

Problemy Polityki Społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ
UNIwersYTET WARSZAWSKI
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ

Problemy Polityki Społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

KWARTALNIK

#24 (1) / 2014

WARSZAWA 2014

Publikacja finansowana przez
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk
i Instytut Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

RADA PROGRAMOWA

Antoni Rajkiewicz (honorowy przewodniczący) (PL),
Józef Orczyk (przewodniczący) (PL), Jolanta Supińska (wiceprzewodnicząca) (PL),
Julian Auleytner (PL), Stanisława Golinowska (PL), Tomasz Inglot (US),
Jeja-Pekka Roos (FI), Cezary Żołędowski (PL)

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Barbara Szatur-Jaworska (redaktor naczelna),
Maria Theiss (zastępca redaktor naczelnej),
Justyna Łukaszewska-Bezułska (sekretarz redakcji),
Piotr Błędowski, Juliusz Gardawski, Ryszard Szarfenberg

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim
Ewa Rydlewska

Redaktor statystyczny
Anna Kurowska

Redaktorzy tematyczni
teoria polityki społecznej – Ryszard Szarfenberg, metodologia polityki społecznej – Maria Theiss,
problemy pracy – Juliusz Gardawski, lokalna polityka społeczna – Piotr Błędowski,
zabezpieczenie społeczne – Gertruda Uścińska, polityka ludnościowa – Cezary Żołędowski,
polityka rodzinna – Anna Kurowska

Copyright by
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW

ISSN 1640-1808

Adres redakcji:
Nowy Świat 67, pok. 110
00-927 Warszawa
Tel./fax 0-22 826-66-52
www.problemyps.pl
www.problempolitykispolecznej.pl
problemy.ps@uw.edu.pl

Nakład 120 egz.
Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa.



Realizacja wydawnicza: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
Skład i druk: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
ul. Śniadeckich 8, 00-656 Warszawa
tel./fax 22 628-76-14
e-mail: wdnpan@wdnpan.pl, www.wdnpan.pl

Spis treści

Od Redakcji	9
Juliusz Gardawski, Jolanta Supińska, Leszek Gilejko (1932–2013)	11
STUDIA	
Julian Auleytner, <i>Polityka społeczna w naukowej myśli o przyszłości</i>	19
Maciej Cesarski, <i>Zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania platformą regionalnej spójności społecznej – kontrowersje wokół perspektywy Unii Europejskiej</i>	35
Paweł Hut, <i>Repatrianci i uchodźcy po 1991 r. w Polsce</i>	47
Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH	
Anna Ciepielewska-Kowalik, <i>Usługi opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. Pytania o rolę organizacji non profit w budowaniu spójności społecznej</i>	63
Marek Niezabitowski, <i>Znaczenie miejsca zamieszkania w życiu ludzi starszych. Aspekty teoretyczne i empiryczne</i>	81
RECENZJE	
Barbara Rysz-Kowalczyk, <i>O spójności społecznej i jej przestrzennym zróżnicowaniu (recenzja z: S. Golinowska, E. Kocot, Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych)</i>	105
Cezary Żołędowski, <i>O historii polityki społecznej w Polsce (recenzja z: P. Grata, Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania)</i>	113

Contents

Editorial	9
Juliusz Gardawski, Jolanta Supińska, <i>Leszek Gilejko (1932–2013)</i>	11
STUDIES	
Julian Auleytner, <i>Social policy in scientific thinking about the future</i>	19
Maciej Cesarski, <i>Sustainable living space as a platform for regional social cohesion</i> – <i>controversy on the EU perspective</i>	35
Paweł Hut, <i>Repatriates and refugees after 1991 in Poland</i>	47
FROM THE RESEARCH AND REPORTS	
Anna Ciepielewska-Kowalik, <i>Early childhood education and childcare services</i> <i>in Poland: non-profit organizations' contribution to social cohesion</i>	63
Marek Niezabitowski, <i>The significance of residential environment in life</i> <i>of elderly people. Theoretical and empirical aspects</i>	81
REVIEWS	
Barbara Rysz-Kowalczyk, <i>On social cohesion and its territorial diversity</i> (S. Golinowska, E. Kocot, <i>Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju</i> <i>społecznego kraju w przekrojach regionalnych</i>)	105
Cezary Żołędowski, <i>On the history of social policy in Poland</i> (P. Grata, <i>Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje</i> – <i>działania</i>)	113

Od Redakcji

Pierwszy numer „Problemów Polityki Społecznej” w roku 2014 otwiera wspomnienie o Panu Profesorze Leszku Gilejce, zmarłym pod koniec ubiegłego roku. Jolanta Supińska i Juliusz Gardawski żegnają Pana Profesora w imieniu środowiska socjologów i polityków społecznych. Wspominają Jego intelektualną i obywatelską biografię, której przewodnią linią było teoretyczne i praktyczne zainteresowanie stosunkami pracy i partycypacją pracowniczą (w tym szczególnie związkami zawodowymi). Przypominają także, że Profesor Leszek Gilejko należał do grona autorów naszego czasopisma. Przyłączamy się do serdecznych słów pożegnania i wyrazów uznania dla Jego dorobku.

Niniejszy tom naszego czasopisma nie ma charakteru monograficznego, choć w większości artykułów pojawiają się rozważania nawiązujące do przyszłości naszego społeczeństwa i przyszłości świata. W pierwszym spośród artykułów, które przekazujemy do rąk Czytelników, Julian Auleytner proponuje refleksję nad przyszłością polityki społecznej. Jej punktem wyjścia jest wskazanie najważniejszych globalnych wyzwań wynikających z problemów demograficznych świata, związanych z narastającymi konfliktami międzygeneracyjnymi oraz pogłębiającymi się różnicami społecznymi. Globalna polityka społeczna, zdaniem autora artykułu, powinna być tworzona ze świadomością naczelnego celu, jakim jest społeczna inkluzja. J. Auleytner, koncentrując się na przyszłości, wraca także do XIX-wiecznej przeszłości polityki społecznej na świecie, charakteryzując „punkty zwrotne istotne dla globalnej polityki społecznej”.

Zmianami, jakie prawdopodobnie będą miały miejsce w przyszłości, zajmuje się także inny autor niniejszego numeru. Maciej Cesarski analizuje w swoim artykule, w jakim kierunku zmierzają inicjatywy Unii Europejskiej na rzecz regionalnej spójności społecznej, powiązanej ze spójnością gospodarczą i terytorialną. Dochodzi przy tym do wniosku, że przyjmowany w polityce UE paradygmat wzrostu ekonomicznego nie sprzyja regionalnej spójności społecznej. Szanse poprawy tej spójności leżą w wyrównywaniu standardów przestrzeni zamieszkiwania w myśl koncepcji trwałego, zrównoważonego rozwoju.

Jednym z aspektów zmian demograficznych, jakim są migracje, zajmuje się Paweł Hut. W artykule zatytułowanym *Repatrianci i uchodźcy po 1991 r. w Polsce* przedstawia różne przyczyny rozwoju – i ograniczania – procesów migracyjnych. Analizuje także szczegółowo

instrumenty polityki migracyjnej stosowane w naszym kraju wobec repatriantów i uchodźców, gdyż uważa, że doświadczenia związane z napływem tych dwóch grup migrantów mogą być przydatne w logistyce przyjmowania w naszym kraju innych grup cudzoziemców. A to jest niewątpliwie jedno z ważnych wyzwań, jakie w niedalekiej przyszłości stoją przed Polską w związku ze starzeniem się ludności.

W dziale „Z warsztatów badawczych” przedstawiamy wyniki prowadzonych w Polsce badań nad sferą społeczną. Anna Ciepielewska-Kowalik, na podstawie analizy literatury przedmiotu, danych zastanych oraz własnych badań ilościowych i jakościowych w 46 organizacjach non profit, podejmuje próbę ukazania znaczenia rozwoju uniwersalnego systemu usług przedszkolnych dla zwiększania spójności społecznej w Polsce. Wskazuje ponadto na przemiany w modelu świadczenia i zarządzania tymi usługami oraz zmiany w podejściu systemowym do nich, które uwzględniają silniejszą partycypację organizacji non profit jako operatorów usług wczesnej opieki i edukacji. Jest to zatem artykuł poświęcony jednemu z rodzajów instrumentów polityki rodzinnej, do których przywiązuje się obecnie wielkie znaczenie w związku z procesem starzenia się ludności.

Ten proces demograficzny oraz społeczna sytuacja osób starszych stanowi punkt wyjścia zainteresowań badawczych Marka Niezabitowskiego. Autor przedstawia w artykule wyniki własnych badań nad tym, na jak różne sposoby ludzie starsi są związani ze swoim miejscem zamieszkania, analizuje też wyniki innych prowadzonych w Polsce badań empirycznych na ten temat. Porusza teoretyczne aspekty tego zagadnienia, wykorzystując przy tym kategorie teoretyczne gerontologii środowiskowej (*environmental gerontology*), takie jak *sense of place*, *place attachment* i *place dependence*, które wyjaśniają charakter i siłę psychologicznie nierozzerwalnych związków człowieka starego z jego miejscem zamieszkania.

Zachęcamy do lektury działu zawierającego recenzje książek. Tym razem są to dwie publikacje polskich autorów. Jedna zawiera propozycje teoretyczne i diagnozę spójności społecznej. Druga zaś dotyczy historii polskiej polityki społecznej.

Juliusz Gardawski

Jolanta Supińska

Leszek Gilejko
(1932–2013)

W listopadzie 2013 r. pożegnaliśmy profesora Leszka Gilejkę, bliskiego nam człowieka, który wytrwale budował mosty między socjologią a polityką społeczną, między badaniami naukowymi a misją społeczną. Przez pryzmat jego życia widać uwolnioną od schematów najnowszą historię Polski.

Leszek Gilejko urodził się 11 stycznia 1932 r. w Pułtusku. Wywodził się z zasłużonej rodziny nauczycielskiej. Jego ojciec, profesor gimnazjalny, był oficerem rezerwy i piłsudczykiem, walczył w 1939 r. i wzięty do niewoli trafił do oflagu. Losy rodziny bezpośrednio po wojnie nie były łatwe, ojciec Leszka Gilejki został posądzony o sprzyjanie podziemnej organizacji niepodległościowej, był przez pewien czas aresztowany, następnie pozbawiony prawa nauczania historii, zezwolono mu jednak na nauczanie rosyjskiego. Leszek Gilejko ukończył szkołę średnią w Pułtusku z wyróżnieniem, studiował w latach 1950–1953 w SGPiS, w 1954 r. podjął studia historyczne na Uniwersytecie Warszawskim i równoległe rozpoczął pracę w SGPiS. Jak wspominał w wywiadzie poświęconym swemu życiu, już w 1948 r., podczas nauki w szkole średniej wstąpił do ZMP, w pewnym stopniu wbrew rodzinie: „zaczynałem właściwie od początku jako człowiek działający aktywnie społecznie i mimo traumatycznych przeżyć bardzo wcześnie opowiedziałem się po stronie nowej władzy. Należałem do zbuntowanych przeciwko staremu światu i o to się spierałem, także w rodzinie”.

Od młodości identyfikował się z ideami socjalistycznymi, zwłaszcza bliskie były mu idee upodmiotowienia pracy i robotniczej partycypacji, a także idee równości społecznej. Tak to przedstawiał we wspomnianym wywiadzie: „Byłem zbuntowany przeciwko światu nierówności klasowych, przedwojennej nędzy [...]. Mój bunt nie szedł może we właściwym kierunku, ale był autentyczny. Byłem mocno zaangażowany i przekonany, że postępuję słusznie”. Gdy więc znaczna część pokolenia inteligencji związanej z ZMP porzuciła z czasem idee socjalizmu, Leszek Gilejko pozostał im wierny przez całe życie.

Przełom październikowy otworzył nowy rozdział w życiu Leszka Gilejki. Od tego czasu podjął bardzo aktywną działalność nie tylko naukową, akademicką, lecz także praktyczną: włączył się energicznie w działalność samorządów robotniczych. Umiejętność łączenia tych dwóch wymiarów aktywności stała się jego trwałą cechą. Jak mówił: „rok 1956 to był czas mojego drugiego buntu, lecz nie miał on charakteru buntu przeciwko ustrojowi, lecz na rzecz jego naprawy”. Kluczem do tej naprawy było, według młodych intelektualistów z kręgu, do którego należał Leszek Gilejko, upodmiotowienie pracy za pośrednictwem instytucji samorządu robotniczego, rozwijanej wówczas w Jugosławii i spontanicznie kształtującej się w Polsce. Publikował liczne artykuły propagujące samorządność, między innymi w „Polityce”. Jednocześnie współpracując z odrodzonym po październiku Instytutem Gospodarstwa Społecznego, rozpoczął badania empiryczne poświęcone samorządowi.

Działalność w sferze samorządu prowadził wraz z kilkorgiem przyjaciół w Komisji Samorządu Pracowniczego przy ówczesnej centrali związków zawodowych. Począwszy od 1958 r., wraz z ograniczaniem przez ówczesną władzę pola działalności samorządów, Leszek Gilejko szukał obszaru, w którym można by kontynuować badania i działalność praktyczną na rzecz upodmiotowienia świata pracy, odbiurokratyzowania procesów decyzyjnych w przedsiębiorstwach.

Głównym polem jego aktywności teoretycznej i praktycznej stały się stosunki pracy i związki zawodowe. W 1967 r. otrzymał stypendium we Francji, miał okazję współpracować z czołowym badaczem europejskich stosunków pracy i klasy robotniczej profesorem Alainem Tourainem. Był to czas dążeń robotników francuskich do partycypacji w zarządzaniu przedsiębiorstwami, czemu towarzyszyła ekspansja koncepcji syndykalizmu. Pobyt we Francji zaowocował pracą habilitacyjną Leszka Gilejki pt. *Związki zawodowe w kapitalistycznym społeczeństwie przemysłowym na przykładzie Francji*.

Z Francji Leszek Gilejko powrócił z przekonaniem, że wyzwania społeczeństwa przemysłowego są podobne w ładzie kapitalistycznym i w państwowym socjalizmie. Z tego wyciągał wniosek, że należy szukać nowej formuły związków zawodowych w Polsce. Powinny one zarówno bronić egzystencjalnych interesów pracowników, jak i sprzyjać partycypacji pracowniczej w zarządzaniu. Na wydarzenia roku 1970 odpowiedział artykułami postulującymi przywrócenie funkcji reprezentacji interesów pracowniczych przez związki zawodowe, a także wydaną w 1971 r. ważną książką na temat związków zawodowych w państwie socjalistycznym. W tej pracy odchodził od koncepcji związków zawodowych jako „pasa transmisyjnego” łączącego partię komunistyczną z klasą robotniczą.

W połowie lat 70. Leszek Gilejko zorganizował zespół badaczy, którzy podjęli szerokie badania świadomości klasy robotniczej. Po raz pierwszy w badaniach reprezentatywnych, za pomocą systematycznych metod badawczych, potwierdzono wyrażaną przez robotników chęć udziału w zarządzaniu, a zarazem ich krytyczny stosunek do partii, w tym do organizacji partyjnych na poziomie przedsiębiorstwa. Przedmiotem analiz teoretycznych Leszka Gilejki stało się zagadnienie demokracji w państwowym socjalizmie.

W sierpniu 1980 r. Leszek Gilejko pełnił funkcję dziekana Wydziału Ekonomiczno-Społecznego SGH. O tych czasach mówił: „starałem się też w zakresie, w jakim było to możliwe z racji pełnienia stanowiska dziekana, popierać działania [rodzącej się „Solidarność”], np. strajki”. W 1981 r. zdecydowanie poparł wysuniętą przez Jacka Kuronia ideę samorządu pracowniczego, wspierał ruchy demokratyzacyjne w partii. Prezentowane podczas zorganizowanej w Warszawie wielkiej debaty na temat samorządu stanowiska przewodniczącego regionu Mazowsze Zbigniewa Bujaka i Leszka Gilejki były bardzo bliskie, z tym że profesor Gilejko, jako reprezentant strony rządowej, podkreślał, iż zorientowani reformatorsko ludzie są nie tylko w „Solidarność”, lecz także w partii (tzw. struktury poziome). Leszek Gilejko uczestniczył w 1981 r. w pracach nad ustawą o samorządzie pracowniczym. Jak mówił, starał się „wpłynąć – z lepszym lub gorszym skutkiem – na środowisko decydenckie, by przyjęło pewne rozwiązania w sprawach samorządu pracowniczego”.

Od 1981 r. Leszek Gilejko podjął równoległe z pracą na SGPiS funkcję kierownika w placówce badawczej przekształconej z czasem w Instytut Badania Klasy Robotniczej działający pod auspicjami partii. Instytut ten odegrał bardzo ważną rolę w latach 80. Profesor wraz z grupą współpracowników rozpoczął badania, które stały się zacznem serii wydawniczej „Położenie klasy robotniczej w Polsce”, oceniane przez wielu jako manifestacja wewnątrzsystemowej opozycji. Ukazano tam kwestie: zdrowotną, mieszkaniową, a także przestępczości i patologii, oddając rzeczywistą sytuację społeczną polskich pracowników. W latach 80. Radio Wolna Europa cytowało dane z tych badań: publikacje były tak krytyczne wobec ówczesnej sytuacji, że po zmianie okładki mogłyby uchodzić za książki „drugiego obiegu”.

Przez całe lata 80. Instytut utrzymywał kontakt i współpracował z ludźmi ówczesnej opozycji. W pierwszym okresie stanu wojennego profesor Gilejko należał do tej grupy osób reprezentujących stronę rządową, która podejmowała różnorodne działania na rzecz ratowania „Solidarność”. Największą zasługą Leszka Gilejki w tym ponurym okresie była działalność na rzecz samorządu pracowniczego – jedynej oficjalnej instytucji, w której podziemna „Solidarność” akceptowała udział swoich członków. Wiedząc świetnie o tym, Leszek Gilejko zorganizował w swoim instytucie seminarium, które stało się forum spotkań liderów zakładowego samorządu z całego kraju. Sam był jednym z niewielu reprezentantów strony rządowej cieszących się wysokim autorytetem wśród liderów podziemnych komisji zakładowych „Solidarność”. Jednocześnie, zarówno w Instytucie Badania Klasy Robotniczej, jak i w SGH, profesor Gilejko inicjował i prowadził wiele badań empirycznych z zakresu stosunków przemysłowych.

Podczas obrad Okrągłego Stołu w 1989 r. profesor Gilejko był ze strony rządowej członkiem zespołu ds. ekonomiczno-społecznych. Wraz z przedstawicielami strony społecznej energicznie walczył o utrzymanie w przedsiębiorstwach instytucji samorządu pracowniczego i miał swój udział w odpowiednich zapisach porozumienia.

Po przełomie ustrojowym profesor Gilejko był jednym z twórców „Solidarności Pracy”, a następnie Unii Pracy, której członkiem pozostał dożgonnie. Regularnie uczestnicząc w pracach rady programowej tej partii, współtworzył jej obszerne dokumenty programowe. Działal tam wraz z lewicowo zorientowanymi członkami „Solidarności”. Ideom socjalistycznym i działalności na rzecz ich realizacji pozostał wierny przez całe życie. Jednocześnie był bardzo aktywnym badaczem – nieomal do śmierci kierował zespołami badawczymi i publikował wyniki badań. Jego badania wciąż towarzyszyły zmianom społeczno-ekonomicznym Polski.

Gdy pojawiła się koncepcja akcjonariatu pracowniczego i ustawa o prywatyzacji umożliwiła zakładanie spółek pracowniczych, Leszek Gilejko z zespołem przeprowadził fundamentalne badania na ten temat i pod jego redakcją pojawiły się ważne publikacje. Równolegle podjął aktualny temat restrukturyzacji strategicznych działów gospodarki i roli tamtejszych związków zawodowych. Chciał i umiał towarzyszyć najważniejszym zjawiskom społeczno-ekonomicznym, a przy tym nigdy nie zdradził podstawowej wartości ludzi lewicy, jaką jest dobro środowisk pracowniczych.

Pod koniec lat 90. zaczęło się ukazywać nasze czasopismo, początkowo jako rocznik. Leszek Gilejko był częstym uczestnikiem publikowanych u nas dyskusji redakcyjnych. Przygotował m.in. zagajenie do FORUM na temat „Praca – między przymusem a szansami awansu” („Problemy Polityki Społecznej” 2004, nr 7). Zadał tam pytanie o „szansę ograniczenia dwóch typów zniewolenia, podporządkowania – jednego wynikającego z presji bezrobocia lub lęku przed utratą pracy i drugiego kreowanego przez zniewalającą chęć posiadania i ostentacyjnej konsumpcji. Rezultatem jednego i drugiego są lęki i frustracje, wyścig szczurów i zgoda na degradację lub wybór życia bez pracy. Jedno i drugie wymusza też wstrzemięźliwość prokreacyjną, wybór samotności, życie bez zobowiązań”. Te problemy zyskują na znaczeniu.

W nr. 9 „Problemów” z 2006 r., w FORUM „O roli naukowców i doradców w polityce społecznej” tytuł wypowiedzi Leszka Gilejki zabrzmiał jak pytanie retoryczne: „Czy tylko doradzać?”. Mówiąc o doradztwie, prezentował taką jego koncepcję, jaką osobiście starał się realizować przez całe życie: „Fakt, że instytucje dialogu społecznego są miejscem spotkania stron reprezentujących przecież nie tylko wspólne, ale przede wszystkim różne interesy, zwiększa rolę ekspertów, doradców. Możliwości ich rzeczywistego oddziaływania wspomagają uczestnicy, partnerzy dialogu społecznego. Obecności ekspertów, doradców nie można potraktować jako elementu dekoracyjnego, mającego uwiarygodnić np. stanowisko władzy. Doradcy, pełniąc funkcje pomocnicze wobec partnerów, pozostają niezależni, nie grozi im pozbawienie samodzielności, strony są zainteresowane dobrymi ekspertyzami. Doradcy wreszcie mogą i powinni wpływać na efektywność funkcjonowania instytucji dialogu społecznego, nadawania jej charakteru czynnika rozwojowego, jej formacji strategicznej. Są to znamiona postępu”.

W nr. 12 z 2009 r. na pytanie profesora Jerzego Wratnego o rolę pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy: „Kontynuacja czy zmiany w okresie kryzysu?” – profesor Gilejko odpowiadał: „Właśnie w takich momentach jak kryzys wydaje się, że jest czas na to, by budować współpracę. W warunkach kryzysu występuje bowiem presja, by socjalne rozwiązania, zwłaszcza instytucjonalne, były albo odkładane na jakiś czas, albo likwidowane czy ograniczane. A takie właśnie rozwiązania na rzecz współpracy nie są na czas prosperity, ale na czas, gdy zagrożenie atakiem narasta. Może to być działanie antykryzysowe”. Warto sięgać do tych dawnych tekstów.

Leszek Gilejko jako człowiek, jako reprezentant szerszych środowisk naukowych i uczestnik ruchów społecznych miał otwartą i przyjazną bliźnim osobowość. Inicjował i podejmował śmiało wyzwania, szedł pod prąd, wbrew koniunkturze i modom, a zarazem był człowiekiem o wyjątkowej kulturze kompromisu – tak rzadkiej nie tylko w całym naszym społeczeństwie, lecz także w kręgach naukowych.

STUDIA

Julian Auleytner

*Przewodniczący
Polskiego Towarzystwa
Polityki Społecznej¹*

Polityka społeczna w naukowej myśli o przyszłości

Streszczenie

W opracowaniu zwrócono uwagę na problematykę słabo reprezentowaną w dotychczasowym dorobku tej dyscypliny. Celem jest pobudzenie do refleksji nad przyszłością polityki społecznej w wymiarze globalnym. Nawiązano do kilku publikacji, m.in. firmowanych przez Klub Rzymski, i na ich bazie zaprezentowano wybrane, kluczowe kwestie społeczne. Wśród nich znajdują się, po pierwsze: aktualne problemy demograficzne świata, które współcześnie generują zagadnienia socjalne przyszłości; po drugie: problem narastających konfliktów generacyjnych, wynikający z demograficznej asymetrii między grupami aktywnymi zawodowo a rosnącą grupą seniorów; po trzecie: kwestia narastających globalnych różnic socjalnych, z których wynikają radykalne formy protestu oraz ryzyka socjalne. Przypomniano istnienie różnych modeli globalizacji i adekwatnych do nich koncepcji polityki społecznej. Przywołano w konkluzjach otwarte pytania Jørgena Randersa o przyszłość. Tekst jest uzupełniony o konstatację dotyczącą ewolucji punktów zwrotnych w globalnej polityce społecznej: handlu niewolnikami, handlu narkotykami, terroryzmu oraz aktywności organizacji ponadnarodowych, które są nośnikami dyfuzji innowacji społecznych, rozwiązując pojawiające się globalne kwestie socjalne.

Słowa kluczowe: przyszłość polityki społecznej, globalna polityka społeczna, globalizacja, trendy demograficzne, dyfuzja innowacji społecznych, ryzyka socjalne, punkty zwrotne

¹ Zarząd Główny PTPS, ul. Pandy 13, 02-202 Warszawa, adres elektroniczny: ptps@ptps.org.pl

„Uciezka” w przyszłość, dlaczego?

Współcześni studenci polityki społecznej to zupełnie nowe pokolenie w porównaniu ze studiumi tę dyscyplinę wiedzy w XX w. Przychodzą oni „uzbrojeni” w nieznaną do niedawna nowe technologie dostępu do informacji naukowej. Wyróżnia ich także zainteresowanie dla innych krajów i ludzi celem konfrontacji z Polską i rodzimą myślą naukową. Mając na uwadze nowo studiujących, którzy dostrzegają zawodność instytucji państwowych, przygotowałem refleksję o przyszłości polityki społecznej, która pozycjonuje się na poziomie problemów globalnych. Globalna polityka społeczna to działalność podlegająca krytycznemu oglądowi naukowemu, której celem jest awans grup (z)marginalizowanych i wyrównywanie ich pozycji społecznej. Tak rozumiana globalna polityka społeczna ma za zadanie monitorowanie różnic socjalnych niebezpiecznych dla rozwoju.

Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa zawsze jest osadzona w ustrojowym **kontekście** teraźniejszości. Kontekst ten wyznacza diagnoza sytuacji socjalnej określonej grupy społecznej oraz sposób działania władzy na rzecz bieżącego rozwiązywania problemów socjalnych. Do kontekstu tego dołącza myśl o przeszłości; poszukuje się bowiem odpowiedzi na pytanie: jak dawniej przedstawiał się określony problem². Refleksja o **przeszłości** socjalnej ma na celu pomóc w podejmowaniu teraźniejszych decyzji – takich, jakie wykorzystują stare doświadczenie lub je modyfikują. Ten kontekst polityki społecznej jako zbioru mniej lub bardziej racjonalnych, bieżących działań wyznacza badawcze zadania dla nauki. Do tego dołącza hipoteza, że **współczesna polityka społeczna jest realizowana pod rządami przedawnionych (niezreformowanych) systemów rządzenia**³, których cechą jest niezrównoważony rozwój i które nie uwzględniają między innymi najsilniejszego motoru globalizacji, jakim w XXI w. stały się już elektroniczne formy komunikacji.

Perspektywa **przyszłości** polityki społecznej natomiast jest stale odsuwana w czasie i w priorytetach badawczych ze względu na bieżące wyzwania (gry) demokracji oraz rzekomą „bezpłodność” myśli o tym, co przyjdzie. Obserwuje się stereotyp dotyczący odrzucania myśli o przyszłości jako bezpłodnych spekulacji niezwiązanych z nauką. Kiedy przegląda się naukową literaturę polityki społecznej, zarówno krajową, jak i zagraniczną, to stwierdza się w niej przystawalność poziomu wiedzy do współczesnych osiągnięć praktyki z zakresu polityki społecznej. W gospodarce rynkowej praktyka jest efektem bieżącej gry obietnic sił politycznych, a nauka na ogół konstatuje to w istniejącym (trudno reformowalnym) kontekście społecznym. Szczególnym wyjątkiem jest demografia, która dostarcza politykom społecznym prognoz obliczanych czasem na kilka pokoleń.

Celem tego opracowania jest więc wzbudzenie szerszej refleksji o przyszłości polityki społecznej w kontekście globalnym. Oznacza to przejście z poziomu refleksji o małej społeczności do poziomu refleksji o całej ludzkości. Temu celowi sprzyja subiektywnie dokonany wybór kilku opracowań pozornie odległych od polityki społecznej. Kiedy jednak wczytać się w niżej rekomendowane pozycje, to odnaleźć w nich można ten poziom

² Nie chodzi tu bynajmniej o daleką przyszłość. Określenie „dawniej” może także oznaczać kilka lat wstecz.

³ Jest to hipoteza wynikająca z opracowania J. Randersa (2012), zob. s. 38.

rozważań o ludzkości, który kwalifikuje ją do polityki społecznej przyszłości. Zaletą tych opracowań jest także możliwość pracy nad scenariuszami. Scenariusze różnią się od prognozowania przyjętymi, kompleksowymi założeniami.

Wybrane przeze mnie ostatnie opracowania z 2012 r. autorstwa Jørgena Randersa⁴ oraz Zbigniewa Brzezińskiego⁵ dostarczają szeregu refleksji o potrzebie kreowania globalnej polityki społecznej z wyraźnym wektorem **inkluzji** socjalnej. Obaj przywołani autorzy pochodzą z bogatych – lub bardzo bogatych – krajów i przez to ich prognozy obciążone są subiektywizmem spojrzenia; mimo to wskazują one na ważne priorytety społeczne. Do tego nurtu dołącza w 2013 r. nowy papież Franciszek, który w czasie inauguracji swojego pontyfikatu mówił o opcji na rzecz ubogich, adresując swoje orędzie do obecnych przywódców większości krajów świata i jednocześnie wprowadzając wątek moralnej oceny globalnej polityki społecznej przyszłości. Stanowić ona może czynnik równowagi politycznej, jeśli uwzględni się cele takiej polityki skierowane:

- przeciw nędzy (problem globalnych migracji ekonomicznych oraz np. Meksyku, którego obywatele „przenikają” granicę z USA w poszukiwaniu pracy),
- przeciw nadmiernym różnicom socjalnym (szczególnie międzypokoleniowym),
- przeciw masowemu bezrobociu (w UE problem bezrobotnej młodzieży, szczególnie w Hiszpanii), a na rzecz nowych miejsc pracy,
- przeciw socjalnemu izolacjonizmowi (statystyka porównawcza bogaci–biedni),
- na rzecz socjoekonomicznej modernizacji (np. Chiny i Indie ze względu na potencjał demograficzny – łącznie ponad 2,5 mld ludności o zróżnicowanym położeniu socjalnym),
- na rzecz socjalnej sprawiedliwości i etycznego biznesu.

Trendy demograficzne

Wyjściowym tematem prognozy norweskiego badacza J. Randersa jest analiza rozwoju populacji ludzkości. Obserwacja długoterminowych trendów demograficznych ma kluczowe znaczenie dla polityki społecznej na różnych poziomach organizacji i zarządzania – globalnym, kontynentalnym, regionalnym i lokalnym, dlatego że wyznacza zadania do realizacji związane z wiekiem populacji. Do zadań tych zaliczamy potrzebę reformy zabezpieczenia społecznego. Trendy demograficzne mają więc pierwotny charakter, określają zadania socjoekonomiczne na 100 lat z góry, związane z potrzebami starzejącej się kohorty.

Z poziomu ok. 7 mld ludzi żyjących współcześnie, w ciągu 40 lat powinniśmy osiągnąć szczyt – 8,1 mld w latach 40. obecnego stulecia, a następnie liczba ludności świata znacznie spadać, by ok. 2075 r. osiągnąć ponownie ok. 7 mld. Randers przypomina, że obecnie ponad połowa ludzkości żyje w miastach, w których kontynuowany jest spadek

⁴ J. Randers, jw. Polecam także P.T. Czytelnikom pracę: Pauli (2010). Obie te prace są rekomendowane przez Klub Rzymski jako materiał dyskusyjny.

⁵ Zob. Z. Brzeziński (2012).

liczby dzieci przypadających na jedną kobietę. Gospodarstwa domowe podejmują decyzje o posiadaniu mniejszej liczby dzieci niż dawniej. W okresie ostatnich 40 lat przeciętna liczba dzieci na jedną kobietę spadła na świecie z 4,5 do 2,5, a trend ten zbliży przyszłościowo liczbę dzieci do jednego w połowie wieku. Chęć posiadania przynajmniej jednego, wyedukowanego potomka nie pozwoli osiągnąć wskaźnika „0”. Randers podaje nietypowy przykład Libii, w której w okresie 1990–2010 przeciętna liczba dzieci na jedną kobietę obniżyła się z 7 do 2! Liczba ludności osiąga swój szczyt najpierw w krajach wysoko rozwiniętych, np. w Niemczech, które od kilkunastu lat są demograficznie „zasilane” imigracją. Europa jest kontynentem, który szczyt demograficzny ma za sobą i zaczyna się martwić o przyszłość. We Włoszech, mimo tamtejszych wpływów kościoła katolickiego i tradycji wielodzietnej rodziny, liczba ludności również spada.

Około roku 2020 szczyt demograficzny osiągną Chiny, w których od dłuższego czasu prowadzona jest polityka jednego dziecka w rodzinie miejskiej⁶. Na wsi nadal wolno posiadać dwoje dzieci, a do zupełnych wyjątków należą sytuacje posiadania trojga dzieci (np. w przypadku drugiej ciąży bliźniaczej). Nie udaje się zatrzymać negatywnego trendu demograficznego w Rosji. Wyraża się on niekorzystnymi wskaźnikami urodzeń oraz migracjami zewnętrznymi. Ludność Petersburga w ciągu ostatnich 15 lat zmniejszyła się o 1 mln.

Wывód Randersa o światowych trendach demograficznych prowadzi jednak do konkluzji o istniejącej **asymetrii**. Są kraje o ustabilizowanej liczbie ludności i są inne, w których liczba ludności rośnie. UE jest już organizacją 28 państw (od 1 lipca 2013 r. należy do niej Chorwacja), w której liczba ludności osiągnęła poziom nieco powyżej 500 mln. Pociąga to za sobą szereg decyzji społecznych odnoszących się do grup ludności w różnym wieku i rozłożonych na ok. 100 lat życia populacji. Urodzeni w 2013 r. mają bowiem – przy obserwowanym postępie medycyny – w dużej części swej kohorty wiekowej dożyć 100 lat i więcej. W tym czasie grupa dzieci urodzona w 2013 r. pociągnie za sobą koszty przygotowania do dorosłego życia, w czasie którego będzie tworzona wartość dodana. Kohorta obecnie urodzonych dzieci w Polsce czy w UE nie będzie żyła w izolacji; skonfrontuje się ona w globalnym świecie z problemami równolatków z innych krajów o znacznie niższym poziomie zamożności.

Składnikami wartości dodanej tworzonej przez grupę aktywnych zawodowo (urodzonej w 2013 r.) będzie spłacenie części wydatków publicznych poniesionych w **przeszłości** na przygotowanie do zadań zawodowych i społecznych oraz opłacenie wydatków związanych ze **skutkami przyszłej** dezaktywizacji zawodowej, która rozpocznie się według aktualnych standardów w 2080 r. W ten sposób ujawniają się bezpośrednie relacje generacyjne pomiędzy polityką finansową a społeczną każdego państwa oraz grupy państw. Rezultatem zmian generacyjnych na świecie jest prywatyzacja emerytur wspierana przez Bank Światowy⁷ i realizowana w kilkudziesięciu państwach świata. Jest to przykład **dyfuzji innowacji neoliberalnych** wspierających model państwa opiekuńczego przez rozwiązania

⁶ Od 2013 r. w Chinach pojawia się publicznie wyrażany pogląd o konieczności odejścia od polityki jednego dziecka.

⁷ Szerzej w: M.A. Orenstein (2013).

prywatne. Państwo bowiem nie jest w stanie udźwignąć finansowo narastających kosztów wyżu demograficznego ludzi starych.

Do krajów, które nie muszą się skarżyć na regres demograficzny w okresie 1960–2010, można zaliczyć: Argentynę, Australię, Brazylię, Kanadę, Indonezję, Koreę Płd., Meksyk, Arabię Saudyjską i Turcję. Niektóre z tych krajów uzyskały imponujący przyrost naturalny dzięki imigracji, a inne – podwajając liczbę ludności dzięki przyrostowi urodzeń. Arabia Saudyjska notuje np. w okresie 50 lat sześciokrotny przyrost naturalny (z 4 mln do 27,4 mln)⁸. Polityka pronatalistyczna tych krajów jest u nas nieznana.

Decyzje demograficzne mają kluczowe znaczenie ekonomiczne po stronie wpływów i po stronie wydatków. Inne są bowiem koszty wyżu demograficznego młodzieży, gdy trzeba najpierw zabezpieczyć potrzeby edukacyjne i mieszkaniowe, a inne wyżu demograficznego seniorów, wymagających kompleksowego zabezpieczenia społecznego. Pośrodku takich grup ludności pozostaje grupa aktywnych zawodowo, która nie powinna być obciążona nadmiernym wskaźnikiem bezrobocia. W tej grupie są bowiem płatnicy podatków, czyli grupa osób najbardziej państwu potrzebna z punktu widzenia wpływów budżetowych. W interesie państwa leży więc ograniczanie wskaźnika bezrobocia poprzez realizację **pakietu (katalogu) zadań** tworzącego miejsca pracy. W takim pakiecie zadań na pewno nie mieszczą się wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, gdyż ich zadaniem jest bierna ochrona poziomu godnego życia. Wielu urzędników i wielu polityków nadal nie dostrzega związków pomiędzy bezrobociem a koniunkturą gospodarczą, uważając, że zasiłki dla bezrobotnych to najlepsza forma walki z tym problemem.

Tabela 1. Potencjał wyjściowy prognozy 2012 (J. Randers 2012)

Region	Ludność (mln)	GDP (biliony \$ rocznie)
USA	310	13
Chiny	1350	10
OECD bez USA	740	22
BRISE	2410	14
RoW	2100	8
Razem	6900	67

Objaśnienie: BRISE (ang.) – Brazylia, Rosja, Indonezja, Republika Południowej Afryki oraz grupa ok. 20 niezależnych państw, głównie z Azji; RoW (ang. Rest of World) – reszta świata, czyli grupa ok. 150 państw nisko i średnio rozwiniętych o przeciętnych lub niskich perspektywach rozwoju.

Powyższe zestawienie (tab. 1) wskazuje na potencjalne napięcia społeczne, jakie mogą ujawnić się ze strony RoW na tle dysproporcji rozwojowych.

Wydłuża się wiek ludzkiego życia oraz spada umieralność niemowląt. Obecnie w wielu krajach, zwłaszcza zamożnych, przeciętny obywatel w ciągu niepełnego stulecia zyskał

⁸ Dane statystyczne dotyczące demografii wykorzystałem za: *Europe in Figures – Eurostat Yearbook* (2012).

dodatkowe 20–25 lat, co oznacza nowy budżet czasu życia, wynikający z postępu medycyny i rozwoju cywilizacyjnego. Średnia wieku w kilku krajach już przekroczyła 80 lat i trend ten będzie się utrzymywać. Jak zagospodarować wydłużony czas życia? – pytanie to jest jak dotychczas prywatnym problemem jednostki, choć dotyczy kompleksowo rozumianej polityki społecznej. Jednak w wielu krajach Trzeciego Świata długość życia oscyluje wokół 50 lat, co wskazuje na dystans w rozwoju cywilizacyjnym.

