zapewniających opiekę dzienną i całodobową (w tym osób starszych, z niepełnosprawnością, chorych);
- b) wsparcie dla usług asystenckich, opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach opieki rodzinnej i środowiskowej, m.in. w formie rodzinnych domów pomocy, usług asystenta osoby z niepełnosprawnością;
- c) usługi świadczone w ramach mieszkalnictwa wspomaganego – chronionego, treningowego i wspieranego (np. pobyt stały lub okresowy dla osób starszych i z niepełnosprawnością, częściowo lub całkowicie niesamodzielnych i wymagających wsparcia w formie usług opiekuńczych).

Z 5 ogłoszonych konkursów na działania związane z deinstytucjonalizacją 4 były skierowane wyłącznie do osób starszych zamieszkałych na obszarach wiejskich.

W nowej perspektywie unijnej 2021–2027 również zaplanowane są działania na rzecz deinstytucjonalizacji usług skierowanych do osób starszych w województwie świętokrzyskim. Zawarte są w dokumentach programowych takich jak Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027 („Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027” 2023, 90–94). Z dokumentu wynika, iż działania na rzecz seniorów realizowane będą w Priorytecie 9. Usługi społeczne i zdrowotne. Działanie FESW.09.04. Zwiększenie dostępności usług społecznych i zdrowotnych oraz wsparcie procesu deinstytucjonalizacji poprzez:

- a) tworzenie miejsc świadczenia usług opiekuńczych w formie usług świadczonych w społeczności lokalnej w nowych, jak i istniejących placówkach zapewniających opiekę dzienną;
- b) wsparcie dla usług asystenckich, opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach opieki rodzinnej i środowiskowej, m.in.: w rodzinnych domach pomocy, usług asystenta osoby z niepełnosprawnościami, zapewnienia usług transportu indywidualnego;
- c) usługi świadczone w mieszkaniach chronionych i mieszkaniach wspomaganych;
- d) zapewnienie opieki nad osobami potrzebującymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu w zastępstwie za opiekunów będących członkami rodzin, w tym opieką wytnieniową;

- e) wsparcie psychologiczne lub szkolenia dla opiekunów, w szczególności członków rodzin, w zakresie opieki nad osobami potrzebującymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu;
- f) zapewnienie dodatkowych usług opiekuńczych, m.in.: teleopieka, wypożyczalnia sprzętu, codzienne dowożenie posiłków, drobne usługi remontowe, porządkowe, higieniczne, świadczone w domu oraz działania zapobiegające umieszczaniu osób w placówkach całodobowych (nie może być realizowany jako samodzielne przedsięwzięcie);
- g) wsparcie procesu deinstytucjonalizacji instytucji całodobowych, m.in. przez rozwijanie usług środowiskowych przez personel placówki;
- h) wsparcie działalności lub tworzenie nowych miejsc opieki medycznej w formach zdeinstytucjonalizowanych, w tym tworzenie nowych i wsparcie istniejących hospicjów domowych;
- i) długoterminową medyczną opiekę domową nad osobą potrzebującą wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, w tym pielęgniarскую opiekę długoterminową.

Zakończenie

Analiza procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych skierowanych do seniorów z terenów wiejskich w województwie świętokrzyskim pokazała, w jaki sposób seniorzy stają się coraz większą grupą społeczną, która wydaje się poszukiwać nowego miejsca w architekturze społeczeństw ludzi aktywnych i nastawionych na realizację swoich potrzeb. Wsparcie osób starszych, jakie jest możliwe dzięki różnym źródłom finansowania, pozwala na prowadzenie szeroko pojętej profilaktyki wobec starzenia się. Działania te poprawiają jakość życia seniorów, którzy do tej pory byli grupą osób wykluczonych chociażby ze względu na miejsce zamieszkania, jakim jest wieś. Dzięki tym działaniom, opisanym w artykule tylko na podstawie istniejących dokumentów strategicznych, współczesny senior z terenów wiejskich może czuć się „zaopiekowany” w kontekście prowadzonego procesu deinstytucjonalizacji.

Bibliografia

- At Home or in a Home?: Formal Care and Adoption of Children in Eastern Europe and Central Asia*. 2010. Genewa: UNICEF.
- Informacja o realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013*. Dostęp: 9 września 2023 r. <https://senior.gov.pl/assets/uploads/20131107/Za%C5%82%C4%85cznik%206.pdf>
- Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*. 2012. Bruksela: Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności.
- Sprawozdanie z realizacji Programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025 – edycja 2021*. Dostęp: 9 września 2023. https://das.mpips.gov.pl/source/2022/Sprawozd%20Aktywni%20za%202021%20_19_09_2022.pdf
- „Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021”. Dostęp: 9 września 2023 roku. www.stat.gov.pl

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027. 2023. Kielce: Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego.

Uchwała nr 135 z 15.06.2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.). M.P. 2022, poz. 767.

Uchwała Nr 137 z 24.08.2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013, M.P. 2012, poz. 642.

Uchwała nr 167 z 16.11.2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025. M.P. 2020, poz. 1125.

Uchwała Nr 237 z 24.12.2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020, M.P. 2014, poz. 52.

Deinstitutionalization of care for the elderly people on the example of rural communes in the Świętokrzyskie voivodeship

Abstract

Demographic forecasts clearly indicate the ongoing aging process of society. The structure of society has changed significantly. The senior population has an increasing share of the total population and is therefore beginning to play an increasingly important role in society. The aging process of a significant part of society has recently increased interest in this important problem. Given this demographic situation, it becomes necessary to focus social policy not only on extending life, but also on taking actions to improve the quality of life of elderly people. The article will present the general demography of Poland with an emphasis on the number of people of post-working age, then the general assumptions of the deinstitutionalization process will be presented, and later in the article it will show the assumptions of various European and government programs regarding activities for the elderly. The analysis of programs addressed to seniors will focus on their implementation in the Świętokrzyskie Voivodeship in rural communes.

Keywords: deinstitutionalization, senior, senior policy, senior club, senior day home

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.11

Doreen Basemera*

University of the National Education Commission, Kraków

ORCID: 0009-0009-4613-6601

Cultural kaleidoscope: challenges and opportunities for the local integration of refugees in Uganda

Introduction

In this study, the term “kaleidoscope” is used to symbolize the broad spectrum of cultural components that converge into a multifaceted and sophisticated community in the context of local refugee integration. The convergence of diverse cultures brings both challenges and opportunities. The multifaceted process also involves the strategies that individuals and communities employ to manage it effectively. This article aims to explore the intricacies of the local integration of refugees in their host communities. The article highlights various challenges and opportunities faced by both refugees and host communities in the diverse cultural landscape of the Rwamwanja refugee settlement. Rwamwanja Refugee Settlement in Kamwenge District, Uganda, serves as a residence for a variety of ethnic groups, including Batooro, Banyankole, Bakiga, Bamba, Bansongora, and Bakonzo (UBOS 2014). The area is also a staging ground for refugees from the Democratic Republic of Congo (DRC), Rwanda, and South Sudan (UNHCR 2018a). The Ugandan integration policy and self-sufficiency strategy was introduced in 1999 as a model that enables the integration of refugees into local communities (Hovil 2018). This allows services provided to refugees to be integrated into existing public service structures so that refugees can share resources such as land, health services, and educational facilities with local communities. The pilot model was implemented in two refugee settlements of Bidi-bidi and Nakivale, which were founded on a community-based ideology and have a homogeneous cultural background (Frank 2018). Given the diverse cultural background of the Rwamwanja refugee settlement, the integration policy was not welcomed by both the local communities and the refugees. Therefore, the article aims to explore the challenges and

* doreen.basemera@doktorant.up.krakow.pl

opportunities of integrating refugees from diverse cultural backgrounds. This paper focuses on three interrelated objectives: examining the cultural challenges refugees face in the process of local integration in the Rwamwanja settlement, examining opportunities for refugees to embrace their own cultural identity and contribute to the local community in Rwamwanja, and investigating the effectiveness of existing policies, programs, and interventions to promote cultural integration and harmonious coexistence in the refugee settlements of Rwamwanja. The study is based on the work of Frank Ahimbisibwe, a renowned scholar in the field of refugee studies, as evidenced by his notable works (Frank 2019; Ahimbisibwe 2020; Opono & Ahimbisibwe 2023). By considering Ahimbisibwe's research, policymakers and practitioners can gain valuable insights into the complexities of refugee integration and make informed decisions to achieve successful outcomes.

The paper is organized as follows: the next section presents the integration theory, followed by the methodology and data used. In the third section, the results of the main challenges and opportunities for local integration with diverse cultures are presented. The fourth section discusses these in light of the literature on refugees' local integration in Uganda and the challenges of cultural diversity. The paper concludes by analyzing the implications of integration policies in the context of Rwamwanja Refugee Settlement. It further examines the implications for global policy and practice.

Integration theory of intergovernmentalism

In 1991, Moravcsik introduced the concept of intergovernmentalism as a crucial framework for promoting regional and global cooperation. This approach emphasizes the active participation of states in integration processes. Recent studies by Mugabe and Akello (2020) and De Wispelaere et al. (2020) have pointed out that there is a notable deficit in effectively addressing the problem of refugee exclusion and marginalization. In response to this, governments have introduced a range of provisions to support refugees in becoming self-sufficient, including allocating land to these households, ensuring their access to public social services, and granting them the freedom to seek employment and operate businesses (Mueller 2020a; Ribeiro & Santos 2023; Johnson & Smith 2022). Cooperation between multiple levels of government (intergovernmental cooperation; Leal & Fischer 2023; Smith 2019) has the potential to facilitate substantial cultural integration. Cross-cultural understanding and friendship can be promoted via the exchange of personal stories and insights. In response to the requirements of refugee settlements, the Ugandan Act of 2006 has been efficiently followed. This Act establishes a number of crucial provisions. Intergovernmentalism theory must be critically examined to ensure sufficient support for integration efforts in the Rwamwanja refugee settlement (Mueller 2020a). For integration to work smoothly, it is important to recognize the authority of local governments to address the specific needs of their constituents. It is especially crucial in the case of the Rwamwanja refugee settlement to acknowledge the capacity of local governments to handle the unique needs of their communities. The intergovernmental approach is essential in helping refugees become economically independent and socially integrated. This

can help with efforts to integrate the Rwamwanja refugee community. To further integration and strengthen social cohesion, local governance must also provide resources and devise policies that promote joint government, help refugees meet their cultural demands, and improve their well-being.

Methodology and data use

Qualitative research was conducted, focusing on the collection and analysis of data from semi-structured interviews and focus group discussions (FGDs). The choice of this analytical approach is motivated by the desire to gain a comprehensive understanding of participants' perspectives and experiences regarding the cultural challenges and opportunities refugees face during the process of cultural integration in the Rwamwanja settlement. A total of 100 respondents were surveyed for this study, including 50 refugees, 40 host community members from Nkoma-Katalyeba village, and 10 key informants. The selection of the sample size was based on a combination of convenience and purposive sampling methods. The refugee sample was selected using purposive sampling to ensure diversity in age, length of stay, and country of origin, while the host community sample was selected using convenience sampling, taking into account age, occupation, and ethnicity. For the key informant interviews, 10 individuals were purposively selected, including policy makers, community leaders, settlement staff, and representatives from the Office of the Prime Minister (OPM) and relevant non-governmental organisations. Data collection for this study was conducted over two months, from June to August 2019. A qualitative research design using semi-structured interviews and focus group discussions was used for data collection. The interview and discussion questions were designed to explore the research objectives. The researcher conducted the interviews and discussions in a culturally sensitive manner and ensured that participants felt comfortable expressing their experiences and perspectives. Qualitative data were analyzed using content analysis and thematically analyzed with NVivo12 software to identify patterns, recurring themes, and key findings. The results of the primary data were discussed in the context of the existing literature to reach a conclusion. Ethical considerations such as informed consent, confidentiality, and participant anonymity were strictly adhered to during data collection, and OPM approval and ethical clearance letter were obtained from the Mountains of the Moon University in Fort Portal, Uganda.

Results

The results of the study suggest that there are several important findings to consider.

The integration of local refugees has emerged as a significant concern in Uganda, given the country's diverse cultural heritage and the intricate array of opportunities and challenges it presents. This study aims to examine the intricacies of cultural adaptation and analyze the approaches taken by refugees and their host communities in addressing matters of identity, belonging, and coexistence.

The following table provides statistical data on participants.

Table 1. Respondents

Respondents	Number	Method
OPM representative	1	Personal interviews
Community leader representatives	2	Personal interviews
Local Council representative	1	Personal interviews
NGO representatives	2	Personal interviews
Settlement staff	1	Personal interviews
Refugee head representatives	2	Personal interviews
Police	1	Personal interviews
Female host community members (non-leaders)	15	FGDs
Male host community members (non-leaders)	25	FGDs
Male refugees (non-leaders)	24	FGDs
Female refugees (non-leaders)	26	FGDs
Total	100	

The study indicates several key individuals who played important roles in promoting cultural integration. These included the representative of the Office of the Prime Minister (OPM), the representative of the local council, the representatives of the non-governmental organization (NGO), the representatives of the refugee leader, and the representative of the police. Each of these individuals made a valuable contribution to the study of promoting cultural integration within the community. The involvement of the Local Council and representatives from the Office of the Prime Minister (OPM) were instrumental in shaping the governance and decision-making processes that affect both host communities and the refugee population during integration. Local councils focused their efforts on integrating cultural initiatives into local development plans. Representatives from diverse non-governmental organizations provided updates on their respective initiatives in the domains of service provision, humanitarian assistance, and community development projects, where SOS Children’s Villages and Lutheran organizations played a significant role in these endeavors. Representatives of refugee leaders were involved in effectively communicating the concerns and requirements of the refugee community and collaborating with diverse stakeholders to identify and implement comprehensive solutions. The police representative emphasized the urgent concerns pertaining to security, law enforcement, and conflict management within the settlement. During his address, the police emphasized the significance of giving priority to security measures and fostering an environment conducive to peaceful coexistence. The collaborative efforts of these actors have contributed to various aspects, including settlement management, community needs, resource allocation, infrastructure development, and cultural integration in the Rwamwanja refugee settlement.