Generacyjna równowaga?

Od analizy trendów demograficznych Randers przechodzi do omówienia grupy w wieku 15–65 lat, czyli potencjalnej siły roboczej, poprzez swoją pracę tworzącej wartość dodaną. Studiując myśl norweskiego badacza, dochodzi się do przekonania, że optymalną sytuacją byłaby taka, w której istniałaby **generacyjna równowaga** pomiędzy trzema grupami: wschodzącej młodzieży, ustabilizowanej grupy aktywnych zawodowo oraz schodzących seniorów. Tymczasem istniejąca asymetria, zarówno globalna, jak i regionalna, pogłębi się na niekorzyść czynnych zawodowo, gdyż proporcja seniorów będzie stale rosła jako wynik wcześniejszych zjawisk widocznych w ograniczaniu liczby dzieci w gospodarstwach domowych. Kto opłaci potrzeby najmłodszych i najstarszych? Odpowiedź wiąże się z wydajnością pracy aktywnych zawodowo oraz z dopuszczeniem do imigracji taniej siły roboczej z zewnątrz.

Nowy problem naukowy to z pewnością relacje międzygeneracyjne. O ile doraźnie ta kwestia wydaje się nieważna, to przy zastosowaniu metody historycznej można zauważyć według Randersa pewne prawidłowości:

- Od ponad 100 lat każda generacja wkraczała w świat w lepszych warunkach, co oznaczało dłuższe życie w lepszym zdrowiu, lepsze wykształcenie i perspektywy.
- Dzisiejsza młodzież już dziedziczy po rodzicach długi, bezrobocie, niejasne perspektywy i brak szybkich rozwiązań palących problemów.
- Sytuacja wygląda na podobną do Wiosny Ludów 1848, gdyż przyszłość nie wygląda na atrakcyjną dla młodych.
- Niesprawiedliwość pokoleniowa to bomba z czasowym zapalnikiem (stara generacja chce korzystać jeszcze 30–40 lat ze swoich emerytur, a młodzi mają na to pracować?).
- Godne życie i praca dla młodych, również jeszcze nie urodzonych – to postulat polityczny, „międzypokoleniowa wojna o sprawiedliwość” stopniowo kończy erę harmonii.

Nadchodzące pokolenia nie przyjmą bezkonfliktowo – jak twierdzi Randers – przygotowanego dla nich miejsca. Wielu ludzi reprezentujących młodsze pokolenie wejdzie w niedalekiej przyszłości na pozycje gorsze od ich rodziców.

Generacyjna równowaga dla polityki społecznej wygląda jednak inaczej, jeśli weźmie się pod uwagę poglądy Z. Brzezińskiego dotyczące władzy globalnej, nieskutecznie utrwalanej przez poszczególne mocarstwa na przestrzeni wieków. Na podstawie przywołanej wyżej pracy Brzezińskiego wyróżnić można komponenty takiej władzy:

- 1) **potencjał demograficzny**,
- 2) potencjał ekonomiczny,
- 3) potencjał militarny,
- 4) wolność polityczna oraz wolność mediów,
- 5) **rozwój społeczny (HDI)**,
- 6) **konkurencyjność ekonomiczna (stan średni)**,
- 7) **przedsiębiorczość**,
- 8) stopień korupcji,
- 9) ochrona środowiska.

Jak widać, komponenty władzy oznaczone numerami 1, 5, 6, 7 mają istotne znaczenie w globalnej polityce społecznej. Liczba ludności decyduje w dużej mierze o potencjale ekonomicznym i militarnym mocarstwa, wiąże się z przedsiębiorczością i konkurencyjnością oraz z rozwojem społecznym. W jego ramach oblicza się długość życia jednostki, dostęp do edukacji na trzech poziomach kształcenia oraz dochód przeliczony na głowę jednego mieszkańca, co pozwala w skali globalnej porównywać sytuację mieszkańców wszystkich krajów świata.

Brzeziński milcząco traktuje globalną grę o władzę jako sposób wtórnego rozwiązywania problemów społecznych. Nie mówi wprawdzie, co jest celem gry o władzę, ale wskazuje na rozwój społeczeństw, w których następuje zaspokojenie ważnych potrzeb.

Różnice społeczne

Wraz z globalizacją, która jako proces towarzyszy ludzkości od kilku dekad, stale pojawiają się pytania o tempo niwelacji gigantycznych różnic społecznych, jakie charakteryzują naszą cywilizację w postaci równoległej egzystencji nędzy i bogactwa. Temat ten jest sygnalizowany od ponad 120 lat (np. publikacje w nurcie marksizmu czy encyklika *Rerum novarum* Leona XIII). Zarówno w myśli socjalistycznej, jak i w doktrynie katolickiej XIX w. spotykamy publikacje, w których wyrażana jest krytyka narastających (jak się okazuje ustawicznie) kontrastów społecznych. Subiektywnie odczuwamy bowiem – mniej lub bardziej świadomie – niepokój o polityczne skutki wynikające z płynących z całego świata medialnych informacji o głodzie, chorobach, migrantach, handlu narkotykami, społecznych skutkach wojen, masowych protestach biednych. Informacje te układają się w chaotyczny, nieuporządkowany, choć monitorowany obraz problemów ludzkości. ONZ próbuje poszukiwać rozwiązań poprzez cykliczne dostarczanie tematycznych diagnoz, ale jest organizacją o sprzecznych interesach i przez to mało decyzyjną. Każdy rok dostarcza nam przykładów z poszczególnych miejsc na świecie, w których doświadczana jest subiektywnie odczuwana krzywda wynikająca z **wyzysku słabszych** przez mocniejszych (finansowo i/ lub militarnie).

Oryginalnym a jednocześnie niezwykle wymownym pomysłem Brzezińskiego jest przypomnienie mapy kuli ziemskiej wykonanej w nocy. Pokazuje ona rozkład światła, które koncentruje się w krajach bogat(szy), a jednocześnie ujawnia ciemność w Afryce i w Azji. Mapa nocnego światła ludzkości od wielu lat pokrywa się z mapą globalnej nędzy miliardów ludzi.

Przywołani wyżej dwaj autorzy traktują politykę społeczną marginalnie, jako tło dla globalnej walki o władzę, a przez to konkludują, że różnice społeczne nie zostaną zlikwidowane, lecz dalej będą się pogłębiać, co wskazują także wskaźniki tabeli nr 2.

Tabela 2. UNDP – Wskaźnik rozwoju społecznego i jego komponenty dla czołowych 15 krajów świata i dla ostatnich 15-tu, z uwzględnieniem Polski według stanu z 2011 r.

Miejsce w rankingu	Wartość wskaźnika rozwoju społecznego	Oczekiwana długość życia przy urodzeniu	Produkt narodowy brutto na głowę (w \$, PPP)	Indeks oczekiwanej długości życia	Indeks dostępu do edukacji	Indeks produktu krajowego brutto
1. Norwegia	0,943	81,1	47 557	0,928	0,964	0,975
2. Australia	0,929	81,9	34 431	0,931	0,964	0,979
3. Holandia	0,910	80,7	36 402	0,917	0,895	0,944
4. USA	0,910	78,5	43 017	0,863	0,905	0,931
5. Nowa Zelandia	0,908	80,7	23 737	0,907	b.d.	0,978
6. Kanada	0,908	81,0	35 166	0,914	0,897	0,944
7. Irlandia	0,908	80,6	29 322	0,915	0,933	0,959
8. Liechtenstein	0,905	79,6	83 717 ^d	b.d.	b.d.	0,877
9. Niemcy	0,905	80,4	34 854	0,915	0,911	0,940
10. Szwecja	0,904	81,4	35 837	0,937	0,869	0,936
11. Szwajcaria	0,903	82,3	39 924	0,943	0,854	0,926
12. Japonia	0,901	83,4	32 295	0,965	b.d.	0,940
13. Hong Kong, Chiny	0,898	82,8	44 805	0,961	b.d.	0,910
14. Islandia	0,898	81,8	29 354	0,945	0,888	0,943
15. Korea	0,897	80,6	28 230	0,916	0,696	0,945
39. Polska	0,813	76,1	17 451	0,834	0,768	0,853
173. Zimbabwe	0,376	51,4	376 ⁿ	0,343	0,452	0,529
174. Etiopia	0,363	59,3	971	0,400	0,146	0,383
175. Mali	0,359	51,4	1123	0,266	0,170	0,366

176. Gwinea Bissau	0,353	48,1	994	0,221	0,181	0,366
177. Erytrea	0,349	61,6	536	0,481	b.d.	0,421
178. Gwinea	0,344	54,1	863	0,308	0,143	0,364
179. Republika Środkowoafrykańska	0,343	48,4	707	0,242	0,174	0,379
180. Sierra Leone	0,336	47,8	737	0,240	0,160	0,365
181. Burkina Faso	0,331	55,4	1141	0,326	0,117	0,323
182. Liberia	0,329	56,8	265	0,362	0,235	0,504
183. Czad	0,328	49,6	1105	0,224	0,124	0,320
184. Mozambik	0,322	50,2	898	0,282	0,181	0,325
185. Burundi	0,316	50,4	368	0,261	b.d.	0,412
186. Nigeria	0,295	54,7	641	0,314	0,107	0,311
187. Demokratyczna Republika Konga	0,286	48,4	280	0,224	0,245	0,399

Źródło: Raport UNDP o rozwoju społecznym świata w 2011 r., www.undp.org.

^d Szacuje się na podstawie paritetu siły nabywczej (PPP) oraz prognozowane tempo wzrostu Szwajcarii.

ⁿ Na podstawie danych z PPP MFW (2011).

Można oceniać, że poziom opieki medycznej pomiędzy biednymi a bogatymi wyraża się 100-letnim dystansem. Konkluzja o różnicach socjalnych ma rację bytu; od początków rozwoju gospodarki rynkowej zwanej kapitalizmem różnice socjalne pomiędzy bogatymi a biednymi rosły, a nie malały. Jednocześnie jednak autorzy poszukują odpowiedzi na pytanie o szersze, geopolityczne podstawy konstruktywnej współpracy na globalnej arenie. Wynika to z niepokoju o granice ubóstwa, po przekroczeniu których ludzie nie mają już nic do stracenia i rozpoczynają protesty społeczne. W analizach powołanych wyżej autorów pojawia się konstatacja o wylananiu się bloków państw, które stowarzyszając się tworzą równocześnie przestrzeń do współpracy i poprawy ludzkich losów. Przykładem jest tu UE, w której beneficjentami stają się w pierwszej kolejności kraje uboższe.

Globalizacja

W naukowej myśli o przyszłości świata ujawnia się mocno problem globalizacji. **Globalizację** rozumie się jako ogół procesów prowadzących do coraz większej współzależności i integracji państw, społeczeństw, gospodarek i kultur, czego efektem jest tworzenie się „jednego świata”, światowego społeczeństwa.

Znamy jednak i inne określenia globalizacji. Dostrzega się np. wzrost tempa socjoekonomicznych interakcji poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych oraz dynamizację organizacji międzynarodowych, w szczególności ponadnarodowych korporacji, które wkraczają jednocześnie do wielu krajów. McDonald's, Shell, Coca Cola itp., jako korporacje międzynarodowe tworzą miejsca pracy i przestrzeń konsumencką. Lokale McDonald'sa wyglądają tak samo w Europie, Ameryce czy w Australii. Organizacje te uświadamiają, że zanika państwo narodowe i jednocześnie „kurczy się” przestrzeń społeczna. Kurczenie się przestrzeni rozumieć można jako wzajemne zbliżanie się i poznawanie nieznanym sobie ludzi. Portale społecznościowe są tu dobitnym przykładem. Wymownym wyrazem tej tendencji jest powiedzenie jednego z użytkowników takiej sieci: „moją ojczyzną jest Internet”. Nasz świat zmienia się w realnym czasie, bez opóźnienia obserwacji, a my jesteśmy tego mimowolnymi uczestnikami.

Globalizacja jest procesem, który trwa od dawna, ale przybiera nową jakość. Internet uświadomił, że **globalizacja stała się punktem zwrotnym** w dalszym rozwoju ludzkości. Współcześnie otwarcie się przestrzeni wirtualnej dla miliardów ludzi zlikwidowało opóźnienie czasowe w komunikacji. Efektem tego jest telepraca, edukacja na odległość, leczenie na dystans itp. Przyszłe istnienie człowiek będzie zawdzięczał swojej obecności w sieci. Jednocześnie poza siecią przestrzeni wirtualnej pozostają liczni zmarginalizowani z powodu braku dostępu do internetu.

Globalizacja ma jednak – zdaniem Rolanda Robertsona⁹ – różne scenariusze dalszego rozwoju.

⁹ Zob. Robertson (1992), s. 79 i nast.

Po pierwsze, może ona oznaczać rozwój unikalnych, niezależnych od siebie wspólnot, lub hierarchicznie sobie podległych, co przejawia się poprzez antyglobalizm lub ruchy fundamentalistyczne.

Po drugie, może ona oznaczać rozwój globalnej wioski, co ujawnia się poprzez ruchy ekologiczne, ekumeniczne i pacyfistyczne.

Po trzecie, globalizacja może być rozumiana jako proces suwerennego lub hierarchicznego rozwoju państw otwartych na siebie.

Po czwarte, istnieje odległa wizja unifikacji państw i powołania światowego rządu, współcześnie nierealna, ale przyszłościowo do pomysłenia w ramach tezy Jana Pawła II o **jedności** rodzaju ludzkiego. Teza ta wyznacza aksjologię długofalowej globalizacji, natomiast współcześnie wiąże się ze stwierdzeniem o zagrożeniu tej jedności. Dla czterech koncepcji globalizacji R. Robertsona można sygnalizować różne modele przyszłej – zreformowanej polityki społecznej.

Globalizacja ma następujące związki z polityką społeczną¹⁰:

1. Tworzy problemy socjalne, które wymagają podejścia ponadnarodowego; oznacza to poszukiwania zunifikowanych rozwiązań.
2. Dokumentuje zawodność instytucji państwa; jest ono zbyt małe, aby sprostać wielkim kwestiom socjalnym, i zbyt wielkie, aby rozwiązać małe problemy.
3. Zmienia proporcje dotyczące równowagi sił pomiędzy kapitałem a pracą. Mała mobilność kapitału sprzyja zwiększonej sile reprezentacji pracowniczych, zwiększona mobilność w otwartej gospodarce rynkowej osłabia związki zawodowe.
4. Stymuluje konkurencyjność, a ta zmienia parytety w polityce społecznej, w jej komponencie edukacyjnym. Szansę otrzymują kraje o tańszej sile roboczej i niższych kosztach socjalnych; wszystko to jednak opiera się na zunifikowanych doświadczeniach przeszłości.
5. Sprzyja internacjonalizacji edukacji; obserwujemy wędrówkę idei i wymianę doświadczeń, powstaje nowa, zbiorowa świadomość, która ma ponadgraniczny charakter.
6. Zmienia priorytety w polityce społecznej; zamiast zajmować się „bogатыmi” biednymi w krajach wysoko rozwiniętych, przesuwają się ciężar zainteresowań decydentów na biednych w innych krajach, gdyż mogą oni stanowić zagrożenie dla bogatych społeczności (produkcja narkotyków, terroryzm, niekontrolowany napływ migrantów itp.). Wspomniane priorytety jednak bazują na zunifikowanych doświadczeniach i propozycjach rozwiązań.

Jednym z kluczowych zagrożeń jest globalna kwestia społeczna związana z faktem, że państwo narodowe, mimo obietnic, przestało gwarantować bezpieczeństwo socjalne.

Globalne ryzyka socjalne

Powstało globalne społeczeństwo **ryzyk** socjalnych, które dotyczą wszystkich klas społecznych, choć w nierównym stopniu. Wiedząc o wielkich problemach socjalnych krajów

¹⁰ Zob. Nowiak (2008), s. 77 i nast. W tekście tym znajdują się również odsyłacze do literatury światowej.

Afryki, Ameryki Południowej czy Azji, poszukujemy odpowiedzi napytania, kto ma te ryzyka asekurować: skorumpowane państwo? ONZ?, rynek? Przy okazji zauważam, że cynicznie traktując ubóstwo, możemy widzieć wielorakie pożytki z niego płynące w postaci taniej siły roboczej czy możliwości wykorzystania biednych do wykonywania prac brudnych i uciążliwych. Polska, choć co roku jest wskazywana w rankingu UNDP jako kraj należąca do grupy wysoko rozwiniętych, na razie nie uczestniczy znacząco w pomocy rozwojowej na rzecz biednych (w 2010 r.: 0,17 proc. PKB na pomoc), ale w coraz większym stopniu jesteśmy naciskani, by solidarnie współdziałać.

W skali globalnej ONZ sformułowała na początku tego stulecia Milenijne Cele Rozwoju, które koncentrują się na działaniach wspierających walkę z ubóstwem i głodem, na poprawie dostępu do edukacji, asekuracji kobiet i dzieci. Mimo to około 1,1 mld ludzi nie ma dostępu do czystej wody, codziennie z tego powodu umiera ok. 6 tys. dzieci, a blisko 900 mln cierpi głód; Afryka jest kontynentem analfabetów i uchodźców; w samym Iraku niedawno notowano rocznie ponad 2,3 mln ludzi, którzy opuszczali dom rodzinny. Od 2012 r. Syria i tocząca się w niej wojna domowa stwarzają nowe naciski na humanitarną interwencję w tym kraju.

Epidemia AIDS zabiera rocznie ponad 3 mln osób, co przede wszystkim odbija się na losie osieroconych dzieci, umierają bowiem ich zarażeni rodzice. Statystyka krajów afrykańskich uwrzaźliwia nas na potrzebę działań pomocowych.

Problemy socjalne krajów biednych tylko pozornie są od nas odległe. W przypadku scenariusza, który zakłada dalszy wzrost różnic ekonomicznych pomiędzy krajami i ich obywatelami, powiększy się **presja na ekonomiczne migracje biednych ludzi do krajów bogatych**, które nie są przygotowane na taką ekspansję. Dlatego Bank Światowy jako inwestor i doradca od lat monitoruje sytuację oraz angażuje się w programy edukacyjne na świecie w celu poprawy jakości życia i powstrzymania masowych migracji.

Współczesny kryzys ekonomiczny doświadczany jest przez ludność wszystkich krajów; wydaje się, że bogaci wyjdą z tego szybciej, a biedni będą marginalizowani jako nieistotna grupa, nieposiadająca siły przebicia.

W skali globalnej pojawiła się jednak inna trudność: polityka pojedynczych państw nie jest w stanie rozwiązać problemów biednych krajów i ich ludności. Niektóre państwa Afryki są już cywilizacyjnie opóźnione o ok. 100 lat (biorąc pod uwagę czas osiągnięcia niektórych wskaźników rozwoju społecznego) i nie ma dla nich programów wyrównawczych. Perspektywa, jaka się tu jawi, to wchłonięcie przez potentata narodowego lub ponadnarodowego. Taka perspektywa będzie prowadzić do zawirowań na scenie kontynentalnej i globalnej. Zawirowania te ujawnią się w postaci gry interesów i konfliktów, zatargów np. o surowce atrakcyjne dla dalszego rozwoju. Do tego scenariusza można dopisać praktykę pozbywania się odpadów poprzez ich tańsze składowanie w biednych krajach (np. Haiti). Praktyka ostatnich 200 lat wskazuje na walkę o wpływy i eksploatację biednych przez bogatych. Duża część państw kolonialnych jest wolna, ale tylko pozornie. Nadal zależy ona od myśli i programów dawnych oraz nowych dominatorów. Występuje zjawisko „wysysania” zdolnych kadr, *brain drain*, które znacząco osłabia potencjał rozwojowy krajów biedniejszych. Polska też jest mimowolną ofiarą tej praktyki.

Randers, zastanawiając się nad przyszłością ludzkości, w końcowej części swojej pracy postawił osiem pytań, z których sześć inspiruje nas nie tylko do ćwiczeń intelektualnych:

- Czy będę biedniejszy?
- Czy będzie wystarczająco dużo pracy?
- Czy dotkną nas problemy klimatyczne?
- Czy młodsza generacja zaakceptuje ciężary nałożone jej przez starszych?
- Czy będziemy mieli mocniejsze państwo zdolne rozwiązywać problemy społeczne?
- Czy świat roku 2052 będzie lepszy od dzisiejszego?

Odpowiedzi na te pytania zależą od punktu umiejscowienia jednostki w globalnym świecie. Odpowiedź na pierwsze, kluczowe pytanie zależy od tego, gdzie ktoś się urodził. Szanse osoby urodzonej w tzw. RoW, czyli w kraju zaliczanym do reszty świata, wydają się współcześnie niepomniernie gorsze od możliwości osoby urodzonej w UE, OECD czy w USA. Haiti, kraj niedawno dotknięty katastrofalnymi skutkami trzęsienia ziemi, jest jednym z wielu miejsc, do których młodzi ludzie wykształceni w krajach OECD nie chcą wracać z powodu braku jakiegokolwiek perspektywy życiowej.

Odpowiedź na drugie pytanie zależy nie tylko od wykształcenia i przedsiębiorczości jednostki, ale i od polityki państwa w zakresie tworzenia miejsc pracy.

Problemy klimatyczne bezpośrednio oddziałują na zdrowie; ocieplenie klimatu ma wpływ na produkcję żywności, na łąski żywiołowe, które rzutują na środowisko mieszkaniowe.

Konflikt generacyjny na razie ujawnia się przez nieśmiałe protesty młodzieży (w krajach arabskich basenu Morza Śródziemnego), ale należy sądzić, że zostanie on politycznie „skanalizowany”.

Mocniejsze państwo nie oznacza autokratycznych rządów, lecz szybsze procesy decyzyjne. Obecna opieszala demokracja – pisze Randers – skutecznie spowolniła decyzje wskutek stale trwających, komplikujących się negocjacji i konsultacji. Z powodu interesów partyjnych oraz biurokracji rządowej państwo zostało obezwładnione nadmiarem demokratycznych procedur, co sprawia wrażenie, że jest ono niezdolne do reform, do racjonalnego prowadzenia jakiegokolwiek polityki. Szczególnie przydatny jest przykład OFE z Polski, który pokazuje, jak partie i rząd zmieniały poglądy w sprawie prywatnych emerytur¹¹, coraz bardziej komplikując rozwiązanie problemu.

Ostatnie pytanie pozostaje dla czytelnika otwarte w zależności od posiadanej wiedzy o przyszłości.

Kilka punktów zwrotnych istotnych dla globalnej polityki społecznej

Punktami zwrotnymi można nazwać takie radykalne sytuacje, które niosą zarówno negatywne, jak i pozytywne skutki społeczne.

¹¹ M.A. Orenstein (2013, s. 147–168) opisuje polską historię niezwykle skomplikowanej budowy koalicji w latach 1996–1998, związanej z prywatyzacją emerytur. Ostatnie lata dopisują nowy rozdział tej historii.

Historycznie negatywnym punktem zwrotnym był **handel niewolnikami**, który tworzył globalną kwestię społeczną już w XIX w. Handel niewolnikami prowadzono intensywnie ponad 250 lat, głównie na terenie Afryki. W efekcie zniszczono wiele plemion, całe regiony kontynentu opustoszały z ludności. Afryka szacuje ubytek demograficzny z tytułu niewolnictwa na ok. 100 mln ludzi. Należy przy tym zauważyć, że handlowano najczęściej jednostkami najsilniejszymi, dającymi podstawę rozwoju każdego społeczeństwa. Niewolnictwo zahamowało rozwój Afryki na stulecia. Formalne zniesienie handlu niewolnikami nastąpiło na Kongresie Wiedeńskim w 1815 r.¹² W XIX w. niewolnictwo w swych koloniach zniosła Wielka Brytania, Francja, Holandia, Portugalia i Hiszpania.

Globalny handel ludźmi zachował współcześnie swoją nazwę, ale zmieniła się jego treść: sprzedaje się np. kobiety i dzieci w celu prostytucji. Handluje się także organami ludzkimi, zwłaszcza w krajach biednych, po to aby przeszczepiać je ludziom bogatym.

Pierwszym punktem zwrotnym na przełomie XX i XXI w. stał się globalny **handel narkotykami**. Narkotyki produkowane są głównie w biednych krajach Azji i w Ameryce Południowej, ale są przerzucane i sprzedawane w krajach zamożnych, w USA i w Europie. Walka z tym procederem jest trudna, gdyż producentami są ludzie, dla których narkotyki stanowią główne źródło utrzymania. Do tego dochodzi rodzima produkcja narkotyków, która eliminuje niepewne szlaki międzynarodowego przerzutu surowca. Narkotyki uzależniają młodzież, niszczą zdrowotnie, osłabiają motywację do normalnego życia, zmieniają strukturę wydatków związanych ze zdrowiem. Ponadto narkotyki zmieniają swoje składniki, w miejsce starych wprowadzane są nowe, o większej sile uzależniania.

Innym **punktem zwrotnym** stał się w XXI w. **terroryzm**, który ma charakter globalny w wymiarze politycznym, socjalnym, etycznym i ekonomicznym. Na razie nie widać sposobu na jego wyeliminowanie, gdyż w realizacji jego celów wykorzystuje się przede wszystkim ludzi biednych, a nawet dzieci szkolone na samobójców, za które płaci się niewielkie pieniądze ich rodzicom. Biedni nie mają nic do stracenia i dlatego są łatwym oraz tanim „materiałem” do przeprowadzania zamachów. Pomysłowość terrorystów wiąże się z globalnym wykorzystywaniem wiedzy do planowania nowych celów. Kontrola policyjna w skali globalnej wprawdzie przynosi efekty, ale nigdy nie wiadomo, czy coś się nie wydarzy w krajach bogatych, co może stanowić także globalne zagrożenie. Współczesny terroryzm ma korzenie religijne jako odłam fundamentalnego islamu. Jakakolwiek konfrontacja z tym odłamek jest medialnie traktowana jako atak na wartości tej religii i rodzi kolejne problemy. Zagrożenie islamskim terroryzmem w Europie spowodowało już rewizję polityki wielokulturowości w RFN, we Francji i w Wielkiej Brytanii.

Wymienione kwestie narkotyków i terroryzmu są nowym globalnym zagrożeniem życia społecznego. Niebawem dojdzie do nich narastająca cyberprzestępczość, która wskazuje na ułomności przestrzeni wirtualnej.

Są jednak także pozytywy globalnego świata. Pozytywnym **punktem zwrotnym są organizacje ponadnarodowe**, które od dawna zrzeszają grupy państw w celu prowadze-

¹² Temat ten obrósł w bogatą literaturę, choć w Polsce był mniej znany, nie mając swojego społecznego kontekstu.

nia wspólnej polityki i ją współcześnie intensyfikują. Organizacje te są nośnikami **dyfuzji innowacji społecznych**, czyli realizacji wędrówki idei socjalnych w czasie i przestrzeni. W ich interesie leży eliminowanie zagrożeń, które psułyby wspólne cele. Praktyka UE jest tu najlepszym przykładem. Jednak Unia uwikłała się w rozwiązanie własnego kryzysu finansowego i jej oddziaływanie doraźnie zmalało. Pozostaje mimo wszystko ONZ, w której grupy słabszych krajów mają głos. Wprawdzie organizacja ta nie ma takiej siły przebicia jak mocarstwa, ale rozwój rodzaju ludzkiego powinien prowadzić do zwiększenia jej roli. Zwracał na to uwagę w trakcie swojego pontyfikatu Jan Paweł II, kiedy wskazywał na zagrożenia **jedności** rodzaju ludzkiego. W takim sformułowaniu tkwi *implicite* pogląd o potrzebie działań integracyjnych, niwelujących nierówności i marginalizację.

Warto także przypomnieć zbiorowe działania Banku Światowego, MOP, UNESCO, WHO czy FAO, które razem i oddzielnie pokazują siłę aktywności na rzecz najsłabszych grup ludności świata.

Nie doceniamy siły i skuteczności pozarządowych organizacji ponadnarodowych, tzw. NGO's, w których bezinteresownie uczestniczą ludzie. Włączają się one w rozwiązywanie niektórych problemów, np. ruch Greenpeace poprzez akcje medialne. Istotą globalnego spojrzenia na problemy społeczne jest nie tylko diagnoza, ale także poszukiwanie rozwiązań sprawdzonych w różnych miejscach i propagowanie ich. Wspomniana **dyfuzja** – przenikanie, samorzutne rozprzestrzenianie dobrych rozwiązań, doświadczeń i innowacji – uzyskuje nowe znaczenie. Widoczna jest już na portalach społecznościowych, odbywa się ona za zgodą państwa, nie eliminując go, ale wskazując na możliwości rozwiązywania dotkliwych kwestii socjalnych za pomocą przenoszenia sprawdzonych praktyk. Współcześnie **zawodne państwo opiekuńcze** potrzebuje nowych rozwiązań.

Im bardziej Człowiek myśli o przyszłości, która wyznacza jego los, tym bardziej chce korzystać z doświadczeń innych, by ograniczyć ryzyka niepowodzeń i błędów. Dyfuzja temu sprzyja.

Bibliografia

- Auleytner J. (2012), *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa, Wyd. WSP TWP, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Brzeziński Z. (2012), *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Books.
- Europe in Figures – Eurostat Yearbook* (2012), European Commission, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Nowiak W. (2008), *Nordycki model „welfare state” regionalny fenomen czy możliwy wariant odpowiedzi na problemy globalizacji*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Orenstein M.A. (2013), *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, tłum. M. Jasiński, Warszawa, PTE.
- Pauli G.A. (2010), *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*, Taos, NM, Paradigm Publications.

- Randers J. (2012), *Rok 2052. Globalna prognoza na następne czterdzieści lat. Raport dla Klubu Rzymskiego dla upamiętnienia 40. rocznicy Granic Wzrostu*. Warszawa 2014.
- Raport UNDP o rozwoju społecznym świata w 2011 r., www.undp.org.
- Robertson R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London, Sage.

Summary

The paper's aim is to shed light on the poorly present in the scientific literature issue of the global social policy's future. Basing on the selected publications by Club of Rome, crucial social issues are discussed. Among them are: current demographic problems of the world, the rising risk of generational conflict resulting from the growing asymmetry between working-age cohorts and the retirement-age cohorts, as well as the problem of growing social discrepancies causing radical forms of protest. In the second part of the paper various models of globalization are described in order to show their links with global social policy concepts. In the third part it is claimed that turning points in global social policy refer to: human trafficking, drug smuggling, terrorism and international organizations' behavior.

Key words: future of the social policy, global social policy, globalization, demographic trends, social innovations diffusion, social risk, turning points

Maciej Cesarski

*Institut Gospodarstwa Społecznego
Szkoła Główna Handlowa¹*

Zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania platformą regionalnej spójności społecznej – kontrowersje wokół perspektywy Unii Europejskiej

Streszczenie

Celem opracowania jest wartościowanie kierunków podążania przez Unię Europejską do regionalnej spójności społecznej związanej ze spójnością gospodarczą i terytorialną. Przeprowadzona analiza potwierdza tezę, że paradygmat wzrostu ekonomicznego nie sprzyja regionalnej spójności społecznej. Szanse poprawy tej spójności leżą w równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania w myśl koncepcji rozwoju trwałego, które akcentuje rolę infrastruktury osadniczej w tym zakresie. Rynkowy mechanizm wzrostu w wersji liberalnej nadal kładzie się cieniem na rozumowaniu gremiów UE w zakresie analizowanym w tym opracowaniu. Przemawia to za zasadnością podejścia badawczego konfrontującego przeszłość z naukowymi wyobrażeniami dotyczącymi odleglejszej przyszłości w celu unaocznienia przesłanek zmiany paradygmatu dalszego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania, regionalna spójność społeczna, infrastruktura osadnicza, perspektywa UE

¹ IGS SGH, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa; adres elektroniczny autora: maciej.cesarski@sgh.waw.pl

Wprowadzenie

Wystrzegając przeciwieństwa, nie wdając się w rozważania z zakresu metodologii i klasyfikacji dyscyplin i dziedzin nauki, można mówić o dwóch możliwych w zakresie badań stosowanych generalnych podejściach nauk społecznych do szeroko rozumianego rozwoju cywilizacyjnego. Pierwsze polega na chęci dogłębnego, niekiedy szczegółowego, mającego odcień pragmatyczny poznania związanego z panującym paradygmatem rozwoju. Dostarcza wartościowych analiz odcinkowych, stawiając sobie niewykonalne do końca zadanie poznania jakże mało uchwytniej rzeczywistości rozumianej jako terażniejszość. Jest swego rodzaju bieżącą naukową reakcją typu indukcyjnego na pojawiające się fakty i zjawiska, zwiększając prawdopodobieństwo trafnych działań w krótkim okresie. Podejście drugie – z wyraźniejszymi od pierwszego cechami twórczości naukowej – próbuje spojrzenia bardziej dedukcyjnego i zarazem redukcyjnego. Konfrontuje stosunkowo czytelną przeszłość z naukowymi wyobrażeniami dotyczącymi nierozpoznawalnej w zasadzie odleglejszej przyszłości. Przyczynia się przez to do uświadamiania i uzasadniania przesłanek przechodzenia do innego paradygmatu rozwoju. Wielość szkół rozumowania mieszczących się w ramach obu skrajnie naświetlonych badawczych podejść do rozwoju cywilizacyjnego jest istotnym świadectwem nieprzekraczalnych granic poznania naukowego.

Przedkładane opracowanie, czerpiąc z obu modelowych sposobów poznania naukowego, nachylone jest w stronę odleglejszej przyszłości. Polega na rozważaniach dotyczących roli i potencjału równoważenia przestrzeni zamieszkiwania wobec perspektywy UE w zakresie kształtowania regionalnej spójności społecznej. Pojęcie przestrzeni zamieszkiwania sięgającej potencjalnych granic osadnictwa zakreślanych geodezyjną przestrzenią kuli ziemskiej nabiera czytelnego sensu w związku z zagospodarowaniem przestrzennym. Przedmiotem tego zagospodarowania jest przestrzeń geograficzna, czyli środowisko materialne człowieka, złożone ze środowiska naturalnego oraz trwałego zainwestowania. W zakresie tego zainwestowania istnieją z kolei obiekty i urządzenia tworzące infrastrukturę osadniczą, której rozmieszczenie i zasięg oddziaływania wyznaczają przestrzeń zamieszkaną, stanowiącą rdzeń przestrzeni zamieszkiwania. U podstaw infrastruktury osadniczej, a tym samym przestrzeni zamieszkaną stoi mikroprzestrzeń w postaci mieszkań (Cesarski 2013a, s. 9–13)².

Przestrzenny wymiar spójności społecznej a koncepcja trwałego zrównoważonego rozwoju

Można postawić tezę, że spojrzenie UE na spójność społeczną mającą immanentny wymiar przestrzenny jest podporządkowane kontynuacji rozwoju społeczno-gospodarczego opartej na rynkowym paradygmacie wzrostu ekonomicznego z modyfikacjami uwzględnia-

² W zakres przestrzeni zamieszkaną wchodzi także przestrzenne struktury osadnicze warunkowane rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego. W ramach tych struktur istnieją inne – poza stwarzanymi przez infrastrukturę osadniczą – miejsca pracy i aktywności społecznej (przedsiębiorstwa, firmy, instytucje, organizacje itp.), które powinny znajdować się z kolei w odpowiednich relacjach funkcjonalno-przestrzennych z infrastrukturą osadniczą.

jącymi niektóre przesłanki koncepcji trwałego zrównoważonego rozwoju. Równoważenie przestrzeni zamieszkiwania, w tym przestrzeni zamieszkaanej, stanowiące mało uświadamiany humanistyczny cel nadrzędny rozwoju cywilizacyjnego, musi zakładać zwrot tego paradygmatu w kierunku koncepcji trwałego rozwoju zrównoważonego. Rozwój taki jest w pełni nieosiągalny, zatem mówienie o jego równoczesnej trwałości i zrównoważeniu wydaje się tu usprawiedliwione.

Przeszłość podkreślona jest w sugestywny sposób dzisiejszym strukturalnym kryzysem, zrodzonym bezpośrednio z finansowo-bankowych błędów mających punkty styczne z polityką mieszkaniową i osadniczą (Sowell 2009, s. 57–89; Stiglitz 2010, s. 89–126). Nawarstwienia problemy cywilizacji zachodniej przeczące postępom w trwałym rozwoju, spójności społecznej i równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania, wynikające w dużym stopniu z zaniedbań polityki mieszkaniowej i osadniczej (Cesarski 2013c, s. 22–33). Są nimi przede wszystkim segregacja społeczna i przestrzenna oraz niedostateczna spójność terytorialna. Strukturalnym problemem jest od paru dekad starzenie się społeczeństw, a obecnie stała się nim samodzielność młodego pokolenia oraz ludności migrującej. Dochodzą do tego kwestie oszczędzania energii oraz innych działań proekologicznych przy znacznym bezrobociu i patologii czasu wolnego w sytuacji ciągłej presji na wzrost gospodarczy (Cesarski 2008a, s. 559–569). Sytuacji tej ma przeciwdziałać zdaniem UE polityka spójności, w tym spójności społecznej.

Celem tego opracowania jest wartościowanie kierunków podążania przez UE do spójności społecznej, złączonej w formule polityki spójności ze spójnością gospodarczą i terytorialną, które wpływają z kolei na ogólny rozwój przede wszystkim w wymiarze regionalnym. Trudno tu rozdzielić cele i środki, tak jak trudno sprowadzić – jak to się czyni między innymi w UE – stopień spójności społecznej do wskaźnika stopy bezrobocia czy stopy partycypacji. Spójność społeczna może być bowiem np. narzędziem oraz efektem osiągnięcia spójności terytorialnej i gospodarczej. Podstawą jest tu jednak zawsze zagospodarowanie przestrzenne. Dotyczy to nie tylko sieciowej infrastruktury technicznej (np. transportowo-telekomunikacyjnej), lecz także innych punktowych elementów infrastruktury osadniczej (np. mieszkań, szkół, szpitali). Elementy te winny podbudowywać – na równi z infrastrukturą sieciową – funkcjonowanie regionów i układów osadniczych różnej skali, różnego rodzaju oraz o różnym położeniu w stosunku do ośrodków tradycyjnie wysokiego wzrostu gospodarczego.

Przedmiotem wartościowania są niektóre stwierdzenia zawarte w strategii „Europa 2020” oraz w innych dokumentach z nią związanych wywodzących się z UE odnoszące się do polityki spójności. Polityki oznaczającej w UE działania sprzyjające wyrównywaniu różnic w warunkach gospodarczych i społecznych między regionami UE i wewnątrz nich, a więc osiągnięciu spójności terytorialnej. Wartościowanie takie bazuje na koncepcji trwałego (zrównoważonego) rozwoju. Aby jednak koncepcja ta zyskała czytelniejsze walory aplikacyjne, musi zostać wskazana płaszczyzna nadrzędna zespalająca w większym niż dotąd stopniu trzy płaszczyzny prób realizacji trwałego rozwoju: społeczną, ekonomiczną i przyrodniczo-ekologiczną. Taka płaszczyzna nadrzędna może dać szansę dodatkowego zespalania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Trwały rozwój można określić jako rozwój osiadłych, współdziałających w gospodarowaniu społeczeństw efektywnie produkujących głównie pracochłonne dobra i usługi podstawowe, oszczędzających zasoby naturalne oraz umożliwiających powszechną konsumpcję i zatrudnienie – przy orientacji na ascetyczny styl życia i sprawiedliwość międzypokoleniową (Cesarski 2006, s. 167–181; Cesarski 2012, s. 125–149). Taka produkcja i konsumpcja może być urzeczywistniana stosunkowo najłatwiej w zakresie infrastruktury osadniczej – wyodrębnionej w Polsce w latach 70., której konstytutywnym elementem są mieszkania (tj. infrastruktura mieszkaniowa) oraz inne obiekty budowlane (Andrzejewski 1979, s. 25–38). Kryterium funkcjonalno-przestrzenne, nawiązujące do teorii analizy systemowej, szeregujące dobór i znaczenie członów oraz elementów infrastruktury osadniczej decyduje o tym, że infrastruktura ta jest systemem (Cesarski 2008b, s. 495–517). Kryterium to dopomaga także w badaniach wzajemnego oddziaływania trzech aspektów trwałego rozwoju opartych na analizie systemowej (Clark, Crutzen, Schellnhuber 2004, s. 1–28; Magnuszewski 2010, s. 44–70; Shaw 1994, s. 193–214; Soroczynski 2002, s. 133–138).

Wydatniejsze skierowanie działań społeczno-gospodarczych na zasady rozwoju trwałego może uczynić rozwój cywilizacji ludzkiej bardziej harmonijnym (*Dokumenty...* 1998, s. 3 i dalsze; Skowroński 2006, s. 47–57). Narzuca się jednak potrzeba przyjęcia celu nadrzędnego tego rozwoju. Cel ten uświadamia spojrzenie na sferę osadnictwa, zatem na podlegającą obserwacji przestrzeń zamieszkiwania. Generalne założenie takiego podejścia polega na prostej, a mało przypominanej konstatacji, że efekty wszelkiego gospodarowania przejawiają się w przestrzeni zamieszkiwania, a przede wszystkim w przestrzeni zamieszkaney. Dla przyszłego lepszego ukierunkowania aktywności społeczno-gospodarczej na działania podbudowujące przekształcenia przestrzeni zamieszkiwania w myśl trwałego rozwoju potrzebne są najpierw propozycje rozwiązań typu globalnego. Rozwiązaniem tym może być koncepcja infrastruktury osadniczej dająca szanse integracji przestrzeni zamieszkaney wokół elementów zagospodarowania przestrzennego podbudowujących bezpośrednio – zgodnie z kryterium funkcjonalno-przestrzennym – procesy osiedleńcze. W koncepcji infrastruktury osadniczej tkwią możliwości nadawania rozwojowi trwałemu treści logicznie akceptowalnych i powszechnie zrozumiałych (Cesarski 2012, s. 125–149). Dopiero na tym tle nabiera większego sensu mówienie o spójności społecznej w kontekście stosunkowo wysokiej jakości życia, zmniejszania różnic między standardami osiedleńczymi, unikania nierówności społecznych oraz budowania solidarności w społeczeństwie. Trudne, wręcz niemożliwe jest jednak wskazanie konkretnych rodzajów aktywności społeczno-gospodarczej bezpośrednio powodujących wzrost spójności społecznej, zwłaszcza w krótkim okresie.

W kierowaniu tej aktywności na równoważenie zwłaszcza przestrzeni zamieszkaney w celu urzeczywistniania rozwoju trwałego istotne są niezbędne rozmiary infrastruktury osadniczej oraz efektywny i proekologiczny sposób jej wytwarzania, a także utrzymania. Istotne są również właściwe funkcjonalno-przestrzenne relacje członów i elementów tej infrastruktury – podstawowych, wyspecjalizowanych i unikalnych o różnym oddziaływaniu przestrzennym. Również relacje członów i elementów infrastruktury osadniczej do

pozostałego zagospodarowania przestrzennego oraz relacje czasowe ich powstawania. Te aspekty infrastruktury osadniczej wyznaczają przestrzenną i społeczną dostępność przestrzeni zamieszkałej oraz standardy jej użytkowania, które decydują o przybliżeniu się do trwałego rozwoju. Analiza rozmiarów i relacji infrastruktury osadniczej dotyczyć musi głównie wymiaru regionalnego w związku ze złożonością procesów społeczno-gospodarczych i przyrodniczo-ekologicznych. Dopiero w tym wymiarze pojawia się zdolność do odczytania w dużym stopniu samoczynnego rozwoju tych procesów oraz ich wspomagania, a niekiedy sterowania nimi.

Globalizacja narzuca – zwłaszcza w słabszych ekonomicznie państwach i regionach – jednostronny rozwój infrastruktury osadniczej dotyczący jej elementów związanych głównie z infrastrukturą bankowo-biznesową, transportem, łącznością itp. Elementy te warunkują bowiem bezpośrednio wzrost gospodarczy w spojrzeniu krótkookresowym. Zmiana paradygmatu wzrostu gospodarczego wymaga jednak zintegrowanego rozwoju całej infrastruktury osadniczej podbudowującej przechodzenie do bardziej trwałego rozwoju. Szczególna rola infrastruktury osadniczej w tym zakresie polega na możliwości spełniania funkcji podbudowy oraz funkcji zasadniczej platformy rozwoju trwałego.

Gospodarka jest działalnością wielce złożoną, wieloaspektową. Winna być zatem szeroko rozumianym gospodarowaniem społecznym koniecznym do istnienia cywilizacji, zgodnym z koncepcją trwałego rozwoju. Zmierzenie do trwałości gospodarowania społecznego wymaga przy tym innych miar, np. stopnia trwałości i jakości życia, niż w przypadku ekonomii tradycyjnej nastawionej na wzrost, w której jakość życia i dobrobyt są utożsamiane. Zachowawczy system wartości, mocno osadzony w – promieniujących na znaczną część współczesnych społeczeństw – interesach ekonomicznych ośrodków władzy różnego szczebla, zdaje się stanowić dziś nieprzekraczalną barierę w tym zakresie (Kielczewski 2009, s. 108–120; Platje 2009, s. 131–143). Gospodarowanie społeczne sprosowane może być wszakże do wskazywanych trzech aspektów lub płaszczyzn takiego rozwoju (Auty, Brown 1997, s. 3–20; Kośmicki 1996, s. 97–112; Zabłocki 2002, s. 46–63). Tak rozumiana gospodarka jest dominującą częścią podsystemu „przestrzeń zamieszkała” w globalnym systemie „przestrzeń zamieszkiwania człowieka na Ziemi”. Trwały rozwój gospodarowania społecznego możliwy jest tylko jako składnik zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania. Równoważenie rozwoju infrastruktury osadniczej może być zatem podstawą równoważenia gospodarki wtedy, gdy przyczynia się do zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania (Cesarski 2013b, s. 9–25). Analogicznie, regionalna spójność społeczna nie może zachodzić w niezrównoważonej przestrzeni zamieszkałej, gdyż jest jak całe gospodarowanie społeczne elementem podsystemu „przestrzeń zamieszkała” w systemie „przestrzeń zamieszkiwania”.

Naszkicowana problematyka otwiera jakże obszerne interdyscyplinarne pole przyszłych badań nad rozwojem cywilizacyjnym. W przedkładanym opracowaniu poszukuje się we wskazanym kontekście odpowiedzi na pytanie, które kierunki działań UE służą lub mogą służyć realnemu równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania przekładającemu się na kształtowanie regionalnej spójności społecznej, a które z nich tkwią w paradygmacie wzrostu gospodarczego, nie dając większych szans w tym zakresie. W związku z celem opracowa-

nia wartościowaniu nie podlegają wymierne zadania określone kwantytatywnie, a jedynie proponowane przez UE kierunki zmian.

Regionalna spójność społeczna w UE a równoważenie przestrzeni zamieszkaanej

Traktat z Lizbony, poza spójnością gospodarczą i społeczną, wskazuje potrzebę spójności terytorialnej³. Daje asumpt do obejmowania tego zagadnienia przez programy unijne (*Wnioski...* 2010, s. 8). W strategii rozwoju „Europa 2020” – zastępującej od 2010 r. nieudaną Strategię Lizbońską – wytyczone są trzy formalnie powiązane priorytety. Rozwój inteligentny ma polegać na – obiektywnie jak się wydaje pożądaney bez względu na paradygmat rozwoju – gospodarce opartej na wiedzy i innowacjach. Drugi priorytet to rozwój zrównoważony zasadzający się na gospodarce efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i – co zgodnie z paradygmatem wzrostu ekonomicznego akcentuje cel przewagi, a nie współdziałania – bardziej konkurencyjnej. Priorytet trzeci polega na rozwoju sprzyjającym włączaniu społecznemu poprzez wspieranie gospodarki o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej – jak to się dość pochośnie zakłada – spójność społeczną i terytorialną. W sposobie sformułowania tego priorytetu umyka nauka z przeszłości, że forsowanie wzrostu ekonomicznego skierowane na zwiększanie zatrudnienia nie sprzyjało na ogół – nawet w okresach koniunktury – istotniejszym postępom w spójności społecznej i terytorialnej (*Strategia...* 2010, s. 5–7).

W strategii „Europa 2020” znalazła się zgodna z interesami nowych państw członkowskich polityka spójności mogąca służyć realnemu równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania według zasad trwałego rozwoju. Strategia stawiała wszakże wzorem starego paradygmatu głównie na wspieranie innowacyjności, która ma wyciągać unijne peryferie z biedy. Strategia podnosi w tym zakresie potrzebę utrzymania nakładów w zasadzie tylko na tzw. infrastrukturę podstawową, czyli transportowo-komunikacyjną, energetyczną itp. Nowe państwa UE obowiązują jednak wszystkie priorytety strategii. Zadania ich są więc relatywnie większe i bardziej złożone niż państw „starej Unii”. Problemem typu mechanistycznego, mającym korzenie w przeszłości, jest tu odzyskanie zdolności do wzrostu gospodarczego jako warunku pomocy zapóźnionym państwom i regionom. Paradoks biedy właściwy szwankującemu paradygmatowi wzrostu gospodarczego jest zatem aż nadto widoczny. Brak mechanizmów zapewniających realizację wspólnie określonych celów przez wszystkich członków UE uzależnia politykę spójności w tym zakresie od woli politycznej państw – jak w przypadku nieudanej Strategii Lizbońskiej. Ponadto strategia „Europa 2020” niesie ryzyko sektorowego rozczłonkowania budżetu EU, wbrew rozwojowi trwałemu, równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania, polityce spójności i potrzebom regionów⁴.

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁴ *Spójność społeczna a rozwój regionalny w PE*, http://sejmometr.pl/sejm_komunikaty/80 [dostęp: 21.05.2013].

W budżecie UE planowany jest fundusz rozbudowy infrastrukturalnej (*Connecting Europe Facility* – CEF) związany z polityką spójności, wspierający najważniejszy dla wzrostu ekonomicznego rozwój infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, energetycznej oraz technologii informatycznych. Szanse pozytywne zmiany w kierunku realnej polityki spójności związane są natomiast z wzmocnieniem rozwoju obszarów miejskich, integralności funduszy polityki spójności oraz z wzrostem środków dla Europejskiej Współpracy Terytorialnej (*Budżet...* 2011, s. 4–29).

W piątym raporcie o polityce spójności, w części dotyczącej infrastruktury XXI w. podkreśla się jej dobroczynne oddziaływanie na poziomie regionalnym na konkurencyjność, dając ponownie przykład infrastruktury transportu, telekomunikacji itp. Poprzestaje się tam na stwierdzeniu znamionującym myślenie w starym paradygmacie, że infrastruktura publiczna wywiera pozytywny i istotny wpływ na produktywność i wzrost ekonomiczny (*Inwestowanie...* 2010, s. 55–63). W dokumencie tym zaznacza się także sztuczny i wybiórczy podział na rodzaje polityki o wyraźnym lub częściowym wymiarze przestrzennym oraz nieposiadające tego wymiaru. Jednocześnie stwierdza się, że wszystkie rodzaje polityki winny mieć wymiar terytorialny w ocenie *ex post* w celu uchwycenia zamierzonych i niezamierzonych oddziaływań przestrzennych. Poza tym w raporcie brak – pozostającej poza gestią UE – polityki mieszkaniowej i osadniczej jako polityki w najwyższym stopniu przestrzennej (*Inwestowanie...* 2010, s. 179–253). W ramach polityki spójności Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) mają służyć realizacji zintegrowanej strategii rozwoju terytorium poprzez delegację części zadań programów operacyjnych na poziom niższy niż regionalny (subregionalny lub lokalny) w celu łączenia finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (Ratuszniak 2013, s. 4–36).

W dobie kryzysu społeczno-gospodarczego zauważa się – pozostając jakby w obecnym paradygmacie – że inwestowanie w społeczeństwo zwiększa zaangażowanie ludności w rynek pracy i – co zwiastuje nowy paradygmat – w działania obywatelskie. Sugerowane efektywniejsze wydawanie środków na cele społeczne może jednak nie wystarczyć. Mimo iż polityka społeczna pozostaje domeną państw członkowskich, musi być koordynowana przez UE, by grupy społeczne zagrożone wykluczeniem nie cierpiały nadto w wyniku kryzysu. Trafnie stwierdza się, że niedoinwestowanie jakiegoś celu społecznego w danym państwie ma skutki dla wszystkich członków UE. Nacisk na inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego trąci wszakże starym mechanizmem wzrostu ekonomicznego⁵. Nierozwiązalny w dotychczasowym paradygmacie wydaje się problem konieczności jednoczesnego zwiększania długookresowej stabilności i konkurencyjności, czyli potencjału wzrostu ekonomicznego, oraz powiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej⁶.

⁵ *Inwestycje społeczne: Komisja wzywa państwa członkowskie do skupienia się na wroście i spójności społecznej*, KE, Komunikat, Bruksela, 20 lutego 2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_pl.htm [dostęp: 21.05.2013].

⁶ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”*, C 248, Dz. Urz. UE z 25.8.2011.

Spektakularną spuścizną paradygmatu wzrostu są demograficzne przeobrażenia rodzin polegające na spadku dzietności poniżej zastępowalności pokoleń, odraczania rodzenia pierwszego dziecka, powiększaniu się częstości separacji, rodzin niepełnych i bez stałych dochodów a także niesamodzielnych osób starszych (*Opinion...* 2011, s. 7–13). W strategii „Europa 2020” ustalono jednak zgodnie z literą rozwoju trwałego, że stopa zatrudnienia będzie wzrastać tylko w połączeniu z polityką prorodzinną, umożliwiającą wychowanie chęćniej liczby dzieci, bez przerw w pracy zawodowej. Wskazano fundusze EFS i EFRR, stanowiące podstawę równoważenia przestrzeni zamieszkaanej w wymiarze infrastrukturalnym, jako istotne narzędzia polityki prorodzinnej, która nie jest formalnie prowadzona przez UE. Podkreślono współzależność polityki regionalnej, inwestycyjnej, mieszkaniowej, kształcenia i zatrudnienia w uatrakcyjnianiu obszarów dla młodej ludności jako uzupełnienia polityki rodzinnej oraz wagę synergii tych dziedzin w stymulowaniu dynamiki demograficznej i inteligentnego rozwoju⁷.

Odnosnie do polityki spójności wysuwane są cele społeczne, socjalne i solidarnościowe oraz podkreśla się potrzebę łączenia funduszy EU dla celów inwestycyjnych. Zaznacza się, że niespełnienie i tych warunków będzie podważać spójność społeczną i terytorialną. Twierdzi się jednocześnie w duchu paradygmatu wzrostu, że ich realizacja może zwiększać konkurencyjność regionalną decydującą o konkurencyjności całej UE. Podobnie, zdaniem UE, konkurencyjność Europy w dużym stopniu zależy od jej metropolitalnych regionów, będących centrami kreatywności oraz innowacji. Brakuje namysłu nad tym, że konkurencja regionów może niweczyć dążenie do rozwoju trwałego przez preferowanie wszelkich dróg regionalnego wzrostu ekonomicznego. Bardziej przekonujące jest wskazanie w tym zakresie znaczenia funkcjonalnych regionów jedno- lub wielocentrycznych mających transgraniczne horyzontalne powiązania regionalne oraz wertykalne gospodarcze. W kierunku zmiany paradygmatu wydaje się iść dostrzeganie korzyści z partnerstwa obszarów wiejskich i miejskich⁸.

Skala i strukturalny charakter obecnego kryzysu tonują wszakże jednostronne rozumienie inteligentnego wzrostu spowodowanego do przodujących ośrodków. Wobec wysokiej stopy bezrobocia i innych problemów społecznych w wielu państwach UE jako kluczowy instrument polityki spójności wskazuje się politykę regionalną zmniejszającą dysproporcje w poziomie rozwoju regionów wraz z wspieraniem innowacji. Mówi się także o strategii inteligentnej specjalizacji regionów i samorządów lokalnych z uwzględnieniem ich specyficznych cech. Obiecująco zauważa się, że w słabszych regionach inteligentny wzrost wymaga rozwoju infrastruktury świadczącej usługi podstawowe. Dystans bogatych i biednych regionów UE coraz bardziej się bowiem powiększa⁹. Z drugiej strony czynnik polityki regionalnej zajmuje marginalne miejsce np. w inicjatywie „Unia innowacji”,

⁷ Tamże. Por.: *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki regionalnej jako czynnika przyczyniającego się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii „Europa 2020”*, COM(2010) 553, Dz. Urz. UE z 29.10.2011.

⁸ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów...* op.cit.

⁹ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki regionalnej...* op.cit.

mimo wysunięcia hasła upowszechniania korzyści z innowacji w całej UE (*Unia...* 2010, s. 22–23).

Podobny niejednoznaczny klimat myślenia daje się odczytać w okresie bezpośrednio poprzedzającym obecny kryzys. W 2006 r. trafnie dostrzeżono wybiegającą w przyszłość konieczność połączenia europejskiego modelu społecznego z zagadnieniami gospodarczymi i środowiskowymi w „europejski model makrosocjalny” z aspektem socjalnym. Model ten winien zapewniać standardy demokratycznego, solidarnego i ekologicznego obszaru zintegrowanego społecznie i odpowiadające temu poczucie jakości życia. Używa się jednak również języka z przeszłości, pisząc, że obszar zintegrowany społecznie ma być konkurencyjny (a nie współdziałający) i cechujący się dobrobytem (a nie ascetycznym stylem życia)¹⁰.

Podsumowanie i wnioski

W przywołanych dokumentach UE nie operuje się terminem infrastruktury osadniczej funkcjonującym w publikacjach o wydzwięku światowym (*An urbanizing...* 1996, s. 309 i dalsze). Rozpatrywany jest natomiast głównie efektywny i proekologiczny rozwój infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, energetycznej itp. – w kontekście innowacyjności i konkurencyjności, zwłaszcza odnośnie do peryferii UE. Brakuje stwierdzeń dotyczących funkcjonalno-przestrzennych relacji rodzajów infrastruktury, ich rozmieszczenia stosunku do innego zagospodarowania przestrzennego oraz czasowych sekwencji powstawania. Głównie z tych powodów polityka spójności, w tym spójności społecznej, zajmuje w wykładni UE wtórne miejsce w stosunku do stymulacji wzrostu ekonomicznego.

Sprzeczna w wielu przypadkach wymowa dokumentów UE dotyczących kwestii regionalnego oblicza polityki spójności stanowi jeszcze jeden z przejawów wielkiej niewiadomej jaką jest przyszłość społeczno-gospodarcza właściwie całej Europy. Jest to zarazem istotny symptom znacznej głębokości kryzysu oraz świadectwo potrzeby podjęcia energiczniejszych przeciwdziałań, które muszą oznaczać naruszenie interesów międzynarodowego kapitału. Czy UE stać na takowe? Dzisiejszy skumulowany koniunkturalny i strukturalny kryzys uświadamia, w niezamierzony sposób, potencjał oraz szanse infrastruktury mieszkaniowej i osadniczej, a szerzej – polityki mieszkaniowej i osadniczej. Walory tych dziedzin w przybliżaniu się do trwałego i zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania nie są jednak obecnie w należyтым stopniu uwzględniane w dokumentach UE związanych ze strategią „Europa 2020”.

Przeprowadzona analiza potwierdza tezę, że paradygmat wzrostu ekonomicznego nie sprzyja równoważeniu przestrzeni zamieszkałej i całej przestrzeni zamieszkiwania w myśl koncepcji trwałego rozwoju. Na tym tle trudno mówić dziś o gospodarowaniu społecznym i postępach spójności społecznej w wymiarze regionalnym. Szanse rzeczywistej poprawy spójności społecznej leżą w wymagającym długiego okresu równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania z uwzględnieniem zarysowanych w niniejszym opracowaniu kontrowersji

¹⁰ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, C 309/25, Dz. Urz. UE z 16.12.2006.*

wokół perspektywy UE w zakresie kształtowania regionalnej spójności społecznej. Przypomnieć tu można – jako możliwą pośrednią fazę takiego procesu – propozycję gospodarki rynkowej posiadającej społeczno-ekologiczny porządek ramowy związany z interwencją publiczną (Platje 2009, s. 131–143). W przypadku Polski takiemu porządkowi nie służy brak planów zagospodarowania przestrzennego – tak ważnych zwłaszcza dla miast – dotyczący około $\frac{3}{4}$ powierzchni naszego państwa (*Analiza...* 2012, s. 14). Brak ten jest dużym zagrożeniem dla rzeczywistej realizacji trwałego zrównoważonego rozwoju zgodnie z zasadami spójności społecznej i terytorialnej społeczności lokalnych stanowiących podstawę przestrzeni zamieszkałej. Zagrożeniem dla spójności społecznej w społecznościach lokalnych może być także ich depopulacja i starzenie się. Te groźne zjawiska i procesy mogą jednak przeradzać się w szansę dla budowania tej spójności przy realizowaniu projektów UE w zakresie infrastruktury i form spędzania wolnego czasu przez ludzi starszych wiekiem. Dawać będą bowiem wówczas zatrudnienie młodszym grupom wiekowym, wpływając pozytywnie na wykorzystanie lokalnych uwarunkowań poprzez współdziałania, a nie przez konkurowanie.

Rynkowy paradygmat wzrostu ekonomicznego w wersji liberalnej, pozornie korzystny dla najbogatszych, lecz podcinający z czasem także i ich rozwój oraz trwanie, wydaje się nadal kłaść cieniem na rozumowaniu gremiów UE w analizowanym w tym opracowaniu zakresie. Przedstawione rozważania przemawiają za zasadnością podejścia badawczego konfrontującego przeszłość z naukowymi wyobrażeniami dotyczącymi odleglejszej przyszłości w celu unaoczniania przesłanek innego, lepszego paradygmatu rozwoju cywilizacyjnego.

Bibliografia

- Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku* (2012), Warszawa, IGiPZ im. S. Leszczyckiego PAN.
- Andrzejewski A. (1979), *Związki infrastruktury społecznej z rozmieszczeniem mieszkalnictwa oraz infrastruktury osadniczej*, w: *Kształtowanie infrastruktury społecznej w Polsce w latach 1971–1980 oraz uwarunkowania i przesłanki jej rozwoju w latach 1981–1985*, Gdańsk, KPPiPS PAN, INP UG.
- An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements* (1996), UN Centre for Human Settlement Infrastructure and Environment Programme, Oxford, Oxford University Press.
- Auty R.M., Brown K. (1997), *An Overview of Approaches to Sustainable Development*, w: R.M. Auty, K. Brown (red.), *Approaches to Sustainable Development*, London, Routledge.
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”* (2011), KOM(2011) 500, Bruksela, Komisja Europejska.
- Cesarski M. (2006), *Mieszkalnictwo i osadnictwo w integracji europejskiej – możliwości i bariery*, w: K. Żukrowska (red.), *Integracja europejska – nowe bariery czy trwałe kryzys?*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.

- Cesarski M. (2008a), *Polityka mieszkaniowa i osadnicza a współczesne problemy cywilizacji zachodniej*, w: K. Żukrowska (red.), *Nauki ekonomiczno-społeczne a rozwój*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski M. (2008b), *Rozwój infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1990–2005 – miary nakładów*, Kwartalnik KES „Studia i Prace”, nr 15.
- Cesarski M. (2012), *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, Kwartalnik KES „Studia i Prace”, nr 2.
- Cesarski M. (2013a), *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski M. (2013b), *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równowagi rozwoju*, Kwartalnik KES „Studia i Prace”, nr 3.
- Cesarski M. (2013c), *Kryzys istoty kapitalizmu*, „PRZYSZŁOŚĆ: Świat – Europa – Polska”, nr 2 (28), Biuletyn Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa, Warszawska Drukarnia Naukowa PAN.
- Clark W.C., Crutzen P.J., Schellnhuber H.J. (2004), *Science for Global Sustainability: Towards New Paradigm*, w: H.J. Schellnhuber, P.J. Crutzen, W.C. Clark, M. Claussen, H. Held (red.), *Earth System Analysis for Sustainability*, Massachusetts Institute of Technology – Freie Universität Berlin, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”* (1998), Warszawa, IOŚ.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* (2010), Luksemburg, Urząd Publikacji UE.
- Inwestycje społeczne: Komisja wzywa państwa członkowskie do skupienia się na wzroście i spójności Społecznej* (2013), Komunikat KE z 20 lutego, Bruksela, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_pl.htm.
- Kiełczewski D. (2009), *Jakość życia i dobrobyt jako kategorie zrównoważonego rozwoju*, w: D. Kiełczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Białystok, Wydawnictwo WSE w Białymstoku.
- Kośmicki E. (1996), *Koncepcja zrównoważonego rozwoju*, „Nauka”, nr 2.
- Magnuszewski P. (2010), *Podejście systemowe*, w: J. Kronenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków, Fundacja Sendzimira.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki regionalnej jako czynnika przyczyniającego się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii „Europa 2020”*, COM(2010) 553, Dz. Urz. UE z 29.10. 2011.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”*, C 309/25, Dz. Urz. UE z 16.12.2006.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”*, C 248, Dz. Urz. UE z 25.8. 2011.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘The role of family policy in relation to demographic change with a view to sharing best practices among Member States’* (2011), „Official Journal of the European Union”, C 218/02.

- Platje J. (2009), *Czy zrównoważony rozwój gospodarczy jest warunkiem wstępnym rozwoju zrównoważonego?*, w: D. Kielczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Białystok, Wydawnictwo WSE w Białymstoku.
- Ratuszniak I. (2013), *Realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce*, Wrocław, CDiRK.
- Shaw R.W. (1994), *Sustainable Development: Applications of Systems Analysis*, „Science of the Total Environment”, vol. 149.
- Skowroński A. (2006), *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju”, nr 2.
- Soroczynski T. (2002), *Integrated Systems Analysis and Sustainable Development*, w: *1st International Environmental Modelling and Software Society Conference*, vol. 3, Lugano.
- Sowell Th. (2009), *The Housing Boom and Bust*, New York, Basics Books.
- Spójność społeczna a rozwój regionalny w PE*, http://sejmometr.pl/sejm_komunikaty/80.
- Stiglitz J.E. (2010), *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa, PTE.
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komunikat Komisji „Europa 2020”, Bruksela.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.
- Unia innowacji. Projekt przewodni strategii Europa 2020* (2010), COM 546, Bruksela, KE.
- Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – przyszłość polityki spójności* (2010), COM 642/3, Bruksela, KE.
- Zabłocki G. (2002), *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*, Toruń, UMK.

Summary

The aim of this paper is the valuation of the directions of the EU towards regional social cohesion coalesced with economic and territorial cohesion. The analysis confirms that the paradigm of economic growth is not conducive to regional cohesion. Opportunities to improve this cohesion lie in balancing the living space in accordance with the concept of sustainable development, which emphasizes the role of the settlement infrastructure in this area. Market growth mechanism in the liberal version continues to affect the reasoning in the EU bodies in the area. This speaks for confronting the past with the scientific models of the future in order to highlight the rationale of paradigm change.

Key words: sustainable living space, regional social cohesion, settlement infrastructure, sustainable development the prospect of EU

Paweł Hut

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

Repatrianci i uchodźcy po 1991 r. w Polsce

Streszczenie

Od 1989 r. zaczęli do Polski napływać cudzoziemcy (Polacy z ZSRR i osoby poszukujące ochrony międzynarodowej). Przyjazdy repatriantów wynikały z solidaryzmu etnicznego. Przyjazdy uchodźców były skutkiem międzynarodowych zobowiązań władz RP. Obie grupy były nieliczne. Doświadczenia związane z napływem repatriantów i uchodźców mogą być przydatne do przyjmowania innych grup cudzoziemców.

Słowa kluczowe: repatrianci, uchodźcy, migracje, Konwencja Genewska z 1951 r.

Wprowadzenie

Polityka imigracyjna korzysta z bogatego instrumentarium pozwalającego na osiągnięcie zamierzonego efektu. Zalicza się do niego działania mające na celu ograniczanie napływu imigrantów lub preferencje wobec rozmaitych grup przybyszów. Szczegółowo przedstawione w dalszej części artykułu grupy imigrantów, jakimi są repatrianci i uchodźcy, w odróżnieniu na przykład od imigrantów zarobkowych, mogą być uznane za grupy preferowane z punktu widzenia zastosowanych wobec nich instrumentów. Jednocześnie w dyskursie publicznym utrwaliło się rozróżnienie na grupę szczególnie uprzywilejowaną

¹ IPS UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autora: pawel.hut@uw.edu.pl

– repatriantów, których przyjazdy wynikały z chęci zadośćuczynienia ofiarom stalinowskiej polityki etnicznej, oraz grupę niejako „przymusowo” uprzywilejowaną – osoby poszukujące ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. Jednoznaczną przesłanką tego rozróżnienia była (i jest) kwestia nadawania obywatelstwa RP. W przypadku repatriantów, po spełnieniu określonych prawem warunków, nadawanie obywatelstwa odbywa się z mocy prawa w momencie wjazdu na obszar Polski. Natomiast osoby, które wnioskuje w Polsce o nadanie statusu uchodźcy i uzyskują ten status, mogą nabyć obywatelstwo RP, a co za tym idzie – uprawnienia polityczne, po długotrwałym pobycie w Polsce². Warto też nadmienić, że wbrew pojawiającym się co pewien czas wypowiedziom publicystycznym wieszczącym wzmożony napływ repatriantów lub uchodźców, obie grupy były i są w Polsce nieliczne, przy czym – ze względu na uwarunkowania prawne tych migracji – repatrianci częściej niż uchodźcy osiedlali się indywidualnie w małych miejscowościach.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione kluczowe informacje związane z obiema formami imigracji, w tym okoliczności tworzenia przepisów repatriacyjnych i uchodźczych oraz dane statystyczne. Dla pełnej charakterystyki zostaną także wykorzystane dane pozyskane podczas badań przeprowadzonych przeze mnie w obu tych grupach imigrantów³.

Uwarunkowania przesiedleń i uchodźstwa po 1989/1990 r.

Przełom lat 1989/1990 spowodował głębokie zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, które miały istotny wpływ na kształtowanie się postaw migracyjnych i na zarządzanie ruchem przestrzennym ludności. Obywatele państw bloku wschodniego po dziesięcioleciach ograniczeń powszechnie uzyskali swobodę przemieszczania się poza terytorium kraju obywatelstwa.

Pogłębiane od drugiej połowy lat 80. kontakty ze środowiskami Polaków w Związku Radzieckim pozwalały przypuszczać, że duża część obywateli ZSRR narodowości polskiej byłaby zainteresowana trwałym osiedleniem się w Polsce⁴. Można było tak sądzić, tym bardziej, że dwie masowe akcje przesiedleńcze z lat 1944–1950 oraz 1955–1959 pozwoliły wprowadzić na przemieszczenie się prawie dwóch milionów osób, niemniej jednak istniały dokumenty urzędowe i świadectwa potwierdzające, że nie mogli w nich uczestniczyć wszyscy zainteresowani (Ruchniewicz 2000; Srebrakowski 2001; Hut 2002). Uznawano zatem,

² Regulacje związane z nabywaniem obywatelstwa są określone ustawowo. Polskie przepisy w art. 14 ustawy o obywatelstwie odwołują się do *ius sanguinis* – „prawa krwi”, zgodnie z którym o obywatelstwie nie decyduje miejsce urodzenia, ale obywatelstwo rodziców.

³ Są to badania w grupach przesiedleńców-repatriantów (2000, 2011) oraz osób ubiegających się o objęcie ich ochroną międzynarodową (2004–2007).

⁴ Indywidualne, prywatne i rodzinne kontakty z Polakami w ZSRR stały się możliwe dopiero po względnej liberalizacji ruchu migracyjnego w czasie „odwilży” zapoczątkowanej przez Nikitę Chruszczowa. Faktycznym przełomem była jednak dopiero oficjalna wizyta Wojciecha Jaruzelskiego w Wilnie w 1986 r. i spotkanie z przedstawicielami mniejszości polskiej w Litewskiej SRR. Od 1988 r. nastąpiła intensyfikacja działań podejmowanych przez Kościół katolicki i Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej na dawnych Kresach Wschodnich.

że po dwóch dekadach nadal wiele osób chciałoby opuścić granice Związku Radzieckiego i żyć w Polsce.

Nowe okoliczności związane z ruchem przestrzennym ludności stwarzała także przyjęta przez stronę polską i obowiązująca od grudnia 1991 r. Konwencja Genewska z 1951 r. dotycząca statusu uchodźcy⁵. Na jej mocy władze RP zobowiązywały się udzielić ochrony międzynarodowej cudzoziemcom, którzy z przyczyn wskazanych w tejże Konwencji musieli wyemigrować z terytorium swoich państw zamieszkania⁶. Uwzględniając zróżnicowanie w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy Polską i państwami EWG w ówczesnym okresie, należy stwierdzić, że nie istniały realne przesłanki do uznania tej formy migracji za istotną w momencie przystępowania Polski do grona państw-stron Konwencji Genewskiej z 1951 r.

Następujące w późniejszym czasie wydarzenia stworzyły sytuację, w której władze polskie, mając instrumentarium prawne ograniczone wyłącznie do regulacji wynikających ze zobowiązań międzynarodowych (status uchodźcy), zostały zmuszone do zmierzania się z presją imigracyjną obywateli innych państw – głównie poradzieckich, którzy zamierzali osiedlić się w Polsce.

Imigracja repatriantów w latach 1991–2000

Najwięcej emocji budziła kwestia umożliwienia osiedlenia się w ojczyźnie Polakom z byłego Związku Radzieckiego. Korzystając z coraz większej demokratyzacji życia politycznego i społecznego, środowiska Polaków żyjących na Litwie, Łotwie, Białorusi, Ukrainie, w Federacji Rosyjskiej i w Kazachstanie, zyskały prawo do samoorganizacji i występowania w interesie ludności polskiej mieszkającej w tych republikach⁷. Celem tych organizacji była przede wszystkim ochrona prawa do zachowania odrębnej tożsamości narodowej Polaków będących obywatelami byłych republik ZSRR, ale także nawiązanie ścisłej współpracy ze środowiskami politycznymi w Polsce i stworzenie podstaw prawnych do zorganizowania masowej akcji repatriacyjnej. Władze polskie traktowały bardzo ostrożnie postulaty dotyczące przyjazdów z byłego ZSRR. W kularowych rozmowach szacowano, że osiedleniem się w Polsce jest zainteresowanych 50–100 tys. osób narodowości polskiej mieszkających na tym obszarze. Uwzględniając istniejące w pierwszej połowie lat 90. napięcia społeczne i dotkliwość występowania poszczególnych kwestii społecznych,

⁵ Jej uzupełnieniem był Protokół Nowojorski z 1967 r. zobowiązujący państwa-strony do udzielenia cudzoziemcom ochrony także w przypadku zdarzeń, które nastąpiły po 1951 r., do których stosowano regulacje zawarte w Konwencji Genewskiej z 1951 r.

⁶ Są to m.in. prześladowania etniczne, rasowe, religijne.

⁷ Samoorganizacja jest tutaj rozumiana jako proces integracji i odradzania się (Litwa, Łotwa) lub tworzenia od nowa różnych zinstytucjonalizowanych form życia środowisk polskich. Były to zarówno towarzystwa mające na celu działalność kulturalno-oświatową, jak też związki o charakterze społeczno-politycznym. Pomimo istnienia grup osób zainteresowanych, formalna rejestracja organizacji polskich w poszczególnych byłych republikach związkowych następowała z opóźnieniem i w różnym czasie.

elity polityczne w kraju starały się jak najbardziej odsunąć w czasie przewidywaną imigrację repatriantów na terytorium Polski. Powszechnie zdawano sobie sprawę z trudnej sytuacji życiowej ludności polskiej na obszarze poradzieckim, której jednym z wyznaczników była bardzo zła kondycja materialna, co oznaczało, że władze polskie musiałyby przeznaczyć znaczne środki na zaspokojenie podstawowych potrzeb w tej grupie po przyjeździe do Polski.

Konkretne zmiany prawne w krajowych przepisach zostały niejako wymuszone przez żywiołowy proces przyjazdów Polaków z przestrzeni poradzieckiej, którzy dzięki osobistym (głównie rodzinnym) kontaktom osiedlali się w ojczyźnie⁸, zwłaszcza na terenach zamieszkiwanych przez repatriantów z lat powojennych (Dolny Śląsk, Pomorze Zachodnie). Wprawdzie nie uchwalono ustawy, która odnosiłaby się bezpośrednio do przesiedleń do Polski, ale wprowadzono instytucję wizy repatriacyjnej⁹, zaś w Konstytucji RP z 1997 r. znalazł się zapis o prawie do osiedlenia się w Polsce każdej osoby pochodzenia polskiego, niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Okres, w którym kształtowały się te rozwiązania prawne, miał kluczowe znaczenie dla przebiegu repatriacji do Polski, zaś powolność i brak koncepcji w zakresie polityki repatriacyjnej w praktyce skutecznie zahamowały napływ Polaków z byłego Związku Radzieckiego. Wniosek taki nasuwa się po porównaniu liczby osób uwzględnionych w radzieckich spisach ludności, które potwierdzały obecność ponad miliona Polaków w ZSRR, szacunków władz RP zainteresowania repatriacją do Polski oraz liczby 1070 osób osiedlonych jako repatrianci w latach 1996–2000 (Hut 2002). Należy jednak podkreślić, że do końca 2000 r. obowiązywały przepisy, które przede wszystkim przesądzały o tym, iż repatriacja będzie miała indywidualny charakter (w odróżnieniu od dwóch fal powojennych), a jej faktyczne rozmiary będą zależały od zaangażowania się w repatriację samorządów lokalnych¹⁰. Ponadto nie ograniczono wówczas obszaru repatriacji i praktycznie każda osoba mieszkająca w dowolnym państwie, a poczuwająca się do związków z Polską mogła złożyć wniosek o wydanie wizy repatriacyjnej¹¹. Symboliczna liczba repatriantów i ich bliskich¹², którym udało się pokonać bariery związane ze spełnieniem wszystkich wymogów, budziła negatywne komentarze na temat nieudolności organów zajmujących się przyjazdami Polaków z przestrzeni poradzieckiej.

⁸ Konieczność reakcji ze strony władz wywołały orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego z lat 1992–1995.

⁹ Z czasem instytucja wizy repatriacyjnej znalazła się w nowej ustawie o cudzoziemcach.

¹⁰ Początkowo stroną zapraszającą musiała być gmina, z czasem zmieniono przepisy i dopuszczono gwarancję mieszkania i zapewnienia źródeł utrzymania przez osoby prawne (organizacje, stowarzyszenia) i fizyczne (krewni, znajomi).