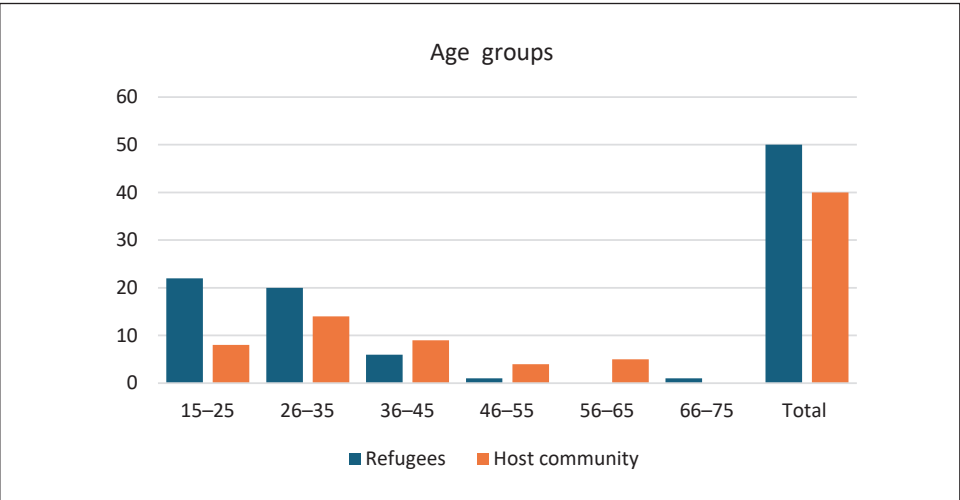
It is noted that the key respondents were independent. Therefore, it was not necessary to record their age place of origin, and tribe as they were neutral in their assessment.

The age groups of refugees and the host community

It is essential to consider the varying ages of both the refugees and the host population when analyzing demographic data. Gaining an understanding of the age distribution among these populations can offer valuable insights into the distinct challenges and opportunities that arise in the context of forced displacement. The demographic composition of age groups in both refugee and host communities presents an intriguing aspect of their interaction. Gaining insight into the disparities and interactions among different age groups within these two categories can yield valuable observations regarding the challenges and prospects that emerge in the process of cultural assimilation. The presented data illustrates the various age cohorts.

Table 2. Age groups of refugees and the host community

Age group	Refugees	Host community
15–25	22	8
26–35	20	14
36–45	06	09
46–55	1	04
56–65	0	05
66–75	1	00
Total	50	40



The age distribution observed within the Rwamwanja refugee settlement carries substantial implications for the effective implementation of refugee policies and the formulation of integration strategies. Based on the data at hand, a notable portion of individuals from both the refugee and host communities can be categorized into the age groups of 15–25 and 26–35. This implies that the demographic makeup of the population residing in and surrounding the settlement is predominantly composed of younger individuals. On the other hand, people between 46 and 55 and 66 and 75 are scarce. This observation suggests a noticeable absence of elderly refugees and individuals from the host community. The implications of this distribution hold significant importance in the context of implementing refugee policies and integration strategies. In the realm of education and skills development, the significant presence of young individuals highlights the imperative of prioritizing education and skills initiatives. Refugee policy should prioritize fair access to high-quality education for young refugees. Furthermore, it is imperative that they establish educational initiatives aimed at equipping individuals with skills that are relevant for both present and future integration. It is imperative to undertake initiatives aimed at identifying and mitigating educational disparities among elderly refugees. It is important to highlight the influence of age distribution on the dynamics of social and cultural integration as well as the specific services required for varying age groups. In order to cultivate an atmosphere characterized by acceptance and mutual respect between refugees and the host community, it is imperative to implement policy interventions. This policy should promote an inclusive culture that values diversity and promotes understanding among people of different origins. By fostering an inclusive environment, policies can effectively address and overcome barriers and preconceived notions that often hinder the successful integration of refugees into their host communities. To achieve this goal, educational programs can promote tolerance and empathy, and initiatives can help refugees and the host community engage. Promoting mutual respect is another crucial aspect that ought to be emphasized through policies. This entails acknowledging the rights and dignity of both refugees and the host society, while also ensuring that their perspectives are acknowledged and respected. Promoting intergenerational activities can help close the age gap and create a more harmonious society.

Length of stay of refugees and host members

This study provides a comprehensive examination of the length of stay for both the refugee population and host groups living within or in close proximity to the settlement. It considers a variety of key elements that include legal frameworks, economic prospects, social harmony, and cultural integration. By analyzing these elements, we may better comprehend the complex dynamics that affect refugees and host communities.

Table 3. Length of stay

Years	Refugees	Host members	Total
Before 2012	00	31	31
2012–2014	16	07	23
2015–2017	19	02	21
2018–2019	15	00	15
Total	50	40	90

The results indicate that the number of refugees increases significantly at certain intervals. This demonstrates the importance of integrating treatments that take into account the different experiences of refugees depending on their year of arrival. Tailored solutions are able to improve the socioeconomic and cultural integration of refugees into the host society, promoting a more cohesive and durable coexistence. Between 2015 and 2017, the number of refugees climbed considerably, despite the indigenous community’s almost two decades of presence. To adequately address the diverse experiences and needs of individuals, it is essential to apply a tailored methodology when implementing integration activities. Effectively promoting cultural integration between refugees and the host community also requires a comprehensive understanding of the unique obstacles faced by different refugee groups. Understanding these issues will inform policy decisions aimed at effectively addressing them and promoting harmonious coexistence.

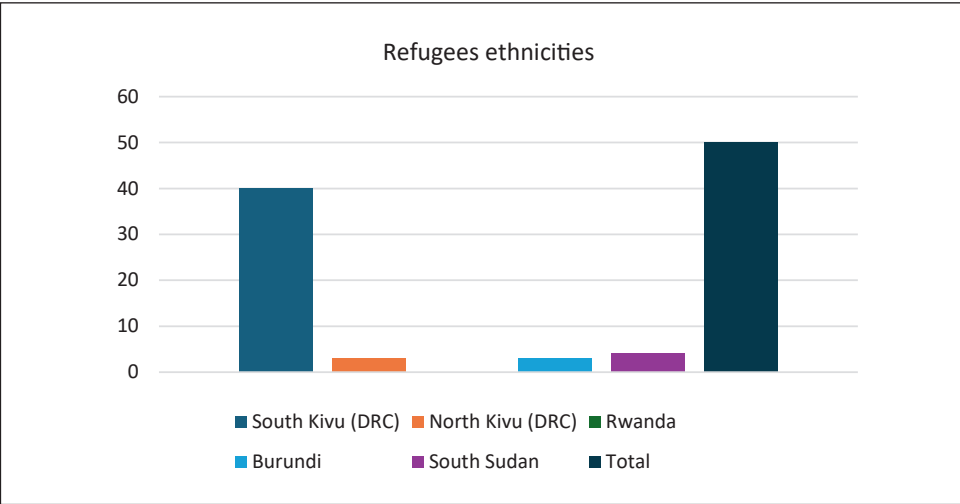
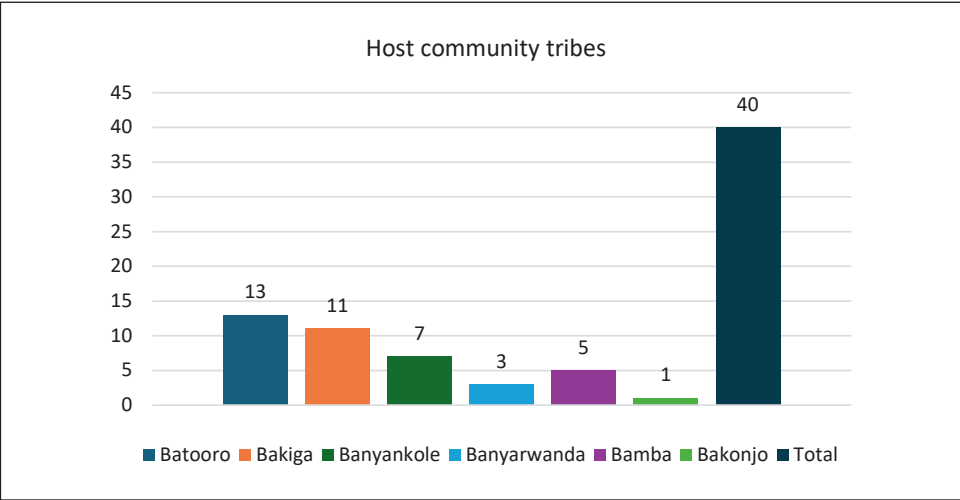
Places of origin and tribes

Geographical origins and ethnic groups play a crucial role in understanding refugees. Many of these elements have significantly influenced and contributed to global cultural, social, and historical contexts. These elements, which are crucial to comprehending human history, have shaped global contexts. When examining these factors, they have had an immense impact on the growth and evolution of social, cultural, and historical contexts all over the world. The importance of culturally sensitive approaches and intercultural understanding in promoting peaceful coexistence and successful integration is illustrated by Table 4 showing the places of origin and tribes of both refugees and members of host communities. This section highlights the need to recognize and respect cultural differences in order to promote harmonious relationships and facilitate the integration process.

The study highlighted many benefits associated with embracing multicultural diversity. Most refugees come from South Kivu in the Democratic Republic of Congo (DRC), while smaller populations come from North Kivu in the DRC, South Sudan, and Burundi. The absence of Rwandan refugees who were previously resettled is particularly noticeable, due to specific policy decisions. The harmonious coexistence between the Batooro and Bakiga tribes is a testament to the immense opportunities offered by cultural exchange.

Table 4. Showing the places of origin and tribes

Refugees		Host communities	
Place of origin (Ethnicities)	Number	Tribes	Number
South Kivu (DRC)	40	Batooro	13
North Kivu (DRC)	03	Bakiga	11
Rwanda	00	Banyankole	07
Burundi	03	Banyarwanda	03
South Sudan	04	Bamba	05
		Bakonjo	01
Total	50		40



However, these linkages might cause conflict if not handled carefully. In order to promote cultural exchange and create a harmonious environment for both refugees and the host community, it is critical to understand, appreciate, and embrace the cultural diversity within the Rwamwanja refugee settlement. The importance of places of origin goes beyond the realm of humanitarian organizations and policy-makers. By analyzing geographic origins and tribal relationships, conflict and cooperation may be identified.

Discussions

Cultural challenges refugees face in the process of cultural integration

The process of cultural integration poses a significant challenge for refugees seeking asylum as they navigate a journey filled with various obstacles. As they try to rebuild their lives in a foreign country, refugees face a number of cultural problems that can make it harder for them to fit in with the host society. The study found out that the biggest barriers to integration are cultural discrimination and language barriers. In their responses, participants highlighted how cultural discrimination affects their ability to authentically express and present their cultural heritage. According to the first respondent, *"it is impossible for us to present our cultural heritage in an environment where we face discrimination."* Discrimination expressed itself particularly in the field of education, with the regrettable outcome that children dropped out as a direct result of discriminatory behaviors. According to respondents 2 and 3, *"it can be challenging to fully embrace and appreciate a culture when surrounded by discrimination."* The difficult circumstances in this unfriendly environment present significant obstacles for refugees to preserve and embrace their cultural heritage. In addition, language barriers exacerbate the problem of social isolation and challenge refugees to make connections with the host society. According to a study conducted by Hadi (2019), it was found that language barriers often lead to social isolation.

Language is key to unlocking the subtleties of different cultures and having important dialogs. In the absence of a common language, refugees struggle to make meaningful connections with the community that hosts them. The study found that in addition to cultural challenges, economic issues are a large part of the difficulties refugees face. Access to employment and health care is limited. In the study, participants openly admitted that economic constraints played an important role in their path to integration. Consistent with respondent 4's observations, it is clear that the prospect of integrating people from diverse backgrounds brings with it a degree of uncertainty. The respondent emphasized that *"it is impossible to state with certainty which individuals' will successfully integrate with others"*. This highlights the potential challenges and unpredictability associated with fostering coexistence among people from diverse backgrounds.

The challenges refugees face are compounded by the fear of encountering individuals with malicious intent. According to respondent 5, integrating individuals

from different cultural or social backgrounds can pose unforeseen risks and uncertainties. The clarity of integration in the face of cultural diversity becomes unclear when we examine the complicated nature of cultural diversity in host communities. As Respondent 6 astutely pointed out, *"it is evident that our society currently encompasses a diverse mix of cultures."* In the context of a diverse host community, preserving and transmitting cultural heritage can be challenging not only for those who are native, but also for those who live in the community and may have multiple cultural identities. The complicated environment highlights the challenges refugees face in fully engaging in their own cultural practices. In the area of refugee integration, the prevailing strategy places great emphasis on promoting self-reliance and inclusion. Nonetheless, a more comprehensive approach is essential to address the issue of cultural diversity and related barriers to integration. Refugee integration is a multi-faceted process that requires collaboration among various stakeholders. In their recent study, Sambu et al. (2020) highlight the importance of initiatives that aim to bridge the gap between refugee and host communities. Initiatives offer refugees the opportunity to gain insight into their host country, which fosters a sense of security and permanence.