¹¹ Ze względu na niewielką atrakcyjność warunków życia w Polsce wnioski o wydanie wizy repatriacyjnej składali głównie Polacy z byłego ZSRR, ale zarejestrowano także nielicznych wnioskodawców np. z Niemiec, ze Szwecji i z Republiki Czeskiej.

¹² Do 2000 r. osiedliło się w Polsce ogółem 1,5 tys. osób, które skorzystały z procedury repatriacyjnej; w tej grupie ponad 400 osób było małżonkami lub krewnymi repatriantów, którzy zachowali obywatelstwo kraju pochodzenia, ale mieli prawo czasowego lub stałego pobytu na terytorium RP.

Wśród nich znalazły się także głosy krytykujące zbyt duże obciążenie samorządów zadaniami związanymi z repatriacją. Były one uzasadniane brakiem przygotowania lokalnych władz i zbyt ograniczonymi środkami materialnymi, aby umożliwić przyjazd wszystkim zainteresowanym.

Imigracja osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Polsce w latach 1991–2000

Osoby, które wyemigrowały ze swoich państw obywatelstwa ze względu na doznawane tam prześladowania, określane są potocznie (np. w tekstach publicystycznych) jako uchodźcy. Jest to jednak określenie nietrafne, bowiem uchodźcą jest osoba, która spełnia przesłanki wskazane w Konwencji Genewskiej z 1951 r. i została przez uprawniony organ państwa-strony tejże Konwencji za uchodźcę uznana. Nie jest to jedyny sposób definiowania pojęcia „uchodźca”, bowiem w opracowaniach Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) zawarto definicję rozszerzającą to pojęcie na osobę żywiącą uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w kraju pochodzenia, przy czym niniejszy sposób określania uchodźcy nie jest wiążący, lecz uzupełniający, w procedurze orzeczniczej i jako taki nie rodzi skutków prawnych związanych m.in. z prawem do legalnego pobytu w państwie-stronie Konwencji Genewskiej z 1951 r. (Chlebny 2011)¹³.

Wprawdzie władze RP przyjęły stosowne regulacje dopiero jesienią 1991 r., ale pierwsze grupy cudzoziemców aplikujących o nadanie statusu uchodźcy pojawiły się już wcześniej. Przez pewien czas wnioski rozpatrywane były za pośrednictwem tymczasowej struktury działającej przy MSW i przekazywane do Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców¹⁴. Osoby, którym nadano wówczas status uchodźcy, wkrótce udały się do Europy Zachodniej.

Uporządkowane i w pełni sformalizowane działania władz polskich wobec osób poszukujących ochrony międzynarodowej nastąpiły w 1992 r. W pierwszej połowie tego roku na potrzeby związane z zakwaterowaniem tej grupy imigrantów przekazano podwarszawski ośrodek wypoczynkowy MSW w Podkowie Leśnej-Dębaku, który nieprzerwanie przez dwie dekady pełni tę funkcję. W początkowym okresie respektowania przez władze RP Konwencji Genewskiej z 1951 r. wnioski składali cudzoziemcy, którzy przybyli do Polski jeszcze przed zmianą ustrojową (np. studenci), natomiast w latach 1992–1993 większość wniosków pochodziła od obywateli jugosłowiańskich, którzy wyemigrowali z Bałkanów w obawie przed zagrożeniem związanym z toczącymi się tam wówczas walkami. Do Polski docierały też wtedy grupy cudzoziemców z innych kierunków: z Armenii, z Etiopii i z Iraku. W latach 1991–1995 złożono ogółem ponad 5 tys. wniosków o nadanie statusu

¹³ Istnieje bogate orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie (WSA, NSA), a także literatura przedmiotu.

¹⁴ Ponad połowa przyjętych w 1991 r. wniosków zakończyła się nadaniem statusu uchodźcy.

uchodźcy i – co należy podkreślić – była to pierwsza fala wniosków¹⁵. Ogółem do 2000 r. z wnioskami o nadanie statusu uchodźcy w Polsce wystąpiło ponad 14 tys. cudzoziemców (tab.1.).

Tabela 1. Najliczniejsze grupy cudzoziemców według obywatelstwa występujące w latach 1992– 2000 z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy w Polsce

Obywatelstwo	Liczba osób
ormiańskie	4 105
afgańskie	2 427
lankijskie	2 350
rosyjskie (głównie Czeceńcy)	1 616
rumuńskie	1 190
irackie	896
pakistańskie	826
jugosłowiańskie	803
Ogółem	14 213

Źródło: na podstawie: Hut (2007), s. 49.

Ze względu na „otwarty” system recepcji cudzoziemców występujących o nadanie statusu uchodźcy, duża część tej grupy podjęła próbę nielegalnej emigracji do Europy Zachodniej i tam wystąpiła z wnioskami o nadanie statusu uchodźcy. Oczywistą motywacją do takich działań były różnice w poziomie przywilejów socjalnych pomiędzy Polską i zamożnymi państwami Europy Zachodniej. Nieliczni – najczęściej z przyczyn losowych, zdecydowali się na reemigrację do krajów pochodzenia.

Imigracja repatriantów po 1 stycznia 2001 r.

Przepisy uchwalonej jesienią ustawy z 2000 r. o repatriacji ograniczyły obszar, z którego prowadzone były przesiedlenia do Polski, do azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego¹⁶. Ta najistotniejsza zmiana dotychczasowych przepisów wynikała głównie z przekonania, że Polacy emigrujący z Litwy, Białorusi lub Ukrainy zajmują mieszkania i miejsca pracy, które można by (czy raczej należałoby) przeznaczyć dla potomków prześladowanych przez władze radzieckie Polaków żyjących w Kazachstanie. Uznano, że Polacy miesz-

¹⁵ W procedurze o nadanie statusu uchodźcy nie istnieje ograniczenie liczby składanych wniosków. W praktyce prowadzi to do tego, że cudzoziemiec po otrzymaniu decyzji odmawiającej jakiegokolwiek formy ochrony na terytorium RP ma prawo złożyć kolejny wniosek, który musi zostać rozpoznany.

¹⁶ Przepis ten stosuje się do osób, które do 1991 r. mieszkały w azjatyckiej części ZSRR, niezależnie od aktualnego miejsca pobytu.

kąjący na dawnych Kresach Wschodnich mieli jednak możliwość skorzystania z dwóch powojennych akcji przesiedleńczych¹⁷. W nowej ustawie zachowano jednak wymóg zaangażowania się podmiotu z Polski w repatriację i uzyskania przed przesiedleniem gwarancji posiadania mieszkania i źródła utrzymania¹⁸. Szczegółowe dane dotyczące liczby osób, które w ramach procedury repatriacyjnej przyjechały do Polski w latach 2001–2012, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Liczba osób w gospodarstwach domowych repatriantów osiedlonych w latach 2001–2012, z uwzględnieniem dzieci i młodzieży oraz osób niepolskiego pochodzenia

Rok	Repatrianci i niepolscy członkowie ich gospodarstw domowych	Liczba repatriantów, którzy ukończyli 18. rok życia	Liczba osób niepolskiego pochodzenia w gospodarstwach domowych repatriantów	Liczba dzieci i młodzieży do 18. roku życia
2001	1 000	722	96	182
2002	832	590	91	151
2003	455	321	47	87
2004	372	257	43	72
2005	335	222	51	62
2006	327	203	58	66
2007	281	193	38	50
2008	260	161	41	58
2009	214	123	49	42
2010	175	109	28	38
2011	229	142	36	51
2012	139	100	16	23
Ogółem	4 619	3 143	594	882

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSWiA/MSW.

Analizując dane dotyczące liczby osiedlających się w Polsce repatriantów, warto zauważyć tendencję malejącą. Ma ona dwie ważne przesłanki. Po pierwsze, coraz mniejsze są różnice w poziomie życia w Polsce i w republikach poradzieckich. Po drugie – duża część Polaków, którzy byli zainteresowani przesiedleniem się do ojczyzny przodków,

¹⁷ Jest to jednak fałszywe przekonanie, bowiem istnieją wiarygodne świadectwa dowodzące iluzoryczności powszechnych możliwości wyjazdu do Polski do 1959 r., co nie zmienia faktu, że w opisywanym czasie wiele osób faktycznie zostało przesiedlonych do Polski. Istnieją też informacje z potwierdzonych źródeł, na podstawie których można stwierdzić różnice w powszechności wyjazdów (zestawienie liczby zarejestrowanych do wyjazdu i tych, którzy wyjechali). Na ich podstawie można uznać, że najłatwiej było wyjechać z Ukraińskiej SRR, zaś najtrudniej z Litewskiej SRR.

¹⁸ Zapewnienie miejsca pracy przynajmniej dla jednej osoby w gospodarstwie domowym.

wyemigrowała do Niemiec¹⁹, Federacji Rosyjskiej²⁰, a najstarsi zmarli, nie doczekawszy wyjazdu z miejsc przymusowego osiedlenia²¹. Wbrew oczekiwaniom władz nie udało się zaktywizować władz samorządowych, których skłonność do wystosowywania zaproszeń dla repatriantów była niewielka. Paradoksalnie łatwiej było uzyskać takie zaproszenie z małej gminy, w której istniały wolne zasoby mieszkaniowe, a dopiero z czasem odrębne programy związane z przekazywaniem mieszkań dla repatriantów przygotowały władze dużych miast: Warszawy, Krakowa czy Gdańska. Szczegółowe dane dotyczące przestrzennego osiedlenia się repatriantów w Polsce w latach 2001–2012 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Liczba repatrianckich gospodarstw domowych oraz osób osiedlonych w ramach procedury repatriacyjnej w Polsce w latach 2001–2012, z uwzględnieniem województwa

Województwo	Liczba gospodarstw domowych repatriantów	Liczba repatriantów i niepolskich członków ich gospodarstw domowych
dolnośląskie	220	527
kujawsko-pomorskie	56	130
lubelskie	135	238
lubuskie	63	147
łódzkie	122	277
małopolskie	225	469
mazowieckie	363	815
opolskie	107	293
podkarpackie	32	142
podlaskie	103	288
pomorskie	85	278
śląskie	109	420
świętokrzyskie	19	72
warmińsko-mazurskie	36	67
wielkopolskie	73	160
zachodniopomorskie	100	296
Ogółem	1 848	4 619

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSWiA/MSW.

¹⁹ W Kazachskiej SRR Polacy często zawierali związki małżeńskie z Niemcami, którzy zostali objęci repatriacją do RFN. Jako ich małżonkowie zyskali także prawo osiedlenia się w Niemczech po 1990 r.

²⁰ W latach 90. XX w. istniały bardzo liberalne przepisy dotyczące nabywania obywatelstwa Federacji Rosyjskiej przez obywateli byłego ZSRR. W kolejnej dekadzie ze względu na sytuację demograficzną i deficyt na rynku pracy władze FR stworzyły programy mające na celu imigrację „osób rosyjskojęzycznych”.

²¹ Takie zdarzenia były wspomniane przez osoby objęte ogólnopolskim badaniem realizowanym przez IPS UW wśród gospodarstw domowych repatriantów z 2000 i 2011 r.

Podobnie jak w poprzedniej dekadzie, repatrianci najczęściej osiedlali się w poszczególnych województwach ze względu na dwie najistotniejsze przesłanki. Pierwszą z nich były kontakty rodzinne, których efektem było wysyłanie zaproszeń od samorządów z Dolnego Śląska lub Pomorza Zachodniego. Inicjatorami tych działań byli głównie mieszkający na tych terenach krewni Polaków z państw poradzieckich²². Drugą przesłanką były decyzje podejmowane przez absolwentów polskich szkół wyższych, którzy poznawszy podczas studiów realia życia w Polsce decydowali się na wszczęcie procedury repatriacyjnej. Najczęściej osiedlali się oni w miastach akademickich: Warszawie, Krakowie, Lublinie lub Gdańsku.

Imigracja osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Polsce po 2001 r.

Zmiany gospodarcze i plany przystąpienia do Unii Europejskiej rozbudziły zainteresowanie cudzoziemców składaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Ze względu na położenie geograficzne i okoliczności społeczno-polityczne²³ dominujące okazały się ruchy migracyjne z przestrzeni poradzieckiej (głównie z Federacji Rosyjskiej). Na podstawie danych statystycznych rejestrowanych w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców można stwierdzić wzrost napływu imigrantów-uchodźców do Polski. Szczegółowe dane dotyczące liczby złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Najliczniejsze grupy cudzoziemców według obywatelstwa występujące w latach 2001–2003 z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy w Polsce

Obywatelstwo	Liczba osób
rosyjskie (głównie Czeceńcy)	10 125
afgańskie	1 265
ormiańskie	966
indyjskie	479
mołdawskie	462
Ogółem	13 297

Źródło: na podstawie: Hut (2007), s. 50.

W tym samym okresie nadano status uchodźcy ogółem 675 osobom, z których część wyemigrowała do Europy Zachodniej²⁴. Dokładne informacje dotyczące statusu uchodźcy przyznanego cudzoziemcom w latach 2001–2003 przedstawia tabela 5.

²² Do 1991 r. w azjatyckiej części byłego ZSRR.

²³ W tym tzw. druga wojna czeceńska i autorytarny system polityczny w Republice Białoruś.

²⁴ Nie można ustalić dokładnej liczby tych osób, ponieważ nie zawsze zgłaszały one zmianę miejsca pobytu.

Tabela 5. Najliczniejsze grupy cudzoziemców, którym Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców nadał status uchodźcy w latach 2001–2003

Obywatelstwo	Liczba osób
rosyjskie (głównie Czeceńcy)	599
białoruskie	45
afgańskie	18
somalijskie	13
Ogółem	675

Źródło: na podstawie: Hut (2007), s. 51.

W następnych latach, głównie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, utrzymało się duże zainteresowanie cudzoziemców składaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP. Podobnie jak w latach wcześniejszych, wśród wnioskodawców dominowali obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeceńskiej (i inni mieszkańcy Kaukazu). Szczegółowe dane przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Najliczniejsze grupy cudzoziemców według kryterium obywatelstwa występujące w latach 2004–2006 z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy w Polsce

Obywatelstwo	Liczba osób
rosyjskie (głównie Czeceńcy)	19 836
pakistańskie	345
ukraińskie	216
indyjskie	206
białoruskie	193
Ogółem	20 796

Źródło: na podstawie: Hut (2007), s. 51.

Ze względu na zmianę obowiązujących przepisów w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej na terytorium RP, osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mogły uzyskać właśnie status uchodźcy bądź też skorzystać z nowej formy ochrony – zgody na pobyt tolerowany. Szczegółowe dane przedstawiają tabele 7. i 8.

Tabela 7. Najliczniejsze grupy cudzoziemców, którym Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców nadał status uchodźcy w latach 2004–2006

Obywatelstwo	Liczba osób
rosyjskie (głównie Czeceńcy)	934
białoruskie	40
somałijskie	15
tureckie	9
azerbejdżańskie	7
Ogółem	1 005

Źródło: na podstawie: Hut (2007), s. 52.

Tabela 8. Najliczniejsze grupy cudzoziemców, którym Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców udzielił zgody na pobyt tolerowany w latach 2004–2006

Obywatelstwo	Liczba osób
rosyjskie (głównie Czeceńcy)	4 511
afgańskie	38
irackie	21
białoruskie	16
tureckie	15
Ogółem	4 601

Źródło: na podstawie: Hut (2007), s. 53.

W latach późniejszych nadal notowany był znaczny napływ cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. W latach 2006–2008 ponad 23 tys. obywateli Federacji Rosyjskiej (głównie Czeceńców) wystąpiło z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. Duży udział w grupie aplikujących o ochronę międzynarodową w Polsce mieli także obywatele Gruzji (Gruzini i Kurdowie).

Tabela 9. Liczba osób objętych wnioskami o nadanie statusu uchodźcy i udzielone formy ochrony międzynarodowej przez organ I instancji w latach 2007–2012

Rok	Liczba osób	Status uchodźcy	Ochrona uzupełniająca	Pobyt tolerowany
2007	10 048	116	–	2 876
2008	8 517	186	–	1 507
2009	10 590	131	2 317	65
2010	6 434	82	195	196
2011	6 887	153	155	170
2012	10 753	87	140	292

Źródło: dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców 2007–2012.

Powyższe dane (tab. 9) dotyczą grupy osób, którym status uchodźcy lub jedną z form ochrony subsydiarnej nadał Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców²⁵. Warto też podkreślić, że z uwagi na zmianę sytuacji w kraju pochodzenia cudzoziemca (ustanie przesłanek udzielenia ochrony), organ I instancji może zmienić wcześniejszą decyzję i pozbawić osobę ochrony międzynarodowej²⁶. Ze względu na wysoką mobilność osób składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy (w Polsce i wewnątrz UE), a także wspomniany już „otwarty” system recepcji cudzoziemców, nie można w miarodajny sposób oszacować liczby osób objętych procedurą uchodźczą i poszczególnymi formami ochrony międzynarodowej w Polsce. Zdarza się bowiem i tak, że ta sama osoba składa kolejny wniosek²⁷. Wreszcie, jest grupa cudzoziemców, którzy na poszczególnych etapach procedury uchodźczej emigrują do Europy Zachodniej²⁸.

²⁵ W 2007 r. zlikwidowano Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. W jego miejsce powołano Urząd do Spraw Cudzoziemców, natomiast sprawy repatriacyjne przejął Departament Repatriacji i Obywatelstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Prawo do nadawania poszczególnych form ochrony międzynarodowej posiada także Rada do Spraw Uchodźców, będąca organem odwoławczym od decyzji organu I instancji. Należy jednak podkreślić, że ogólna liczba decyzji o nadaniu statusu uchodźcy (w trybie zmiany decyzji Szefa UdSC) przez RdSU nie przekroczyła 20.

²⁶ Przesłanką może być np. podróż cudzoziemca i wielomiesięczny pobyt w kraju pochodzenia, a następnie przyjazd do Polski. W takich przypadkach kwestionuje się zasadność składanych deklaracji o zagrożeniu prześladowaniami.

²⁷ W procedurze odwoławczej przed Radą do Spraw Uchodźców zdarza się kilka, a nawet kilkanaście kolejnych wniosków składanych przez tę samą osobę.

²⁸ W takich przypadkach złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy jest rodzajem wybiegu mającego na celu ominięcie wymogu wizowego związanego z wjazdem na terytorium RP i jednocześnie służy uzyskaniu od krewnych lub znajomych przed emigracją z kraju pochodzenia nieformalnych gwarancji pracy w Europie Zachodniej. Znane są sytuacje, gdy cudzoziemcy następnego dnia po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy docierali do Austrii lub Niemiec. Danych dotyczących rozmiarów tego typu migracji dostarczają zestawienia statystyczne o liczbie osób przekazywanych do Polski w ramach procedury dublińskiej (Dublin II).

Podsumowanie

Przedstawione powyżej dane dotyczące napływu repatriantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce przede wszystkim ukazują, że oba rodzaje migracji – pomimo zróżnicowanych instrumentów prawnych, a także szerszych uwarunkowań społeczno-politycznych – objęły stosunkowo niewielką liczbę osób, które pozostały w Polsce. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że zarówno repatrianci, którzy nabyli obywatelstwo RP (i paszport), jak również uchodźcy (posiadający genewski dokument podróży) mogli i mogą legalnie emigrować z Polski. W kolejnych badaniach prowadzonych wśród repatrianckich gospodarstw domowych zauważalny był wzrost nastrojów emigracyjnych²⁹. Postawy osób objętych procedurą uchodźczą można ocenić m.in. na podstawie zainteresowania nauką języka polskiego. Aktualnie jedyną dostrzegalną grupą poszukującą ochrony międzynarodowej i wiążącą z Polską swoją przyszłość są imigranci z Wietnamu.

Oceniając napływ repatriantów i uchodźców do Polski, warto też podkreślić, że obie te grupy zaliczały się do legalnych form imigracji. Jest to o tyle ważne, że Polska tradycyjnie była krajem emigracyjnym, zaś fale imigracji w naszej historii następowały rzadko.

Pomimo niewielkiej skali napływu repatriantów i uchodźców (i ryzyka ich dalszej emigracji) wydaje się, że uzasadnione jest twierdzenie, iż obowiązujące w Polsce przepisy repatriacyjne i uchodźcze coraz lepiej odpowiadały na istniejące potrzeby³⁰, zaś władze polskie notowały pewne sukcesy związane z adaptacją obu grup imigrantów.

Warto też nadmienić, że doświadczenia pozyskane podczas recepcji repatriantów i uchodźców mogą zostać w przyszłości wykorzystane, np. do aktywnych działań w zakresie imigracji zarobkowej. Dotyczy to zarówno zagadnień związanych z legalizacją samego pobytu, jak również preferencji adresowanych do poszczególnych grup społecznych (np. specjalistów, robotników niewykwalifikowanych etc.). Wreszcie, co wydaje się szczególnie istotne, krajowe instytucje nabyły umiejętności oddziaływania na proces adaptacji. Zagadnienie to ma znaczenie z punktu widzenia przeciwdziałania patologiom społecznym wynikającym m.in. z nadmiernej koncentracji przedstawicieli obu grup – np. w ośrodkach dla cudzoziemców.

Kończąc rozważania poświęcone imigracji repatriantów i uchodźców, można stwierdzić, że najlepszy moment do rozwinięcia akcji przesiedleń etnicznych Polaków z przestrzeni poradzieckiej – w latach 90., nie został wykorzystany, bowiem zainteresowanie społeczeństwa, a także zasoby pozostające w gestii państwa zmieniły się. To oznacza, że współcześnie prowadzona repatriacja powinna w większym stopniu uwzględniać przesłanki uniwersalnej polityki imigracyjnej. W przypadku napływu uchodźców sytuacja w większym stopniu jest uwarunkowana zmianami w krajach pochodzenia cudzoziemców. Z uwagi na położenie geograficzne, dotychczas do Polski najczęściej przybywali cudzoziemcy z obszaru poradzieckiego. Uwzględniając zmiany społeczne i gospodarcze na tym

²⁹ W zestawieniu odpowiedzi respondentów z 2000 i 2011 r. przyrost wyniósł ok. 30 proc.

³⁰ O konieczności ustawicznego nowelizowania przepisów w opisywanym zakresie może świadczyć fakt podjęcia w 2013 r. prac nad tzw. obywatelskim projektem ustawy o repatriacji oraz ustawy o obywatelstwie.

obszarze, można zaryzykować twierdzenie, że w przyszłości – o ile nie dojdzie tam do konfliktów zbrojnych – zmaleje napływ osób z tych państw, natomiast wzrośnie liczba imigrantów z Azji poszukujących ochrony międzynarodowej, którzy poprzez obszar byłego Związku Radzieckiego będą przybywali do Polski.

Bibliografia

- Chlebny J. (2011), *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa, Wyd. C.H. Beck.
- Elrick J., Frelak J., Hut P. (2006), *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie*, Warszawa, Fundacja ISP.
- Hut P. (2002), *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992–2000*, Warszawa, IPS UW.
- Hut P. (2007), *Doświadczenia życiowe przed przybyciem do Polski osób ubiegających się o status uchodźcy*, Warszawa, IPS UW.
- Hut P. (2012), *O repatriantach osiedlonych w Polsce w latach 2008–2010*, „Polityka Społeczna”, nr 2 (455).
- Ruchniewicz M. (2000), *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1955–1959*, Warszawa, Brostiana.
- Srebrakowski A. (2001), *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń, Wyd. A. Marszałek.
- Ząbek M., Łodziński S. (2008), *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa, PAH, IEiAK UW.

Summary

Since 1989, to Poland foreigners have been arriving Poles from the Soviet Union and people those seeking international protection. Arrivals of the repatriates resulted from the ethnic solidarity. The arrivals of refugees were due to international commitments of the Polish authority. Both groups were relatively small. Experience with the influx of repatriates and refugees may be useful to adopt other groups of foreigners.

Key words: repatriates, refugees, migration, Geneva Convention 1951

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Anna Ciepielewska-Kowalik

*Instytut Studiów Politycznych
Polska Akademia Nauk¹*

***Usługi opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce.
Pytania o rolę organizacji non profit
w budowaniu spójności społecznej***

Streszczenie

W artykule podjęto próbę określenia roli organizacji non profit w budowaniu spójności społecznej w kontekście upowszechnienia usług przedszkolnych w Polsce. W związku z tym zaprezentowano najbardziej aktualne ustalenia literatury przedmiotu w odniesieniu do usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci najmłodszych, w tym m.in. paradygmat LEGOTM, podejście holistyczne i efekty wyboru określonego typu prywatyzacji polityki opieki i edukacji przedszkolnej (popytowa *versus* podażowa) oraz skonfrontowano je z realizowanym w Polsce podejściem systemowym do tych usług. Oceniono też przydatność owych ustaleń w budowaniu modelu zarządzania usługami przedszkolnymi, w którym w coraz szerszym zakresie oprócz sektora publicznego i rynku uczestniczą organizacje non profit.

Słowa kluczowe: edukacja przedszkolna, organizacje non profit, paradygmat LEGOTM, prywatyzacja podażowa, prywatyzacja popytowa

¹ ISP PAN, ul. Polna 18/20, 00-625 Warszawa; adres elektroniczny autorki: annac@isppan.waw.pl

Wstęp

Spójność społeczna od wielu lat stanowi jedno z kluczowych zagadnień w polityce społecznej, które wraz z pojawieniem się nowych wyzwań społecznych (eskalacja ubóstwa i wykluczenia społecznego), ekonomicznych (niska aktywność zawodowa i wzrastająca destabilizacja rynku pracy) oraz demograficznych (starzejące się społeczeństwa i niekorzystna struktura wiekowa) w państwach europejskich zyskało inny wymiar i znaczenie. Obecne rozumienie spójności społecznej, w świetle dokumentacji Komisji Europejskiej i Rady Europy oraz polskich strategicznych dokumentów rozwojowych, koncentruje się na zapewnieniu takiego rozwoju społeczno-ekonomicznego, którego efektem jest skuteczna redukcja wszelkiego rodzaju nierówności, poprawa warunków życia i jakości kapitału ludzkiego oraz wzrost partycypacji społecznej. Podstawowym narzędziem do osiągnięcia tych celów nie jest dalsza rozbudowa systemu transferów społecznych, ale poprawa dostępności i jakości szeroko rozumianych usług społecznych, w tym usług wczesnej opieki i edukacji dzieci. Niniejszy artykuł, wykorzystując najnowsze doniesienia krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, a także prezentując wyniki analizy danych zastanych² oraz badań ilościowych i jakościowych przeprowadzonych przez autorkę³ w 46 organizacjach non profit, podejmuje próbę ukazania znaczenia rozwoju uniwersalnego systemu usług przedszkolnych dla budowy spójności społecznej w Polsce. Ponadto wskazuje na przemiany w modelu świadczenia i zarządzania tymi usługami oraz zmiany w podejściu systemowym do nich, które uwzględniają silniejszą partycypację organizacji non profit jako operatorów usług wczesnej opieki i edukacji.

Zmiana potrzeb społecznych w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym jako nowe wyzwanie dla polityki społecznej. Rozwiązania systemowe w UE

W literaturze zachodniej (m.in. Evers, Riedel 2003; Fraisse i in. 2004; Jenson 2008) wskazano na kilka cech charakterystycznych, które opisują znaczenie nowej generacji usług opieki i edukacji dzieci najmłodszych w budowaniu nowego modelu społecznego w kon-

² Analizy własne autorki, przeprowadzone na podstawie danych z roczników branżowych edukacji GUS (Oświata i wychowanie) oraz wyników badania fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych na formularzu SOF-1 za 2008 r. zrealizowanego przez GUS w 2009 r.

³ Badania, w ramach projektu własnego autorki przyznanego przez Narodowe Centrum Nauki, zrealizowano w latach 2011–2013 w 46 organizacjach non profit, tj. stowarzyszeniach, fundacjach i innych organizacjach społecznych prowadzących placówki wychowania przedszkolnego (przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego) w sześciu województwach o zróżnicowanym stopniu dostępności przestrzennej usług przedszkolnych (mazowieckim, podlaskim, świętokrzyskim, wielkopolskim, śląskim i kujawsko-pomorskim). Badaniem jakościowym i ilościowym objęto organizacje non profit, w tym rodziców i dzieci uczęszczające do placówek prowadzonych przez te organizacje. Badaniem jakościowym objęto też otoczenie instytucjonalne badanych organizacji non profit, tj. 31 jednostek samorządu gminnego. Uzupełnieniem badań terenowych był moduł jakościowych badań eksperckich zrealizowanych z udziałem 20 ekspertów edukacyjnych i oświatowych.

tekście współczesnych wyzwań społeczno-ekonomicznych (wzrastające wskaźniki ubóstwa i wykluczenia społecznego przy jednoczesnym ograniczeniu zdolności finansowych sektora publicznego do odpowiedzi na te zmiany) i demograficznych (zachwianie struktury wiekowej, starzenie się populacji) w państwach Unii Europejskiej. Zmiana tego modelu znajduje wyraz w postrzeganiu polityki społecznej jako interwencji ukierunkowanych na inwestycje w tzw. sektory społeczne, m.in. ochronę zdrowia, usługi socjalne i edukację, które służą osiągnięciu efektów nie tylko w dziedzinie społecznej, ale i gospodarczej. Dzięki temu staje się możliwe jednoczesne wsparcie zrównoważonej polityki rozwojowej i wzmocnienie polityki społecznej, która zaczyna być traktowana jako inwestycja w przyszłość (Evers 2011). W dziedzinie usług przedszkolnych ten kierunek zmian modelu społecznego, sygnalizowany w literaturze przedmiotu od końca lat 90., znalazł wyraz w tzw. paradygmacie LEGO™, poświadczonym przez Komisję Europejską wydaniem stosownych dokumentów, tj. Strategii Lizbońskiej w 2000 r., a w ciągu ostatnich trzech lat komunikatu pt. *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom UE dobry start w przyszłość* (luty 2011) i zaleceń tworzących tzw. Pakiet Inwestycji Społecznych (Social Investment Package) (luty 2013). W paradygmacie LEGO™ odwołanie do znanej na całym świecie duńskiej firmy stanowi metaforę wyłaniającego się – niczym budowle z klocków – nowego kształtu architektury społecznej, którą tworzyć będzie w przyszłości dzisiejsze pokolenie dzieci. Dlatego inwestycje w tę grupę społeczną należy traktować jako obszar strategiczny dla przyszłego rozwoju jednostek i społeczeństwa. Paradygmat LEGO™ opiera się na trzech filarach. Pierwszy to upowszechnianie kształcenia ustawicznego, które dotyczy wszystkich pracowników, ale szczególnie istotne jest dla kobiet. One bowiem w większym stopniu niż mężczyźni zagrożone są wykluczeniem z rynku pracy wskutek czasowej dezaktywizacji zawodowej po urodzeniu dziecka. Drugi filar to przekonanie, że nakłady na wczesną edukację i opiekę instytucjonalną nad dziećmi są inwestycjami przynoszącymi efekty w dziedzinie społecznej i gospodarczej. Dzięki nim bowiem staje się możliwe łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi przez rodziców (a w szczególności kobiety matki), co przekłada się na wzrost poziomu życia wszystkich członków gospodarstwa domowego. Ten argument bezpośrednio łączy się z trzecim filarem, którego osią jest założenie, że aktywność zawodowa wszystkich grup społecznych stanowi najlepszy sposób na zapewnienie właściwego poziomu życia i spójności społecznej (Jenson 2006).

Najnowsze przywołane dokumenty KE poruszające problematykę inwestycji społecznych idą o krok dalej, stawiając dzieci najmłodsze, w wieku do 6 lat, w centrum uwagi. W przeciwieństwie do wcześniejszych dokumentów strategicznych na temat opieki i edukacji dzieci w wieku poniżej obowiązku szkolnego, które skupiały uwagę na rodzicach (zwłaszcza matkach) i ich powrocie do pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka, w obu dokumentach zapewnienie równego dostępu do wczesnej opieki i edukacji na poziomie żłobkowym i przedszkolnym traktowane jest jako wartość sama w sobie. Wymienione dokumenty wskazują na potrzebę stworzenia równego dostępu do wczesnej edukacji dzieci z różnych środowisk w celu przerwania wielopokoleniowej spirali defaworyzacji oraz dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Cel ten niewąt-

pliwie sprzyja wzmocnieniu spójności społecznej regionów i państw, a w konsekwencji całej Wspólnoty.

Nowy model społeczny, akcentujący wagę inwestycji społecznych, odwołuje się bardziej do solidarności międzypokoleniowej i partnerskiego układu płci niż tradycyjnego modelu rodziny. W sensie praktycznym wyraża się to w takim projektowaniu i realizowaniu polityk publicznych, zwłaszcza polityki rynku pracy, rodzinnej i edukacyjnej (w tym na etapie przedszkolnym), które uwzględniają inwestycje i działania na rzecz aktywizacji grup stanowiących obecne i przyszłe zasoby pracy. Istotne są zwłaszcza inwestycje w młode pokolenie oraz kobiety. W odniesieniu do dzieci wprowadzenie innowacyjnych i aktywnych instrumentów z zakresu interwencji społecznych i usług społecznych w miejsce rozbudowanego systemu świadczeń społecznych ma służyć budowie pokolenia dobrze wykształconego, aktywnie odpowiadającego na nowe wyzwania rozwojowe i dostosowanego do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych. Strategia inwestycji społecznych zorientowanych na dzieci (*child-centred social investment strategy*) stanowi warunek *sine qua non* zrównoważonego, spójnego, efektywnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy systemu produkcji (Esping-Andersen 2002). W przypadku kobiet działania interwencyjne wpisują się w aktywizację zawodową grup tworzących obecne zasoby pracy, które w państwie zorientowanym na tradycyjny model rodziny pozostają niedocenione.

Pamiętać należy, że w związku z tzw. nową demografią związaną z przybierającą na sile destabilizacją i deinstytucjonalizacją rodziny, a także wskutek indywidualizacji wartości i stylów życia jednostek, współcześnie obok tradycyjnie rozumianej rodziny mamy do czynienia z upowszechnianiem różnych alternatywnych form życia małżeńsko-rodzinnego, takich jak rodziny monoparentalne i partnerzy prowadzący osobne gospodarstwa domowe (LAT). Obecnie niewiele rodzin wybiera standardy życia rodzinnego, które były powszechnie praktykowane w drugiej połowie XX w. „Post-rodzinna rodzina” (Slany 2002) jest bardziej zróżnicowana strukturalnie niż kiedykolwiek wcześniej. Zarazem jednak wielość form życia małżeńsko-rodzinnego przyczynia się silnie do polaryzacji położenia ekonomicznego członków rodzin, co wzmacnia ryzyko zagrożenia wykluczeniem społecznym. Stąd w nowym modelu społecznym, uwzględniającym nową generację usług opieki i edukacji przedszkolnej, wskazuje się stworzenie warunków promujących rozwiązania korespondujące z nową demografią oraz postępującą destabilizacją rynku pracy. Upowszechnienie nowych form zatrudnienia, takich jak praca w niepełnym wymiarze, elastyczne formy zatrudnienia, kontrakty, oraz spadek stabilności zatrudnienia i zjawisko *working poor*, wśród osób zakładających rodziny i wychowujących dzieci rodzą konieczność nie tylko upowszechnienia usług opiekuńczo-edukacyjnych, ale w równym stopniu nadania im nowej jakości, która służyć ma lepszemu dopasowaniu do zdywersyfikowanych potrzeb, oczekiwań i możliwości pracujących rodziców. W takiej sytuacji niejednokrotnie tradycyjne usługi przedszkolne okazują się zbyt sztywne dla rodzin poszukujących usług doraźnych, bardziej elastycznych lub w większym stopniu dostępnych ekonomicznie. Wzrasta więc znaczenie nowych inicjatyw opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci, takich jak miniżłobki i przedszkola, dzienne centra opieki, usługi poza placówkami, w nietypowych godzinach,

itp. Nowe usługi opiekuńczo-edukacyjne dla dzieci, w większym stopniu niż usługi tradycyjne, dostosowane są do oczekiwań współczesnych rodziców, którzy bardziej niż przed laty chcą być obecni w procesie wychowania dzieci, oczekują współpracy z wychowawcami, a opiekę instytucjonalną postrzegają jako uzupełnienie wychowania rodzinnego i istotny element edukacji młodego pokolenia. Wreszcie, nowe usługi żłobkowe i przedszkolne promują podejście holistyczne, czyli płynne przechodzenie do kolejnych faz rozwoju psychofizycznego dziecka i szczebli edukacyjnych. Wyraża się to w tworzeniu systemów zintegrowanych usług dla dzieci w wieku do 6 lat, w których nie istnieje ani wyraźna granica między funkcją edukacyjną i opiekuńczą placówek, ani ich rygorystyczny podział według kryterium wieku dzieci do nich uczęszczających. Promowane są też inicjatywy przedszkolne sprzyjające wielostronnej integracji społecznej, tzn. z jednej strony aktywizujące lokalną społeczność np. na terenach zaniedbanych ekonomicznie lub zamieszkałych przez rodziny ubogie, imigrantów, mniejszości narodowe, dysfunkcyjne itp., z drugiej – bezpośrednio nawiązujące do koncepcji współprodukcji, w której instytucje publiczne wspólnie z partnerami prywatnymi for- i non profit współdziałają na rzecz nowych programów społecznych⁴. W ten sposób partnerzy komercyjni i organizacje non profit stają się aktywnymi podmiotami współodpowiedzialnymi zarówno za definiowanie kształtu usług przedszkolnych, jak i za ich bezpośrednie świadczenie.

Rola nowej generacji usług opieki i edukacji przedszkolnej w budowaniu spójności społecznej w Polsce

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w Polsce w konsekwencji silnego niedostosowania podaży i popytu usług instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym dominuje rodzinny model opieki, w którym podstawowym źródłem opieki są więzi rodzinne (m.in. Kotowska i in. 2007; Kotowska i in. 2007a; Muszyńska 2004). Ogranicza to aktywność zawodową społeczeństwa i jest szczególnie dotkliwe dla młodych kobiet, którym problemy w łączeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi stwarzają silną barierę uczestnictwa w rynku pracy. W efekcie aktywność ekonomiczna kobiet obniża się wraz z wiekiem dziecka⁵. Upowszechnienie międzypokoleniowych transferów opieki na linii dziadkowie–wnuki, wynikające m.in. z przeniesienia trudności w łączeniu pracy zawodowej z opieką w grupie młodych matek⁶, stanowi z kolei jedną z przyczyn obniżenia aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym, po 50. roku życia⁷. Bariery instytucjonalne

⁴ Więcej na temat koncepcji współprodukcji zob. m.in. Pestoff 2009, Pestoff, Brandsen 2008. Na temat współprodukcji usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce zob. Ciepielewska-Kowalik 2013.

⁵ Aż 3/5 kobiet w wieku do 40 lat wychowujących dzieci do trzeciego roku życia i połowa wychowujących dzieci w wieku 4–6 lat rezygnuje z pracy zawodowej (Wóycicka 2009).

⁶ Więcej na ten temat zob. Matysiak 2007.

⁷ W I kw. 2013 r. w Polsce wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 50–59 lat wyniósł 55,5 proc. wobec średniej dla 28 państw UE na poziomie 63,7 proc. [obliczenia własne na podstawie bazy Eurostat, dostęp: 28.01.2014].

w zakresie dostępności przestrzennej i ekonomicznej usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci najmłodszych powodują, że aktywność ekonomiczna społeczeństwa polskiego, a zwłaszcza kobiet, pozostaje na niższym poziomie niż w innych krajach UE⁸. Obecne wskaźniki rynku pracy dowodzą nie tylko znacznego dystansu między stanem faktycznym i założeniami w dokumentach strategicznych dla rozwoju kraju⁹, ale wskazują również, że rozwój usług instytucjonalnej opieki nad dziećmi stanowi absolutną konieczność wobec wdrażania idei inteligentnego, zrównoważonego i włączającego wzrostu gospodarczego opartego na wykorzystaniu zasobów pracy jak największej liczby osób.