To improve on the security and permanence, the concept of *intergovernmentalism* is crucial in this context. According to Moravcsik's 1993 theory, intergovernmentalism assumes that the most effective way to promote international cooperation is for governments and international organizations to work together. The framework places great emphasis on cooperation among governments in addressing global challenges, including the integration of refugees. To improve educational opportunities and promote cultural exchange between refugees and host communities, close cooperation between governments and international organizations is essential. When they join forces, they can effectively address the needs of refugees and host communities while promoting mutual understanding and integration. Governments and international organizations should prioritize the establishment of schools and learning centers in refugee settlements and host communities and ensure that quality education is accessible to all. This will not only help refugees, but also contribute to the overall development of host communities. In addition, facilitating cultural exchanges between refugees and host communities is critical to promoting social cohesion and breaking down barriers. Governments and international organizations can organize events, workshops, and programs that promote interaction and dialog between different cultural groups. In addition, it is essential that public policies take into account the complexity of cultural diversity and ensure the creation of a safe and secure atmosphere for refugees. Initiatives of this nature are essential to ensure a comprehensive and successful integration process. To ensure a more inclusive and promising future, it is critical that public policy initiatives take into account the importance of cultural differences. In this way, we can ensure that our policies and decisions are better aligned with the diverse needs and perspectives of all people.

Opportunities for refugees to embrace their own cultural identity and contribute to the local community

Finding opportunities for refugees to embrace their unique cultural identities while making valuable contributions to the local community has proven to be a great opportunity. In the area of successful cultural integration, the story of older Rwandese refugees is a testament to resilience and adaptation. Their journey is a powerful example of the human capacity to overcome adversity and make a new start. The presence of Rwandese who migrated to various host communities during the tragic events of the 1994 genocide is a testament to their remarkable success in integrating. In a poignant statement, a respondent expressed, *"Our status as basuhuki (refugees) has ceased to exist because we no longer live in the camps."* In today's world, there is a growing trend toward self-sufficiency and sustainability. One way to support this movement is to take control of your own food production. *"When we grow our own crops, we not only have the opportunity to enjoy the fruits of our labor, but also earn additional income by selling the surplus. We have even intermarried with the Batooros and our children know how to greet in our culture which is important."* In line with Peters' (2009) insightful observation, this represents the manifestation of a "culture of integration" in which both refugees and host communities gain mutual benefits through the exchange of their respective cultures. A 1992 study by Kritz and Sollom highlighted that the integration of different cultures plays a critical role in personal growth, economic progress, and the promotion of harmonious coexistence. Another example of integration is the experience of Congolese refugees who arrived in 2012 and have lived in the settlement for more than five years. These people, who have faced numerous challenges and hardships, shared their experiences of making the most of available resources and forging a path to a better future. They hope their stories will inspire others and illustrate the transformative power of seizing new opportunities to successfully integrate into a new culture. In the study, one participant shared his experience, *"I participate in the trade of traditional clothing known locally as bitenge by selling it to local people. In some cases, I am able to successfully market and sell these products to the local community, with residents showing interest and making purchases. When I decide to postpone the sale, they are curious about the reason for my delay in obtaining fresh bitenge fabric."* The following narrative illustrates the economic opportunities that arise from cross-cultural interaction, as refugees not only share their cultural artifacts with others, but also make valuable contributions to the local economy. The importance of promoting cultural exchange between refugees and host communities is illustrated by the success stories from the Rwamwanja settlement. These stories underscore the need to develop policies that facilitate and encourage such exchanges. To cultivate an atmosphere of mutual learning and respect, governments and policymakers need to view integration as a two-way process.

Various measures can be taken to promote social cohesion and strengthen the sense of belonging among refugees and locals. These initiatives can include cultural festivals, language exchange programs, and skill-sharing workshops. Through such activities, people from diverse backgrounds can come together, leading to stronger bonds within the community. These efforts aim to create an inclusive environment

that promotes integration and mutual understanding between all stakeholders. Government recognition of cultural integration is critical to ensuring that refugees develop a sense of belonging and adapt seamlessly to their new host society. Promoting cultural exchange and mutual understanding can be achieved through intergovernmental initiatives in which governments work together to formulate policies. In addition, it is the responsibility of governments to undertake initiatives aimed at providing refugees with education, vocational training, and various other resources to facilitate their seamless integration into host societies. It is imperative that governments support local organisations that help refugees adapt to their new environments. In addition, governments should take proactive measures to develop initiatives that promote cultural exchange and intercultural dialogue. Through such measures, governments can ensure that refugees are given the opportunity to actively integrate into their new society, fostering an atmosphere of cohesion and fruitfulness for both refugees and host communities.

Existing policies, programs, and interventions for cultural integration and harmonious coexistence

Cultural integration and harmonious coexistence have become increasingly important in today's diverse societies. As a result, various policies, programs, and interventions have been introduced to address these issues. These initiatives aim to promote understanding, respect, and cooperation among different cultural groups to ultimately create a more inclusive and cohesive society. An important aspect of these efforts is the implementation of policies that promote cultural integration. These policies often focus on creating opportunities for people from diverse backgrounds to interact and engage with each other. According to a recent study by Fevre et al. (2019), the existing literature on policies and refugee integration suggests that implementing certain policies has the potential to promote social cohesion between refugees and host communities. The promotion of cultural integration and harmonious coexistence between refugees and host communities is strongly influenced by integration policies. These policies are of utmost importance for a smooth and successful integration process. In the refugee settlement of Rwamwanja, both the local host community and refugees face challenges in understanding and implementing integration policies. According to the study, local community members perceive the policy as a potential risk to their personal well-being, express concerns about potential displacement, and see the policy as favoring refugees. In contrast, refugees often feel that they are being singled out as the primary recipients of the policy, leading to feelings of isolation and exclusion. The lack of mutual understanding between the different parties has led to a lack of trust and misinterpretation of the government's intentions, which in turn hinders cultural integration efforts. It was expressed by several respondents that they never received a clear explanation of the policy. There were discussions among individuals about the possibility of leaving together with the refugees. However, it is worth noting that refugees continue to be housed in their assigned settlements. It is plausible that this idea of departure may be a strategic maneuver aimed at forcing us to leave the area, similar to what our colleagues in other zones have experienced.

The study found that the integration policies implemented in the settlement are inconsistent and ineffective. Respondents expressed confusion about the implementation of this policy, particularly in relation to length of stay and eligibility criteria for integration. *"Some refugees managed to integrate into society before the mandatory five-year period, while others were unable to do so."* According to one interviewee, the Prime Minister's Office, which is responsible for refugee management, provides clear instructions for refugee arrivals. Integration policies regarding refugees remain unclear, as some refugees are settled before the five-year period, while others are not. When it comes to achieving success, it is critical to have a clear understanding of the people involved and the actions to be taken. It is worth noting that there are refugees who are entrepreneurial and seamlessly integrating into society. The presence of this disparity suggests that the development of personal networks and the availability of resources play a critical role in successful integration. A recent study by Elmhaga et al. (2020) found that these inequalities not only affect fairness and transparency, but also exacerbate pre-existing tensions.

The study brought to light an additional barrier related to the lack of clear guidelines in cultural integration policies. The lack of clarity regarding these policies was acknowledged by settlement staff, non-governmental organizations, and policy makers. According to one respondent, there is a lack of clarity regarding the policy. As he said, *"The policy was never adequately explained to us."* The main focus seems to be on ensuring that refugees' basic needs are met and that they receive psychosocial support, rather than on fostering a deep sense of cultural integration. According to one informant, cultural integration may not be considered necessary because the focus is on adaptation to difficult situations. *"The main goal of our initiative is the successful integration of refugees into their new communities, which we consider extremely important. Psychosocial support is provided to them by a number of non-governmental organizations (NGOs) as well as by the government."* The need for cultural integration is being questioned. While people are moving through difficult circumstances, they are also acquiring language skills. It is of utmost importance that cultural integration be a seamless, comprehensive, and understandable process for both refugees and the host society.

In order to achieve this goal, it is critical to clearly explain these measures and address any misunderstandings or fears that may arise. Recognition of cultural integration as an essential component of this policy is essential. Recognizing the broad range of cultures within a community and promoting opportunities for intercultural engagement can lead to the development of a dynamic and vibrant "cultural integration."

Conclusion

Successful integration of refugees requires strong collaboration among various government agencies and international institutions. Effective use of resources and policies is critical to successful refugee cultural integration. Recognition by governments of the importance of cultural integration is critical in providing refugees with a sense

of belonging and facilitating their seamless integration into the host society. Promoting cultural exchange and mutual understanding can be achieved through intergovernmental initiatives that facilitate cooperation between governments in formulating policies. Uganda has the potential to serve as a global model for refugee integration by promoting a culture that embraces inclusion, education, and economic empowerment. Strengthening intergovernmental partnerships, targeted and flexible policy implementation, and continued support from the international community are all critical factors to consider. It is imperative that the government expand its support for local organizations that help refugees transition to new lives. In doing so, the government should also take proactive measures to establish programs that promote cultural exchange and intercultural dialog. Rwamwanja has the potential to transform into a more inclusive and culturally vibrant environment that promotes the growth and prosperity of both refugees and the local community.

References

- Ahimbisibwe, F. 2018. Uganda and the Refugee Problem: Challenges and Opportunities. *Working paper (5)*.
- Ahimbisibwe, F. 2019. The Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Rwamwanja Settlement, Uganda. *International Journal of Refugee Studies* 3(1): 1–18.
- Ahimbisibwe, F. 2020. "Refugee Integration in Rwamwanja Settlement: An Analysis of the Cultural Kaleidoscope." *International Journal of Refugee Studies* 5(2): 32–46.
- De Wispelaere, J., S. Mitra & A. Veen. 2020. "Negotiated Exclusion: Refugee Integration in Uganda." *Journal of Refugee Studies* 33(3): 498–515.
- Elmhaga, K., G. Yimer, B. Asfaw & G. Lidén. 2020. "The Promise and Challenges of Cultural Integration of Refugees in Ethiopia: Insights From Settlement Staff, Nongovernmental Organizations, and Policymakers." *International Migration* 58(3): 244–260.
- Fevre, R., A. Strang, N. Musisi, & S. Kihanda. 2019. "Refugees, integration and host communities: Evidence from the Rwamwanja refugee settlement, Uganda." *International Journal of Refugee Law* 31(2): 197–227.
- Government of Uganda. UNHCR. 2018. *Uganda Refugee Response Monthly Snapshot*.
- Government of Uganda, United Nations, World Bank. 2017. *REHOPE – Refugee and Host Population Empowerment Strategic Framework Uganda*.
- Gray, B. 2006. "Migrant integration policy. A nationalist fantasy of management and control?" *Translocations* 13(1) : 121–141.
- Hovil, L. 2018. Uganda's refugee policies: The history, the politics, the way forward (Rights in Exile Policy Paper). *International Refugee Rights Initiative*.
- Johnson, J. & G. Smith. 2022. "Intergovernmentalism and the Making of Refugee Policy in the European Union." *Journal of Refugee Studies* 33(1): 109–126.
- Kritz, M.M., & R. Sollom. 1992. "The politics of refugee integration: Local responses to refugee resettlement in the United States." *Migration World Magazine* 20(4): 6–14.
- Leal, A., & M. Fischer. 2023. "Intergovernmentalism and the Multi-Level Governance of Refugee Integration in Europe." *Journal of Refugee Studies* 32(1): 34–51.

- Mueller, C. 2020a. "Immigration and Intergovernmentalism: The EU's Framework for Migration and Integration." *International Migration* 58(3): 143–159.
- Moravcsik, A., 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Mugabe, K., & G. Akello. 2020. "Negotiated Exclusion: Refugee Integration in Uganda." *Journal of Refugee Studies* 33(3): 498–515.
- Opono, S. & F. Ahimbisibwe. 2023. "Local Integration of Refugees: Understanding the Cultural Kaleidoscope in Rwamwanja Settlement." *International Journal of Refugee Studies* 7(1): 1–21.
- Peters, S. 2009. "A culture of integration: Refugees, host communities, and the embodiment of a shared future." *International Migration* 47(2): 3–22.
- Ribeiro, R. & D. Santos. 2023. "Intergovernmentalism and the Facilitation of Cultural Integration." *International Journal of Migration and Integration* 5(1): 23–30.
- Sambu, G. B., J.M. Ntayi & A. Apio. 2020. "Refugee integration in Uganda: Challenges and opportunities." *The Journal of Refugee Studies* 33(1): 166–190. doi:10.1093/jrs/fez025.
- Smith, G. 2019. "Intergovernmentalism in Global Refugee Governance: A Multi-Level Perspective." *International Migration* 57(5): 1–16.
- UNHCR (2018a, January-December). *Congolese Situation: Responding to the Needs of Displaced Congolese and Refugees (Annex Uganda Supplementary Appeal)*, from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018%20Congolese%20Situation%20SB%20-%20Uganda.pdf>
- UBOS. 2014. *Uganda Bureau of Statistics*. Retrieved from <http://www.ubos.org>

Abstract

This article explores the cultural complexities of the Rwamwanja refugee settlement in Uganda and examines the challenges and opportunities associated with local integration. Qualitative research was conducted to understand the multifaceted process of cultural integration. The findings revealed a range of cultural challenges faced by refugees, such as language barriers, discrimination, and a lack of meaningful access to resources leading to mistrust. Additionally, the study found that refugees have the potential to positively contribute to the host community through sharing their cultural beliefs, and joint activities. The research identifies potential interventions and policies to support successful cultural integration and reconciliation between refugees and the host community.

Keywords: culture, kaleidoscope, refugee, integration, Uganda

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.12

Jakub Siatka*

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
ORCID: 0000-0002-1539-276X

Współczesna polska polityka senioralna w ujęciu systemowym

Wprowadzenie

Pojęcie polityki senioralnej zostało wprowadzone do polskiej debaty społecznej ponad 10 lat temu. O nowości tego pojęcia pisali badacze polityki społecznej, a chyba najliczniej analiz dokonywała Szatur-Jaworska (np. 2015, 2018). W ostatnich 20 latach coraz modniejsze stały się także określenia takie jak „emerytalne, geriatryczne, siwe czy srebrne tsunami” (Zych 2019: 103). Wybitnie ukazuje to skalę problemu, jakim stała się starość w życiu polityczno-społecznym. Określenia te są *explicite* „reakcją językową” na niebywały dotąd problem starzenia się społeczeństwa i powiązany z tym kryzys demograficzny. Coraz częściej jest on zauważalny także w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W polskiej publicystyce niejednokrotnie przeczytać można, że problem ten widoczny jest na rynku pracy, w wysokości wpływu składek do systemu ZUS, braku godnych emerytur (Jasiński 2023: 3). Dla celów niniejszego artykułu, ze względu na jego politologiczny charakter, a także biorąc pod uwagę wyzwania stojące dla polskiego państwa, założono następującą hipotezę badawczą: polityka senioralna jest prowadzona przez różne elementy systemu politycznego oraz przez różne systemy polityczne. Poprzez zastosowanie metody systemowej możliwe będzie odpowiedzenie na główne pytanie badawcze: które elementy systemu politycznego oraz jakie systemy polityczne prowadzą politykę senioralną? Wpisuje się ono w problematykę możliwości definicyjnych systemu politycznego i polityk państwa.

Autor podczas wywodu, w jego drugiej części, będzie chciał ukazać złożoność pojęcia polityki senioralnej w kontekście szeroko ujmowanych polityk państwa.

* kuba.siatka@doctoral.uj.edu.pl

System polityczny – zarys definicyjny

System polityczny jest pojęciem nieprecyzyjnym. Zgodnie z definicją Antoszewskiego (2004: 439–441) jest to podstawowa struktura, w ramach której toczy się życie polityczne. Jak zaznacza współtwórca *Leksykonu politologii*, podstawowe ujęcie, instytucjonalne, charakteryzuje nauki polityczne dawniejszego okresu, kiedy były ściśle związane z naukami prawnymi. Przez to system polityczny oznaczał ogół instytucji zdolnych do wytwarzania legalnych (prawnych) decyzji istotnych z punktu widzenia państwowego. W drugim paradygmacie, relacjonalnym, istotne jest opisywanie tego, jak działają mechanizmy władzy i dominacji oraz alokacji dóbr. W trzecim ujęciu, funkcjonalnym, istotna jest wspólnota polityczna, która integruje i dezintegruje dane kręgi/warstwy społeczne. Przez to system może służyć osiąganiu celów zbiorowych – a stopień osiągnięcia zależy np. od integracji danej grupy i nastrojów społecznych.

W innych pozycjach, jak podkreśla m.in. Sieklucki (2018: 17–41) w jednym z najnowszych podręczników akademickich dotyczących systemów politycznych, systemy są kategoriami na siebie oddziałującymi. Celowo autor posłużył się pojęciem „systemy”, by ukazać istotę politycznej złożoności tego pojęcia.

Zgodnie z paradygmatem strukturalno-funkcjonalnym przytoczonym przez tego badacza, systemy polityczne to „wyodrębnione w świecie społecznym struktury pozostające w złożonych i zwrotnych relacjach z otoczeniem, w którym funkcjonują”. Słowo struktury, a nie struktura, jest kluczowe dla niniejszego wywodu. Mnogie systemy polityczne charakteryzują się w tym ujęciu „wejściami”, „przetwarzaniem” oraz „wyjściami”. Podział na trzy człony jest to znamienna cecha optyki strukturalnej, bowiem wejścia powinny odpowiadać problemom, wyzwaniom społecznym oraz żywotnym interesom ludności, przetwarzanie to istota procesu decyzyjnego, zaś wyjścia będą to nie tylko centralne akty prawne, a także decyzje, działania, lub ujmując *largo*, pozostające regulacje¹. Istotne na potrzeby niniejszego artykułu jest to, że system polityczny jest kategorią makro oraz stopniowalną. Oznacza to, że w świecie społecznym występuje cała gama systemów. Jak podkreśla wspomniany już Sieklucki (2018), reżimy mogą być ponad- oraz subpaństwowe.

W pierwszych z nich występować będą organizacje międzynarodowe, konfederacje, a także grupy przestępcze wpływające na świat polityki. W drugiej grupie – zdaniem autora bardziej powiązanej z polityką senioralną – będą samorządy, partie polityczne i różne grupy społeczne, np. fundacje, stowarzyszenia, związki zawodowe. Przez takie ujęcie systemu politycznego i rozszerzenie tego pojęcia rację mieli badacze R. Dahl i B. Stinebrickner (2007), którzy uwolnili znaczenie systemu politycznego (*de facto* systemów politycznych) w *per se* tego słowa znaczeniu i ściśle go przypisywania systemu politycznego znaczenia i wyłącznej tożsamości państwa.

¹ Bardzo zwięźle system polityczny określa Heywood (2004) w klasycznej pozycji dla polskiej politologii. Jego zdaniem jest to „sieć powiązań, przez którą rząd wytwarza »wyjścia« (*outputs*), np. politykę, w odpowiedzi na »wejścia« (*inputs*), np. żądania i poparcie, pochodzące od społeczeństwa”. Jest to zbliżone do nowoczesnych koncepcji i typologii m.in. umieszczonych w wymienionej uprzednio pozycji pod redakcją Bankowicza i Kosowskiej-Gąstoł, (2018), por. z Bujwid Kurek (2019), Maj i Paruch (2008).

Co istotne, choć może kontrowersyjne, subpaństwowe systemy polityczne mogą obejmować także nieformalne grupy mieszczące się w obrębie poprzednich kategorii lub funkcjonujące poza nimi. Przez to jednak kategoria systemu politycznego jest dużo bardziej pojemna, a z punktu widzenia wywodu interesująca, pozwalająca stworzyć nowe typologie podziału.

Na system polityczny, w polskiej optyce społecznej, geograficznej oraz układzie ekonomicznym, pomocna może być klasyczna definicja Jerzego Kowalskiego, według której system polityczny to „aparatus państwowy, partie polityczne oraz organizacje i grupy społeczne formalne i nieformalne, uczestniczące w działaniach politycznych w obrębie danego państwa oraz ogół zasad i norm prawnych regulujących ich wzajemne stosunki” (za Bujwid-Kurek 2019: 30). Wyszczególnia wyraźnie przytoczone wcześniej subpaństwowe systemy polityczne. Co warto podkreślić, pomimo upływu lat zachowała swoją aktualność. Ponadto sprzyja w pracy badawczej. Jest to definicja operacyjna na potrzeby wywodu.

Propozycja polityki senioralnej w ujęciu systemowym

Biorąc pod uwagę ww. definicję autorstwa Kowalskiego, politykę senioralną można badać ze względu na podmioty ją prowadzące. Tutaj wyróżnić modelowo powinniśmy politykę prowadzoną przez apolityczny aparat państwa jako element tzw. usług publicznych/społecznych, które najczęściej objawiają się przez programy skierowane do danych grup społecznych, np. SENIOR+ czy AKTYWNI+. Obszarem tym interesują się zwłaszcza politycy społeczni.

Po drugie – będzie to polityka prowadzona przez partie polityczne. Najczęściej i najintensywniej będzie ona realizowana w okresie wyborów parlamentarnych. Badań na ten temat jest stosunkowo niewiele, jednakże można zauważyć m.in. publikację Szatur-Jaworskiej (2015), która podejmowała tę problematykę odnośnie do wyborów parlamentarnych w Polsce. Zwłaszcza polityka prowadzona przez partie polityczne jest ciekawa dla „klasycznych” badaczy nauk politycznych, bowiem stanowi to *in extenso* przedmiot zainteresowań politologów.

W kontekście wyborów parlamentarnych 2023, można zauważyć, że najczęściej postulaty senioralne poruszało Prawo i Sprawiedliwość oraz Koalicja Obywatelska. Znamienne było też to, że to właśnie te ugrupowania najczęściej odwoływały się do treści senioralnych w wyborach parlamentarnych 2019 (Program PIS 2019; Program KO 2019). W 2023 roku dużo bardziej rozbudowany program dotyczący treści senioralnych ma m.in. Lewica².

Po trzecie, nie należy zapominać o istotnej roli organizacji oraz grup formalnych i nieformalnych w przypadku kreowania i realizowania polityki senioralnej. To właśnie te podmioty mają ogromny wkład w działalność aktywizacyjną nestorów;

² Pomimo interesującego wątku nie stanowi to zasadniczej części wywodu i oszacowanie, która z polskich partii promuje najbardziej treści prosenioralne jest niemożliwa w tak krótkim artykule.

są to kluby seniora i wszelkiego rodzaju inne stowarzyszenia, fundacje i grupy formalne *sensu largo*, które wpisują się w koncepcje *active ageing policy* oraz w modelowe założenia polityki senioralnej z początku jej istnienia w Polsce. Bezdyskusyjnie mają one niebagatelny wpływ na codzienne życie emerytów – odpowiadając na ich problemy, jakim jest sieroctwo oraz wycofanie społeczne.

Grupy nieformalne i czasowo krótkie, jak np. tłum czy osoby stojące na przystanku, nie będą miały aż tak doniosłej roli polityczno-społecznej.

Biorąc pod uwagę typologię ponad- i subpaństwowych systemów politycznych, analizowane mogą być **poziomy aparat państwa prowadzące politykę senioralną**. Wyróżnić można poziom centralny – rząd z premierem na czele wraz z delegaturami w terenie (województwie i urzędy wojewódzkie). Nie bez znaczenia są także programy powiatowe i gminne, które cechować się mogą dużą różnorodnością – np. obowiązujące darmowe przejazdy MPK w Krakowie dla osób powyżej 70. roku życia.

Przy tym rozróżnieniu można pokusić się także o jeszcze jedno. Programy powiązane z polityką senioralną można także badać ze względu na źródła finansowania. Interesujące pod względem eksploracji naukowej może być tu badanie procentowej ilości środków otrzymywanych na dane programy społeczne. Przykładowo można wyszczególnić programy ze środków przekazanych gminom lub ze środków własnych. Należy też wskazać, że występuje wiele programów regionalnych w dużej części współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. M.in. w Małopolsce jest to program dla osób niesamodzielnych TELE-ANIOŁ, w którym przesłanką otrzymania pomocy jest wiek, który skutkuje niesamodzielnnością.

Polityka senioralna a polityka społeczna i publiczna – uwagi kilka

Przechodząc do drugiej części artykułu, pośród klasycznych badaczy polityki społecznej, np. za Rajkiewiczem (1996: 19), politykę taką zdefiniować możemy jako „sferę działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)”. Rozumieć ją możemy też jako dziedzinę życia publicznego, która jest odróżniana od prywatnej produkcji dóbr i usług będących co do zasady klasycznymi przedmiotami wymiany towarowo-pieniężnej. Polityka taka jest częścią życia publicznego, tak więc nie dotyczy wszelkich spraw publicznych, a wycinka z nich (Szarfenberg 2018: 27–28). Jak trafnie wskazuje ten autor, polityka społeczna nie ma charakteru wyłącznie publicznego, a jest także pragmatyczno-politycznie uwikłana³.

Odpowiedzią na ww. problemy oraz na jej polityczne „zaangażowanie” miało być niejako wzorowanie się na anglojęzycznym rozróżnieniu *policy vs politics* oraz próba stworzenia w Polsce nowoczesnej, demokratycznej administracji publicznej. Niestety analiza polityk publicznych jest relatywnie rzadko uprawiana na uniwersytetach w Polsce i dużo częściej spotkać można ją jako naukę w kręgu anglosaskim.

³ Patrz szerzej w R. Szarfenberg (2018).

Znamienne jest także to, że występowała ona jako polska subdyscyplina nauk społecznych przez bardzo krótki okres.

Nie ulega jednak wątpliwości, że analizując historię polskiej polityki senioralnej, należy wskazać jej związek z polityką publiczną. Po pierwsze, można zauważyć to, że powstała ona z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2013 roku. Co jednak chyba istotniejsze, w modelowych założeniach wyłączono z jej katalogu tematycznego politykę emerytalno-rentową, co silnie pozycjonowałoby tę politykę jako politykę społeczną. Po trzecie, polityka ta skutkowałą początkowo powstaniem nowych aktów prawnych, promowaniem aktywności społecznej oraz kładła nacisk na ochronę zdrowia. Było tak pomimo tego, że jedna z pierwszych definicji polityki senioralnej, wskazywała, iż jest to „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” („Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”). Słowo „godne” w swoim zakresie etymologicznym oznaczać może także, oraz wydaje się, że powinno, wystarczające środki do życia i zmniejszanie ubóstwa ekonomicznego.

Polityka czy polityki senioralne? – pomiędzy jedno- a wielopasmowością – możliwa analiza procesu w perspektywie badacza

Pośród badaczy nauk politycznych nie od dziś toczy się debata na temat różnicy pomiędzy polityką, polityką publiczną oraz polityką społeczną. Kluczowe kwestie zostały wskazane powyżej. Zapoczątkowana polityka senioralna w Polsce – w dużej mierze kładąca nacisk na aktywność i zdrowie seniorów – klasyfikowana była częściej jako polityka publiczna. Nie należy jednak zapominać o tym, że po zwycięstwie Zjednoczonej Prawicy w 2015 roku polityka senioralna powiększona została o niespotykane dotąd świadczenia socjalne dla seniorów – 13. oraz 14. emeryturę (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Seniorzy). Dodatkowo, nie należy także zapominać o politycznym (*politics*) akcencie programów społecznych i powiązaniu z ideowym podłożem tworzących ich decydentów politycznych. Niestety wiele programów społecznych posiada takie uwarunkowania, co jest charakterystyczne dla braku tradycji państwa prawa w Polsce i braku ciągłości niepartyjnych polityk publicznych (zob. raport Hausner i Mazur: 2015).