Ponadto, biorąc pod uwagę wzmocnienie spójności społecznej, wyraźnie niższe niż w pozostałych państwach UE upowszechnienie edukacji przedszkolnej w Polsce, a także silne zróżnicowanie regionalne i lokalne dostępności usług przedszkolnych przyczynia się do międzypaństwowego i wewnątrz krajowego pogłębienia różnic rozwojowych wśród dzieci. Jest to szczególnie dotkliwe dla dzieci z rodzin o niższym statusie ekonomiczno-kulturowym i edukacyjnym oraz zamieszkałych na terenach zaniedbanych pod względem społeczno-ekonomicznym. Pamiętać należy, że w Polsce po 1989 r. niski status społeczny, ekonomiczny i kulturowy rodziny silnie niż w dekadach poprzednich ograniczają możliwości edukacyjne dzieci. Dzieje się tak, ponieważ w okresie transformacji systemowej to właśnie wykształcenie stało się podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za pozycję społeczno-ekonomiczną jednostek, ich sukcesy ekonomiczne, jak również zajmowane przez nie miejsce na drabinie społecznej. Wykształcenie jest więc silnie niż kiedykolwiek przedtem czynnikiem przekazu statusu społecznego (Górniak 2007; Jarosz 2011). Z drugiej strony, to właśnie poziom wykształcenia silnie determinuje wzory edukacji realizowane w rodzinie od najwcześniejszych szczebli nauczania. Wyniki badań dowodzą, że im wyższy poziom wykształcenia rodziców, a co za tym idzie – wyższe przeciętne dochody gospodarstw domowych, tym wyższe prawdopodobieństwo korzystania przez dziecko z opieki zewnętrznej, tj. instytucjonalnej lub innej formy płatnej opieki, której koszty oszacowano na ok. 8 proc. przeciętnych miesięcznych dochodów netto gospodarstw domowych (Wóycicka, Rurarz 2007)¹⁰. Rodziny o niskim poziomie wykształcenia rodziców sprawują natomiast opiekę nad dzieckiem, głównie wykorzystując zasoby wewnętrzne własnego gospodarstwa domowego. Ponadto dzieci rodziców gorzej wykształconych korzystają z przedszkoli nie

⁸ W I kw. 2013 r. w Polsce współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 15 lat i więcej wyniósł 47,7 proc., a wskaźnik zatrudnienia 42 proc. (wobec odpowiednio 50,8 proc. i 45,2 proc. w UE-28) [obliczenia własne na podstawie bazy Eurostat, dostęp: 28.01.2014].

⁹ W tym m.in. w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji założeń strategii Europa 2020, w którym postulowano do 2020 r. zatrudnienie 71 proc. osób w wieku 20–64 lat.

¹⁰ Dostępność ekonomiczna zewnętrznej opieki nad dzieckiem świadczonej przez dostawców komercyjnych może być jeszcze bardziej ograniczona. Przykładowo według Stowarzyszenia Przedszkoli Niepublicznych w 2012 r. w Warszawie średnia wysokość czesnego w przedszkolu niepublicznym to 900 zł miesięcznie (Ciepiewska-Kowalik 2012). Z kolei raport portalu Niania.pl wskazuje, że średni koszt godzinnej opieki nad dzieckiem sprawowanej przez opiekunkę w Warszawie to 12 zł (w mniejszych miastach 2–3 zł mniej).

tylko rzadziej, ale także krócej niż ich rówieśnicy wychowywani przez osoby z wyższym poziomem wykształcenia¹¹.

W takiej sytuacji równość szans, której elementem jest powszechny system edukacji przedszkolnej bez względu na status społeczno-ekonomiczny i kulturowy rodziny pochodzenia oraz miejsce zamieszkania, stwarza możliwość awansu społecznego dzieci, stanowiąc podstawowy czynnik przeciwdziałający petryfikacji struktury społecznej i w konsekwencji służący wzmocnieniu spójności społecznej regionów i kraju.

Dobra edukacja, tzn. realizowana przez wysokiej klasy specjalistów, we właściwych warunkach i dostępna przynajmniej od trzeciego roku życia (Murawska 2004), może stać się „drugą szansą”, szczególnie potrzebną dzieciom wymagającym większego zainteresowania ze strony systemu oświaty oraz pochodzącym z rodzin, w których bodźce rozwojowe zostają ograniczone wskutek niskiego statusu ekonomiczno-kulturowego i edukacyjnego. Ogólnodostępna, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i ekonomicznym oraz ofertowym, edukacja przedszkolna przeciwdziała marginalizacji, analfabetyzmowi cywilizacyjnemu i funkcjonalnemu oraz wykluczeniu młodych ludzi z udziału w tworzeniu własnego losu i losu społeczeństwa (Waloszek 2006). Wyniki polskich (m.in. Giza 2010; Putkiewicz 2000) i zagranicznych badań¹² dowodzą jednoznacznie, że programy przedszkolne wpływają na wyraźnie lepsze osiągnięcia naukowe dzieci, zwłaszcza ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym, dysfunkcyjnych wychowawczo, społecznie wykluczonych, a także dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Przedszkole nie tylko sprzyja rozwojowi intelektualnemu dzieci, ale także kształtuje ich umiejętności społeczne, w tym m.in. motywację do uczenia się i wzory uczestnictwa w edukacji, koncentrację, śmiałość i odwagę oraz umiejętność współpracy i interakcji w grupie. Umiejętności te mają szczególne znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego i z tego względu należy je traktować jako ważny czynnik wyrównujący szanse edukacyjne i rozwojowe dzieci oraz wzmacniający spójność społeczną.

Owe pozytywne efekty edukacji przedszkolnej warto mieć na uwadze, biorąc pod uwagę skalę ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży w Polsce. W ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z nadreprezentacją dzieci i młodzieży wśród osób ubogich, które to zjawisko Tarkowska (2005) nazwała juwenalizacją biedy. W 2012 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym wśród dzieci i młodzieży do lat 18 wyniósł ponad 9 proc., a osoby w tym wieku stanowiły prawie jedną trzecią populacji zagrożonej ubóstwem skrajnym, podczas gdy w populacji ogółem do tej grupy wiekowej należała mniej więcej co piąta osoba (GUS 2013a, s. 6). Tymczasem niedostatek powoduje wyraźne trudności w realizacji lub zupełne zaniechanie planów edukacyjnych wobec dzieci (Balcerzak-Paradowska 2008; Tarkowska 2007). Brak skutecznych mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych na początku ścieżki kształcenia skutkuje utrwalaniem nierówności na

¹¹ Wskazują na to m.in. wyniki badań Instytutu Badań Edukacyjnych – zob. IBE 2011.

¹² Chodzi m.in. o badania amerykańskie The HighScope Perry School – zob. Schweinhart i in. 1993, 2005; badania brytyjskie The 1970 British Cohort Study (BCS70) – zob. Cleveland, Krashinsky 1998; badania szwedzkie przeprowadzone przez B.E. Anderssona – zob. Andersson 1992.

dalszych etapach nauczania i rozwoju¹³, co pogłębia polaryzację terytorialną w rozwoju społecznym i ekonomicznym. W konsekwencji w niektórych regionach (metropolie, duże miasta i gminy podmiejskie pozostające w strefie ich największych wpływów) prowadzi to do emergencji nowoczesnych technologii, rozwoju chłonnych lokalnych rynków pracy oraz wzrostu stopy życia mieszkańców, podczas gdy w innych (regiony wiejskie, popegeerowskie, typowo rolnicze) sprzyja poszerzaniu się marginesów biedy, obsługiwanych przez transfery socjalne.

Mając na uwadze obecną konieczność sprostania opisanym wyzwaniom rozwojowym, trzeba uznać, że interwencje ukierunkowane na inwestycje w rozwój usług przedszkolnych stanowią jedno z najbardziej efektywnych narzędzi wzmocnienia spójności społecznej w Polsce. Niemniej jednak, budowanie uniwersalnego systemu nowej generacji usług wczesnej opieki i edukacji dzieci wymaga redefinicji kierunków i instrumentów realizacji polityki społecznej. Ze względu na relatywnie wysokie nakłady czasu i środków finansowych na usługi przedszkolne wskazane jest uzupełnienie działań dostawców tworzących tradycyjną triadę opiekuńczą (państwo–rynek–rodzina) o organizacje społeczne. Jest to tym istotniejsze, że obecny kryzys finansów publicznych poważnie ogranicza zdolności zdecentralizowanego sektora publicznego¹⁴ do zaspokojenia rosnących potrzeb społecznych w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi. Z drugiej strony, rosnąca różnorodność oczekiwań i potrzeb użytkowników usług przedszkolnych wymusza zmianę ról obywateli – z biernych odbiorców na aktywnych producentów, którzy wspólnie z sektorem publicznym podejmują trud współdefiniowania i współświadczenia usług społecznych, tworząc tym samym faktyczną alternatywę dla sektora publicznego i komercyjnego, a także poszerzając istniejące kanały partycypacji społecznej.

Organizacje non profit jako dostawcy usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. Model prywatyzacji usług przedszkolnych a spójność społeczna

Analizy sektorowe¹⁵ dowodzą, że w Polsce w latach 2005–2013, podobnie jak w innych krajach europejskich realizujących odmienne modele polityki społecznej¹⁶, przy zachowaniu dominującej pozycji sektora publicznego, wzrósł udział podmiotów niepublicznych

¹³ Więcej zob. np. Murawska 2004; Putkiewicz, Zahorska 2001; Dąbrowski, Żytko 2007, 2008; Kozarzewski 2008.

¹⁴ Od 1990 r. w Polsce samorządy gminne są odpowiedzialne za organizację i finansowanie wychowania przedszkolnego, które realizują jako zadanie własne, nie uzyskując na ten cel środków z budżetu centralnego. Rok 2013 ma być pierwszym, w którym gminy otrzymają dotację celową na przedszkola, o czym piszę w dalszej części artykułu.

¹⁵ Analizy autorki na podstawie GUS 2013 oraz wyniki badania GUS na formularzu SOF-1.

¹⁶ Odnośnie do modelu konserwatywno-korporacyjnego w Niemczech zob. Evers i in. 2011; modelu śródziemnomorskiego zob. Costa, Sabatinelli 2011; modelu socjaldemokratycznego zob. Vamstad 2007 oraz Nordfeldt, Larsson 2011.

w świadczeniu usług opieki i edukacji przedszkolnej¹⁷. W 2005 r. fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne prowadziły 5,6 proc. przedszkoli, świadcząc usługi dla 3,7 proc. dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego. W 2013 r. funkcjonowało 8 proc. przedszkoli, do których uczęszczało 4,9 proc. dzieci pozostających w systemie edukacji przedszkolnej. Wzrastające zróżnicowanie dostawców usług przedszkolnych widać szczególnie wyraźnie na przykładzie bezprecedensowego w latach 2008–2013 rozwoju innych form wychowania przedszkolnego. W 2013 r. sektor publiczny był organem prowadzącym dla niewiele ponad jednej trzeciej (32,2 proc.) innych form wychowania przedszkolnego, podczas gdy prawie dwie trzecie z nich prowadził sektor prywatny, tj. podmioty komercyjne (42,5 proc.) i społeczne (25,3 proc.)¹⁸.

W Polsce, mimo wzrostu liczby stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych prowadzących przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego, potencjał rozwojowy tych podmiotów, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, jest słabo rozpoznany. W 2008 r. tylko 0,79 proc. fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych wskazało prowadzenie placówek wychowania przedszkolnego jako jedno z trzech głównych pól swojej działalności. Organizacje non profit są często pomijane w dyskusjach nad sposobami i kierunkami reform polityki opieki i edukacji przedszkolnej. Świadczy o tym chociażby sposób przeprowadzania w 2012 r. konsultacji społecznych dotyczących zagadnień kluczowych dla niepublicznych dostawców usług przedszkolnych, tj. sposobów organizowania i finansowania przedszkoli¹⁹. Z drugiej strony, edukacja przedszkolna po 1989 r. stanowi przykład polityki publicznej, w której istotnie wzrosła rola obywateli w zakresie planowania, programowania i kształtowania usług. Przykładem jest udział organizacji non profit w zmianach prawa oświatowego, które doprowadziły do pluralizacji organów prowadzących przedszkola²⁰, stabilności organizacyjnej i finansowej

¹⁷ W Polsce w 2010 r. organem prowadzącym dla 76,8 proc. przedszkoli, do których uczęszczało 83,9 proc. wszystkich dzieci korzystających z systemu opieki przedszkolnej, był sektor publiczny (samorządy gminne), sektor prywatny prowadził ponad jedną czwartą (26,9 proc.) przedszkoli, przy czym dla 6,7 proc. z nich organem prowadzącym były fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne.

¹⁸ Obliczenia autorki na podstawie GUS 2013, dane Systemu Informacji Oświatowej (stan na 23.02.2013).

¹⁹ Chodzi o konsultacje społeczne rządowego Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty z 3 października 2012 r., które przeprowadzono, rozsyłając dokument do organizacji społecznych niezajmujących się systemowo edukacją przedszkolną, np. OHP. Pominięto natomiast organizacje społeczne, których głównym polem (lub jednym z głównych pól) działalności jest edukacja przedszkolna i które mają wieloletnie doświadczenie w tym zakresie; należy do nich m.in. Fundacja Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego, Fundacja Rodzice w Edukacji, Stowarzyszenie Rodziców TU, Federacja Inicjatyw Oświatowych, a nawet Społeczne Towarzystwo Oświatowe.

²⁰ Edukacja stanowi przykład polityki publicznej, w której jako jednej z pierwszych wpisano do ustawy o systemie oświaty w 1990 r. możliwość zakładania i prowadzenia placówek oświatowych przez podmioty niepubliczne.

przedszkoli²¹, dywersyfikacji placówek przedszkolnych²² oraz możliwości przekazywania przedszkoli podmiotom niepublicznym (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty)²³. W Polsce udział obywateli w kształtowaniu polityki wczesnej edukacji jest także widoczny w tworzeniu wspólnych, tj. publiczno-prywatnych zespołów zarządzających usługami edukacyjnymi. Badania autorki dowodzą jednak, że w przeciwieństwie do państw o ugruntowanej demokracji, takich jak Niemcy, Francja czy kraje skandynawskie, w Polsce niezwykle rzadko tworzone są formalne organy zarządzające usługami edukacyjnymi. Dominują natomiast bardziej zachowawcze formy współzrządzenia, takie jak niewiążące dla administracji publicznej konsultacje i doradztwo. Przykładem jest działające na poziomie krajowym od 2011 r. przy ministrze edukacji narodowej Forum (wcześniej Rada) Rodziców, w skład którego wchodzi przedstawiciele administracji publicznej szczebla rządowego i organizacji non profit z dziedziny edukacji. Gremium to nie ma niestety wpływu na podejmowane decyzje w zakresie edukacji i oświaty. Na poziomie lokalnym natomiast, na 31 gmin wszystkich typów objętych badaniem własnym autorki, zaledwie w jednej (gmina miejsko-wiejska Murowana Goślina) działał formalny zespół administracyjny, który podejmował wszystkie decyzje dotyczące lokalnego systemu oświaty (w tym dotyczące budżetu na edukację) z udziałem partnerów prywatnych for- i non profit.

Niedostateczne dostrzeżenie organizacji społecznych w Polsce, podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, wynika ze zbyt silnej koncentracji na aspekcie ekonomicznym reformowania sfery społecznej (*the input side of the welfare state*), który oznacza zawężenie problematyki przekształceń do możliwości zredukowania nakładów na poszczególne polityki publiczne. Niewiele uwagi poświęca się natomiast problematyce implementacji polityk publicznych (*the output side of the welfare state*), w której centralnym zagadnieniem pozostaje świadczenie usług społecznych, tj. sposób ich produkcji i dostarczenia, jakość oraz dostawcy (Pestoff 2009; Leś 2011). W tym podejściu udział organizacji non profit jako producentów usług społecznych jest istotny. Zostają one wpisane w tzw. trójkąt dobrobytu (*welfare triangle*) i w modelu mieszanym polityki społecznej (*welfare mix*), zakładającym aktywność podmiotów z sektora publicznego i prywatnego, które razem z państwem, rynkiem i rodziną zaspokajają potrzeby zbiorowe.

W Polsce, zgodnie z podejściem kosztowym, debata publiczna koncentruje się na rozwiązaniach i narzędziach obniżających koszty usług przedszkolnych. Dotyczy to postulowanych regulacji w zakresie finansowania przedszkoli przez samorządy,

²¹ Chodzi o obowiązek dotowania niepublicznej placówki przedszkolnej każdego typu przez samorząd gminy, zgodnie z algorytmem zapisanym w ustawie o systemie oświaty (art. 80 i 90).

²² Wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty w 2007 r. innych form wychowania przedszkolnego, tj. punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego, powstających na bazie doświadczeń sektora non profit w prowadzeniu tzw. małych przedszkoli na terenach wiejskich, gdzie nie funkcjonowały żadne programy przedszkolne.

²³ Zapis ten, wprowadzony w 2009 r., zezwala samorządom na przekazywanie szkół i przedszkoli, do których uczęszcza nie więcej niż 70 uczniów, innym podmiotom, w tym organizacjom non profit, na podstawie umowy, bez wcześniejszej likwidacji tych placówek oświatowych – Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458).

w tym przedszkoli niepublicznych, które wdrażane są w celu zmniejszenia obciążenia finansowego gmin. Część z tych regulacji wprowadziła mechanizmy rynkowe do systemu opieki i edukacji przedszkolnej, zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego (New Public Management) i współzarządzania publicznego (New Public Governance) wraz z ich charakterystycznymi cechami. Chodzi m.in. o outsourcing usług edukacyjnych (np. usługi dowozu i żywienia dzieci w przedszkolach samorządowych), próby uelastyczenia statusu i struktur pracowników oświaty (np. prace nad liberalizacją Karty Nauczyciela, postulaty środowiska samorządowego w zakresie zniesienia Karty Nauczyciela), prywatyzację zadań publicznych w znaczeniu materialnym i funkcjonalnym (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty), planowanie kontraktowania zadań publicznych w edukacji przedszkolnej (niezrealizowane dotąd plany MEN z 2011 r. i 2013 r. w zakresie zlecania podmiotom społecznym realizacji zadań oświatowych zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych opartych na NPM i NPG do polityki opieki i edukacji przedszkolnej przekształciło realizowany od 1989 r. mieszany system społeczny w edukacji oparty na dywersyfikacji i pluralizmie podmiotów świadczących te usługi. Istota obecnie realizowanej w Polsce prywatyzacji usług przedszkolnych, podobnie jak w państwach Europy Zachodniej, polega na rozwijaniu systemu o zróżnicowanej podaży. Wykorzystuje on wielość źródeł finansowania i zdywersyfikowane formy dostaw usług społecznych odpowiednio do specyfiki potrzeb zbiorowych. Współczesne rozumienie prywatyzacji jest więc bardziej złożone od tego sprzed kilku dekad, kiedy oznaczało przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie usługami społecznymi na sektor prywatny: for- i non profit. Obecnie prywatyzacja jest rozumiana również jako zmiana sposobów implementacji polityk publicznych i zakłada restrukturyzację roli państwa i podmiotów prywatnych w świadczeniu usług społecznych. Tak rozumiana prywatyzacja stanowi sygnał do przebudowy architektury społecznej uwzględniającej rozwój nowych form współdziałania w zakresie świadczenia usług społecznych podejmowanych przez różne podmioty (Ascoli, Ranci 2002).

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie formy prywatyzacji, tzn. prywatyzację ukierunkowaną na rozwój popytu (*demand-driven privatization*) i ukierunkowaną na podaż usług społecznych (*supply-driven privatization*). Pierwszy typ zakłada ograniczenie aktywności sektora publicznego w świadczeniu usług społecznych przy jednoczesnym rozwoju instrumentów stymulujących wzrost popytu prywatnego na te usługi, takich jak bony, vouchery i zwolnienia podatkowe (Ascoli, Ranci 2002). Przykładem zastosowania tego rozwiązania w polskim modelu wczesnej opieki i edukacji są istniejące od 2011 r. rozwiązania preferencyjne w zakresie kosztów ubezpieczenia opiekunek²⁴, a także trwające od początku lat 90. dyskusje (i lokalne próby, np. w mieście Kwidzyn) na temat wprowa-

²⁴ Ustawa z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wprowadziła rozwiązanie, zgodnie z którym państwo (a nie rodzice) pokrywa koszt ubezpieczenia społecznego zarejestrowanych opiekunek.

zenia bonu oświatowego²⁵. Zdaniem zwolenników tego typu prywatyzacji sprzyja ona przewyżczeniu mankamentów modelu mieszanego, opartego na rozdziale finansowania (pozostającego w gestii państwa) od świadczenia usług społecznych (przypisanego podmiotom publicznym oraz niepublicznym). Prywatyzacja typu *demand-driven* zakłada redukcję wydatków publicznych na usługi społeczne i wprowadzenie na szeroką skalę dostawców sektora prywatnego. Rola sektora publicznego zostaje ograniczona do świadczenia na minimalnym poziomie usług skierowanych do grup o najniższych dochodach, które nie są w stanie korzystać z rozbudowanego rynku usług oferowanych przez dostawców prywatnych (Ascoli, Ranci 2002).

W rozważaniach na temat skierowania systemu opieki i edukacji przedszkolnej na tory prywatyzacji typu *demand-driven* w Polsce należy brać pod uwagę słabe strony tego rozwiązania. Dotyczy to w szczególności przeniesienia na podmioty niepubliczne odpowiedzialności nie tylko za świadczenie, ale w znacznej mierze też finansowanie usług przedszkolnych. Tymczasem zmniejszenie środków publicznych na placówki przedszkolne prowadzone przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne grozi ograniczeniem dostępności usług opiekuńczych i edukacyjnych, co stoi w sprzeczności z budowaniem uniwersalnego systemu przedszkolnego oraz wzmocnieniem spójności społecznej. Wynika to z faktu, że podstawowym źródłem finansowania działalności przedszkolnej organizacji non profit są środki ze źródeł publicznych. W 2008 r. stanowiły one 63,8 proc. budżetu wszystkich stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych, a korzystało z nich trzy czwarte tych podmiotów. Dla porównania: przychody ze źródeł rynkowych, tj. odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej stanowiły tylko 18,5 proc. budżetu organizacji społecznych prowadzących placówki przedszkolne, a wykazała je mniej niż jedna trzecia tych podmiotów²⁶. Ograniczenie finansowania publicznego jest szczególnie niebezpieczne dla organizacji na obszarach wiejskich, gdzie, jak potwierdziły badania własne autorki, dotacja gminna jest podstawowym (a często jedynym) źródłem finansowania działalności przedszkolnej organizacji społecznych. Niska siła nabywcza gospodarstw domowych na tych terenach natomiast nie tylko istotnie ogranicza perspektywy rozwojowe przedszkoli komercyjnych, ale w przypadku podniesienia (lub często nawet wprowadzenia jakichkolwiek) opłat za usługi w przedszkolach organizacji non profit spowoduje wykluczenie dzieci z rodzin najuboższych z programów przedszkolnych. Dlatego aż 78 proc. fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych prowadzących placówki w gminach wiejskich w ogóle nie pobiera opłat za udział dzieci w zajęciach przedszkolnych, prowadząc nieodpłatną działalność statutową²⁷. Ponadto, jak dowodzą badania ilościowe autorki, dla rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli organizacji non profit dostępność ekonomiczna usług stanowi jeden z najważniejszych czynników wyboru placówki. Przystępne

²⁵ Tematyka wprowadzenia bonu oświatowego w ostatnim czasie została podjęta m.in. przez Fundację Republikańską, której przedstawiciele upatrują w tym rozwiązaniu jedno z narzędzi obywatelskiego współdecydowania o kształcie systemu oświaty. Więcej na ten temat zob. <http://republikanie.org/polska-szkola-potrzuje-oddolnej-rewolucji/#> [dostęp: 14.05.2013].

²⁶ Na podstawie badania SOF-1 za 2008 r.

²⁷ Analizy autorki na podstawie danych GUS z formularza SOF-1 za 2008 r.

opłaty za opiekę nad dzieckiem stanowiły czwarty najczęściej wskazywany powód wyboru placówki przedszkolnej organizacji non profit. Wskazane zostały w 40,9 proc. przypadków, w tym aż w 78,6 proc. przez rodziców z obszarów wiejskich.

Należy jednak mieć na uwadze, że obecne ograniczenia finansowe samorządów promują rozwiązania ograniczające dotowanie przedszkoli niepublicznych ze źródeł publicznych na rzecz zwiększenia aktywności tych placówek na otwartym rynku. Przykładem takich strategii jest udany lobbing strony samorządowej na rzecz zmiany sposobów finansowania przedszkoli niepublicznych przeprowadzony w 2012 r.²⁸

Wobec konieczności wzmocnienia spójności społecznej, również przez równy dostęp do programów przedszkolnych, wydaje się, że w Polsce znacznie korzystniejsze jest wprowadzenie prywatyzacji ukierunkowanej na podaż usług społecznych. Przewiduje ona utrzymanie odpowiedzialności za finansowanie usług społecznych po stronie sektora publicznego przy zmianie instrumentów ich świadczenia. Ten typ prywatyzacji nie zakłada zmiany fundamentów modelu społecznego, ale jego rekonstrukcję przez zastosowanie mechanizmów współzarządzania i współfinansowania usług społecznych. Prywatyzacja typu *supply-driven*, w przeciwieństwie do modelu opartego na rozwoju popytu, nie przełamuje ciągłości w tradycyjnej strukturze europejskich modeli społecznych. Nowością w tym modelu jest zastąpienie relacji współzależności sektora publicznego i prywatnego (for- i non profit) opartej na zaufaniu relacjami bazującymi na wymianie, w której państwo pełni rolę płatnika i nabywcy usług społecznych świadczonych przez podmioty niepubliczne (Ascoli, Ranci 2002).

W ostatnich latach w polskiej polityce opieki i edukacji przedszkolnej pojawiają się elementy, które wskazują na próby wdrożenia modelu prywatyzacji typu *supply-driven*. Chodzi o redefinicję finansowania usług przedszkolnych przez partycypację administracji publicznej szczebla rządowego (od 2013 r. wprowadzenie dotacji). Ponadto organizacja usług przedszkolnych prawnie może zostać powierzona podmiotom społecznym, m.in. z zastosowaniem art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty²⁹. Tworzenie wielosektorowej struktury dostawców usług przedszkolnych na poziomie lokalnym przejawia się także

²⁸ Chodzi o tzw. urealnienie dotowania przedszkoli niepublicznych, w którym wyłączono z podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych wpłaty wnoszone przez rodziców w przedszkolach samorządowych za udział dzieci w zajęciach poza czasem realizacji podstawy programowej oraz wyżywienie. Zmiana ta została zapisana w tzw. ustawie przedszkolnej (Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw).

²⁹ Jak wykazują badania własne autorki, nie jest to jednak rozwiązanie popularne wśród przedstawicieli badanych samorządów. Składają się na to trzy czynniki. Po pierwsze, względy ekonomiczne (przekazanie placówki utrzymuje obowiązek jej dotowania przez samorząd, podczas gdy likwidacja taki obowiązek znosi); po drugie, istnienie barier kulturowych w zakresie dzielenia się władzą z obywatelami (włączanie obywateli w lokalne systemy zarządzania usługami społecznymi jest rozumiane jako zagrożenie dla demokracji przedstawicielskiej i odebranie części kompetencji władzy lokalnej); po trzecie natomiast, na co wskazywali badani przedstawiciele samorządów lokalnych zwłaszcza na terenach wiejskich, nadal stosunkowo niska gotowość wspólnot lokalnych do realizacji zadań publicznych, znajdująca wyraz w działaniu w grupach pierwotnych (rodzina, przyjaciele, znajomi), a nie w formalnych organizacjach.

w rozwoju eksperymentalnych form partnerstwa publiczno-prywatnego, takich jak świadczenie usług przedszkolnych przez sektor społeczny z wykorzystaniem infrastruktury należącej do samorządu (w Gdańsku) lub rezerwowanie przez samorząd miejsc w żłobkach i przedszkolach niepublicznych w przypadku zbyt małej puli miejsc w placówkach gminnych (np. na warszawskiej Białołęce). Niemniej jednak dotychczasowe analizy wskazują na słabo wykorzystany potencjał rozwojowy polskich organizacji non profit w zakresie świadczenia usług przedszkolnych. Z badań i analiz własnych autorki wynika, że przyczyny takiego stanu rzeczy tkwią w uwarunkowaniach ekonomicznych (niedostateczne dofinansowanie przedszkoli prowadzonych przez partnerów społecznych, nierówności w finansowaniu placówek przedszkolnych organizacji non profit i samorządowych) i społecznych (nierównowaga partnerów uczestniczących w dialogu społecznym dotyczącym edukacji, w tym silna opozycja oświatowych związków zawodowych wobec przekazywania przez samorząd szkół i przedszkoli innym podmiotom). Nie bez wpływu pozostaje też niskie zaangażowanie społeczne Polaków, wśród których praca społeczna pozostaje w tyle za aktywnością zawodową i rodzinną. Warto też nadmienić, że aby placówki przedszkolne organizacji non profit mogły w większym stopniu zredukować lukę usługową w zakresie opieki instytucjonalnej nad dziećmi, potrzebują nie tylko stabilnych ram prawno-finansowych (takie już są zagwarantowane), ale przede wszystkim sprzyjających warunków rozwojowych w postaci równego traktowania przez samorząd placówek własnych i partnerów prywatnych, zaangażowania społeczności lokalnej oraz uznania nauczycieli³⁰.

Zakończenie

Niniejszy artykuł dowodzi, że ostateczny wybór sposobu rekonstrukcji modelu usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce, który sprzyjałby wzmocnieniu spójności społecznej, nie został jeszcze dokonany. Można raczej mówić o systemowym mieszanym elementom obu wyróżnionych w literaturze przedmiotu typów prywatyzacji. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu usług przedszkolnych promuje wprawdzie zasadę wolnego rynku i (przynajmniej deklaracyjnie) możliwości wyboru odbiorców usług, ale w warunkach polskich, w wyniku silnego oparcia funkcjono-

³⁰ W świetle badań własnych autorka uważa, że zwłaszcza ten ostatni warunek jest trudny do spełnienia. Badania te dowiodły bowiem silnej nierównowagi pozycji zawodowej nauczycieli zatrudnionych w placówkach przedszkolnych organizacji non profit i nauczycieli pracujących w przedszkolach samorządowych. Stanowi to nie tylko wynik zróżnicowania podstawy prawnej zatrudnienia nauczycieli (Karty Nauczyciela w przedszkolach samorządu i Kodeksu Pracy w placówkach organizacji non profit), ale przede wszystkim skutek mniejszego potencjału ekonomicznego niż w sektorze publicznym. Owa nierównowaga przejawia się w z reguły niższych wynagrodzeniach (szczególnie na obszarach wiejskich), dłuższym tygodniowym czasie pracy, mniej stabilnych warunkach zatrudnienia (brak umowy mianowania), braku możliwości realizacji ścieżki awansu zawodowego w przypadku nauczycieli w niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz w mniej korzystnych warunkach rozwoju zawodowego z uwagi na niskie zasoby ekonomiczne organizacji non profit na szkolenia i doksztalcanie pracowników.

wania organizacji społecznych na źródłach publicznych i ograniczenia dochodów gospodarstw domowych, powoduje także ograniczenie dostępności usług przedszkolnych. Jest to szczególnie niebezpieczne w rodzinach o niskim statusie społeczno-ekonomicznym i kulturowym, na obszarach wiejskich, w gminach typowo rolniczych i popegeerowskich, a więc paradoksalnie tam, gdzie rozwój usług przedszkolnych ma bezcenne znaczenie dla poprawy jakości kapitału ludzkiego i redukcji nierówności rozwojowych. Stąd też wzmocnieniu w Polsce spójności społecznej w drodze budowy uniwersalnego (w pełni dostępnego przestrzennie i ekonomicznie) systemu usług przedszkolnych bardziej sprzyjać będzie architektura społeczna oparta na współdziałaniu państwa i obywateli, zgodna z modelem mieszanym i koncepcją prywatyzacji typu *demand-driven*. Ten model przebudowy sfery społecznej, w warunkach pogłębiającego się kryzysu finansowego, zwiększa gwarancję wyrównywania szans edukacyjnych i rozwojowych młodego pokolenia od najwcześniejszych etapów ścieżki kształcenia, zwiększając zdolność jego reagowania na zmiany na rynku pracy i w przestrzeni społecznej. Ponadto, przez włączenie rodziców w proces zarządzania usługami przedszkolnymi w placówkach prowadzonych przez organizacje społeczne, sprzyja partycypacji społecznej, która stanowi klucz do modernizacji usług opieki i edukacji przedszkolnej zgodnej z preferencjami i potrzebami użytkowników tych usług.

Bibliografia

- Andersson B.E. (1992), *Effects of Day-Care on Cognitive and Socioemotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish Schoolchildren*, „Child Development”, t. 63, nr 1 (luty).
- Ascoli U., Ranci C. (2002), *The Context of New Social Policies in Europe*, w: U. Ascoli, C. Ranci (red.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic.
- Balcerzak-Paradowska B. (2008), *Ubóstwo rodzin w Polsce*, w: Z. Tyszka (red.), *Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian*, Poznań, Wyd. Naukowe UAM.
- Ciepielewska-Kowalik A. (2012), *Rola organizacji non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 r.* (rozprawa doktorska), Warszawa, ISP PAN.
- Ciepielewska-Kowalik A. (2013), *Organizacje non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 r. Nowy model aktywizacji wspólnot lokalnych i instytucjonalizacji ich inicjatyw czy odpowiedź na kryzys finansów publicznych?*, „Studia Polityczne”, nr 32 (grudzień), Warszawa, ISP PAN.
- Cleveland G., Krashinsky M. (1998), *The Benefits and Costs of Good Child Care. The Economic Rationale for Public Investment in Young Children: A Policy Study*, Department of Economics, University of Toronto at Scarborough, Toronto.
- Costa G., Sabatinelli S. (2011), *Local welfare in Italy: Housing, employment and child care*, WILCO Publication, nr 02, Milano, Politecnico di Milano.
- Dąbrowski M., Żytko M. (red.) (2007), *Badanie umiejętności podstawowych uczniów trzecich klas szkoły podstawowej. Raport z badania ilościowego, cz. I*, Warszawa, CKE.

- Dąbrowski M., Żytko M. (2008), *Badanie umiejętności podstawowych uczniów trzecich klas szkoły podstawowej*, cz. II: *Konteksty szkolnych osiągnięć uczniów*, Warszawa, CKE.
- Esping-Andersen G. (2002), *A Child-Centered Social Investment Strategy*, w: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford, Oxford University Press.
- Evers A., Riedel B. (2003), *TSFEPS Project Changing Family Structures and Social Policy: Child Care Services in Europe and Social Cohesion, Case Study: Germany*, Münster.
- Evers A. (2011), *New 'Welfare Paradise' and New Language of Welfare*. Referat na konferencji Współczesna Polityka Społeczna, Warszawa, WSP TWP.
- Evers A., Ewert B., Meissner M., Wolf A.C., Zimmer A. (2011), *Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and childcare*, WILCO Publication, nr 08, Giessen, Justus-Liebig-University – Münster, Westfälische Wilhelms-Universität.
- Fraisse L., Andreotti A., Sabatinelli S. (2004), *Does the Diversification of Childcare Services Increase Social Cohesion?*, TSFEPS – WP6 Welfare Mix and Social Cohesion Report, EMES, Italy.
- Giza A. (red.) (2010), *Edukacja małych dzieci. Standardy, bariery, szanse. Raport*, Warszawa, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.
- Górniak K. (2007), *System edukacji wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, Warszawa, IPiSS.
- GUS (2013), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, Warszawa, GUS.
- GUS (2013a), *Ubóstwo w Polsce w 2012 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych). Materiał na konferencję prasową w dniu 29 maja 2013 r.*, Warszawa, GUS.
- IBE (2011), *Społeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Warszawa, IBE.
- Jarosz M. (2011), *Dziedziczenie statusu w rodzinach*, w: M. Jarosz (red.), *Polacy we wspólnej Europie*, Warszawa, ISP PAN.
- Jenson J. (2006), *The LEGO™ paradigm and new social risks: consequences for children*, w: J. Lewis (red.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- Jenson J. (2008), *Children, New Social Risks and Policy Change: A LEGO™ Future?*, w: A. Leira, Ch. Saraceno (red.), *Childhood: Changing Contexts*, Comparative Social Research, t. 25, Bingley, UK, Emerald/ JAI Press.
- Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji. Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, KOM(2011) 66 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 17.2.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:PL:PDF> [dostęp: 07.05.2013].
- Komisja Europejska (2013), *Zalecenia Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji (2013/112/UE)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:PL:PDF> [dostęp: 05.05.2013].

- Kotowska I.E., Słotwińska-Rosłanowska E., Styrz M., Zadrożna A. (2007), *Sytuacja kobiet powracających na rynek pracy po przerwie spowodowanej macierzyństwem i opieką nad dzieckiem. Raport z badań*, Warszawa, MPiPS.
- Kotowska I.E., Sztanderska U., Wóycicka I. (red.) (2007), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- KPRM (2011), *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala Nowoczesności*, Warszawa, KPRM.
- KPRM (2011a), *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Projekt*, Warszawa, KPRM.
- Leś E. (2011), *Rekonstrukcja modeli społecznych w państwach europejskich a funkcje organizacji społecznych*, w: *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Z okazji Jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza*, Warszawa, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.
- Matysiak A. (2007), *Indywidualne przesłanki zwiększenia aktywności zawodowej*, w: I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- MG (2011), *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Projekt*, Warszawa, MG.
- MKiDN (2012), *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Projekt po rozpatrzeniu przez Komitet do spraw Cyfryzacji*, Warszawa, MKiDN.
- MRiRW (2011), *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa. Projekt z dnia 18 marca 2011*, Warszawa, MRiRW.
- MSWiA (2011), *Strategia Sprawne Państwo. Projekt przeznaczony do konsultacji*, Warszawa, MSWiA.
- Murawska B. (2004), *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa, ISP.
- Nordfeldt M., Larsson O.S. (2011), *Local welfare in Sweden: Housing, employment and childcare*, WILCO Publication, nr 03, Gothenburg, Ersta Sköndal University College.
- Pestoff V. (2009), *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London–New York, Routledge.
- Putkiewicz E. (2000), *Od przedszkola do gimnazjum*, w: T. Ogrodzińska (red.), *Małe dziecko – znaczenie wczesnej edukacji*, Warszawa, Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży.
- Putkiewicz E., Zahorska M. (2001), *Społeczne nierówności edukacyjne – studium sześciu gmin*, Warszawa, ISP.
- Schweinhart L.J., Barnes H.V., Weikart D.P. (1993), *Significant benefits: The HighScope Perry Preschool study through age 27*. Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, nr 10, Ypsilanti, MI, HighScope Press.
- Schweinhart L.J., Montie J., Xiang Z., Barnett W.S., Belfield C.R., Nores M. (2005), *Lifetime effects: The HighScope Perry Preschool study through age 40*. Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, nr 14, Ypsilanti, MI, HighScope Press.
- Slany K. (2002), *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Kraków, Zakład Wydawniczy NOMOS.