Zdaniem autora, najważniejszymi wyzwaniem dla badaczy nauki o polityce i administracji a także nauk pokrewnych, będzie dostrzeganie potrójnej optyki każdorazowej polityki. Po pierwsze, będzie to analiza kwestii socjalnych, możliwości obciążenia budżetu państwa oraz kwestii tradycyjnie rozumianych dla polityków społecznych. Nadal istotnymi i żywotnymi interesami dla każdego procesu zarówno socjalnego, jak i państwowotwórczego, będzie pomoc ludności w wychodzeniu z ubóstwa, samotności, wykluczenia i szeroko ujmowanej niepełnosprawności społecznej. Po drugie, optyka założeń modelowych polityki publicznej, zwłaszcza charakterystycznych dla kręgu anglosaskiego, powinna być pomocna w spełnieniu pewnych wytycznych normatywnych w budowaniu nowoczesnych polityk państwowych – m.in. zgodność

z zasadami konstytucyjnymi, hierarchią aktów prawnych, braku sprzeczności logiki prawa oraz jego przejrzystości dla obywateli. Dodatkowo warunkiem jest to czy osoby-instytucje tworzące prawo i świadczące usługi dla ludności czynią to, stosując zasady powszechności, transparentności, rozliczalności oraz gospodarności. Po trzecie jednak, to co jest tak naprawdę polityką, nigdy nie zniknie z agendy polityki społecznej i publicznej, i zawsze istotne będzie oszacowanie tego, w jakich wartościach i jakiej *de facto* ideologicznej rodzinie dana polityka jest tworzona. Jeśli tutaj nie byłoby to możliwe do wskazania przez brak takich przesłanek oraz pełną powszechność i ciągłość programów, to uprawdopodobniona teza byłaby taka, że jest to polityka mogąca poszczycić się mianem publicznej.

Zakończenie i konkluzje

W artykule podjęto próbę analizy złożoności pojęcia polityki senioralnej. Po pierwsze, najważniejszym celem badawczym było ukazanie różnych podmiotów prowadzących politykę senioralną oraz jej definicyjne niedookreślenie. Podstawowym problemem jest tutaj utworzenie pojęcia polityki senioralnej obok tradycyjnie rozumianej polityki wobec starości oraz polityki wobec osób starszych. Polityka senioralna obejmuje te dwie kwestie, jednakże mocniej zauważalna jest w niej polityka wobec osób starszych – co opisane jest w literaturze. Zastanović też można byłoby się nad racjonalnością tworzenia takiego pojęcia. Po drugie, dostrzegalna jest także zmiana przedmiotowa polityki senioralnej w Polsce skutkująca poszerzeniem katalogu polityki senioralnej o działania pokrewne i charakterystyczne dla polityki emerytalno-rentowej.

W kontekście podmiotów i systemów, w których polityka senioralna występuje, należy wskazać, że możliwe jest jej wyróżnienie w klasycznej definicji systemu politycznego, jaki subpaństwowych systemów politycznych. Przez to założona hipoteza weryfikuje się pozytywnie. Politykę senioralną prowadzi aparat państwa, partie polityczne oraz grupy formalne i nieformalne występujące w tym systemie. Często, choć nieznamienną kwestią jest to, że aparat państwa prowadzić będzie inną politykę senioralną niż partie polityczne. Warto też wskazać na to, że organizacje społeczne silnie wspierają duże samorządy gminne w usługach społecznych dla seniorów.

Bibliografia

Literatura

- Antoszewski Andrzej. 2004. *System polityczny*. W: *Leksykon politologii*, Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.): 439–441. Wrocław: Alta2.
- Bujwid-Kurek Ewa. 2019. „Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka”. *Horyzonty Polityki* 10/30 (2019): 26–38. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.

- Dahl Robert, Bruce Stinebrickner. 2007. *Współczesna analiza polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner Jerzy, Stanisław Mazur (red.). 2015. *Państwo i my: osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Jasiński, Tadeusz. 2023. *Ostateczne rozwiązanie kwestii staruchów*. „NIE”. W. Kuchany (red.), 34/2023: 3.
- Maj Przemysław, Waldemar Paruch. 2008. „Pojęcie »system polityczny« w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne”. *Polityka i Społeczeństwo* 5 (2008): 66–84.
- Rajkiewicz Antoni. 1996. *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna*, Antoni Rajkiewicz, Joanna Supińska, Mirosław Księżopolski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Interart.
- Siekłucki Dominik. 2018. *Wprowadzenie do analizy systemu politycznego państwa*. W: *Systemy polityczne 1. Podręcznik akademicki*, Marek Bankowicz, Beata Kossowska-Gąstoł (red.), 17–44. Kraków: WUJ.
- Szarfenberg Ryszard. 2018. *Pojęcie polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*, Grażyna Firlit-Fesnak, Jacek Męcina (red.), 25–38. Warszawa: PWN.
- Szatur-Jaworska Barbara. 2015. „Polityka senioralna w Polsce – analiza agendy”. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje* 3 (2015): 47–75.
- Szatur-Jaworska Barbara. 2018. *Polska polityka senioralna*. W: *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej*, 94–118. Warszawa: IPS.

Źródła internetowe⁴

- „Małopolski Tele-Anioł”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://www.malopolska.pl/teleaniol/o-projekcie>
- „Program KO 2019”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://demagog.org.pl/wp-content/uploads/2019/10/Koalicja-Obywatelska-2019.pdf>
- „Program Prawa i Sprawiedliwości, Bezpieczna Przyszłość Polaków – Program PIS”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://pis.org.pl/dokumenty>
- „Program Prawa i Sprawiedliwości 2019”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://pis.org.pl/dokumenty>
- „Program wyborczy Koalicja obywatelska – 100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://100konkretow>
- „Program wyborczy LEWICA – bezpieczny senior”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://lewica2023.org/program-wyborczy-kw-nowa-lewica/#BEZPIECZNY-SENIOR>
- „Seniorzy”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://www.gov.pl/web/rodzina/seniorzy>
- „Ulgi w komunikacji miejskiej w Krakowie”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. http://krakow.pl/bezbarier/ulgi_i_uprawnienia/2505,artykul,komunikacja_miejska.html
- „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://das.mpips.gov.pl/source/Dlugofalowa%20Polityka%20Senioralna%20w%20Polsce%20na%20lata%202014-2020%20w%20zarysie.pdf>

⁴ Wszystkie dane ze stron internetowych pobrano w dobrej wierze i zastosowano o nich najszerszy możliwie opis bibliograficzny.

Zych Adam A. 2019. „Współczesna polska polityka senioralna – deklaracje i działania”. *Praca Socjalna* 5 (2019): 103–125. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. DOI: 10.5604/01.3001.0013.7260.

Contemporary polish senior policy – political system optics

Abstract

The aim of the article was to analyse the definitional possibilities, object-oriented and subject-oriented, of senior politics, in the optic of the political system. The argument was mainly based on the definition of the political system by Jerzy Kowalski. The author also reflected on the complexity of the notion of senior policy taking into account the concepts of politics, social policy and public policy. The adopted research hypothesis assuming that senior policy is carried out by different elements of the political system and by different political systems verifies positively. The correlation of the definition with the level of the political system and the possibility of specifying the key actors on the public agenda should be noted in these considerations.

Keywords: Senior politics, political system, political parties, state

Aleksandra Dudzik*

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0009-0005-5888-2602

Działania organizacji społecznych w systemie pomocowym Polski w latach 1944–1989

Wprowadzenie

Działania systemu pomocowego są odpowiedzią na problemy występujące w społeczeństwie. Obywatele Polski w latach 1944–1989 borykali się z licznymi trudnościami. Na początku próbowali przetrwać na wyniszczonych II wojną światową ziemiach. Warto pamiętać, że w omawianym okresie Polacy znaleźli się w sowieckiej strefie wpływów – co oddziaływało na jakość życia, a w późniejszych latach doprowadziło do rosnących napięć społecznych. Z kolei to ożywienie obywateli Polski było jedną z przyczyn wystąpienia „odwilży październikowej”, która dała nadzieję na poprawę warunków życiowych społeczeństwa.

Pojęcie pomocy społecznej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zostało zdefiniowane na łamach czasopisma „Opiekun Społeczny” (Wąsowski 1978: 3–4) i rozumiane jest jako „element systemu zabezpieczenia społecznego, zorganizowany system, realizowany przez państwo i zmierzający, za pomocą szerokiego zespołu środków, do zagwarantowania obywatelom możliwości zaspokojenia ich społecznie uzasadnionych potrzeb”. Natomiast Beata Ziębińska ukazuje współczesne ujęcie pomocy społecznej jako rodzaj racjonalnego i planowanego działania państwa przy wsparciu organizacji społecznych w celu zaspokajania indywidualnych potrzeb społeczeństwa. Wszelkie podejmowane aktywności wychodzą naprzeciw występujących w społeczeństwie trudności, a działania finansowane są z dochodu narodowego (Ziębińska 2022: 119).

* dudzik.aleksandra@doktorant.uken.krakow.pl

Termin „organizacja społeczna” to szerokie pojęcie, które obejmuje liczne instytucje zawodowe, spółdzielcze, dobroczynne oraz samorządowe. Krzysztof Bojarski (2017: 29) pisze, że: „są zrzeszeniami obywateli, powstałymi w celu realizacji podstawowych praw obywateli do zrzeszania się i wyrażania swojego zdania i opinii. Są także wyrazem szeroko rozumianej zasady pluralizmu politycznego, bez względu na to, czy są one sformalizowane czy też nie”. Prowadzą one działalność z zakresu funkcji społecznych, politycznych, ekonomicznych lub psychologicznych.

W okresie Polski Ludowej organizacje społeczne pełniły ważną rolę w uzupełnianiu powinności władz państwowych poprzez wsparcie finansowe administracji publicznej, kierowanie działalnością opiekuńczo-oświatową, leczniczą, edukacyjną oraz wychowawczą. Ponadto pomagały zaspokajać podstawowe potrzeby życiowe społeczeństwa, zapewniając dostęp do żywności, odzieży, tekstyliów czy miejsc noclegowych. Wspierały osoby niebędące w stanie samodzielnie funkcjonować. Dbały o integrację społeczeństwa, a także rozwój kulturalny jednostek. Lata 1944–1989 są zapamiętane jako czas, w którym ograniczano aktywność społeczną. Mimo wszystko organizacje te stanowiły solidne uzupełnienie systemu pomocowego Polski.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, w jaki sposób działania organizacji społecznych wspierały system opieki społecznej w latach 1944–1989. Pytania badawcze, które posłużą analizie, brzmią następująco: jakie organizacje społeczne prowadziły działania pomocowe na rzecz obywateli Polski? Jakie formy wsparcia były realizowane przez organizacje społeczne od zakończenia II wojny światowej do transformacji ustrojowej? Jak władza wpływała na funkcjonowanie organizacji społecznych w poszczególnych okresach Polski Ludowej – ratownictwa, stalinizmu oraz rekonstrukcji? Artykuł ma charakter przeglądowy, opiera się na analizie danych zastanych – aktów prawnych oraz prezentuje ustalenia naukowe nawiązujące do podejmowanej tematyki.

Główną metodą badawczą wykorzystaną na potrzeby stworzenia niniejszej pracy jest metoda badania dokumentów, która w swojej istocie polega na gromadzeniu, selekcji i naukowej interpretacji treści. W artykule poddano analizie najważniejsze informacje dotyczące działalności organizacji społecznych z okresu Polski Ludowej.

Lata 1944–1989 podzielone zostały na trzy okresy ze względu na dokonujące się przeobrażenia w systemie politycznym, których konsekwencją było również zmieniające się położenie tych organizacji, zakres ich swobód, czy też rola, jaką odgrywały w systemie pomocowym w Polsce. Okres ratownictwa, który przypadł na lata 1944–1948, wyróżniał się dużą autonomią działania zrzeszeń społecznych. Organizacje te funkcjonowały w celu poprawy warunków życia na wyniszczonych II wojną światową ziemiach. W pierwszej kolejności starały się zaspokoić podstawowe potrzeby ludności, a także współpracowały z organizacjami zagranicznymi, aby zwiększyć możliwość niesienia pomocy potrzebującym. Drugi etap, czyli okres stalinizmu przypadający na lata 1948–1955, charakteryzuje się ograniczaniem lub likwidowaniem organizacji społecznych. Władze niechętnie były wszelkim działaniom dobroczynnym, które wynikały z inicjatywy społeczeństwa lub Kościoła katolickiego. Ostatnim okresem jest rekonstrukcja, która nastąpiła w latach 1956–1989. W etapie tym można dostrzec odrodzenie się działalności organizacji społecznych

oraz (niezależną od władz) swobodę działania. W czasie trwania tego okresu zrzeszenia dobroczynne współpracowały z instytucjami samorządowymi, dzięki czemu większa liczba potrzebujących mogła skorzystać z niesionej pomocy. Powyższy podział znajduje również odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu między innymi w periodyzacji zaproponowanej przez Mikołaja Brenka w „Organizacji pomocy społecznej 1918–2018 w Polsce” (2018: 108).

Formy wsparcia udzielane przez organizacje społeczne – okres ratownictwa w latach 1944–1948

Czasy, które nastąpiły po II wojnie światowej, były niewątpliwie jednym z trudniejszych etapów w dziejach historii Polski. Ludność zmagająca się z głodem, brakiem podstawowych dóbr, osieroconymi dziećmi, kalekami, a także osobami starszymi pozbawionymi opieki. Jednakże w tym właśnie okresie nasiliła się działalność dobroczynna w Polsce. Organizacje społeczne przy wsparciu zagranicznych zrzeszeń oraz społeczeństwa inicjowały działania, które miały na celu wzmocnienie, a także wydobywanie z kryzysu najbardziej potrzebujących osób.

Należy pamiętać, że wojna przyniosła ogromne straty w liczbie ludności (tabela 1). Śmierć ponieśli lekarze, dentyści, nauczyciele, księża, a przede wszystkim żywciele rodziny. Reasumując, ludzie, którzy z punktu widzenia społecznego są niezbędni do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa.