- Tarkowska E. (2005), *Bieda w świetle badań jakościowych – próba podsumowania*, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, Warszawa, IPiSS.
- Tarkowska E. (2007), *Dziedziczenie biedy i wychodzenie z biedy w rodzinach byłych pracowników PGR-ów*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, Warszawa, IPiSS.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 56, poz. 458.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 0, poz. 827.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, Dz. U. Nr 45, poz. 235.
- Vamstad J. (2007), *Governing Welfare. The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State. Doctoral Thesis*, Östersund, Mid-Sweden University.
- Waloszek D. (2006), *Dostęp dzieci do edukacji – mity i rzeczywistość*, w: E. Smak (red.), *Nauczyciel w edukacji przedszkolnej*, Opole, Uniwersytet Opolski.
- Wóycicka I. (2009), *Model opieki w Polsce*, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.

Summary

The aim of this article is to investigate the role of non-profit organizations in enhancing social cohesion in relation to early childhood education and care services (ESEC) in Poland. Taking above statement into consideration, the study attempts to present the most present findings of childcare services, such as the LEGO™ paradigm, the holistic (integrated) theory in education and the results of the demand-driven and supply-driven privatization of ECEC policy. These findings are compared with the present system of early childhood education and care services in Poland. Solutions favorable to building ECEC services in which non-profit organizations are appreciated in greater extend, are also pointed out in this study.

Key words: childcare, ECEC, non-profit organizations, the LEGO™ paradigm, supply-driven privatization, demand-driven privatization

Marek Niezabitowski

*Katedra Stosowanych Nauk Społecznych
Politechnika Śląska¹*

Znaczenie miejsca zamieszkania w życiu ludzi starszych. Aspekty teoretyczne i empiryczne

Streszczenie

Celem artykułu jest pokazanie na jak różne sposoby ludzie starsi są związani ze swoim miejscem zamieszkania. Autor porusza teoretyczne i empiryczne aspekty tego zagadnienia. W części teoretycznej tekstu przedstawiono te kategorie teoretyczne w gerontologii środowiskowej, które wyjaśniają charakter i siłę psychologicznie nierozzerwalnych związków człowieka starego z jego miejscem zamieszkania. Najważniejszymi z tych mechanizmów są: poczucie miejsca, przywiązanie do miejsca oraz funkcjonalna zależność od miejsca zamieszkania. W części empirycznej autor ilustruje mechanizmy przywiązania seniorów do ich miejsca zamieszkania, posługując się materiałem empirycznym z czterech projektów badawczych, w których osobiście uczestniczył (w tym ogólnopolski projekt zamawiany PolSenior). Dokonując wyboru spośród zgromadzonego materiału empirycznego, autor koncentruje się na analizie jakościowej wywiadów pogłębionych ukazujących stosunek starszych mieszkańców wybranych osiedli na Górnym Śląsku do ich miejsca zamieszkania. Z badań tych wynika, że seniorzy, mimo odczuwanych niedogodności w środowisku zamieszkania, najczęściej chcą w nim pozostać. Są przywiązani do swojego miejsca zamieszkania, czują się w nim najpewniej, a w innym, na starość, raczej nie zaadaptowa-

¹ KSNS PŚ, ul. Roosevelta 26/28, 41-800 Zabrze; adres elektroniczny autora: marek-niez@wp.pl

liby się tak pomyślnie. Z przeprowadzonych badań wynika, że potrzebne są rozwiązania organizacyjne i architektoniczno-urbanistyczne zapewniające opiekę w znanym i akceptowanym przez seniorów środowisku zamieszkania.

Słowa kluczowe: ludzie starsi, gerontologia środowiskowa, poczucie miejsca, przywiązanie do miejsca, funkcjonalna zależność od miejsca zamieszkania

Wprowadzenie

O tym, że ludzie starzy mogą się przywiązywać do środowiska, w którym żyją od lat, nawet mimo niskiego standardu mieszkań i budynków, pisała wiele lat temu Lucyna Frąckiewicz. Autorka ta postulowała na podstawie swoich badań i analizy materiałów z innych krajów, by w miarę możliwości dążyć do pozostawienia człowieka starego jak najdłużej w jego aktualnym środowisku zamieszkania, które on akceptuje i dobrze zna (Frąckiewicz 1972).

Badania prowadzone w dziedzinie gerontologii środowiskowej (*environmental gerontology*), o których będzie mowa w dalszej części tekstu, pokazują, że powyższe postulaty mają uniwersalne uzasadnienie teoretyczne i empiryczne. Badania w ramach międzynarodowego projektu Enable-Age potwierdziły, że im respondenci są starsi, tym więcej godzin w ciągu doby spędzają w środowisku domowym². Znaczenie mieszkania dla jakości życia ludzi starszych podkreślono także w treściach Międzynarodowego Planu Działania w Sprawie Starzenia się (Madryt 2002), umieszczając je jako jeden z tematów w ramach priorytetu: sprzyjające i wspierające środowisko (Szatur-Jaworska 2012, s. 20). Ważność tej problematyki znajduje odzwierciedlenie również w tematyce ogólnopolskich badań Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego, prowadzonych najpierw w latach 1967–1968 (Piotrowski 1973), następnie w latach 1999–2001 (Synak 2003), a ostatnio – mowa tu o projekcie PolSenior³ – w latach 2007–2011 (Mossakowska, Więcek, Błędowski 2012). Każde z wymienionych badań zawierało temat związany z warunkami mieszkaniowymi ludzi starszych. Temat ten był podejmowany systematycznie przez niektórych architektów, głównie przez Hannę Zaniewską (2001) i Halinę Skibniewską (Meyer-Bohe, Meyer-Bohe, Dettbarn-Reggentin 1998).

Zainteresowanie związkami ludzi starszych z ich środowiskiem zamieszkania ma z pewnością kolejne ważne uzasadnienie, wynikające z trendów demograficznych. Koncentracja ludności w wieku powyżej 60 lat, którą dogłębnie analizowała 40 lat temu L. Frąckiewicz, jest zupełnie realna, skoro przewiduje się demograficzne starzenie się miast i województw

² Projekt Enable-Age, dotyczący środowiska mieszkaniowego ludzi starszych, realizowano w latach 2001–2004 przez zespoły badawcze ze Szwecji, z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Węgier i Łotwy (zob. Scheidt, Windley 2006, s. 112–113).

³ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2007–2011 jako projekt badawczy zamawiany PBZ-MEiN-9/2/2006. Projekt zatytułowano: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce* (kierownik – prof. Piotr Błędowski, SGH; patrz: www.polsenior.iimcb.gov.pl).

w najbliższych latach i dekadach (Waligórska, Burstman, Kostrzewa, Rutkowska 2009, s. 224; Kowaleski 2006). Czynnikiem wzmagającym to starzenie się będzie, oprócz niskich wskaźników dzietności i reprodukcji ludności, obserwowana i prognozowana depopulacja miast różnych regionów Polski (Haase, Steinführer, Kabisch, Gierczak 2007; Żołędowski 2012, s. 34).

Empiryczna analiza w ramach tego tekstu będzie bazowała na materiale z czterech projektów badawczych, w których realizacji autor tekstu uczestniczył osobiście. Wszystkie te projekty albo były w całości poświęcone środowisku zamieszkania osób starszych, albo miały wydzieloną część poświęconą tym zagadnieniom. Ponieważ, jak zostanie to wykazane w części teoretycznej tekstu, związki człowieka starego z jego miejscem zamieszkania mają bardzo wyrazisty aspekt subiektywny, w badaniach posłużono się współczynnikiem humanistycznym i zastosowano głównie wywiad swobodny, uzupełniany badaniami surveyowymi wśród starszych mieszkańców wybranych osiedli. Głównym celem wszystkich czterech projektów, które będą przywoływane w tekście, było poznanie społecznych, architektonicznych i urbanistycznych aspektów adaptacji seniorów w ich środowisku zamieszkania. Najliczniejszy materiał ilościowy i jakościowy zebrano w wyniku realizacji architektoniczno-socjologicznego podprojektu ogólnopolskich badań PolSenior⁴ oraz polsko-niemieckich badań na osiedlach katowickich pt. *Wczoraj, dzisiaj i jutro polskich i niemieckich wielkich osiedli mieszkaniowych. Studium porównawcze modeli rozwoju urbanistycznego i ich akceptacji na przykładzie Katowic i Lipska* (2011–2012)⁵. W ramach podprojektu badań PolSenior przeprowadzono łącznie 166 wywiadów kwestionariuszowych i 32 wywiady swobodne na trzech osiedlach na terenie Górnego Śląska. Materiał z badań polsko-niemieckich obejmuje 585 wywiadów kwestionariuszowych i około 100 wywiadów swobodnych z mieszkańcami trzech osiedli mieszkaniowych w Katowicach (w tym osobami liczącymi 60 lat i więcej). Pozostałe dwa badania, gdy chodzi o seniorów, miały charakter jakościowy. W przypadku badań zleconych przez Urząd Miasta Zabrze⁶ respondentami byli starsi mieszkańcy patronackiego osiedla „Zandka” należącego niegdyś do Huty Zabrze (przeprowadzono 11 wywiadów swobodnych). Projekt badawczy własny

⁴ Architektoniczno-socjologiczny podprojekt, realizowany na Górnym Śląsku, zatytułowano: *Kapitał społeczny seniorów w warunkach różnych środowisk urbanistycznych a wymogi ich dostosowania do aktywizacji życiowej i jakościowego zabezpieczenia potrzeb ludzi starych* (kierownik – prof. UŚ dr hab. Adam Bartoszek, Instytut Socjologii UŚ). Wyniki badań zespołu interdyscyplinarnego realizującego ten podprojekt opublikowano w monografii prezentującej rezultaty całego projektu (Bartoszek, Niezabitowska, Kucharczyk-Brus, Niezabitowski 2012).

⁵ Projekt finansowany przez Polsko-Niemiecką Fundację na Rzecz Nauki w latach 2011–2012 (kierownik – prof. Elżbieta Niezabitowska, symbol pracy: UE7/RAr3/2011), realizowany w interdyscyplinarnym zespole badawczym we współpracy Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej z Helmholtz Zentrum für Umweltforschung (UFZ) w Lipsku.

⁶ Badania finansowane przez Urząd Miasta Zabrze, zatytułowane: *Ludzie i instytucje w procesie transformacji miejskiej społeczności lokalnej. Studium socjologiczne na przykładzie osiedla „Zandka” w Zabrzu* (czas realizacji: 2009–2010, kierownik – dr Marek Niezabitowski). Badania realizował zespół z Katedry Stosowanych Nauk Społecznych Politechniki Śląskiej (symbol pracy: NB207/ROZ-2/2009).

autora tekstu realizowano, przeprowadzając wywiady (łącznie 25) pogłębione z elementami narracji autobiograficznej z emerytowanymi księżmi w Archidiecezji Katowickiej i Częstochowskiej⁷.

Związki człowieka starego z miejscem zamieszkania w teorii i badaniach gerontologicznych

Najpojemniejszą kategorią teoretyczną, w której mieszczą się wszystkie formy związków człowieka z miejscem zamieszkania, jest koncept *sense of place*. Jego ewolucja jest wypadkową wieloletnich doświadczeń badawczych, głównie w amerykańskiej gerontologii środowiskowej. Doświadczenia te, jak zwykle bywa w nauce, przyniosły zarówno udoskonalenie aparatu pojęciowego służącego opisowi relacji człowieka z miejscem, jak i rozwój metodologii badań oraz zwiększenie trafności wskaźników postaw ludzi starszych wobec miejsc istotnych dla jakości ich życia.

Zanim wykrystalizowało się pojęcie *sense of place* w gerontologii środowiskowej, prowadzono wieloletnie studia nad satysfakcją z zamieszkiwania w danym mieście, dzielnicy czy osiedlu. Ze studiów tych wyodrębniły się na pewnym etapie (lata 70. i 80.) dwa nurty badań: nad przywiązaniem do społeczności (*community attachment*) oraz nad uczuciami wobec społeczności (*community sentiment*). Jak podsumowuje to tabelą David Hummon (1992), w obrębie badań nad *community sentiment* można wyróżnić trzy tradycje, różniące się rozumieniem odczuć związanych ze społecznością oraz metodologią. Są to: 1) *community satisfaction*, 2) *community attachment*, 3) *community identity*. Tylko w przypadku *community identity* badania mają charakter jakościowy, a odczucia rozumiane są jako identyfikacja z miejscem. Wskaźnikami są związki doświadczeń życiowych badanych osób z ich miejscem zamieszkania. Metodami stosowanymi w badaniach są tu obserwacja i wywiady.

Niektórzy badacze środowiska życia codziennego człowieka wymienione wyżej sposoby ujmowania odczuć związanych z miejscem zamieszkania łączą w jedną kategorię pojęciową, występującą pod wspomnianym wcześniej terminem *sense of place* (poczucie miejsca). Termin ten – za Steele (1981) – Hummon pojmuje w swoich badaniach jako „subiektywne spostrzeżenia ludzi na temat ich środowiska oraz ich mniej lub bardziej świadome odczucia związane z tym środowiskiem” (Hummon 1992, s. 262). Podkreśla on jednocześnie, że poczucie miejsca jest podwójne w swojej naturze, ponieważ zawiera w sobie kognitywny element, czyli indywidualne interpretacje miejsca dokonywane przez daną osobę, oraz jej emocjonalne reakcje na to miejsce. Przy czym, jak twierdzi (tamże), komponent emocjonalny może przeważać w percepcji środowiska, i w sensie empirycznym znajduje on odzwierciedlenie w odczuciach, wartościach i osobistych znaczeniach przypisywanych środowisku. Wszystkie te aspekty percepcji zlewają się w jedną całość w subiektywnym doświadczaniu miejsca przez ludzi.

⁷ Projekt badawczy własny finansowany ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2009–2011, zatytułowany: *Współczesne trajektorie kapłaństwa i adaptacji księży do życia na emeryturze. Przypadki duszpasterzy parafialnych diecezji województwa śląskiego* (nr umowy: 4306/B/H03/2009/37).

Przyjmując powyższą perspektywę teoretyczną, osadzoną wyraźnie w socjologii humanistycznej, Hummon przebadał techniką wywiadu pogłębionego (z elementami narracji biograficznej) kilka osób zamieszkałych w tym samym mieście – Worcester w stanie Massachusetts. Do badań wybrał tych kilku respondentów nie ze względu na ich reprezentatywność dla społeczności miasta, lecz ponieważ wykazują oni bardzo różne odczucia związane z miastem, w którym mieszkają. Na podstawie tych wywiadów Hummon w cytowanej pracy stworzył małą typologię poczucia miejsca (*sense of place*), obejmującą: zakorzenie (*rootedness*), alienację (*alienation*), relatywizm (*relativism*) i poczucie braku przypisania/przynależności do miejsca (*placelessness*). Choć w każdym z tych typów postaw mieszczą się pozytywne odczucia związane z miastem, różnią się one wyraźnie poziomem i charakterem satysfakcji z zamieszkiwania w Worcester, poczuciem zadomowienia i biograficznego zakorzenia w mieście, identyfikacją z miastem i ze specyfiką miejskiego stylu życia w nim, a także emocjonalnym przywiązaniem do niego.

Spoglądając na zjawisko poczucia miejsca przez pryzmat wyróżnionych przez Hummona typów postaw, można powiedzieć, że jest to sposób, w jaki osoba odczuwa, postrzega i uświadamia sobie związki miejsca ze swoim życiem i tożsamością. Najistotniejsze aspekty tego zjawiska według Hummona wiążą się ze stosunkiem badanych osób zamieszkujących daną miejscowość do takich kwestii, jak: wyjątkowość miejsca, jego adekwatność do wyobrażenia o tym, czym powinien być dom, poczucie przynależności do społeczności lokalnej i miejscowości oraz przywiązanie do niej, mierzone wolą i motywacją pozostania w niej lub jej opuszczenia. Dla badaczy zajmujących się tą problematyką najogólniej interesujący jest stopień „zrośnięcia” świadomości człowieka z jego środowiskiem życia codziennego, a szczegółowym przedmiotem badań staje się treść tych subiektywnie odczuwanych związków osoby z miejscem/miejscami.

Jednym z ważniejszych aspektów (wymiarów) *sense of place* jest przywiązanie do miejsca (*place attachment*). Postawa ta jest nie tylko elementem składowym *sense of place*, ale nawet jeśli ktoś jej nie przejawia, to traktowana jako wymiar odczuć związanych z miejscem, ma znaczenie wskaźnikowe w badaniach nad związkami osób starszych z miejscem zamieszkania lub innymi niegdyś zamieszkiwanymi miejscami/miejscowościami. Centralnymi pojęciami wszystkich analiz związanych z *sense of place* są: miejsce, tożsamość, biografia oraz szeroko rozumiane doświadczenie miejsca. Wszelkie analizy w tym obszarze badań w gerontologii środowiskowej rozpoczynają się zatem od uchwycenia subiektywnej definicji miejsca, a więc przedstawienia środowiska życia codziennego seniorów z perspektywy ich doświadczenia, czyli ze współczynnikiem humanistycznym. Miejscem staje się tylko taka przestrzeń, która jest przedmiotem czyjegoś odczuwania, doświadczenia, użytkowania, aktywnego przekształcania, dostosowywania do potrzeb, nadawania znaczeń. Ten właśnie podmiotowy aspekt miejsca i przywiązania do niego uwzględnił Rowles (1983,1984) w swojej idei uwewnętrznienia przestrzeni (*insiderness*)⁸. Indywidualne doświadczenie jednostki jest tu centralnym aspektem tego ujęcia zagadnień

⁸ Przedstawiony tu opis przywiązania do miejsca bazuje na krótkiej charakterystyce koncepcji *place attachment* według Rowlesa, którą można odnaleźć w: Rubinstein, Parmelee (1992), s. 146–147.

place attachment. Inspirując się w pewnym stopniu Relpha (1976) konceptem *insideness* jako reakcji na miejsce, Rowles przyjął trzy aspekty uwewnętrznienia, których połączenie może ułatwiać powstawanie emocjonalnej więzi z fizycznym środowiskiem życia człowieka. Jednym z nich jest aspekt fizyczny (*physical insideness*), czyli stan świadomości, polegający na znajomości fizycznych cech przestrzeni z własnego doświadczenia jej codziennego użytkowania. Jako ilustrację tego stanu świadomości Rubinstein i Parmelee przywołują fragment wypowiedzi jednej ze swoich respondentek, 75-letniej mieszkanki Filadelfii, która bezbłędną znajomość swojego mieszkania opisała tak: „Mogłabym poruszać się po moim domu nawet z zawiązanymi oczami” (z wywiadu cyt. za: Rubinstein, Parmelee 1992, s. 147).

Drugi aspekt uwewnętrznienia miejsca to jego autobiograficzna świadomość (*biographical insideness*), która oznacza poczucie związania z tym miejscem osobistą historią człowieka w wyniku doświadczenia tam istotnych wydarzeń własnego życia (tamże). Powyższe rozróżnienie między fizycznym a autobiograficznym uwewnętrznieniem pokazuje, że znajomość miejsca nie musi pociągać za sobą przywiązania do niego. Oba rodzaje świadomości miejsca zyskują coraz bardziej na znaczeniu w miarę starzenia się człowieka.

Przywiązanie do miejsca to zbiór uczuć łączących człowieka z geograficznym usytuowaniem jego życiowych doświadczeń. Tradycyjnie uważano, że przywiązanie oraz zachowania z niego wynikające wyrastają z doświadczeń wczesnych etapów biografii jednostki (Bowlby 1958; za: Rubinstein, Parmelee 1992). Jednakże, u ludzi starszych przywiązanie do miejsca najczęściej jest uformowane na bazie doświadczeń całego życia, a także wątków istotnych dla ich tożsamości – również kształtowanej w trakcie całej biografii. Z tego właśnie powodu przywiązanie do miejsca ma dla seniorów szczególne znaczenie osobiste, a to z kolei ma trojaki rodzaj konsekwencji (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 139–140).

- Po pierwsze, uczucia związane z doświadczeniami życiowymi i miejscami, których dotyczą, sprzyjają przypominaniu sobie biegu własnego życia, porządkowaniu i ocenianiu dłuższych sekwencji biograficznych. Przywiązanie do kluczowych miejsc w życiu jednostki jest jednym ze sposobów ożywiania wspomnień z przeszłości i dlatego ułatwia na późniejszych etapach życia wzmocnienie poczucia ciągłości i tożsamości, a także chroni jaźń człowieka przed potencjalnie traumatycznymi zmianami środowiska.
- Po drugie, co wynika z poprzedniego, przywiązanie do aktualnego miejsca zamieszkania może być sposobem wzmocnienia własnego ja. Nawet w przypadku negatywnych społecznych ocen starzenia się ludzi, przywiązanie do aktualnego środowiska zamieszkania może działać jak strategia obrony pozytywnego obrazu samego siebie (Rodin, Langer 1980; za: Rubinstein, Parmelee 1992, s. 140).
- Po trzecie, przywiązanie do dotychczasowego miejsca zamieszkania może być sposobem podtrzymywania w sobie poczucia niezależności i kompetencji w środowisku życia codziennego na starość.

Analizy jakościowe przywiązania do miejsca pokazują kilka istotnych cech dynamiki tego zjawiska u osób w starszym wieku. Po pierwsze, własne doświadczenia oraz społeczne interakcje związane z daną przestrzenią powodują, że człowiek przypisuje jej znaczenie,

i w rezultacie, w granicach tożsamości danej osoby, przestrzeń ta staje się dla niej miejscem (Howell 1983; Rowles 1983; za: Rubinstein, Parmelee 1992, s. 142).

Oczywistą konsekwencją tego jest fakt, że w wyobrażeniach człowieka na temat miejsca, przestrzeń i czas zlewają się w taki sposób, iż przywiązanie do określonego miejsca może oznaczać przywiązanie do określonego czasu czy etapu w życiu człowieka. Przejawia się to w wypowiedziach seniorów, gdy nierozzerwalność swojego związku z miejscem oraz jego wyjątkowość uzasadniają, odwołując się do ważnych zdarzeń z pewnych okresów ich życia, który rozgrywały się w opisywanym przez respondentów miejscu. Takie fakty empiryczne, pojawiające się w wywiadach pogłębionych i narracyjnych, świadczą o tym, że dla ludzi starszych środowisko zamieszkania może być autonomicznym systemem kodowania doświadczeń życiowych i językiem ich opisu, a także sposobem mówienia o ważnych momentach i okresach czyjejs biografii⁹.

Drugą istotną cechą przywiązania do miejsca jest to, że posiadanie wyobrażeń o konkretnym miejscu samo w sobie nie wiąże emocjonalnie z nim człowieka. Tęgo stanu świadomości nie tworzą też automatycznie takie czynniki, jak posiadanie, zajmowanie miejsca czy nawet przechowywanie w pamięci jego obrazów z przeszłości. *Place attachment* jest raczej stanem afektywnym wynikającym z kojarzenia znaczących dla kogoś wydarzeń, kluczowych etapów i wątków w rozwoju osobniczym oraz procesów tożsamościowych z określonym środowiskiem życia codziennego¹⁰.

Jak widać z powyższego, przywiązanie do miejsca jest postawą i ma charakter subiektywny, a to z kolei oznacza, że zależy nie tyle od obiektywnych cech samej przestrzeni, ile w dużej mierze od osobowości, potrzeb, imperatywów indywidualnego rozwoju w cyklu życia oraz czyichś interpretacji swojej biografii i jej sensu. Istnieje niemałe spektrum intensywności *place attachment* w zależności od subiektywnej wartości przypisywanej przez daną osobę miejscom, w których przebywała (tamże, s. 143).

Trzecią istotną cechą przywiązania do miejsca jest to, że postawa ta kształtuje się i ewoluuje przez całe życie, a zatem jest procesem. Każdy człowiek w ciągu całej swojej biografii może sobie uformować przywiązanie do wielu miejsc; te niegdyś powstałe mogą trwać, mimo że powstały już nowe, inne jednak wygasają lub słabną. Specyfiką przywiązania do miejsca u osób starszych jest m.in. sumowanie się tych różnych form przywiązania (tamże), gdzie żywa, mniej lub bardziej odległa przeszłość współlistnieje lub nawet zlewa się z teraźniejszością i wyobrażeniami o najbliższej przyszłości. Autobiograficzne opowieści seniorów bardzo dobrze pokazują, do jakiego stopnia miejsca, w których przebywali lub mieszkali dłużej w przeszłości, przypominają im o tym, kim są i co było w ich życiu ważne. Na takich wspomnieniach polega zjawisko reminiscencji, a jego funkcją jest m.in. podtrzymanie tożsamości – zarówno osobowej, jak i społecznej – człowieka. Znaczenie tego zjawiska dla jakości życia ludzi starszych jest akcentowane przez kilku gerontologów. Szwedzki socjolog Lars Tornstam w swojej teorii gerotranscendencji przypisywał osobom

⁹ Refleksja na ten temat i cytaty z wywiadów jako ilustracja tez autorów: tamże, s. 142.

¹⁰ Wsparta badaniami refleksja na temat emocjonalnego charakteru przywiązania do miejsca: zob. tamże.

starszym szczególną skłonność do reminiscencji, upatrując w niej szansę na zachowanie integralności ja seniorów i pomyślną adaptację do środowiska ciągle podlegającego zmianom (Tornstam 2005). Z kolei Arlie Russell Hochschild poszła socjologicznie nawet krok dalej niż Tornstam. Odwołując się do tych zmian narażających ludzi starszych na naruszenia obrazu rzeczywistości, który zinternalizowali sobie w ciągu życia, pokazała w badaniach jakościowych, że wspólne wspomnianie podobnie widzianej przeszłości daje seniorom poczucie przynależności do jednego pokolenia. Ta przynależność jest, jej zdaniem, głównym elementem formującym subkulturę starości pod względem psychospołecznym (Hochschild 1978). Z kolei jak bardzo miejsca i ich fizyczne cechy mogą przypominać człowiekowi o jego przynależności do jakiejś ludzkiej wspólnoty, pokazują badania jakościowe Johana Ottossona poświęcone znaczeniu krajobrazu w rehabilitacji po kryzysach i urazach (Ottosson 2007).

Na podobnych fundamentach opiera się koncepcja oddziaływania terapeutycznego na seniorów zwana *place therapy* (Chaudhury 2003). Oddziaływanie to polega na przywoływaniu wspomnień związanych z miejscami, które w przeszłości były bardzo istotne dla tożsamości osobowej i społecznej osób starszych. Formuła tych oddziaływań terapeutycznych może być realizowana w sesjach one-on-one (jeden na jeden) lub w grupach. Spodziewane i do pewnego stopnia notowane korzyści dla seniorów to przede wszystkim (Chaudhury 2003): możliwość odbudowywania luk pamięci i tożsamości indywidualnej i społecznej u osób z demencją, wzmacnianie akceptacji dla nowego miejsca, budowanie scenariuszy modyfikacji nowego miejsca zamieszkania seniora, tak by przywoływało pozytywne skojarzenia z miejscami i artefaktami konstytuującymi jego tożsamość w przeszłości. W przypadku osób z demencją proponuje się udział rodziny w rekonstruowaniu przeszłych zdarzeń i obrazów związanych z nimi miejsc.

Powyższa metoda terapeutyczna budzi tyleż nadziei, ile kontrowersji. Wątpliwości dotyczą skutków wzbudzonej reminiscencji, a więc tego, czy wywołuje ona jedynie nostalgiczne wspomnienia i utrwała poczucie nieprzystosowania do aktualnych okoliczności, czy też wspomaga czynną i pomyślną adaptację do nowego środowiska zamieszkania.

Ustanowienie i zachowanie właściwej relacji między starzejącym się człowiekiem a jego środowiskiem zamieszkania jest bardzo złożonym zagadnieniem. Zintegrowany model *place attachment* uwzględnia wśród społecznych aspektów tego zjawiska wymiar współzależności (*interdependence*), która odnosi się do sposobu, w jaki jednostka jest zintegrowana ze środowiskiem społecznym tegoż miejsca (Rubinstein, Parmelee 1992). Centrum zainteresowania w analizie tego wymiaru stają się konflikty wynikające z zależności od innych, która wraz z wiekiem i utratą sprawności najczęściej wzrasta. Inspiracją dla powyższej koncepcji współzależności był Eriksonowski model kryzysu (Erikson 1968; za: Rubinstein, Parmelee 1992, s. 145). Na poziomie indywidualnym, jak zasugerowali Parmelee i Lawton (1990), głównym problemem środowiska życia codziennego w wieku starszym jest konflikt niezależność i autonomia *versus* poczucie bezpieczeństwa, napięcie między autonomicznym osiąganiem swoich celów życiowych a zależnością od kogoś. Oznacza to w praktyce, że gdy człowiek stary chce w warunkach obniżonej sprawności czuć się bezpiecznie i zaspokajać swoje potrzeby, to jest zagrożony utratą niezależności

i koniecznością podporządkowania się tym, którzy mogą zaspokajać jego potrzeby. Jest to więc dylemat: integracja społeczna czy autonomia (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 145). Dylemat ten staje się szczególnie jaskrawy, gdy człowiek w miarę postępującego starzenia się traci sprawność i zdolność samodzielnej obsługi we własnym mieszkaniu. Czy pozostanie w swoim macierzystym środowisku zamieszkania, czy je zmieni, by zapewnić sobie dostęp do opieki, jest narażony na konflikty między potrzebami z różnych poziomów piramidy Masłowa.

Kojarzenie miejsca z zaspokajaniem potrzeb jest dla osób starszych bardzo ważnym elementem procesu kształtowania się świadomości miejsca. W celu przedstawienia tego zjawiska w kategoriach teoretycznych, Lawton posługuje się pojęciem kompetencji środowiskowej, a więc zdolności jednostki do realizacji swoich celów w otoczeniu, dopasowania środowiska do potrzeb i aktywności osoby, a ponadto ujmuje związki człowieka z miejscem w kategoriach nieustannej adaptacji, która według jego modelu presji środowiskowej, jeśli jest pomyślna, zwiększa siłę tych związków (Lawton 1982; Lawton, Nahmow 1973). Z kolei Stokols i Shumaker (1981) posługują się pojęciem *place dependence* (zależność od miejsca), by nazwać tak postawę, która polega na uświadamianiu sobie, że nasze szeroko rozumiane środowisko zamieszkania ułatwia osiąganie ważnych dla nas celów oraz realizację preferowanych form aktywności (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 146). A zatem, jeśli walory funkcjonalne danego otoczenia są postrzegane jako lepsze niż w alternatywnych miejscach, w jednostce kształtuje się poczucie silnego związku z miejscem (uzależnienia od niego). W ten sposób przestrzeń staje się miejscem i zyskuje duże znaczenie funkcjonalne dla człowieka (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 146).

Szczególnym środowiskiem zamieszkania dla człowieka starego jest jego dom. Jest to fenomen niesprowadzalny wyłącznie do zaspokajania potrzeb. Uwidacznia się w nim cały zakres piramidy potrzeb Masłowa. Społeczny konstrukt domu zawiera głównie poczucie bezpieczeństwa i intymności. Ewolucja zainteresowań badawczych środowiskiem domowym seniorów polegała na przejściu od traktowania domu jako przestrzeni do skupiania się na poznaniu złożoności psychologicznych związków badanych jednostek z ich domem. To drugie podejście reprezentował m.in. Rubinstein (1989), a swoje badania, indywidualistycznie zorientowane, ukierunkował na wyodrębnienie psychospołecznych procesów, za których pośrednictwem seniorzy kształtują i podtrzymują przywiązanie do swojego mieszkania lub domu. W rezultacie tych badań opisał mechanizmy społeczne, osobowe i związane z ciałem, które ułatwiają proces „zrastania się” jaźni osób starszych z ich środowiskiem domowym (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 151). Przedstawmy poniżej jego charakterystykę mechanizmów osobowych (*person-centered processes*).

Personalizacja polega na nasyceniu wyposażenia domu artefaktami odnoszącymi się do zdarzeń biograficznych o wyjątkowym znaczeniu lub obrazujących czyjeś upodobania estetyczne (jemu/jej właściwe). Przedłużenie cech osoby (*extension*) to bardziej wyraziste odzwierciedlenie tożsamości społecznej osoby w elementach funkcjonalnych lub w innych fizycznych cechach wyposażenia domu. W przypadku nauczyciela akademickiego i naukowca jest to na przykład duża prywatna biblioteka. Niektóre osoby umieszczają w widocznych miejscach fotografie prezentujące ich szczęśliwe życie rodzinne oraz ważne

osoby w historii rodu. Ucieleśnienie (*embodiment*), wreszcie, to najgłębszy stan „zrośnięcia” jaźni osoby z jej domem. Zjawisko to jest szczególnie widoczne właśnie u osób starszych, które są wieloletnimi mieszkańcami swoich domów. W tym przypadku, przywiązanie do miejsca przyjmuje taką postać, w której dom sam w sobie staje się osobą, i osoba ta sądzi, iż nie mogłaby żyć poza tym domem. W rezultacie, miejsce staje się uzupełnieniem jaźni człowieka i ucieleśnieniem jego tożsamości (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 152).

Jeśli chodzi o wyróżnione przez Rubinsteina procesy związane z ciałem (*body-centered processes*), na wyeksponowanie zasługuje ich aspekt zwany przestrzennym ześrodkowaniem (*environmental centralization*). Zjawisko to polega na skoncentrowaniu jak największej liczby czynności życia codziennego osoby starszej w celowo „skurczonej” przestrzeni (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 152), ześrodkowanej na dwóch pokojach, gdy całe mieszkanie ma ich, na przykład, pięć. Jest to strategia uruchamiana przez seniorów w celu dostosowania przestrzeni do coraz większych problemów z poruszaniem się. Czasami ileś sfer i czynności życia osoby starszej koncentruje się w niewielkiej przestrzeni wokół biurka czy stołu jadalnego. Mechanizm centralizacji zwiększa poczucie niezależności w warunkach ograniczonej sprawności poprzez zmniejszanie wymagań, jakie stawia środowisko domowe. W sensie symbolicznym, reprezentuje zmniejszające się znaczenie ról i aktywności, które dotąd były centralne dla czyjejs jaźni (Rubinstein, Parmelee 1992, s. 153), a zatem obrazuje proces wyłączenia, o którym mówi teoria wycofania (*disengagement theory*) – jeden z najstarszych paradygmatów gerontologicznych (Cumming, Henry 1961; por. Synak 1999; Zych 1995; Szatur-Jaworska, Błędowski, Dziegielewska 2006; Niezabitowski 2007).

Jak wynika z przedstawionego przez Rubinsteina modelu procesów formujących przywiązanie do domu, przedmioty codziennego użytku oraz inne obiekty znajdujące się w mieszkaniu mogą być symbolicznymi reprezentacjami tożsamości seniora. Szczególne znaczenie mają dla osób starszych ulubione rzeczy osobiste, pamiątki, talizmany itp. Funkcje ulubionych rzeczy osobistych zilustrował i opisał Rochber-Halton (1984). Inną kategoryzację tych rzeczy stworzył sam Rubinstein (1987) na podstawie wywiadów z 88 osobami w wieku od 65 lat, które poprosił o nazwanie i opisanie cenionych przedmiotów w ich własnym domu – przedmiotów dla nich „szczególnych” (*special*) i mających „osobiste znaczenie” (*personal meaning*). Analiza wykazała związek tych rzeczy ze „znaczącymi innymi”, z wzajemnością aktów dawania i brania (wymiana społeczna), z jaźnią seniorów, ze strategiami obronnymi stosowanymi w trudnych chwilach i w fazie traumatycznych zmian, z twórczością respondentów oraz generalnie z ich przeszłością. Pełnią one funkcję markerów tożsamości osobowej i społecznej seniorów w ich mieszkaniu. Za ich sprawą dom staje się miejscem zaklasyfikowanym przez osobę starszą jako „zrośnięte” z jej jaźnią i w ten sposób staje się fizycznie i symbolicznie wręcz jej uosobieniem. Siła przywiązania osób starszych do domu może być tak duża, że powoduje pragnienie pozostania w nim, nawet gdy traci w coraz większym stopniu walory funkcjonalne (nie można go łatwo dostosować do ograniczeń sprawności). Znajomość różnych aspektów środowiska zamieszkania i jego nierozzerwalny związek z tożsamością seniora uzasadnia sens powiedzenia: „starych drzew się nie przesadza”. To jest właśnie poczucie zakorzenienia, u osób starszych nierzadko silniejsze niż u osób znacznie młodszych.

Związki seniorów z miejscem zamieszkania w świetle badań na wybranych osiedlach na Górnym Śląsku

W wywiadach swobodnych i pogłębionych najczęściej wskaźnikami przywiązania do miejsca zamieszkania są odpowiedzi na pytanie o ewentualność przeniesienia się do innego mieszkania. Wtedy respondenci przedstawiają argumenty, które w ich odczuciu pokazują walory aktualnego miejsca pobytu. Ich wypowiedzi ujawniają subiektywny sens dwóch aspektów *place attachment* akcentowanych przez Rowlesa (1983): społecznego i autobiograficznego. Uzasadniając chęć pozostania, seniorzy nierzadko odwołują się do wspomnień, które to miejsce wzbudza. Dobrym przykładem jest odpowiedź jednej respondentki projektu PolSenior na pytanie: Czy miejsce zamieszkania, tu na osiedlu jest dla Pani szczególnie? Oto jej słowa: „Mieszkamy tutaj 40 lat i miejsce to jest przede wszystkim miejscem wspomnień, gdy byliśmy młodzi – miejscem naszej zabawy” (76 lat, kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 6)¹¹. Inna indagowana osoba kojarzy miejsce swojego zamieszkania z czasami swojego dzieciństwa i okresem, gdy jej dzieci były małe, dlatego na analogiczne pytanie odpowiada tak: „No pewnie, tu dzieci się moje wychowywały, ja tu dorastałam... wszystkich tu znam... już tu wszyscy wymierają, co tu tak długo mieszkają, a ja się śmieję, że jeszcze tych młodych przeżyję... zna się tu wszystkich; tyle lat przecież od małego... i z mężem tu jeszcze mieszkaliśmy przecież, póki żył” (76 lat, kobieta, os. Zatorze, Gliwice, wywiad nr 3). W dalszej części wywiadu ta sama kobieta podkreśla, jak bardzo jest zakorzeniona w środowisku społecznym aktualnego miejsca zamieszkania, i to jest powodem chęci pozostania w nim. Ilustruje to jej odpowiedź na pytanie: Czy przypuszczała Pani, że będzie tu mieszkać na starość?: „Tak, bo jak z mężem tu zostaliśmy, potem mąż zmarł, to ja już chciałam tu zostać. Znam okolice i ludzi dookoła, to wyprowadzać się nie chciałam” (z wywiadu; por. Niezabitowski 2011, s. 25).