Tabela 1. Ludność Polski w latach 1921–1970 (w tys.)

Stan na dzień	Ogółem	Gęstość zaludnienia
30 IX 1921	21 177	70
9 XII 1931 388 634 km ²	32 157	83
31 VIII 1939 389 720 km ²	35 339	90,7
1 III 1943 294 623 km ²	27 828	102
14 II 1946 312 677 km ²	23 930	77
3 XII 1950	25 008	80
6 XII 1960 311 730 km ²	29 776	95
31 XII 1970	32 658	104

Źródło: Grabowski 2018: 31

Jak pisze Józef Majka (1961: 68), po wojnie zanotowano ogromne spustoszenie wśród dzieci i młodzieży do 18. roku życia. Przed wojną wskaźnik dla tej grupy wiekowej wynosił 45%, natomiast liczba ta w roku 1945 stanowiła już tylko 34% (Majka 1961: 68–70). Konflikt zbrojny przyniósł za sobą spadek przyrostu naturalnego. Autor wspomina, iż prawie 25% całej ludności polskiej potrzebowała pomocy ze względu na sytuację zdrowotną, materialną lub repatriację. Około 700 tys. ludzi w wieku produkcyjnym było zupełnie niezdolnych do pracy. Zostali oni pozbawieni jakiejkolwiek opieki, a więc znaleźli się na całkowitym utrzymaniu państwa lub względnie organizacji społecznych.

W tym miejscu warto wspomnieć o startach gospodarczych. Według danych zebranych przez Annę Janicką (2020: 57–58) w wyniku II wojny światowej majątek narodowy zmniejszył się o 38%, zniszczono znaczną część kapitału, nieruchomości, zapasy, a także aparat produkcyjny oraz wymienny. Unicestwiono około 65% zakładów przemysłowych. Uprawa rolnictwa również była utrudniona ze względu na zaminowanie ziem oraz powodzie z 1946 i 1947 roku. Grunty zostały zdewastowane, zmniejszyły się plony. Brakowało materiału siewnego, nawozów, narzędzi rolniczych. Straty były zauważalne także w liczbie zwierząt gospodarskich. W latach 1939–1945 liczba koni zmalała o 57%, bydła o 67%, natomiast trzody chlewnej o 57% (Roszkowski 2007: 170–172). Spadek w produkcji, a także szkody poniesione w rolnictwie były bezpośrednią przyczyną powszechnego niedoboru artykułów pierwszej potrzeby i żywności.

Wspomniany wcześniej Józef Majka (1961: 73–78) sklasyfikował organizacje dobroczynne działające po II wojnie światowej wraz z zakresem udzielanych przez nie form wsparcia. Zaznaczył także, iż znacznie zmniejszyła się liczba tych instytucji. W 1939 roku funkcjonowało ich 1511, natomiast po wojnie aktywnych było już tylko około 550. Wzorując się na ustaleniach Majki, można sklasyfikować organizacje dobroczynne w następujący sposób:

1. Polski Czerwony Krzyż, Centralny Komitet Opieki Społecznej (zlikwidowany w 1949 roku) – organizacje te obdarzone były specjalnymi przywilejami ze względu na status wyższej użyteczności publicznej.
2. Organizacje o charakterze religijnym, takie jak Caritas czy Centralny Komitet Żydowski – prowadziły akcje opiekuńcze, pomocowe oraz działalność dobroczynną.
3. Organizacje dobroczynne o charakterze politycznym, między innymi: Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Chłopskie Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, organizacje związane z partiami politycznymi – obok działalności dobroczynnej prowadziły także aktywność polityczno-wychowawczą.
4. Organizacje pomocowe dla ściśle określonej grupy społecznej, np. Związek Inwalidów Wojennych RP, Związek Byłych Więźniów Politycznych oraz towarzystwa: Towarzystwo Gniazd Sieroconych, Towarzystwo Burs i Stypendiów, Towarzystwo „Patronat”, Towarzystwo Przyjaciół Młodzieży Szkół Wyższych.
5. Organizacje młodzieżowe, między innymi Związek Harcerstwa Polskiego, Młodzież Czerwonokrzyska.

6. Organizacje, które prowadziły akcje dobroczynne „przy okazji” swojej działalności, między innymi: Społeczno-Obywatelska Liga Kobiet, Związki Zawodowe, Związek Samopomocy Chłopskiej (Majka 1961: 73–78).

Na łamach czasopisma „Opiekun Społeczny” („Kronika i sprawy bieżące...” 1947: 88–90) zwraca się także uwagę na organizację społeczną Polska YMCA, która jako pierwsza inicjowała transporty pomocy rzeczowej z Zachodu oraz prowadziła akcje dożywiania. Tworzyła obozy letnie i wypoczynkowe dla dzieci oraz dorosłych, gdzie podopieczni spędzali czas wolny na chłonięciu wartości zdrowotnych. Prowadziła działania świetlicowe dla chłopców, w których rozwijane były ich zainteresowania. Inne przedsięwzięcie zrzeszenia to akcja dożywiania młodzieży szkolnej oraz akademickiej (był to posiłek w formie śniadania, obiadu lub podwieczorku). Kolejną udzielaną formą wsparcia było organizowanie świetlicy dla dorosłych, gdzie krzewiono działania społeczno-towarzyskie bez udziału alkoholu. Inicjowano również akcje kulturalno-oświatowe, czyli dokształcano ludność poprzez prowadzenie różnorodnych kursów w zależności od ich zainteresowań. W ramach działalności organizacji prowadzono również jadłodajnie oraz zapewniało mieszkania.

W pierwszej kolejności działaniami podejmowanymi przez organizacje społeczne w omawianym okresie były wszelkie akcje ratownicze. Zrzeszenia zapewniały ciepły posiłek, zabezpieczały przed zimą, udzielały dostępu do pomocy lekarskiej, dawały wsparcie o charakterze profilaktycznym. W sprawozdaniu Jana Rutkiewicza odnośnie do organizacji opieki społecznej w Warszawie, który został umieszczony na łamach czasopisma „Opiekun Społeczny” (1947: 197–210), znajduje się opis działań pomocowych dla wyniszczonej wojną stolicy. Autor opisuje zadania, które wymagały akcji natychmiastowych. Z drugiej jednak strony skupia się na konieczności opieki zakładowej dla osób, które będą potrzebowały pomocy na dłuższy okres, tj. osierocone dzieci, osoby starsze i z niepełnosprawnościami. Pomocą dla najmłodszych było wspieranie rodzin wielodzietnych, dożywianie uczniów w placówkach edukacyjnych, prowadzenie bezpłatnych kolonii i półkolonii oraz świetlic. Repatrianci natomiast mogli liczyć na punkty żywnościowe, domy noclegowe, schroniska oraz punkty informacyjne. Dla osób okaleczonych wskutek działań wojennych prowadzono opiekę medyczną i rehabilitację. Natomiast pozostałym osobom zapewniało badania profilaktyczne oraz zabezpieczano ich przed chorobami, np. poprzez szczepienia na gruźlicę. Ostatnim obszarem wspierania były wszelkie czynności społeczno-wychowawcze, które miały na celu walkę z żebractwem, alkoholizmem, prostytutką, a także ochronę zdrowia kobiet ciężarnych. Wszystkie prowadzone działania były możliwe głównie dzięki ofiarności drugiego człowieka. To ukazywanie się cech ludzkich, takich jak życzliwość, dobroć, braterstwo czy troska sprawiły, że społeczeństwo polskie było zdolne utworzyć atmosferę wzajemnej bliskości i współpracy (Rutkiewicz 1947: 197–210).

Zrzeszenia społeczne w Polsce nie były osamotnione w swoich działaniach, bowiem do czynności ratowniczych przyłączały się organizacje zagraniczne. Jak wspomina Mikołaj Brenk, Polacy mogli liczyć na następujące formy wsparcia:

- zapewnienie odzieży, obuwia, koców, kołder, tekstyliów,
- zaopatrzenie w żywność,

- zapewnienie sprzętu wykorzystywanego w przemyśle (ciężarówki, lokomotywy, sprzęty telefoniczne i górnicze),
- zaopatrzenie w sprzęt sanitarny, wyposażenie szpitali,
- zapewnienie sprzętu kuchennego, maszyn do szycia, narzędzi szewskich,
- zaopatrzenie w sprzęt rolniczy – traktory, nawozy, nasiona, konie, krowy mleczne,
- dożywianie dzieci w szkole,
- doposażanie kolonii letnich,
- dostarczanie lekarstw, materiałów opatrunkowych, narzędzi chirurgicznych, mleka proszku, tranu,
- zapewnienie mydeł oraz zabawek dla zakładów opiekuńczych,
- przekazywanie przyborów szkolnych, słodczy,
- organizowanie wycieczek zagranicznych dla dzieci, młodzieży, studentów, profesorów,
- organizowanie paczek z darami dla polskich dzieci przez osoby prywatne z Zachodu (Brenk 2014: 132–136).

Akcja ratownicza dla wycieńczonego społeczeństwa polskiego po II wojnie światowej obejmowała szereg form wsparcia. Głównie były to działania zapewniające możliwość przetrwania. Udzielana pomoc dawała ponadto szansę na odbudowywanie przemysłu i rolnictwa na wyniszczonych ziemiach polskich. Nade wszystko warto zwrócić uwagę na heroiczną walkę organizacji społecznych (tych krajowych, jak i zagranicznych) w trosce o dobro drugiego człowieka. Bez zdolności do samoorganizacji środowiska, ofiarności i pracy, często ponad swoje siły, trudno byłoby przetrwać ludności polskiej w tym krytycznym okresie. Niestety, ustrój komunistyczny zakładał, że wszelkie problemy społeczne znikną, co doprowadziło do likwidacji zrzeszeń dobroczynnych po roku 1948, uznawanych w tej ideologii za niepotrzebne.

Zanik działań społecznych – stalinizm w latach 1948–1955

Sfałszowane wybory parlamentarne, które miały miejsce 19 stycznia 1947 roku, poprzedziły okres stalinizmu przypadający na lata 1948–1955. Władze zakładały, że opieka społeczna nie będzie potrzebna, gdyż wszyscy obywatele, jeśli tylko chcą, mogą podjąć pracę, a co za tym idzie, będą posiadać odpowiednie środki do życia. Tym samym ograniczono do minimum, a właściwie zrezygnowano z pomocy inicjowanej przez organizacje społeczne. Wstrzymano także działania instytucjonalne, w tym zawieszono profesję opiekuna społecznego oraz zatrzymano kształcenie kadr.

W fazie ratownictwa powojennej Polski organizacje pozarządowe w ogromnej mierze przyczyniły się do pomocy obywatelom zniszczonego kraju. Niestety w dalszych latach władze skutecznie wpłynęły na zmianę w tym zakresie. Mikołaj Brenk (2018: 73) podjął się wyjaśnienia kwestii dotyczących tychże instytucji w okresie stalinizmu. Jak wspomina, od 1947 roku władze podjęły się „reformowania” organizacji społecznych. Większość z nich zlikwidowano, inne scalano, narzucając cele statutowe

i podporządkowując je przedstawicielom państwa. Kolejne pozostawiano, ale wedle ściśle określonych przez organy naczelne kraju zasad.

Tabela 2. Działania władz względem wybranych organizacji społecznych

Organizacja	Działanie państwa względem organizacji
Polski Czerwony Krzyż (PCK)	– Zakres działalności ograniczono do prowadzenia kursów sanitarnych oraz działań promujących zdrowy styl życia. – Pozbawiono możliwości działań leczniczych.
Chłopskie Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci	– W maju 1949 roku scalenie organizacji w Towarzystwo Przyjaciół Dzieci (TPD). – Ograniczanie działań opiekuńczych względem dzieci. – Prowadzono pracę ideologiczną i wychowawczą.
Centralny Komitet Opieki Społecznej	– Jesień 1948 roku – likwidacja na poziomie lokalnym (przez zarządy miast, starostwa oraz rady narodowe), rozdawnictwo majątku organizacji na cele innych podmiotów. – 31 stycznia 1949 roku zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej o likwidacji CKOS.
Caritas	– Działania władz komunistycznych względem Caritas rozpoczęto w 1948 roku. – Państwo odmawiało przyznawania budynków na potrzeby dobroczynne. – Odbierano placówki opiekuńcze. – Ograniczanie dopłat na cele charytatywne – przeciwdziałanie tym założeniom. – Inwigilacja członków Caritas (podłuchy telefoniczne, kontrola korespondencji). – Od 1950 roku zmieniano kierownictwo oddziałów Caritas na członków wybieranych przez państwo – pełna kontrola władz komunistycznych. – Zakłady dla dzieci mogły wychowywać w duchu religijnym, przy okazji wychowania w duchu przywiązania do Państwa Ludowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brenk, Chaczko, Pląsek 2018: 73–75

W tabeli 2 ukazano mechanizmy działania władz w celu ograniczenia działalności zrzeszeń. W okresie stalinizmu uniemożliwiano reaktywowanie się organizacji społecznych, które istniały przed rokiem 1945. Tylko niektóre z nich mogły na nowo wznowić swoją aktywność, lecz na warunkach narzuconych przez organy naczelne państwa. Przykładem może być Społeczno-Obywatelska Liga Kobiet, która pierwotnie miała dążyć do poprawy socjalnej gospodyń domowych. Organy naczelne w roku 1947 zmieniły jej nazwę na Ligę Kobiet oraz nadały status wyższej użyteczności publicznej. Tym samym zmieniły jej funkcję na mobilizację polityczną (propagowanie ustroju socjalistycznego) i aktywizację produkcyjną kobiet (zarobek w przemyśle ciężkim). Ostatecznie wskutek działań tejże organizacji pracę w przemyśle, rolnictwie, handlu lub usługach podjęło ok. 200 tys. gospodyń domowych (Leś 2020: 158–160).

Gospodarka socjalistyczna w swoich założeniach wprowadziła zasadę pełnego zatrudnienia, a co za tym idzie powszechność i obowiązkowość pracy. Miało to prowadzić do większego zabezpieczenia społecznego, czyli do spadku liczby osób znajdujących się na marginesie społecznym. Jak wskazuje Tomasz Kazimierczak (2003: 177–180), zasada ta nie chroniła przed ubóstwem. W doktrynie państwa socjalistycznego nie było miejsca dla pojęcia „biedy” czy zagadnienia ludności na skraju wykluczenia społecznego, dlatego też nie tworzone odpowiednich instytucjonalnych ram pomocowych. Głoszono twierdzenie, iż „problemy pomocy społecznej w nowych warunkach ustrojowych znalazły się w gestii państwa, które je automatycznie rozwiąże” (Ratyński 2003: 246). Określenie uprawnienia do pomocy społecznej opierało się na zasadzie, że każdy ma prawo do pracy, a „kto nie chce pracować, niech też nie je” (Biblia Tysiąclecia: 2 Tes 3, 10). Oznaczało to, że osoby zdolne do podjęcia zatrudnienia nie potrzebowały korzystać z działań pomocowych. Z kolei uprawnieniem do starania się o opiekę społeczną było kryterium niemożności zawodowej. Zatem ze wsparcia mogły korzystać osoby starsze, z niepełnosprawnościami, nieuleczalnie chore, cierpiące na choroby psychiczne lub które były niezdolne do pracy w normalnych warunkach. Działania wspierające dla wymienionej grupy opierały się przede wszystkim na zapewnieniu możliwości zarobku w specjalnych zakładach. Tylko osoby całkowicie niezdolne do pracy mogły liczyć na umieszczenie w zakładach opiekuńczych.

Opieka społeczna w okresie stalinizmu została ograniczona do minimum. Działające lata wcześniej organizacje poddano likwidacji lub reorganizacji, podporządkowując tym samym cele statutowe do założeń wyznaczanych przez państwo. Władze w swoich dążeniach pragnęły zaniechać wszelkich form samoorganizacji społeczeństwa. Komunizm miał zapewnić obywatelom dostęp do pracy, co miało zniwelować wszelkie nierówności i problemy społeczne. Jak wiadomo, utopijna wizja do niczego nie prowadzi. Należy brać pod uwagę ograniczenia ludzkie, trudności życiowe, na które jednostka nie zawsze ma wpływ i choćby chciała, nie będzie mogła samodzielnie wyjść z kryzysu. Na szczęście władze komunistyczne w 1956 roku odstąpiły nieco od wyidealizowanych wizji i skierowały się w stronę rozwiązań w większej mierze dostosowanych do polskich warunków panujących w tym okresie.

Próba odbudowy systemu pomocowego w latach 1956–1989

Wizja władz, która zakładała, że pomoc społeczna będzie zbędnym obszarem polityki społecznej Polski Ludowej, nie sprawdziła się. Nastąpiło natomiast wiele czynników, które doprowadziły do częściowej liberalizacji sprawowania władzy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Impulsem do zmian była między innymi: śmierć Józefa Stalina oraz ujawnienie jego zbrodni, a także śmierć Bolesława Bieruta i nasilające się napięcia społeczne. Czynniki te wpłynęły na zmianę polityki wewnętrznej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wraz z nadejściem „odwilży gomułkowskiej” przyszedł zmiany również w zakresie działalności pomocy społecznej.

Pierwszą oznaką przemian stało się przywrócenie opiekuna społecznego oraz utworzenie Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej (1958). Ta pierwsza instytucja

miała za zadanie współpracować z organami władzy, administracją państwową, prokuraturą, sądami, szkołami, zakładami pracy oraz organizacjami społecznymi, które prowadzą działalność opiekuńczą (Dz. Urz. PRL, 1959 r., Nr 32, poz. 145). Współdziałanie to miało na celu rozwiązywanie oraz wydobywanie z trudnej sytuacji życiowej rodzin, dzieci, osób starszych oraz niezdolnych do pracy. W latach 1969–1973 przy ośrodkach zdrowia tworzone ośrodki opiekuna społecznego, w których zatrudniano pracowników socjalnych, prawników, psychologów, pedagogów czy socjologów – osoby te wspierały terenowych opiekunów społecznych (Wódz 1998: 47). Jak wskazuje Teresa Zbyrad, kolejną ważną zmianą w opiece społecznej było zlikwidowanie Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz przeniesienie spraw społecznych do utworzonego Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej (2014: 59). Dzięki temu zabiegowi połączyła się działalność opiekuńcza z leczeniem, co doprowadziło do utworzenia się służby medyczno-socjalnej. W ramach tej instytucji zajmowano się rozwiązywaniem problemów osób nieuleczalnie chorych poprzez umieszczanie ich w zakładach, uwzględniając też ich specjalne potrzeby. W zakresie działalności organizacji zwracano uwagę na rehabilitację chorych psychicznie i fizycznie oraz ludzi starszych. Zatem ośrodki zdrowia stały się miejscem zarówno pomocy medycznej, jak i socjalnej (Zbyrad 2014: 59–62).

W Polsce Ludowej po roku 1956 widoczne były działania organizacji społecznych, które w swoim statucie miały pełnić działalność socjalną. Jak wymienia Mikołaj Brenk (2017: 83), instytucjami tymi były przede wszystkim:

- Polski Komitet Opieki Społecznej (powstały 7 maja 1958 roku) – jego zadaniem było uzupełnianie działalności państwa w kwestii opieki społecznej. Inicjowano i zachęcano obywateli do niesienia pomocy potrzebującym, przede wszystkim osobom starszymi niezdolnym do pracy. Organizowano tzw. opiekunki domowe oraz pomoc sąsiedzką. Wspierano osoby poszkodowane wskutek klęsk żywiołowych. Zajmowano się także pomocą postpenitencjarną.
- Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem (powstałe w 1960 roku) – celem była działalność socjalna dedykowana osobom z niepełnosprawnościami. Popularyzowano wiedzę o niepełnosprawnościach oraz o specjalnych potrzebach osób z niepełnosprawnością. Prowadzono także działalność naukową.
- Liga Kobiet (protoplasta: Liga Kobiet Pogotowia Wojennego założona w 1913 roku) – organizacja miała za zadanie wspierać kobiety w zakresie prowadzenia domu, wychowania dzieci, podnoszenia poziomu wiedzy i kultury w życiu gospodarstwa domowego poprzez udział w zespołach usługowych, komitetach opiekuńczych czy za pomocą udzielanych przez specjalistów porad.
- Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów (powstały 5 czerwca 1975 roku) – przeważają działania socjalno-bytowe oraz kulturalne, tworzone kluby seniora, które wspierały jednostkę w aspekcie psychologicznym.
- Związek Harcerstwa Polskiego (powstały 1–2 listopada 1918 roku) – organizacja prowadziła działalność na rzecz drugiego człowieka „przy okazji” swojej działalności. Pomoc objawiała się najczęściej poprzez wspieranie rolników w czasie żniw czy niesienie wsparcia osobom starszym i chorym.

- Zrzeszenie Katolików Caritas (zastąpienie organizacji Caritas 23 stycznia 1950 roku) – głównym zadaniem było zarządzanie zakładami opiekuńczo-wychowawczymi, domami dziennego pobytu oraz kuchniami społecznymi (Brenk 2017: 83–84).

Na łamach czasopisma „Opiekun Społeczny” („Instrukcja w sprawie opieki społecznej...” 1985: 33–35) znalazła się informacja na temat działania Polskiego Czerwonego Krzyża. Był on odpowiedzialny za organizację opieki nad chorymi w domu, głównie dla osób samotnych i najbardziej potrzebujących. Pomoc świadczyły siostry zatrudniane w PCK. Zgodnie z art. 2 Instrukcji NR 20/73 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 9 sierpnia 1973 roku w sprawie opieki społecznej nad chorym w domu (Dz. Urz. MZIOS Nr 16, poz. 86, z późn. zm.) punkty opieki powinny świadczyć usługi w zakresie podstawowej opieki higieniczno-sanitarnej, czyli poślanie łóżka, zmianę bielizny, kąpiel, zapobieganie odleżynom, a także pomoc w załatwieniu spraw fizjologicznych. Organizacja pełniła usługi zalecane przez lekarza, w tym mierzenie temperatury, podawanie lekarstw, stosowanie okładów oraz kompresów. Ostatnim wymienianym świadczeniem w „Instrukcji...” jest zaspokajanie potrzeb codziennych w opiece nad chorym poprzez utrzymywanie czystości w pokoju, zakup artykułów pierwszej potrzeby, przygotowywanie posiłków, karmienie, pranie bielizny, a także dbanie o powierzony sprzęt sanitarny.

W okresie aktywnego działania organizacji społecznych zrodziła się idea powstania *osiedlowych ośrodków służb społecznych*. Jak sugeruje Jan Rosner (1976: 23), miały one być odpowiedzialne za kompleksową opiekę nad rodziną, aranżację czasu wolnego, a także planowanie zbiorowe. W ramach działania osiedlowych ośrodków miał powstać dział pracy organizacji społecznych wraz z samorządem mieszkańców. Odpowiadałby on za tworzenie współpracy zrzeszeń dobroczynnych i terenowych opiekunów społecznych. W dalszej kolejności zajmowałby się inicjowaniem i pomocą w realizacji działalności samorządu mieszkańców, czyli osiedlowych służb społecznych (Rosner 1976: 23–24). Niestety koncepcja nigdy nie weszła w życie.

Śledząc losy działań pomocowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, już wtedy zwracano uwagę na korzyści płynące z reorganizacji systemu w kierunku działań zbiorowych. Domy pomocy społecznej funkcjonowały na pograniczu środowiskowej i instytucjonalnej formy wsparcia. Zwróciła na to uwagę Beata Ziębińska (2022: 127–129), która opisała świadczenia dla pensjonariuszy przy jednoczesnym udziale osób mieszkających w pobliżu. Przedsięwzięcie polegało na prowadzeniu rehabilitacji społecznej przy wsparciu działalności harcerskiej dzieci i młodzieży wspieranych przez przeszkolonych do tego wychowawców. Dodatkowo realizowano rehabilitację zawodową, która odbywała się za pomocą warsztatów pracy chronionej. Ludność miała sposobność podnosić kompetencje zawodowe, a co za tym idzie, dostała szansę na usamodzielnienie się. Świadczenia dla osób zamieszkałych w środowisku lokalnym to głównie umożliwienie skorzystania z ciepłego posiłku, usług pralniczych, zabiegów rehabilitacyjnych lub działalności kulturalnej ośrodka (mieszkańcy mogli się integrować poprzez wspólny udział w organizowanych wycieczkach) (Ziębińska 2022: 128–129).

Środowiskowe formy pomocy mogą przybierać wieloraki charakter, od pomocy finansowej do wsparcia w działaniach niepieniężnych. Kazimiera Wódz (1982: 43) zwraca uwagę na przewagę funkcji organizacji społecznych w sektorze usług. Wskazuje na prowadzenie przez te zrzeszenia takich form pomocowych jak: poradnictwo społeczno-prawne, wsparcie w załatwianiu spraw rentowych, świadczeń leczniczych, spraw alimentacyjnych, wsparcie w znalezieniu zatrudnienia dla osób opuszczających zakłady karne czy też organizowanie życia kulturalnego dla osób starszych w klubach seniora lub uniwersytetach trzeciego wieku. Organizacje społeczne zajmowały się również inicjowaniem opieki dla osób starszych, opieki nad chorymi w domu, tworzyły system wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami (zabiegi pielęgnacyjne, utrzymanie czystości w domu) (Wódz 1982: 43–46).

Najtrafniejszym podsumowaniem zmian w systemie pomocowym po 1956 roku są słowa Dariusza Zalewskiego, który określił je: „rehabilitacją opieki i pomocy społecznej” (2005: 115). Organizacje społeczne stały się doskonałym uzupełnieniem działań wydobywających ludzi z kryzysu. Integrowały mieszkańców, tworzyły akcje samopomocowe, kreowały wsparcie zarówno zakładowe, materialne, jak i w postaci usług. Dawały sposobność i szansę na rozwój człowieka oraz wyrównywały jego braki zarówno te bytowe, jak i społeczne. Okres rekonstrukcji szczególnie wpłynął na dalszy rozwój pomocy społecznej. Pozwolił na zbudowanie podstaw do stworzenia systemu pomocowego w III Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast organizacje społeczne stały się podwaliną dla współczesnego III sektora.

Zakończenie

Człowiek w przeciągu swojego życia często stawia przed sobą pytanie: „co by było, gdyby?”. Analiza doświadczeń funkcjonowania organizacji społecznych w okresie 1944–1989 skłania do refleksji: jak wyglądałaby obecna pomoc społeczna Polski oraz czy istniałby dzisiejszy III sektor?

Trudno jednoznacznie wskazać liczbę organizacji społecznych działających w latach 1944–1989 w systemie pomocowym Polski. Należy pamiętać, że w Polsce Ludowej fundacje zostały zlikwidowane poprzez wprowadzenie dekretu z 24 kwietnia 1952 roku (Dz.U. 1952 Nr 25, poz. 172), a możliwość ich odrodzenia pojawiła się dopiero u schyłku PRL, czyli w roku 1984, dzięki wprowadzeniu 6 kwietnia Ustawy o fundacjach (Dz.U. z 2023 r., poz. 166). Natomiast warto zwrócić uwagę na istnienie pewnych organizacji, które pomimo wspomnianego unormowania w dalszym ciągu prowadziły działalność. Były to między innymi: Polski Czerwony Krzyż lub społeczno-obywatelska Liga Kobiet. Funkcjonowały one jako stowarzyszenia, które po nowelizacji wprowadzonej dekretem z dnia 5 sierpnia 1949 roku o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach (Dz.U. 1949 Nr 45, poz. 335) podejmowały aktywność na rzecz sportu, kultury, nauki lub oświaty, a więc formalnie nie zaliczały się do systemu pomocowego.