Inne opisy silnych związków z aktualnym miejscem zamieszkania odwołują się do faktu, że socjalizacja pierwotna i wtórna na wczesnych etapach biografii danej osoby odbywała się właśnie w tym miejscu. Oto przykład takiej wypowiedzi: „[...] z Zandki się nie wyprowadzę, tu się wychowałem. Nigdy się nie wyprowadzę!” (65 lat, mężczyzna, os. „Zandka”, Zabrze, wywiad nr 3; por. Niezabitowski 2011, s. 25). Czasami poczucie związania z miejscem jest wyrażane explicite, jak w odpowiedzi jednej z respondentek na pytanie: Czy to miejsce zamieszkania jest dla Pani szczególnie, czy budzi jakieś emocje?: „No, mam do niego taką jakąś sympatię, wszyscy tutaj mieszkamy, przywiązaliśmy się do tego środowiska” (60 lat, kobieta, os. „Zandka”, Zabrze, wywiad nr 1).

Notowanym w badaniach przejawem silnych i trwałych związków osób starszych z ich aktualnym środowiskiem zamieszkania jest opisywana w literaturze postawa o nazwie *place dependence* (zależność od miejsca). Dobrą jej ilustracją niech będzie wypowiedź mieszkanki jednego z katowickich osiedli blokowych, która chciałaby mieszkać z dala od

¹¹ Fragmenty tego i kilku poniższych wywiadów zostały zacytowane również w: Niezabitowski (2012a), s. 143–144.

centrum, ale uświadamia sobie, jak priorytetowa jest dla niej ta lokalizacja. Oto jej odpowiedź na pytanie o chęć wyprowadzki: „Oh, jak bym chciała. Bardzo. Gdzieś na obrzeże miasta, gdzie jest dużo zieleni, gdzie może człowiek trochę oddychać. Moja rehabilitantka mi powiedziała: «[...] Pani ma coś z głową, na starość się człowiek nie wyprowadza z centrum. Ja tu mam wszędzie blisko, do przychodni, gdziekolwiek». Ja mówię: [...] ja bym tak chciała trochę pooddychać. Ona mówi: «trudno, niech sobie Pani na balkon wyjdzie i pooddycha. A jak Pani będzie potem dojeżdżać?». No i jest racja. Starych drzew się nie przesadza. A tak bardzo bym chciała” (76 lat, kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 5). Inni respondenci precyzują powody, dla których ta lokalizacja w centrum miasta jest tak ważna. Chodzi im, zgodnie z ideą *place dependence*, o szybki dostęp do instytucji i środków transportu, które umożliwiają zaspokajanie potrzeb życia codziennego. Ilustruje to na przykład odpowiedź jednej z respondentek na pytanie: Czy myślała Pani kiedyś o przeprowadzce?: „Nie, nie myślałam, bo mi odpowiadało to miejsce. Szewdzię [przyjaciółkę – przyp. M.N.] stąd mam blisko i tramwaj, i autobus, i niedaleko lekarz rodzinny, centrum, rynek blisko. Bardzo dobre miejsce do mieszkania, poza hałasem” (83 lata, kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 7). Najkrócej wyraża tę ideę następująca wypowiedź: „Ogólnie jestem zadowolona z mieszkania, bo mam wszędzie blisko” (71 lat, kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 3). Odwołując się do danych ilościowych, należy stwierdzić, że 79,5 proc. respondentów z katowickiego osiedla „Superjednostka” czuje się dobrze lub bardzo dobrze w tej części miasta właśnie z powodu dobrej lokalizacji w centrum.

Kolejnym ważnym powodem, dla którego seniorzy z badanych osiedli przejawiają skłonność do pozostania w swoich mieszkaniach, jest fakt, że pomyślnie dostosowali je przez lata do swoich potrzeb. Ilustracją takiej postawy niech będzie następująca odpowiedź respondentki na pytanie o ewentualność wyprowadzki: „Nie, już nie, zasiedziałam się już tutaj, przyzwyczałam się do tego miejsca. Przez pewien czas przystosowaliśmy mieszkanie do naszych potrzeb, z tego powodu oraz z przyzwyczajenia nie ma mowy o zmianie mieszkania” (76 lat, kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 6). Ponadto stwierdza w wywiadzie: „Dostosowaliśmy miejsce dla siebie, nigdy byśmy się już nie wyprowadzili. Niewygoda może być winda, która zatrzymuje się co trzy piętra. Mieszkanie więc oceniam jako średnie. Przyzwyczailiśmy się już do niego. [...] Większej wygody chyba bym nigdzie nie znalazła”.

Kurczące się z wiekiem zdolności adaptacyjne są kolejnym powodem pozostawania w aktualnym miejscu zamieszkania, niezależnie od poziomu zadowolenia ze środowiska mieszkaniowego. Wyrazem takiej postawy są następujące wypowiedzi respondentek: „Nie, nie planuję wyprowadzki nigdzie, nawet gdyby jakiś dom [...] to też bym nie chciała. Już w moim wieku, to jest ciężko zaadaptować się w nowym miejscu, to jest ciężko, w nowym otoczeniu” (72 lata, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 4); „Nie. Ja już żadnych zmian nie planuję. Już mam dosyć zmian i wszystkiego [śmiech]. Ja już tu muszę zostać. Już nie mam siły na takie przeprowadzki jakieś tam. To już wszystko odpada” (77 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 1); „Wie Pani co, ja jestem już, yyy, ja już schodzę z tego życia i jak się mam dobrze, to nie chcę mieć lepiej, bo... Nie chcemy żad-

nych zmian... Nie chcemy żadnych zmian. Nam jest dobrze” (71 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 7).

Na podstawie przytoczonych wcześniej wypowiedzi respondentów można stwierdzić, że przejawiają oni skłonność do pozostania w aktualnym miejscu zamieszkania i – jak się wydaje – są wręcz jakby skazani na to, a nie inne mieszkanie. W takim przypadku dramatem seniorów są z wiekiem coraz bardziej dotkliwie doświadczane bariery poruszania się i zaspokajania potrzeb w środowisku mieszkaniowym.

Jednym z istotnych źródeł dyskomfortu są dla starszych mieszkańców windy, które funkcjonują tak, że nie można z nich skorzystać stosownie do potrzeb. Niektórzy respondenci wskazują ich usprawnienie jako niezbędny warunek rozwoju osiedla. Oto wypowiedź wyrażająca taki pogląd: „Moim zdaniem to powinni nam zrobić windy inne, na zewnątrz takie, jak są w Skarbku [dom towarowy w Katowicach – przyp. M.N.]. Żeby ta winda na zewnątrz jeździła i zjechała aż na dół i na piętro jakby się wysiadało. To by było dla nas, starszych ludzi idealne. No, ale tego się chyba nie doczekamy. W ogóle ten architekt co to budował, to... ja nie wiem, no, chyba nie myślał w ogóle. No tak, no bo jak można zrobić windę na półpiętrze i schody jedne do góry i jedne na dół, no... no, przecież jak? I Ci z dziećmi małymi z wózkami mają problem, a już inwalidzi z wózkami to już w ogóle nie mogą wyjść, bo jak?” (77 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 1).

Kolejnym źródłem dyskomfortu, a nawet stresu jest dla starszych mieszkańców niedostosowanie wyposażenia łazienek do pojawiających się z upływem lat ograniczeń sprawności funkcjonalnej w życiu codziennym. Likwidację tych barier w samoobsłudze wiąże z koniecznością poszerzenia drzwi, gdy przewidują, że będą poruszać się na wózku inwalidzkim. Często myślą o zainstalowaniu sobie prysznic z siedziskiem i uchwytami. Wynika to z faktu, że wchodzenie do wanny jest dla osób w zaawansowanym wieku przy obniżonej sprawności dużym problemem. Oto krótki opis standardowego remontu odpowiadającego na powyższe zapotrzebowanie: „W łazience tylko drzwi wymieniałam, bo musiałam wymienić tak, żeby wózek inwalidzki wszedł. Bo były za małe. Za wąskie. Były za wąskie, więc trzeba było poszerzyć” (83 lata, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 5). Z kolei inna mieszkanka tego samego osiedla pokazała, jak przystosowała nie tylko łazienkę, ale i kuchnię do swoich ograniczeń sprawności ruchowej: „[...] łazienkę sobie przerobiłam na prysznic z udogodnieniami. Kuchnię sobie zrobiłam znowu nową, że nie ma już szafek, tylko ma wszędzie szuflady, bo jak są szafki, to ja się nie schylę, nic z daleka nie ściągnę. Także mam udogodnienia, takie wszystko dla niepełnosprawnego... zrobioną i kuchnię, i łazienkę (71 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 7). Zacytowana powyżej 83-letnia respondentka w następujący sposób wyjaśniła, dlaczego przeróbka łazienki jest taka ważna w przypadku każdej osoby o ograniczonej sprawności, w tym dla osoby w starszym wieku: „[...] Myśmy przerobiły łazienkę na, znaczy wannę żeśmy zlikwidowały, mamy prysznic ze względu na dziecko, tak że to właśnie przy tym głównym remoncie to właśnie od tego się zaczął remont, że musiałam likwidować wannę, ponieważ on już był za ciężki i ja go nie umiałam z tej wanny wyjąć. No i musiałam przerobić na prysznic. No, ja uważam, że w każdym tym mieszkaniu, gdzie są ludzie starsi, znaczy młodzi powinni myśleć, że za 20 lat nie będą umieć nogi podnieść do wanny... że jest to niebezpieczne...

Jednak prysznic to jest bardzo wygodna rzecz. Tak, tak... i jeszcze z tym krzeselkiem... Krzeselko ma i się siada. Siedzimy go na to krzeselko... także nawet tu osoba starsza se usiadzie czy głowę sobie umyje, do połowy się umyje, tak że ja uważam, że prysznic to jest najlepsza rzecz. Tych waniennych powinni w ogóle instalować” (83 lata, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 5).

Przeprowadzenie remontów dostosowujących łazienki do ograniczeń sprawności nie dla wszystkich seniorów jest łatwe. Wiek, obniżona sprawność i brak wsparcia mogą być barierą uniemożliwiającą wykonanie stosownych modernizacji. Oto wypowiedź ilustrująca ten problem: „Przydałaby się zmiana w łazience albo obniżona wanna, żeby łatwiej było wchodzić, ale takich waniennych nawet w marketach nie widziałam. Dobrym wyjściem byłby prysznic, taki z brodzikiem, ale to się wiąże właśnie z przebudową łazienki, a tego mi się już nie chce robić, bo mam 83 lata” (kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 7).

Kolejnym powodem, dla którego starsi mieszkańcy badanych osiedli cenią sobie możliwość pozostania w obecnie zajmowanym mieszkaniu, jest niezależność, gdyż jej zachowanie kojarzą tylko i wyłącznie z tym miejscem. To jedna z najbardziej rozpowszechnionych konotacji słowa dom. Wyraża je słynne powiedzenie brytyjskie: „My home is my castle” (mój dom jest moim zamkiem). Jedna z respondentek podprojektu PolSeniora (realizowanego na osiedlach na Górnym Śląsku) wyraziła tę postawę tak: „Nie zamieniłabym mieszkania nigdy w życiu na dom starości. To jest moje gniazdko. Lubię tutaj popatrzeć na widoki i zwierzęta z okna” (61 lat, kobieta, Poniszowice, wywiad nr 4).

Dopóki pozwala na to zdrowie, starsi respondenci omawianych badań chcą pozostawać w swoim dotychczasowym środowisku domowym. Oto wypowiedź ilustrująca tę postawę: „Ja jakbym, to już zależy od zdrowia, jak będę sprawna, jak będę sobie radzić, to wołałabym siedzieć tutaj, a gdyby się to zmieniło, to chciałabym iść do jakiegoś domu opieki. Nie chciałabym obciążać nikogo, bo wiadomo jak jest – pracują, pracują, syn jeździ na tirach, nie ma go, przyjeżdża na dwa dni, czasem na dzień, potem wyjeżdża z powrotem, córka jest pielęgniarką – czasami wraca o piątej, czasami idzie na jedenastą a wraca o siódmej, nie chciałabym ich obciążać jeszcze” (72 lata, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 4).

Opisy dylematów, które odczuwają w związku z ewentualną zmianą miejsca zamieszkania w razie utraty sprawności, bardzo wyraźnie pokazują napięcie między zachowaniem niezależności a lękiem przed stwarzaniem problemu swojej rodzinie. Najpełniej wyraża ten konflikt m.in. ta wypowiedź: „Codziennie myślę o tym. Ja zawsze mówię: żebym tylko nie musiała być dla kogoś ciężarem. Najlepsze rozwiązanie to pójść do domu opieki, ale u nas to wszystko «leży na łopatkach». Żeby były takie domy, w których człowiek miałby taki mały pokój. Na starość się dużo nie potrzebuje i żeby ta opieka była ludzka. Żeby się człowiek czuł w swoich małych kątach jak u siebie w domu. A to u nas wszystko na łopatkach leży” (76 lat, kobieta, os. „Superjednostka”, Katowice, wywiad nr 5). Ta niezależność, to schronienie dla ludzkiej prywatności i intymności to właśnie wspomniany pokój wyłącznie dla siebie. Priorytet ten można odnaleźć w wielu innych opisach idealnego domu spokojnej starości autorstwa badanych seniorów. Oto dwa przykłady:

„Przede wszystkim łazienka, takie rzeczy. [...] Swój pokój, no i spokój przede wszystkim [...]” (64 lata, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 2); „No, żeby był samodzielny pokój, raczej nie chciałabym z nikim mieszkać. Żeby była bliska łazienka albo pokój z łazienką. I nic więcej” (71 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 7). Kolejny istotny dla respondentów aspekt niezależności to możliwość samodzielnego decydowania o trybie swojego życia codziennego. Obawy związane z przeniesieniem się do całodobowej placówki dotyczą instytucjonalnego reżimu, krępującego wolność osobistą. Jedna z respondentek mówi o tym w ten sposób: „[...] gdybym nie dała sama sobie rady, to musiałabym coś pomyśleć. Chociaż niechętnie bym tam [do domu spokojnej starości – przyp. M.N.] szła, na pewno. Zawsze w swoim to jest w swoim. To jest zupełnie co innego. Nie jestem uzależniona od nikogo. Kiedy chcę, to se wstanę, kiedy chcę, to se coś zrobię. A tam? Tam jest rygor. Tam jest rano śniadanie, obiad i kolacja, i cześć” (77 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 1).

Jak wspomniano wcześniej, niezmiernie trudne jest pogodzenie priorytetu niezależności seniora i względnego komfortu jego rodziny, pełniącej funkcje opiekuńcze w razie choroby i trwałej niesprawności. Problemy, przed jakimi staje rodzina, dobrze ilustruje wypowiedź 61-letniej mieszkanki Zabrze, która opiekuje się swoją osiemdziesięcioletnią matką. Oto z jakiej perspektywy widzi i opisuje swoją mamę w tej trudnej sytuacji: „Z nami nie chce mieszkać, woli sama. A gdzie ją mam dać? Te mieszkanie [na „Zandce” – przyp. M.N.] było wolne, to specjalnie ją tu sprowadziłam z Kończyca [inna dzielnica Zabrze]. Bo co dzień jest starsza, co dzień bardziej... teraz ostatnio pięć lat to ona ze szpitala do szpitala chodziła, bo miała cztery zawały mózgu. Ma rozrusznik, cukrzycę i teraz już reumatyzm ją łamie. To są wszystkie sprawy neurologiczne. Miała cztery zawały mózgu z padaczką, to gdzie ją bym do niej lotała? Nawet bym nie wiedziała, czy coś się stanie” (os. „Zandka”, Zabrze, wywiad nr 10) (por. Niezabitowski 2012a, s. 156–157; Niezabitowski 2012b, s. 191–192). Tak więc, córka starszej pani przeniosła ją bliżej siebie, żeby móc się nią stale opiekować, dochodząc do niej codziennie w razie potrzeby. Sama matka odczuwała ciężar tych decyzji, ponieważ początkowo proponowano jej zamieszkanie z córką, ale miała powody, by nie przyjąć takiej propozycji. Oto jak opisuje swe wahania i ostateczną decyzję odnośnie do miejsca zamieszkania: „Po co mi dwa pokoje z kuchnią, bo tak miałam na Helence [inna część Zabrze], a córka nie chciała przyjść do bloku. Zięć mi godo «przyjdź do nos», ale jo tam woła ciasny, ale własny [śmiech]. Ja nie umia spać, to sobie moga radio czy telewizor puścić, a tak to bym nie mogła, bo zięć jeszcze pracuje, a jak idzie na zmiany czy na nocka, to musi być wyspany. Ja sama pracowałam, to wiem, jak jest. Lepi mieć ciasny, ale własny kąt” (z wywiadu; por. Niezabitowski 2012a, s. 156–157; Niezabitowski 2012b, s. 191–192). Jak widać z tej wypowiedzi, zamieszkiwanie razem z dorosłymi dziećmi, gdy jest się w starszym wieku, wiąże się z problemami wzajemnego dostosowania trybu i stylu życia. Wiemy także z innych badań socjologicznych, że zarówno seniorzy, jak i ich dzieci preferują model „intymności na dystans” (por. Dyczewski 2002, s. 118) we wzajemnych relacjach, a dotyczy to także zamieszkiwania. W przypadku starszej osoby o znacznie ograniczonej sprawności lub w sytuacji całkowitej jej utraty, uniemożliwiającej samodzielne życie, problem umiesz-

czenia seniora w dogodnym dla niego i jego rodziny miejscu staje się jeszcze bardziej jaskrawy.

Opisane powyżej dylematy związane z zachowaniem własnej niezależności, gdy traci się sprawność i samodzielność, są odczuwane najprawdopodobniej przez ludzi starszych reprezentujących różne grupy społeczne. Są także doświadczane przez księży emerytów, w takim samym stopniu, jak przez badane we wspomnianych projektach osoby świeckie. Pragnienie codziennego życia w środowisku, do którego się przyzwyczaił, tak długo, jak zdrowie na to pozwoli, jeden z badanych księży wyraził tak: „No, jak bym się czuł chory, to pójdę do Domu Księży Emerytów, ale póki mogę chodzić, to jeszcze będę chodził”. I dalej stwierdza w wywiadzie: „[...] Jak będę na tyle słaby, to chętnie tam pójdę. W tej chwili zaczynam się wahać – jak z tym moim biodrem nie będzie poprawy, to pójdę” (76 lat, Archidiecezja Katowicka, wywiad nr 14). Z kolei inny emerytowany ksiądz bardzo dobitnie podkreśla znaczenie elementarnej ludzkiej godności, której utraty obawia się na wypadek zniedołężnienia. Oto jego wypowiedź: „Jak ja będę umierał, oczywiście nie boję się śmierci, tzn. śmierci się boję, ale nie tak, jak tego zgrzybienia przed śmiercią, żeby człowiekiem nie pomiatali, nie przerzucali go ze szpitala do szpitala [...]. Tego się boję, żeby taka rzecz mnie nie spotkała, bo człowiek ma swoją ambicję, [...] swoją godność” (79 lat, Archidiecezja Katowicka, wywiad nr 11). Lęk przed utratą tej godności sprawia, że na ostatnim etapie życia każdy chciałby się znaleźć pod dobrą, humanitarną opieką w przyjaznym fizycznie i społecznie środowisku. Księża emeryci, jak można wnosić z przeprowadzonych wśród nich badań, z większym niż osoby świeckie prawdopodobieństwem mogą liczyć na taką opiekę w specjalnie dla nich przygotowanym domu diecezjalnym. Tak przynajmniej wygląda ich sytuacja w Archidiecezji Katowickiej. Z przytoczonej powyżej wypowiedzi wynika, że badani księża mają świadomość, iż w razie utraty sprawności i zniedołężnienia pobyt w specjalnym domu diecezjalnym jest dalszym etapem ich życiowej drogi.

O tym, jak ważne jest zachowanie elementów dotychczasowego życia i poczucia bytowania w rozpoznawalnym środowisku, świadczy ujawniane przez niektórych seniorów zapotrzebowanie na zlokalizowanie w granicach ich osiedla domu spokojnej starości. Kategorie *sense of place* i *place dependence* mają tu szczególne znaczenie. Przy czym to *sense of place* nie jest werbalizowane *explicite*, ale raczej w kategoriach pokrywających się ze znaczeniem *place dependence*. Oznacza to, że respondenci uważają, iż ta całodobowa placówka, funkcjonując na osiedlu, byłaby zlokalizowana blisko miejsc ważnych z punktu widzenia potrzeb życia codziennego osób starszych. Dobrze ilustruje to następująca wypowiedź: „Tutaj jest luz – o, między Aldi a pawilonem [...] I tam jest taki luz, tam by właśnie mogli wybudować taki pawilon dla ludzi niepełnosprawnych czy starszych... No bo tak: blisko do parku, czyli jeżeli są samodzielni, to tylko pod tym wiaduktem i nie muszą nawet jezdni przechodzić, czyli bezpiecznie, bo w ciągu dnia jest to bezpieczne. W pobliżu nawet jest lekarz, jest sklep niedrogi, bo Aldi to raczej nie jest drogi jakiś wygórowany sklep. Gdyby ktoś chciał sobie na przykład iść po herbatkę jakąś, czy po coś dobrego, jakieś łakocie. No to uważam, że tutaj to byłoby idealne [...] jest w miarę cisza, a w razie czego i karetka dojedzie, bo jest przy głównym przelotowym...” (83 lata, kobieta, os. Tysiącle-

cia, Katowice, wywiad nr 5). Niektórzy respondenci zauważają duże zapotrzebowanie na całodobowe usługi opiekuńcze dla seniorów na osiedlu i dlatego na pytanie: „Czy powinny być w pobliżu domy spokojnej starości?”, odpowiadali m.in. tak: „[...] No takie coś by mogło być. Takie coś to naprawdę by się tutaj przydało. Takie coś, taki dom. Dla starszych osób. [...] tu dużo osób by poszło... tu jest dużo takich też... co pomocy potrzebują na co dzień. To ja to jeszcze se poradzę sama, ale są takie osoby, którzy potrzebują pomocy na co dzień” (77 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 1); „Tak. Proszę panią, za Lidle tam jest miejsce. [...] Oj, to tam powinien być dom spokojnej starości. [...] Dom, to jest spełnienie... tej spokojnej starości – to powinien Piast wybudować. Bo Piast jest dobrą spółdzielnią...” (71 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 7).

Zlokalizowanie na osiedlu domu spokojnej starości niektórzy seniorzy postrzegają jako element jego rozwoju: „Miejsca pracy? [...] Widzi pani, jakby był dom spokojnej starości, ile by tam osób było zatrudnionych. Proszę bardzo” (71 lat, kobieta, os. Tysiąclecia, Katowice, wywiad nr 7).

Przytoczone powyżej wypowiedzi badanych seniorów po raz kolejny pokazują, że dążą do pozostania w środowisku, które jest im dobrze znane, i dlatego chcą, by zapewniło im możliwość zaspokajania wszystkich potrzeb oraz dostęp do opieki, jeśli stanie się konieczna.

Podsumowanie

Zebrany w trakcie omawianych badań materiał empiryczny skłania do sformułowania pewnych wniosków natury teoretycznej i praktycznej.

Z wypowiedzi badanych seniorów wynika, że względy funkcjonalne i społeczne decydują w dużej mierze o ich pozytywnej ocenie miejsca zamieszkania. Najprościej rzecz ujmując, chodzi o dobrą lokalizację i akceptowane przez nich środowisko sąsiedzkie. Pomyślna adaptacja do środowiska zamieszkania mocno przywiązuje do niego seniorów, a ponadto sprawia, że przejawiają skłonność do dostrzegania walorów tego środowiska, mimo świadomości jego mankamentów. Przywiązanie do miejsca (*place attachment*) i zależność funkcjonalna (*place dependence*) od niego najmocniej „zatrzymuje” starszych ludzi w ich mieszkaniach, nawet mimo pewnych niedogodności i barier architektonicznych. Choć respondenci tego nie werbalizują, chęć zachowania poczucia miejsca sprawia, że oczekują, iż dom spokojnej starości zostanie zlokalizowany w bezpośredniej bliskości ich aktualnego miejsca zamieszkania (por. Frąckiewicz 1972). Skłonność do pozostawiania seniorów w aktualnym miejscu pobytu sprawia, że skupiska ludności – osiedla, dzielnice, kwartały zabudowy miejskiej – będą, przy równoczesnych tendencjach depopulacyjnych, podlegały demograficznemu starzeniu się. Skoro seniorzy jakieś miejsca akceptują lub przyzwyczaili się do nich i w nich mogą zaspokajać swoje potrzeby, to w razie utraty niezależności należy zapewnić im możliwość znalezienia opieki w ich macierzystym środowisku zamieszkania lub poprzez przeniesienie się w granicach tego środowiska, które dobrze rozpoznają, tak, by zachowane zostało ich *sense of place*.

Materiał empiryczny zaprezentowany w tym tekście pochodzi ze specyficznych populacji osób starszych w Polsce. Są to mieszkańcy osiedli wielkopłytowych lub patronackich powstałych w XX w. Istnieją jednak seniorzy o wyższych dochodach, którzy z tego względu mogą mieć większą swobodę w ewentualnej decyzji o zmianie miejsca zamieszkania na starość. Motywy pozostawania w aktualnym środowisku lub przenoszenia się poza nie, cechujące te inne grupy dochodowe osób starszych, powinny być poznane w kolejnych badaniach nad środowiskiem zamieszkania tej grupy wiekowej.

Przewidywane demograficzne starzenie się osiedli powoduje, że racjonalna organizacja opieki nad seniorami o niskiej sprawności samoobsługowej, ze względów funkcjonalnych wymagałaby prawdopodobnie lokalizowania placówek w granicach tych jednostek urbanistycznych lub blisko nich. Duże znaczenie kategorii „sense of place” i „place attachment”, ujawnione w zaprezentowanych badaniach, dostarcza kolejnego argumentu na rzecz takich rozwiązań. Z jakich względów takie rozwiązania instytucjonalne i architektoniczno-urbanistyczne byłyby lepsze, a z jakich gorsze od tych lokalizowanych poza macierzystym środowiskiem seniorów – to wymaga oczywiście przeanalizowania w kolejnych studiach nad tymi zagadnieniami. Ponieważ organizacja takich instytucji jest wieloaspektowa, badania te muszą mieć charakter transdyscyplinarny. Zaangażowanie instytucji i społeczności lokalnych w realizację i testowanie takich placówek i rozwiązań wymaga podejścia partycypacyjnego typu „action research”. Ważne jest to, by seniorzy w miarę możliwości nie znajdowali się w przypadkowym środowisku społecznym w placówce opiekuńczej (znaczenie oswojonego środowiska społecznego pokazuje przypadek domu księży emerytów) i by wcześniej mogli przyzwyczaić się do myśli, że w tym środowisku się znajdują. Dni otwarte organizowane przez niektóre placówki mogą przyszłym mieszkańcom ułatwić adaptację w nowym miejscu, co dobrze pokazuje wypowiedź 78-letniej pensjonariuszki jednej z tego typu instytucji, badanych w podprojekcie ogólnopolskiego badania PolSenior: „[...] Ja pracowałam, jeszcze 15 lat temu, to żeśmy z mężem planowali, że na starość to w takim miejscu, żeby się ulokować. Zresztą chodziliśmy tutaj, mamy tutaj z mężem znajomych, obserwowaliśmy, jak się budowało [...] Nim tu przyszłam, rok wcześniej byłam, jakie warunki zobaczyć. Byłam przygotowana, nie z ulicy. Można przyjść, był dzień otwarcia, można było oglądać” (78 lat, kobieta, dom pomocy społecznej w Gliwicach, wywiad nr 2).

Bibliografia

- Bartoszek A., Niezabitowska E., Kucharczyk-Brus B., Niezabitowski M. (2012), *Warunki zamieszkania seniorów – główne ustalenia badawcze*, w: M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań, Termedia Wydawnictwa Medyczne.
- Bowlby J. (1958), *Attachment and Loss*, New York, Basic Books.
- Chaudhury H. (2003), *Quality of life and place-therapy*, w: R.J. Scheidt, P.G. Windley (red.), *Physical Environments and Aging: Critical Contributions of M. Powell Lawton to Theory and Practice*, New York, Haworth Press.

- Cumming E., Henry W.E. (1961), *Growing Old: The Process of Disengagement*, New York, Basic Books.
- Dyczewski L. (2002), *Więź między pokoleniami w rodzinie*, Lublin, Towarzystwo Naukowe KUL.
- Frąckiewicz L. (1972), *Warunki i potrzeby mieszkaniowe ludzi starych w miastach województwa katowickiego*, Warszawa, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej.
- Haase A., Steinführer A., Kabisch S., Gierczak D. (2007), *How inner-city housing and demographic change are intertwined in East-Central European cities. Comparative analyses in Polish and Czech cities for the transition period*, w: B. Komar, B. Kucharczyk-Brus (red.), *Housing and Environmental Conditions in Post-Communist Countries*, Gliwice, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Hochschild A.R. (1978), *The Unexpected Community: The Portrait of an Old Age Subculture*, Berkeley, University of California Press.
- Howell S.C. (1983), *The meaning of place in old age*, w: G.D. Rowles, R.J. Ohta (red.), *Aging and Milieu: Environmental Perspectives on Growing Old*, New York, Academic Press.
- Hummon D.M. (1992), *Community attachment: local sentiment and sense of place*, w: I. Altman, S.M. Low (red.), *Place Attachment*, New York-London, Plenum Press.
- Kowaleski J.T. (2006), *Osoby starsze i sędziwe na obszarach wiejskich. Obraz demograficzny z przełomu stuleci oraz prognozy*, w: M. Halicka, J. Halicki (red.), *Zostawić ślad na ziemi. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Pędichowi w 80 rocznicę urodzin i 55 rocznicę pracy naukowej*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Lawton M.P. (1982), *Competence, environmental press and the adaptation of older people*, w: M.P. Lawton, P.G. Windley, T.O. Byerts (red.), *Aging and the Environment: Theoretical Approaches*, New York, Springer Publishing Company.
- Lawton M.P., Nahemow L. (1973), *Ecology and the aging process*, w: C. Eisdorfer, M.P. Lawton (red.), *The Psychology of Adult Development and Aging*, Washington, DC, American Psychological Association.
- Meyer-Bohe W., Meyer-Bohe Th., Dettbarn-Reggentin J. (1998), *Budownictwo dla osób starszych i niepełnosprawnych* (przedmowa H. Skibniewska, wprowadzenie L. Schwartz, tłum. z niem. E. Piliszek), Warszawa, „Arkady”.
- Mossakowska M., Więcek A., Błędowski P. (red.) (2012), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań, Termedia Wydawnictwa Medyczne.
- Niezabitowski M. (2007), *Ludzie starsi w perspektywie socjologicznej. Problemy uczestnictwa społecznego*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Niezabitowski M. (2011), *Relacje społeczne ludzi starszych w środowisku zamieszkania – aspekty teoretyczne i empiryczne*, w: Grotowska-Leder J. (red.), *Wybrane współczesne problemy społeczne i ich rozwiązywanie*, Acta Universitatis Lodziensis „Folia Sociologica”, nr 38.

- Niezabitowski M. (2012a), *Elderly people in residential environment*, w: A. Hoff, J. Perek-Białas (red.), *Developing the "Sociology of Ageing": To Tackle the Challenge of Ageing Societies in Central and Eastern Europe*, Kraków, Jagiellonian University Press.
- Niezabitowski M. (2012b), *Ograniczenia sprawności a środowisko życia codziennego. Studium wybranych problemów na przykładzie osób niepełnosprawnych i starszych z osiedla „Zandka” w Zabrze*, w: A. Kuzior, J. Rąb (red.), *Administracyjne i społeczne mechanizmy przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych w perspektywie założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Gliwice, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Ottosson J. (2007), *The Importance of Nature in Coping. Creating increased understanding of the importance of pure experiences of nature to human health (doctoral thesis)*, „Acta Universitatis Agriculturae Sueciae”, vol. 115.
- Parmelee P.A., Lawton M.P. (1990), *Design of special environments for the elderly*, w: J.E. Birren, K.W. Schaie (red.), *Handbook of the Psychology of Aging* (3rd ed.), New York, Academic Press.
- Piotrowski J. (1973), *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, Warszawa, PWN.
- Relph E. (1976), *Place and Placelessness*, London, Pion.
- Rochberg-Halton E. (1984), *Object relations, role models and cultivation of the self*, „Environment and Behavior”, vol. 16.
- Rodin J., Langer E. (1980), *Aging labels: The decline of control and the fall of self-esteem*, „Journal of Social Issues”, vol. 36.
- Rowles G.D. (1983), *Geographical dimension of social support in rural Appalachia*, w: G.D. Rowles, R.J. Ohta (red.), *Aging and milieu: Environmental Perspectives on Growing Old*, New York, Academic Press.
- Rowles G.D. (1984), *Aging in rural environments*, w: I. Altman, M.P. Lawton, J.F. Wohlwill (red.), *Elderly People and the Environment*, New York, Plenum.
- Rubinstein R.L. (1987), *The significance of personal objects to older people*, „Journal of Aging Studies”, vol. 1.
- Rubinstein R.L. (1989), *The home environments of older people: a description of psychological processes linking person to place*, „Journal of Gerontology”, vol. 4.
- Rubinstein R.L., Parmelee P.A. (1992), *Attachment to place and the representation of the life course by the elderly*, w: I. Altman, S.M. Low (red.), *Place Attachment*, New York–London, Plenum Press.
- Scheidt R.J., Windley P.G. (2006), *Environmental gerontology: Progress in the post-Lawton era*, w: J.E. Birren, K.W. Schaie (red.), *Handbook of the Psychology of Aging* (6th ed.), San Diego, Elsevier.
- Steele F. (1981), *The Sense of Place*, Boston, CBI Publishing.
- Stokols D., Shumaker S.A. (1981), *The place of old age: the meaning of housing for old people*, w: J.S. Duncan (red.), *Housing and Identity*, London, Croom Helm.
- Synak B. (1999), *Ludzie starzy*, w: *Encyklopedia Socjologii*, t. 2, Komitet Socjologii PAN, Warszawa, Oficyna Naukowa.
- Synak B. (red.) (2003), *Polska starość*, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dziegielewska M. (2006), *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa, ASPRA-JR.
- Szatur-Jaworska B. (2012), *Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w debacie międzynarodowej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 17.
- Tornstam L. (2005), *Gerotranscendence: A developmental Theory of Positive Aging*, New York, Springer Publishing Company.
- Waligórska M., Burstman A., Kostrzewa Z., Rutkowska L. (2009), *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa [pdf], http://www.stat.gov.pl/gus/5840_5744_PKL_HTML.htm [dostęp: 06.10.2013].
- Zaniewska H. (2001), *Mieszkania starszych ludzi w Polsce. Sytuacja i perspektywy zmian*, Warszawa, Instytut Gospodarki Mieszkaniaowej.
- Zych A.A. (1999), *Człowiek wobec starości. Szkice z gerontologii społecznej*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Żołądowski C. (2012), *Starzenie się ludności – Polska na tle Unii Europejskiej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 17.

Summary

The aim of this article is to show the different ways in which elderly people are bound to their habitat. The author sheds light both on theoretical and empirical aspects of this issue. The concepts which explain psychological mechanisms that bind elderly people to their residential environment have been presented in the theoretical part of the article. These concepts include the sense of place, the place attachment and the place dependence, which are the most important.

To illustrate the mechanisms of the seniors' attachment to their habitat in the empirical part of the text, the author presents the results of four research projects (including nationwide project PolSenior). In the presentation of the empirical material that has been collected, the author focuses on the qualitative analysis of the in-depth interviews which show the attitudes of senior residents of chosen settlements in Upper Silesia towards their residential environment.

According to the research presented in the article, despite some inconveniences senior respondents tend to stay where they live. They feel attached to the place, they feel secure there or they are too old to adapt to new surroundings. In light of the research conducted, there is a need for organizational and urban-architectural solutions that provide care within the habitat that is recognizable and acceptable by seniors.

Key words: elderly people, environmental gerontology, sense of place, place attachment, place dependence

RECENZJE

Barbara Rysz-Kowalczyk

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

***O spójności społecznej i jej przestrzennym
zróżnicowaniu***

Stanisława Golinowska, Ewa Kocot
*Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju
w przekrojach regionalnych*

Warszawa 2013, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 278 s.

Recenzowana książka ukazała się w połowie 2013 r. Podkreślam datę wydania, bo był to rok szczególnie z punktu widzenia debaty nad stanem zróżnicowania przestrzennego i koncepcjami przyszłego rozwoju regionalnego. Był przede wszystkim końcową datą obowiązywania większości dotychczasowych państwowych dokumentów o charakterze strategicznym – co oznaczało, że zakończono już (lub kończono) prace nad nowymi dokumentami na kolejne lata, tj. do 2020, a nawet 2030 r. (m.in. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030*; *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*). Po drugie, w 2013 r. rozpoczęły się przygotowania do tzw. nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. W Polsce przełożyło się to na dyskusje i wybory dotyczące m.in. przyjętych

¹ IPS UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny: ips@uw.edu.pl

przez rząd założeń *Nowej Polityki Miejskiej*; kształtu krajowych i regionalnych programów operacyjnych i *Umowy Partnerstwa z UE* (dokumenty te powinny być gotowe do połowy 2014 r.) czy treści rządowych strategii: *Rozwoju Polski Południowej* i *Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020*. Z uwagi na rolę samorządu terytorialnego w procesach rozwoju, nie sposób pominąć niezwykle intensywnych w 2013 r. dyskusji nad stanem i przyszłością samorządu terytorialnego w Polsce, zogniskowanych zwłaszcza wokół tzw. Raportu Hausnera², Raportu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji³ czy projektów ustaw istotnych dla ustroju samorządów (np. prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, projekt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o poprawie warunków świadczenia usług przez samorządy terytorialne, poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym).

Podstawowym walorem prezentowanej książki jest więc to, że zawarte w niej treści, jak i refleksje nasuwające się po lekturze, wpisują się w wiele istotnych wątków wspomnianych wyżej debat. Powiązałabym je w szczególności z pytaniami:

- o miejsce spójności społecznej wśród innych celów rozwoju, np. w odniesieniu do spójności terytorialnej i ekonomicznej, oraz o jej powiązania z celami o charakterze instrumentalnym, takimi jak konkurencyjność, innowacyjność, przedsiębiorczość;
- o preferencje dla rozwoju zróżnicowanego (zogniskowanego wokół dużych, silnych ośrodków – tzw. lokomotyw) czy raczej preferencje dla zmniejszania terytorialnych różnic rozwoju;
- o istotę i sposób zmniejszania różnic w rozwoju (czy poprzez działania podejmowane przede wszystkim w odniesieniu do efektów czy także w odniesieniu do czynników rozwoju; czy za pomocą instrumentów redystrybucyjnych czy przez wykorzystywanie endogennych czynników rozwoju);
- o rolę środków europejskich w osiąganiu celów określonych w strategiach rozwoju, zwłaszcza w kontekście zasadniczo zmienionych zasad ich pozyskiwania i wydatkowania w nowej perspektywie finansowej;
- o mechanizmy skutecznego wdrażania strategii rozwoju regionalnego przez samorządy, w tym rolę ram prawnych, organizacyjnych i finansowych tworzonych przez administrację rządową;
- o miejsce lokalnej i regionalnej polityki społecznej w strategiach rozwoju i jej relacje z rozwojem gospodarczym.