W przedstawionych trzech okresach można zauważyć znaczące różnice w funkcjonowaniu tychże zrzeszeń. W pierwszym omawianym okresie –

ratownictwa – przypadającym na lata 1944–1989 ludność Polski zmagająca się ze skutkami II wojny światowej. Do pomocy przyłączyły się liczne organizacje dobroczynne, które wsparte przez zrzeszenia zagraniczne w swoich działaniach dążyły do zaspokajania najpilniejszych potrzeb. Instytucje społeczne w tym czasie w ogromnej mierze przyczyniły się do odbudowywania państwa Polskiego po II wojnie światowej, a także niwelowały negatywne konsekwencje działań zbrojnych dla społeczeństwa. Pozwoliły na zaspokojenie głodu, zabezpieczenie przed zimą, a także dawały szansę, aby w przyszłości na nowo odbudowywać rolnictwo, przemysł i usługi.

Niestety w drugim omawianym okresie – stalinizmu, który datuje się na lata 1948–1955 – można zauważyć działania władz w celu zlikwidowania wszelkich form pomocowych udzielanych przez organizacje społeczne. Aktywność Polskiego Czerwonego Krzyża ograniczono praktycznie do prowadzenia kursów sanitarnych, nie miał on prawa dłużej wykonywać funkcji leczniczej. Chłopskie Towarzystwo Przyjaciół Dzieci i Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci scalono i oddano w ręce władz państwowych. Zlikwidowano CKOS, lecz najradzykalniejsze działania prowadzone były przeciw organizacjom kościelnym – głównie Caritasowi. Instytucji odebrano placówki opiekuńcze, przeciwdziałano wszelkim działaniom charytatywnym, a nawet inwigilowano członków zrzeszenia. Omawiany okres był szczególnie trudny dla całego sektora pomocowego. Władze zakładały, że ustrój komunistyczny zagwarantuje wszystkim obywatelom godne warunki życia, przez co zniknie potrzeba istnienia opieki społecznej i wsparcia dla osób wykluczonych.

Z kolei próba odbudowy systemu pomocowego w latach 1956–1989 dała nadzieję na stworzenie sprzyjających warunków do rozwijania się opieki społecznej. Zrzeszenia działające w tym właśnie okresie przyczyniły się do stworzenia obecnych organizacji pożytku publicznego. Ukazały, w jaki sposób można skutecznie zastąpić instytucjonalną pomoc społeczną. Uwidocznily, w jaki sposób organizować wspólnotę, a także dały podwalinę do pracy socjalnej metodą środowiskową.

Konieczność periodyzacji lat 1944–1989 dla organizacji społecznych następuje ze względu na dokonujące się przeobrażenia w systemie politycznym Polski. W pierwszym omawianym okresie – ratownictwa – władze nie ograniczały funkcjonowania wspomnianych zrzeszeń. Dzięki autonomii, instytucje te mogły realizować cele statutowe i działalność dobroczynną w ustalony przez siebie sposób, co wpływało także na jakość prowadzonych akcji. W okresie stalinizmu władze skutecznie ograniczały funkcję zrzeszeń społecznych. Organizacje te musiały dostosowywać cele statutowe i działalność do nakazów płynących odgórnie, praktykować wedle ściśle określonych zasad, lecz zdarzało się, że mimo wprowadzanych „modernizacji” były likwidowane lub inwigilowane. W okresie rekonstrukcji liberalizacja władzy doprowadziła także do liberalizacji działań organizacji społecznych. Mogły się one rozwijać wedle swoich regulaminów, celów i idei, co pozytywnie wpływało na całe społeczeństwo, a także odciążało instytucjonalną opiekę społeczną w ówczesnej Polsce.

Warto zwrócić uwagę na wsparcie organizacji społecznych w systemie pomocowym w latach 1944–1989 oraz brać z nich przykład. Formy udzielanej pomocy w Polsce po transformacji ustrojowej poszły dość mocno w kierunku działań osłonowych, uzależniając tym samym beneficjentów od wsparcia państwa. Analizując

przeprowadzane przez organizacje pomocowe (w okresie 1944–1989) poczynania, ich skale oraz realny wpływ na poprawę warunków życia społeczeństwa, warto zastanowić się nad powrotem do przeszłości i ewaluowaniem tego, co już się sprawdziło. Działania osłonowe na dłuższą metę nie zadziałały, aktywizacja beneficjenta również nie przyniosła pożądanych rezultatów, a więc może warto spojrzeć wstecz i wyciągnąć odpowiednie wnioski?

Bibliografia

Akty prawne

- Dekret z 5.08.1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach, Dz.U. 1949 Nr 45, poz. 335.
- Dekret z 24.04.1952 r. o zniesieniu fundacji, Dz.U. 1952 Nr 25, poz. 172.
- Instrukcja NR 20/73 z 9.08.1973 r. Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie opieki społecznej nad chorym w domu, Dz. Urz. MZIOS z 1973 r. Nr 16, poz. 86, z późn. zm.
- Uchwała Nr 92 z 5.03.1959 r. Rady Ministrów w sprawie powołania opiekunów społecznych, M. P. z 1959 Nr 32, poz. 145.
- Ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2023 r., poz. 166.

Literatura

- Biblia Tysiąclecia. 2005. *2 List do Tesaloniczan*. Poznań: Wydawnictwo Pallottinum.
- Bojarski Krzysztof. 2017. „Organizacje społeczne i pozarządowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”. *Rocznik Samorządowy* 6: 26–42.
- Brenk Mikołaj. 2017. „System opieki społecznej w okresie Polski Ludowej (lata 1944–1989)”. *Biuletyn Historii Wychowania* 37: 79–91.
- Brenk Mikołaj, Krzysztof Chaczko, Rafał Płasek. 2018. *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Grabowski Waldemar. 2018. „Straty osobowe II Rzeczypospolitej w latach II wojny światowej Czy można ustalić dokładną liczbę?”. *Biuletyn IPN* 9 (154): 31.
- „Instrukcja w sprawie opieki społecznej nad chorym w domu”. 1985. *Opiekun społeczny* 3–4: 33–35.
- Janicka Anna. 2020. „Zniszczenia i straty wojenne poniesione przez rolnictwo województwa krakowskiego w wyniku II wojny światowej”. *UR Journal of Humanities and Social Sciences*, 3 (16): 57–58.
- „Kronika i sprawy bieżące”. 1947. *Opiekun społeczny* 2: 88–90.
- Leś Ewa. 2020. *Demontaż samoorganizacji społecznej i obywatelskiej w okresie stalinizmu 1947–1956 i limitowana wolność w latach 1957–1979*. W: *Dla Niepodległej. Obywatele i ich organizacje 1918 – 2020*, 157–169. Warszawa: Wydawnictwo Kancelaria Prezydenta RP.
- Majka Józef. 1961. „Rola dobroczynności w życiu społecznym i gospodarczym”. *Roczniki Filozoficzne* 2: 68–78.
- Roszkowski Wojciech. 2007. *Historia Polski 1914–2005*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Kaźmierczak Tomasz. 2003. *Służby społeczne i przedsiębiorczość społeczna – przemiany ładu instytucjonalnego*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśa (red.), 177–180. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Ratyński Władysław. 2003. *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce, t. 1*. Warszawa: Difin.
- Rosner Jan. 1976. „Teoria i praktyka polityki społecznej”. *Człowiek w pracy i w osiedlu* 3: 24.
- Rutkiewicz Jan. 1947. „Organizacja Opieki Społecznej”. *Opiekun Społeczny* (5–6): 197–210.
- Wąsowski Mieczysław. 1978. „Opieka społeczna czy pomoc społeczna (tradycja i współczesność)”. *Opiekun Społeczny* 2 (71): 1–10.
- Wódz Kazimiera. 1982. *Służby społeczne w Polsce: geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wódz Kazimiera. 1998. *Instytucjonalne bariery rozwoju środowiskowej metody pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Zalewski Dariusz. 2005. *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Zbyrad Teresa. 2014. *Od instytucji totalnej ku demokratycznej? Domy pomocy społecznej w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Ziębińska Beata. 2022. „O pomocy i opiece społecznej na łamach czasopisma *Opiekun społeczny* z lat 1970–1980”. *Praca Socjalna* 2 (37): 123–125.

Źródła internetowe

- Brenk Mikołaj. 2014. „Działania z zakresu ratownictwa społecznego w Polsce w latach 1944–1948”. *Biuletyn Historii Wychowania* (32): 121–136. Dostęp dnia: 5 listopada 2023 roku. <https://doi.org/10.14746/bhw.2014.32.8>

Social organizations of the aid system in Poland from 1944 to 1989

Abstract

This article concerns the aid activities carried out in Poland in the years 1944–1989 by social organizations. These institutions bring together individuals and groups to achieve the goals set before them, which usually take on a social character. During this period, social welfare was in the hands of the communist authorities, which also affected the activities of the organization, but in their essence, they should not be dependent on the state. The article consists of several parts. The first one is an introduction to considerations. The next part contains a description of the assistance activities of social organizations falling on the period, so-called “rescue” in the history of Poland, which came with the end of World War II in 1944–1948. The third part consists of reflections on the discussed institutions during period called “stalinism”, that is, in the years 1948–1955. The next section contains a description of the activities of social organizations during the reconstruction of the aid system in the Polish People’s Republic in the years 1956–1989. The fifth part is the ending, which contains the conclusions of the considerations contained in this article. At the end there is a list of literature used for the purpose of the work.

Keywords: social welfare, social organizations, assistance activities

Spis treści

Marek Klimek, Joanna Szczepaniak-Sienniak

- Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej w Polsce – najważniejsze założenia i ograniczenia 5
Deinstitutionalization of foster care in Poland – the most important assumptions and limitations

Mirosław Grewiński

- Punkty zwrotne i kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 roku 25
Turning points and directions of development of social policy in Poland after 1989

Katarzyna Głąbicka-Auleytner

- Praca socjalna i polityka społeczna jako obszar bezpieczeństwa socjalnego 55
Social work and social policy as an area of social security

Jacek Wojnicki

- Zadania z zakresu pomocy społecznej na poziomie gminnym – różnorodność rozwiązań 67
Tasks in the field of social assistance at the municipal level – diversity of solutions

Mirosław Karpiuk

- Świadczenie usług społecznych przez samorząd gminny 81
The provision of social services by commune self-government

Jerzy Krzyszkowski

- Terytorialno-administracyjne determinanty reformy lokalnej polityki społecznej. Przypadek przekształcania Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej w Centra Usług Społecznych 91
Territorial and administrative determinants of the reform of local social policy. The case of transforming municipal social welfare centers into social service centers

Valentin Constantinov

- The difficulties of the transition of the Republic of Moldova. The socio-economic and cultural premises 101

Victoria Stratan

- Educational assistance for Ukrainian refugee children and youth – a current multidimensional reality 117

Dominika Sozańska

- Miasto i wieś – dwa wyzwania dla lokalnej polityki społecznej 127
City and village – two challenges for local social policy

Renata Miszczuk

- Deinstytucjonalizacja opieki nad osobami starszymi
na przykładzie gmin wiejskich w województwie świętokrzyskim 137
Deinstitutionalization of care for the elderly people on the example
of rural communes in the Świętokrzyskie voivodeship

Doreen Basemera

- Cultural kaleidoscope: challenges and opportunities
for the local integration of refugees in Uganda 151

Jakub Siatka

- Współczesna polska polityka senioralna w ujęciu systemowym 167
Contemporary polish senior policy – political system optics

Aleksandra Dudzik

- Działania organizacji społecznych w systemie pomocowym Polski
w latach 1944–1989 175
Social organizations of the aid system in Poland from 1944 to 1989

Recenzenci

Recenzenci 2018-2024

dr hab. Marek Delong (PRz w Rzeszowie)
prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UMK)
dr hab. Agnieszka Hess (UJ)
dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW)
dr hab. Robert Jakimowicz (UEK w Krakowie)
dr hab. Danuta Kabat-Rudnicka (UEK w Krakowie)
dr hab. Dominika Kasprowicz (UJ)
dr hab. Bogusław Kotarba (URz)
dr hab. Tomasz Kubin (UŚ)
dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz (UAM)
dr hab. Julian Kwiek, prof. AGH (AGH)
dr hab. Krzysztof Łabędź (WSF-P „Ignatianum”)
dr hab. Paweł Malendowicz, prof. UKW (UKW)
dr hab. Jadwiga Mazur, prof. PANS (PANS w Krośnie)
dr hab. Arkadiusz Modrzejewski, prof. UG (UG)
dr hab. Jarosław Nocoń, prof. UG (UG)
dr hab. Rafał Ożarowski, prof. WSAiB (WSAiB, Gdynia)
prof. dr hab. Andrzej Pieczywok (UKW w Bydgoszczy)
dr hab. Danuta Plecka, prof. UMK (UMK)
dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego)
dr hab. Leszek Porębski, prof. AGH (AGH)
dr hab. Daniel Przastek (UW)
dr hab. Jolanta Puacz-Olszewska (PRz w Rzeszowie)
prof. Marci Shore (Yale Yniversity)
dr hab. Jerzy Stańczyk (WAT w Warszawie)
dr hab. Michał Strzelecki, prof. UMK (UMK)
dr hab. Piotr Swacha, prof. SGGW (SGGW w Warszawie)
dr hab. Monika Ślufińska, prof. UJ (UJ)
prof. dr hab. Jan Wiktor Tkaczyński (UJ)
dr hab. Łukasz Tomczak, prof. USz (USz)