Całość publikacji można określić jako wielowymiarową diagnozę zróżnicowania terytorialnego rozwoju Polski, której celem jest – zgodnie z deklaracjami autorek – przedstawienie obrazu oraz perspektyw rozwoju społecznego w regionach i wskazanie potencjalnych czynników rozwoju endogenne (s. 18). Autorki opowiadają się bowiem zdecydowanie za koncepcją rozwoju endogenne, a ich credo – jak się wydaje – można odnaleźć w nastę-

² J. Bober, J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

³ *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mac.gov.pl/wp-kontent [dostęp: grudzień 2013].

pujących fragmentach: „Zasadnicze znaczenie ma wyrównywanie poprzez inwestowanie w rozpoznane wewnętrzne czynniki rozwoju, szczególnie przez inwestowanie w miejscowe zasoby i ich efektywne wykorzystanie na potrzeby rozwoju regionalnego” (s. 11). „Stawiamy tezę, że potencjał ilościowy zasobów ludzkich oraz jego cechy (zdrowie i kwalifikacje), a także wyznawane wartości i aspiracje są zasadniczymi czynnikami rozwoju” (s. 10).

Porównania wskaźników rozwoju prowadzone są w przekroju województw, ponieważ jest on podstawowym przekrojem stosowanym w statystyce regionalnej (odpowiada w unijnej klasyfikacji poziomowi NUTS 2); stosowany jest także w innych źródłach wykorzystanych w książce, np. w badaniach opinii publicznej czy w „Diagnozie Społecznej”.

Model analizy danych diagnostycznych, zaproponowany w pierwszych czterech częściach książki, ujęto w triadę: zasoby, działania, efekty – nawiązując do klasycznego schematu Leontiefa (s. 19). Wśród wskaźników „zasobów” autorki uwzględniły trzy wymiary: zasoby ludzkie (wskaźniki dotyczące potencjału demograficznego, kapitału ludzkiego i społecznego); zasoby naturalne (wskaźniki dotyczące walorów przyrodniczych i surowców); zasoby majątkowe i finansowe (wskaźniki dotyczące kapitału zagranicznego, różnych rodzajów infrastruktury, mieszkalnictwa i oszczędności ludności). Wskaźniki „działania” (tj. wskaźniki ilustrujące przekształcanie zasobów w efekty) obejmują wybrane wielkości odnoszące się do produkcji i usług, zatrudnienia i bezrobocia, migracji, przedsiębiorczości oraz aktywności społecznej i dobroczynności. Natomiast w grupie wskaźników „efektu” uwzględniono wybrane dane dotyczące PKB, dochodów ludności i świadczeń pieniężnych, poziomu konsumpcji, nierówności dochodowych, ubóstwa i deprywacji potrzeb oraz dobrostanu. Odrębna grupa wskaźników efektu posłużyła autorkom do oceny efektów rozwoju w odniesieniu do wybranych grup ludności (nazwanych w książce grupami niezbędnej troski).

Całość została w przejrzysty sposób ujęta w tabelarycznym zestawieniu uwzględniającym podział na zasoby, działania i efekty oraz odpowiadające im: obszary (moduły) analizy, zestawy wskaźników oraz źródła danych diagnostycznych. Zestawienie to jest niezwykle pomocne, tak w lekturze całości, jak i w wyszukiwaniu konkretnych informacji (s. 24–27).

Autorki deklarują, że w doborze zestawu wskaźników do poszczególnych elementów triady skorzystały z tych, które – jako wskaźniki spójności społecznej – stosowane są w raportach Komisji Europejskiej dotyczących polityki regionalnej (s. 18). Spójność społeczna – jako punkt odniesienia dla całości (co zostało zaakcentowane w tytule książki) – jest przez autorki ujmowana zgodnie z koncepcją i normami europejskiej polityki spójności (s. 17–18).

W tej sytuacji nie ma potrzeby podejmowania w recenzji dyskusji nad użyciem tego czy innego wskaźnika do przyjętego schematu analizy. Autorki zresztą same uzasadniają wybór wskaźników, które zostały uwzględnione w analizie i wskazują powody rezygnacji z innych (np. rezygnacji ze wskaźników syntetycznych na rzecz jednego *wiodącego* wskaźnika). Do ogólnych walorów zaproponowanego zestawu wskaźników zaliczyłabym natomiast: uwzględnienie w ocenie efektów, nie tylko miar obiektywnych ale i subiek-

tywnych (dobrostanu, poczucia bezpieczeństwa, subiektywnego zdrowia); uwzględnienie wskaźników pozwalających na oszacowanie takich cech jak deprywacja czy dostępność; stosowanie tam gdzie to było możliwe, mediany zamiast wartości średnich.

Nie mogę natomiast zostawić bez komentarza rozdziału pt. *Grupy niezbędnej troski*, który miał być zapewne dopełnieniem analiz zawartych w częściach od pierwszej do czwartej. Trudno mi się zgodzić z autorkami zarówno w kwestii tytułu, jak i struktury wyróżnionych grup. Rodziny, dzieci, młodzi, ludzie starzy i niepełnosprawni nie są przecież – ani z natury rzeczy, ani w całości – grupami „niezbędnej troski”. Ponadto, wyróżnienie dzieci, młodzieży i osób starszych zdaje się sugerować (zapewne wbrew intencjom autorek), że w cyklu życia człowieka jedyną niewymagającą troski – jest faza dorosłości. Tymczasem, badania dowodzą, że i w tej populacji są grupy, które doświadczają wielu skumulowanych i dotkliwych skutków zmian społecznych i ekonomicznych, zaś skala i natężenie tych skutków są istotnie zróżnicowane terytorialnie. W tym rozdziale oczekiwałabym więc raczej (zgodnie z konwencją całości) porównania wskaźników w poszczególnych województwach pod względem np.: sukcesów i porażek edukacyjnych, skali ubóstwa wśród dzieci, poziomu skolaryzacji niepełnosprawnych dzieci i młodzieży (zwłaszcza kończących edukację na najniższym poziomie), wykorzystania w poszczególnych województwach dostępnych form aktywizacji niepełnosprawnych, spożytkowania (poza rolnictwem) potencjału osób po 60. roku życia (skali i struktury ich zatrudnienia, aktywności społecznej) itp. Tymczasem większość danych ilustrujących problemy wymienionych grup odnosi się do całego kraju.

Na podstawie analizy zróżnicowań przestrzennych, przeprowadzonej w czterech pierwszych rozdziałach książki, autorki sformułowały następnie dwa rodzaje syntez zamieszczone w części szóstej. Pierwsza z tych syntez polegała na wyborze *wskaźnika wiodącego* w każdym z trzech wymiarów (zasoby, działania, efekty) i pogrupowaniu na tej podstawie wszystkich województw (tab. 30, s. 205–209) na:

- województwa o tendencji korzystnej (najwyższa wartość wskaźnika),
- województwa o tendencji umiarkowanej (o wartości wskaźnika zbliżonej do przeciętnej lub mediany dla Polski),
- województwa o tendencji niekorzystnej (najniższa wartość wskaźnika).

Cenne wydaje się także wprowadzenie do tego zestawienia jeszcze jednej kategorii województw: o specyficznej wartości wskaźników wiodących, tj. „wartości niespodziewanej, zdecydowanie odbiegającej od przeciętnej lub gwałtownie zmieniającej linię trendu” (s. 204). Przykładem może być zaskakująco wysokie miejsce województwa lubelskiego pod względem zasobów szpitalnych albo zaskakująco dalekie miejsce województwa mazowieckiego w rankingu infrastruktury szkolnej (s. 206).

Drugi rodzaj syntezy (s. 210–225) polegał na profilowaniu województw według potencjału rozwojowego w wymiarze zasobów, działania i efektu, ale bez użycia jednego formalnego kryterium klasyfikacji, tj. miary dystansu. Ulokowanie każdego województwa we wspomnianej klasyfikacji zostało uzasadnione w sposób opisowy. Na podstawie *liczby wskaźników o kierunku korzystnym lub niekorzystnym* (s. 210) autorki sklasyfikowały województwa na:

- województwa dynamicznego rozwoju (mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie, dolnośląskie, małopolskie, śląskie),
- województwa o różnokierunkowo działających czynnikach rozwoju (łódzkie, lubuskie, podkarpackie, zachodniopomorskie),
- województwa z ograniczeniami rozwoju (opolskie, podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie).

Dwa omówione sposoby typologii nie wyczerpują oczywiście możliwości porządkowania województw pod względem rozwoju. Podobnie jak inne typologie – mają zalety i ograniczenia. Ważne jest natomiast to, że potwierdzają tezę o złożoności zróżnicowań przestrzennych i korespondują z wynikami innych analiz, które wskazują, iż istnieją w Polsce głębokie różnice ogólnego poziomu rozwoju pomiędzy województwami i pomiędzy różnymi obszarami wewnątrz województw, a także sytuacje zaskakującego braku spójności pomiędzy wskaźnikami odnoszącymi się do tego samego województwa, ale do różnych aspektów jego rozwoju.

Najbardziej spektakularnym przykładem pierwszego rodzaju różnic jest województwo mazowieckie. Zajmuje ono pierwsze miejsce pod względem większości „korzystnych” wskaźników, a pod względem wielu z nich pozostawia inne województwa daleko za sobą. Np. w 2012 r. miało 22,7 proc. udziału w tworzeniu PKB, podczas gdy – drugie w kolejności – województwo śląskie miało 12,7 proc. udziału, zaś – ostatnie w rankingu – województwa lubuskie i podlaskie: po 2,2 proc. oraz opolskie: 2,1 proc.⁴

Województwo mazowieckie należy jednocześnie do tych województw, w których wewnętrzne zróżnicowanie jest największe. Jednakże i w innych województwach, obok „wyspowo” rozwijających się miast, są obszary o krańcowo gorszych wskaźnikach. Nie znajduje więc potwierdzenia teza, że dynamicznie rozwijające się metropolie będą promieniowały na otoczenie (działają raczej „wysysająco”). To ważna konstatacja, choćby ze względu na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), które będą nowym instrumentem finansowym w wydatkowaniu środków europejskich. Realizowane będą w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, tworzonych właśnie w zinstytucjonalizowanej formie partnerstwa, wokół miast wojewódzkich (będzie ich 17, bo w województwie lubuskim powstaną one wyjątkowo wokół dwóch największych miast: Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego). Wprawdzie o środki na ZIT będą się mogły ubiegać także miejskie obszary funkcjonalne tworzone wokół tzw. miast subregionalnych, ale czy będą one w stanie zrównoważyć „wysysanie” zasobów przez inwestujące miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne?

Województwo podkarpackie jest z kolei najlepszym przykładem trzeciego rodzaju zróżnicowań, mianowicie braku spójności pomiędzy różnymi wskaźnikami dotyczącymi tego samego województwa. Należy tu wymienić np. niski udział w tworzeniu PKB, najwyższą stopę bezrobocia, w tym bezrobocia długotrwałego i osób młodych, najniższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie, a jednocześnie czołowe miejsce w rankingu inno-

⁴ Strona internetowa GUS; zakładka: Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski, www.stat.gov.pl/gus [dostęp: styczeń 2014].

wacyjności przedsiębiorstw, najwyższy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, najdłuższą oczekiwaną długość życia, wysoki poziom samooceny pod kątem zdrowia i zadowolenia z życia, najwyższą ocenę w zakresie bezpieczeństwa. Wydaje się, że tego rodzaju skrajności – obserwowane także w innych województwach – warte są głębszego rozpoznania i wyjaśniania w ramach lokalnie zorientowanych badań. Mogą bowiem pomóc w zidentyfikowaniu zarówno blokad rozwoju, jak i atutów swoistych dla danego obszaru i społeczności.

Ostatnia, siódma część pracy została zaprojektowana jako „refleksje na temat tworzenia strategii rozwoju kraju w wymiarze przestrzennym i społeczny [...] głos w debacie nad kształtowaniem przyszłości kraju, eksponujący społeczne efekty rozwoju”. Rzeczywiście jest napisana w innej konwencji niż wcześniejsze partie książki. Nie jest obszerna, ale wymaga uważnej lektury ze względu na swoją „gęstość” – nasycenie wielością wątków, uznanych przez autorki za ważne i wymagające dyskusji, oraz wielością wyrażonych tam stanowisk. Autorki poddają krytycznemu oglądowi ewolucję procesu tworzenia w Polsce strategii rozwoju w latach 1999–2012, łącznie z tymi, które wytyczyły wizje rozwoju do 2020 r. Podnoszą przede wszystkim problemy utożsamiania celów rozwoju z celami instrumentalnymi oraz sposobu zapisywania celów społecznych w dokumentach strategicznych. Kończą rozdział zagadnieniami skutecznego wprowadzania w życie strategii rozwoju regionalnego, zwłaszcza w realiach obecnego stanu decentralizacji.

Warte lektury są szczególnie te fragmenty rozdziału, w których autorki pytają na przykład, jak rozumieć konkurencyjność w odniesieniu do regionu, skoro nie jest on uczestnikiem gry rynkowej. Wskazują na konsekwencje braku jednoznacznego zoperacjonalizowania tej kategorii w strategiach rozwoju. Przede wszystkim na skutki nierozróżniania konkurencyjności rozumianej jako „zdolność konkurencyjna” regionu (tworzenie sprzyjających warunków rozwoju, w tym lepsze wykorzystywanie czynników endogennych) i konkurencyjności „wynikowej” (za konkurencyjne uznaje się te regiony, które już osiągnęły wyższy niż inne poziom rozwoju, wskutek wcześniej podjętych działań). Jeśli więc w dokumentach strategicznych przyjmuje się, że regiony mogą i powinny konkurować ze sobą, istnieje ryzyko, iż z perspektywy kraju będzie to gra o sumie zerowej: „wygrany ogranicza dostęp innemu, ogranicza jego rozwój, a wtedy efekt sumaryczny nie będzie dodatni” (s. 236). Autorki zwracają przy tym uwagę, że skutki konkurowania regionów o kapitał zagraniczny są inne niż w przypadku konkurowania o środki z funduszy unijnych. Inspirujące i niezwykle aktualne jest też inne pytanie: jak określić i analizować innowacyjność regionalną? Szczególnie jeśli spojrzymy na nie np. w kontekście wyników ubiegłorocznego raportu firmy Deloitte o innowacyjności polskich regionów⁵. Nie sposób nie zgodzić się również z autorkami w sprawie – wielokrotnie podnoszonej – kwestii sprzeczności pomiędzy kierunkiem reformowania szkolnictwa wyższego a postulatem zwiększania współpracy nauki z lokalnym biznesem i jednostkami samorządu terytorialnego. Reforma nauki – piszą autorki – „nie uwzględnia (nie docenia) regionalnego wymiaru badań”

⁵ *Analiza benchmarkingowa innowacyjności polskich regionów. Raport z badań*, wrzesień 2013, www.deloitte.com [dostęp: grudzień 2013].

(s. 241). Podkreślają, że obecne kryteria oceny projektów i dorobku uczonych zorientowane są na potwierdzenie w międzynarodowych periodykach, a nie na badania zorientowane na specyficzne problemy regionalne konkretnego kraju. Trudno w tej sytuacji oczekiwać zaangażowania regionalnych środowisk naukowych np. w tworzenie zaplecza eksperckiego dla samorządów i rozwijania lokalnie zorientowanych badań.

Choć w każdej kwestii podjętej w tym rozdziale autorki jasno wykładają swoje stanowisko, to nie zamykają omawianych spraw, wskazują równocześnie obszary możliwych dyskusji i wyborów, akcentują ich wagę i ewentualne skutki braku rozstrzygnięć. W tym właśnie widzę aktualne przesłanie książki. Mimo że przesądzone zostały już treści większości strategii rozwoju kraju na najbliższe lata i kształt programów operacyjnych wraz z zasadami wykorzystania środków europejskich, regiony wybrały też swoje „inteligentne specjalizacje”, to jednak wiele podjętych przez autorki kwestii pozostaje nadal do rozwiązania – w ramach już stworzonych wizji. Choćby problem ich skutecznego wdrażania. Osiągnięcie efektu spójności społecznej będzie wymagało także „spójności w działaniu”, we wszystkich wymiarach, m.in. w relacjach pomiędzy różnymi podmiotami (rządem i samorządem terytorialnym; samorządami różnych szczebli; samorządami a przedsiębiorcami; sferą nauki i trzecim sektorem) czy w wymiarze instrumentalnym. W tym ostatnim wymiarze, poza niską jakością procesu legislacyjnego, występuje obecnie silne resortowe (pionowe) uporządkowanie prawa, instytucji i finansów – co jest istotną przeszkodą w integrowaniu celów rozwoju i sposobów ich osiągnięcia, tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym.

Cezary Żołędowski

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

O historii polityki społecznej w Polsce

Paweł Grata

*Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania
– instytucje – działania*

Rzeszów 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 316 s.

Stwierdzenie, że historia polityki społecznej w Polsce jest nieznaną współczesnemu czytelnikowi, a tym bardziej współczesnym badaczom, byłoby nieuprawnione. Politycy społeczni, autorzy prac poświęconych różnym szczegółowym aspektom swojej dyscypliny, stosunkowo często odwołują się do przedwojennych, a nawet jeszcze wcześniejszych tradycji. I jakkolwiek obecne uwarunkowania, procesy czy uregulowania polityki społecznej są znacznie częściej – co zrozumiałe – konfrontowane z bliższymi historycznie (a także bliższymi jako podłoże etiologiczne współczesnych zjawisk) latami PRL, to stan wiedzy na temat najważniejszych instytucji, podstawowych aktów prawnych, a szczególnie dorobku czołowych przedstawicieli polityki społecznej międzywojnia należy ocenić jako względnie dobry. Również wiedza o najważniejszych problemach społecznych II Rzeczypospolitej nie przedstawia się źle, co jest głównie zasługą historyków zajmujących się ówczesną sytuacją gospodarczą, a w konsekwencji także jej skutkami w sferze społecznej.

¹ IPS UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927; adres elektroniczny autora: czoledowski@uw.edu.pl

Niewątpliwie jednak recenzowana książka wypełnia lukę w ważnym obszarze wiedzy o historii polskiej polityki społecznej, zawiera bowiem pierwszą w naszej literaturze syntezę koncepcji, uwarunkowań, przyjmowanych rozwiązań oraz problemów realizacyjnych ujawniających się w działaniach władz publicznych i innych podmiotów tej polityki w II Rzeczypospolitej. Podejmowane w książce zagadnienia obejmują praktycznie pełny zakres aktywności w sferze socjalnej, określanej wówczas jako polityka społeczna. Jest to wprawdzie zakres zawężony w stosunku do jej współczesnego rozumienia, jednak zasadniczo adekwatny do ówczesnej rzeczywistości, praktyki i dominującego nurtu refleksji naukowej. Jakkolwiek pewne wątpliwości może budzić pominięcie np. kwestii edukacji czy polityki kulturalnej (w których instytucje państwowe II Rzeczypospolitej również odgrywały najważniejszą rolę), to należy podkreślić, że przed Pawłem Gratą, historykiem z Uniwersytetu Rzeszowskiego, tematyki tej nie podejmowali w tak kompletny sposób ani inni historycy, ani też politycy społeczni.

Oceniając ogólnie pracę w perspektywie metodologicznej, należy podkreślić wielki wysiłek badawczy i rzetelny warsztat historyczny autora, co nie dziwi, a jedynie potwierdza jego profesjonalizm. Warto jednak przede wszystkim zauważyć swobodne posługiwanie się terminologią z zakresu polityki społecznej, co nie zawsze charakteryzuje opracowania historyczne, a w tym przypadku świadczy o niewątpliwiej erudycji autora również w tej dziedzinie naukowej. Praca jest oparta na bogatym materiale źródłowym, zawierającym – poza stosunkowo nielicznymi i fragmentarycznymi opracowaniami przed- i powojennymi – głównie dokumenty międzywojennych instytucji publicznych zgromadzone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie (w tym najważniejszych dla polityki społecznej resortów zdrowia i opieki społecznej oraz Prezydium Rady Ministrów i Komitetu Ekonomicznego), a także ówczesne tytuły prasowe, takie jak: „Praca i Opieka Społeczna”, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej”, „Biuletyn Ministerstwa Zdrowia Publicznego”, „Inspektor Pracy”, „Opiekun Społeczny”, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych”, „Zdrowie Publiczne” i „Lekarz Polski”.

Zawarte we wstępie do książki uzasadnienie podjętych badań, zawierające się w stwierdzeniu, że „jakkolwiek współczesny model *welfare state* został ukształtowany po II wojnie światowej, to w dwudziestolecie międzywojennym nastąpiło „zasadnicze przejście polityki społecznej z dawnych XIX-wiecznych pozycji do przemysłowej, metodycznej i nastawionej na realizację ważnych celów społecznych działalności instytucji państwa”, jest również dobre jak każde inne w pracy historycznej. Nie powinna natomiast być przedmiotem dyskusji główna teza pracy – mówiąca, że wyzwania stojące przed polityką społeczną II Rzeczypospolitej jawiły się jako niezmiernie skomplikowane ze względu na: różne systemy zabezpieczenia społecznego odziedziczone po zaborcach (przy czym na terenach byłego zaboru rosyjskiego system taki był bardzo słabo rozwinięty), nierówny poziom rozwoju poszczególnych obszarów kraju, trudności gospodarcze i finansowe (szczególnie w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości) oraz tradycyjną, opartą na rolnictwie strukturę zawodową ludności. Należy również zgodzić się z opinią, że „pomimo wielu negatywnych uwarunkowań, młode państwo wyzwanie podjęło już od pierwszych dni swojego istnienia, a twórcy polskiej polityki społecznej starali się nadrobić kilkudziesięcioletnie

nierz zaniedbania w tym względzie w sposób jak najbardziej pełny. Abstrahując [...] od realnych możliwości osiągnięcia tak postawionego celu, należy zauważyć, że polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej stanowiła problem niezwykle trudny, skomplikowany, różnorodny, wielowątkowy i rozległy. Obejmowała bowiem kilka niezmiernie ważnych płaszczyzn życia społecznego i gospodarczego, a próby ich kształtowania przez państwo z założenia miały w sobie coś z inżynierii społecznej”.

Jak czytamy we wstępie, zamiarem autora było zidentyfikowanie celów i priorytetów polskiej polityki społecznej, określenie wpływu różnorodnych uwarunkowań na ich realizację oraz ocenienie efektów podejmowanych inicjatyw, zarówno w perspektywie całości działań państwa, jak i w poszczególnych aspektach ówczesnej polityki społecznej. Bardziej szczegółowo cele pracy wiążą się z oceną jakości i adekwatności stanowionego prawa, a także oceną skuteczności poszczególnych instytucji oraz działań podejmowanych dla zapewnienia ochrony pracujących i objęcia ich asekuracją od ryzyk życiowych. Stosownie do tych zamierzeń, książka została podzielona na siedem rozdziałów, z których dwa pierwsze odnoszą się do ogólnych cech konstrukcyjnych ówczesnej polityki społecznej, przedstawiając jej podstawy prawne i organizacyjne oraz uwarunkowania koncepcyjne i finansowe. Podział dalszych części pracy opiera się na klasycznym rozróżnieniu działań zabezpieczenia społecznego – w kolejnych rozdziałach zostały omówione zagadnienia ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, polityki zatrudnienia, opieki społecznej oraz ochrony zdrowia. Taka konstrukcja książki dobrze porządkuje podejmowane zagadnienia oraz ułatwia lekturę zarówno całości, jak i poszczególnych części tematycznych, co ma znaczenie choćby przy jej wykorzystywaniu dydaktycznym.

W pierwszym rozdziale szczegółowo opisano tworzenie własnego porządku prawnego w niepodległym już państwie oraz najważniejsze instytucje publicznej polityki społecznej w toku ich przekształceń. Proces ujednociania ustawodawstwa społecznego przebiegał w zróżnicowany sposób w przypadku poszczególnych części zabezpieczenia społecznego i nie wszystkie z nich udało się zunifikować do wybuchu wojny. Najszybciej usunięto różnice w prawie pracy, dłużej trwało scalanie systemu zabezpieczenia społecznego, natomiast w przypadku ochrony zdrowia proces unifikacji trwał przez cały okres międzywojenny. Pomimo to, autor „względnie pozytywnie” ocenia uzyskane efekty, uznając za najbardziej wartościowe elementy prawnego systemu polityki społecznej „bezwzględnie postępowe, choć nieco ograniczane w latach trzydziestych” prawo pracy, a także ubezpieczenie od bezrobocia oraz szeroki zakres pomocy społecznej uwzględniający większość zagrożeń nieobjętych ubezpieczeniami społecznymi. Gorzej wypada ocena prawodawstwa w dziedzinie ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych (przede wszystkim ze względu na pozostawienie poza systemem robotników rolnych), a także w zakresie mieszkalnictwa i polityki emigracyjnej. W przypadku tych ostatnich, nie stworzono wystarczających – zdaniem autora – podstaw prawnych, problematyczne okazywało się również określanie celów prowadzonych działań.

Rozwiązania prawno-instytucjonalne przedwojennej polityki społecznej kształtowały się pod wpływem uwarunkowań opisanych w rozdziale drugim. Jak zauważa autor, początkowo brakowało spójnej wizji zaangażowania władz w kształtowanie procesów społecz-

nych, co zmieniło się dopiero na początku lat 30., między innymi wraz z eliminującym nadmierne rozproszenie instytucjonalne przejęciem odpowiedzialności za wszystkie zadania w sferze socjalnej przez Ministerstwo Opieki Społecznej (w zakresie działalności tego resortu znalazły się odtąd sprawy bezrobocia i ochrony pracy, kwestia mieszkaniowa, ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna, ochrona zdrowia i sprawy emigracji). Drugim ważnym uwarunkowaniem polityki społecznej okazała się jej zależność od koniunktury gospodarczej, co prowadziło do zmian w finansowaniu (a w konsekwencji również instytucjonalizacji) działań państwa, przy czym szczególnie hamującą rolę w próbach systemowego rozwiązywania poszczególnych kwestii społecznych odegrał kryzys gospodarczy przełomu lat 20. i 30. Jego przezwyciężenie zapoczątkowało jednak „zdecydowanie najlepszy okres” w przedwojennej polityce społecznej, pomimo że autor wyraźnie wskazuje również ujemne zjawiska: niedemokratyczne tendencje w kształtowaniu i realizacji tej polityki, takie jak jej oparcie na pomijających parlament rozporządzeniach prezydenckich, wynikającą z narastających dążeń etatystycznych centralizację oraz okrojony sposób narzucania obowiązków samorządom odpowiedzialnym za realizację większości zadań społecznych, także w aspekcie finansowym.

Wśród czynników wywierających bieżący wpływ na kształt instytucjonalny i zakres polityki społecznej w dwudziestoleciu międzywojennym, wskazane w pracy uwarunkowania odgrywają rolę zasadniczą i zostały wyczerpująco opisane. Być może warto byłoby jednak przedstawić także uwarunkowania o charakterze bardziej podstawowym, które zadecydowały o tym, że Polska już na początku odzyskanej niepodległości była zdecydowana na przyjęcie korzystnego dla pracowników najemnych ustawodawstwa pracy oraz rozwijanie zabezpieczenia społecznego, co według wielu ówczesnych (a także współczesnych) opinii było ponad możliwości niezbyt zamożnego i zniszczonego przez działania wojenne państwa. Rozpatrując tę kwestię w ujęciu politologicznym, wypada stwierdzić, że takie nastawienie pierwszych polskich rządów po 1918 r. wynikało z kilku zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, Polska odrodziła się jako państwo unitarne, co wymagało ujednoczenia prawa, w tym również uregulowań tworzących system polityki społecznej. Oznaczało to konieczność likwidacji wyjątkowo głębokich (o czym autor wyczerpująco informuje) różnic między byłymi zaborami, które faktycznie tworzyły na ziemiach polskich swoistą granicę między wówczas, w skali Europy, najbardziej rozwiniętymi (były zabór niemiecki) i najmniej rozwiniętymi (były zabór rosyjski) instytucjami polityki społecznej. Przy okazji warto wspomnieć, że Polska odziedziczyła po zaborcach nie trzy, lecz cztery systemy prawne, bowiem na przyłączonych skrawkach Spiszu i Orawy obowiązywało ustawodawstwo węgierskie, w szczególności nieco różniące się od ustawodawstwa austriackiego w Galicji. Po drugie, Polska odrodziła się jako państwo „frontowe”, od początku skonfliktowane z bolszewicką Rosją, zatem konieczność choćby częściowej neutralizacji radykalnej propagandy społecznej ze Wschodu była dodatkowym powodem przyjęcia koncepcji ujednoczenia systemu społecznego przez stopniowe upowszechnianie rozwiązań z byłego zaboru niemieckiego (faktycznie stanowiącego niewielką część terytorium i ludności II Rzeczypospolitej), co szczególnie w przypadku byłego zaboru rosyjskiego, obejmującego przeszło dwie trzecie powierzchni państwa, oznaczało niezmiernie trudne w realizacji budowanie większości

instytucji od podstaw. Wreszcie po trzecie, nie bez znaczenia wydaje się obecność we władzach państwowych tego okresu, w tym w rządzie, ludzi wywodzących się z lewicy niepodległościowej, którzy – jak chociażby Ignacy Daszyński, Jędrzej Moraczewski czy wreszcie Józef Piłsudski – łączyli sprawę niepodległości z koniecznymi reformami społecznymi.

Kolejne rozdziały książki ukazują sytuację w poszczególnych dziedzinach ówczesnie realizowanej polityki społecznej. Jest to obraz kompletny, zawierający charakterystykę głównych tendencji rozwojowych oraz podstawowych instytucji, przedstawiający realizowane przez te instytucje programy i uzyskiwane efekty, a także ukazujący skalę występujących problemów oraz zaniechania w działalności władz publicznych.

W sferze ochrony pracy, z jednej strony, stosunkowo szybko wdrożono nowatorskie w ówczesnym świecie ustawodawstwo z jego centralnym punktem, czyli 46-godzinnym tygodniem pracy (wprowadzonym ustawą z 18 grudnia 1919 r.), ochroną pracy kobiet i młodocianych oraz instytucjami nadzorującymi – Inspekcją Pracy i sądami pracy. Z drugiej jednak strony, pracodawcy stale kwestionowali część tych rozwiązań, problematyczne było również przestrzeganie praw pracowniczych, które szczególnie w latach kryzysowych masowo łamano. Obstrukcja ze strony pracodawców dotyczyła przede wszystkim czasu pracy (w okresie kryzysu przełomu lat 30. ustawowo wprowadzono ponownie 48-godzinny tydzień pracy, a ponadto resort gospodarki stosunkowo często wyrażał zgodę na wydłużanie czasu pracy w poszczególnych zakładach), urlopów pracowniczych, a także np. wymogu organizowania żłobków przez pracodawców zatrudniających ponad 100 kobiet.

Jeśli chodzi o ubezpieczenia społeczne, to proces ich upowszechniania postępował bardzo powoli i właściwie do wejścia w życie ustawy scaleniowej z 28 marca 1933 r. miały one charakter selektywny (a i później trudno jest mówić o ich powszechności, ponieważ nie obejmowały, częściowo poza Wielkopolską i resztą byłego zaboru niemieckiego, chociażby robotników rolnych). Największy zasięg miało ubezpieczenie wypadkowe, a od połowy lat 30. również ubezpieczenia emerytalne objęły większość uprawnionych pracowników. Nieco mniejszy był zasięg ubezpieczeń chorobowych, a najmniejszy – ubezpieczeń od bezrobocia. Oceniając powszechność asekuracji od podstawowych ryzyk socjalnych w II Rzeczypospolitej, nie należy jednak zapominać, że duże grupy pracujących, a także część nieaktywnych zawodowo objęto odrębnymi, zaopatrzeniowymi zasadami zabezpieczenia od ryzyka starości i inwalidztwa. Równoległe z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych utworzony został Państwowy Zakład Emerytalny wypłacający świadczenia dla funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych, a jeszcze większy zasięg miało uposażanie przez państwo z tytułu ofiar poniesionych w walce o niepodległość, co dotyczyło nawet do 15 proc. ludności.

Podobnie jak ubezpieczenia społeczne, również polityka zatrudnienia rozwinęła się instytucjonalnie pod koniec pierwszej połowy lat 30., wraz z powstaniem w 1933 r. Funduszu Pracy, który po przyłączeniu w 1935 r. Funduszu Bezrobocia objął całokształt zadań związanych z polityką rynku pracy. Była to, jak na owe czasy, polityka rozbudowana i wielokierunkowa, korzystająca z nowoczesnych rozwiązań i wyraźnie nastawiona na aktywizację bezrobotnych, jakkolwiek zbyt skromna finansowo w stosunku do występujących potrzeb. W latach 30. do najpowszechniej stosowanych jej instrumentów należały

pośrednictwo pracy, roboty publiczne i clearing pracy, a także promowanie ubezpieczeń od bezrobocia, przy czym rozwój tych form wiązał się z ograniczaniem pomocy doraźnej. Na podkreślenie zasługuje ściśle powiązanie polityki rynku pracy z polityką emigracyjną, np. do końca lat 20. poprzez zbiorową rekrutację do pracy za granicą (głównie we Francji) aktywizowano prawie 30 proc. klientów urzędów pracy, czyli do 100 tys. osób rocznie. W czasie „wielkiego kryzysu” ta forma straciła na znaczeniu, jednak w latach poprzedzających wybuch wojny ponownie wysyłano w zorganizowany sposób do pracy za granicą około 50 tys. bezrobotnych rocznie. Warto także wspomnieć, że Fundusz Pracy (podobnie jak fundusze administrowane przez ZUS), poza finansowaniem zadań polityki rynku pracy, wspomagał również budownictwo mieszkaniowe poprzez kredytowanie budowy tanich mieszkań w ramach budownictwa społecznego.

Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej nie wychodziła poza funkcję podmiotowego uzupełniania pozostałych części zabezpieczenia społecznego, co powodowało, że jej zasięg był relatywnie ograniczony, a instytucje mniej rozbudowane niż na przykład w ubezpieczeniach społecznych. Pomimo to, rozwiązania stosowane w pomocy społecznej mogły uchodzić za nowatorskie. W podejmowanych działaniach stopniowo wychodzono poza pomoc doraźną (finansową i w postaci dożywiania) oraz opiekę stacjonarną, na rzecz aktywizacji i profilaktyki. Dużą wagę przywiązywano na przykład do realizacji programu ogródków działkowych, związanego między innymi z kolonizacją podmiejską, starano się także obejmować pomocą przede wszystkim dzieci oraz matki z dziećmi. Etiologię ubóstwa wiązano w znacznym stopniu z patologiami społecznymi, dlatego duży nacisk kładziono na zapobieganie tym zjawiskom. Jako ciekawostkę warto przypomnieć, że w międzywojennej Polsce istniał silny ruch abstynencki, który próbował nawet wpłynąć na przyjęcie ustawy prohibicyjnej, czego nie udało się zrealizować, natomiast jego sukcesem było wprowadzenie do ustawy antyalkoholowej z 23 kwietnia 1920 r. głosowań w tej sprawie w lokalnych samorządach (do końca lat 20. zakaz handlu alkoholem został wprowadzony w 227 gminach).

Ochrona zdrowia, której zadania – podobnie jak opieki społecznej – spoczywały głównie na samorządach, należała do najtrudniejszych kwestii polityki społecznej II Rzeczypospolitej. Ze względu na brak infrastruktury i personelu, a także niedostateczne finansowanie, aż do wybuchu wojny nie udało się jej upowszechnić w stopniu zaspokajającym podstawowe potrzeby ludności. Największy problem stanowiły grupy ludności pozostające poza systemem ubezpieczeń społecznych, w tym zwłaszcza mieszkańcy terenów wiejskich, którzy w praktyce nie mieli dostępu do usług leczniczych. Pomimo że również w tym obszarze działalności państwa notowano pewien postęp (stopniowy wzrost liczby zatrudnionych lekarzy, rozwój przychodni specjalistycznych, powstawanie – od połowy lat 20. – ośrodków zdrowia i zwiększanie się znaczenia ich funkcji leczniczych), to podstawowe wskaźniki służby zdrowia sytuowały Polskę pod koniec listy państw europejskich.

Recenzowana książka przedstawia złożony obraz polityki społecznej Polski międzywojennej. Obraz ten zawiera wysiłki władz mające na celu zwiększenie powszechności ochrony obywateli przed ryzykami socjalnymi, rejestruje postępy w tym zakresie oraz ukazuje przykłady nowoczesnych rozwiązań w poszczególnych dziedzinach. Jednocze-

śnie ujawnia ograniczenia w aktywności państwa, przede wszystkim związane z trudnymi warunkami finansowo-organizacyjnymi, które powodowały, że ówczesna polityka społeczna, jakkolwiek ewoluująca od rozproszonych działań ratowniczych do systemowego oddziaływania na społeczeństwo, nie była w stanie uporać się z podstawowymi problemami społecznymi i w końcu lat 30. ciągle jeszcze pozostawała – posługując się określeniem autora – „bytem niedokończonym”. Zasadniczą kwestią był przy tym dychotomiczny podział na ludność zamieszkałą w miastach i – tworzącą większość społeczeństwa – ludność wiejską, która w praktyce pozostawała poza systemem podstawowych instytucji socjalnych. Szczególnie na słabo zurbanizowanych obszarach wschodnich II Rzeczypospolitej tworzyło to sytuację wycofania się państwa, co dodatkowo ograniczało możliwości asymilacji państwowej niepolskich mieszkańców tych terenów. Jest to jednak temat wymagający odrębnego omówienia.

Praca Pawła Graty jest bez wątpienia cenną pozycją dla wszystkich interesujących się polską historią. Warto jednak podkreślić, że jej lekturę znacznie ułatwia nie tylko pogłębiona wiedza na temat dwudziestolecia międzywojennego, która umożliwi osadzenie podejmowanych w niej zagadnień w szerszym kontekście wydarzeń politycznych oraz gospodarczo-społecznych, ale także znajomość pojęć porządkujących naukę o polityce społecznej. Z tego względu, w moim przekonaniu, praca Pawła Graty jest w co najmniej takim samym stopniu, jak do historyków, skierowana do polityków społecznych. Może im ona być pomocna zarówno w badaniach, jak i w dydaktyce. Do już wcześniej wskazanych walorów książki należy bowiem dodać jeszcze jeden: ukazuje ona, jak wiele współczesnych dylematów polityki społecznych w podobny sposób nurtowało jej międzywojennych badaczy i praktyków, a także jak wiele obecnych poszukiwań instytucjonalnych rozwiązań tych dylematów ma swoje korzenie w przeszłości.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe mające następujący charakter:

- 1/ omówienie i analiza wyników własnych badań empirycznych – na podstawie źródeł wywołanych i/lub zastanych,
- 2/ opracowanie monograficzne,
- 3/ artykuł przeglądowy (analiza literatury przedmiotu, dokumentów prawnych itp.),
- 4/ artykuł polemiczny,
- 5/ glosa lub komentarz prawniczy.

STRUKTURA ARTYKUŁU NADEŚLANEGO DO REDAKCJI

Autor (imię i nazwisko)

Uczelnia lub inne miejsce pracy

(instytucja, dla której autor zgłasza afiliację)

[po nazwie instytucji należy umieścić odsyłacz do przypisu dolnego, w którym należy podać adres elektroniczny Autora oraz adres afiliowanej instytucji]

Tytuł artykułu (po polsku)

Tekst zasadniczy artykułu, w tym:

- *Wprowadzenie* (zawierające m.in. informacje o charakterze artykułu, celach badawczych, wykorzystanych źródłach, zastosowanych metodach badawczych; konieczne jest także podanie źródeł finansowania badań)
- Podrozdziały artykułu (poszczególne części artykułu nie są numerowane)
- *Zakończenie* (podsumowanie, wnioski końcowe itp.)

Bibliografia

Streszczenie (od 8 do 16 wierszy)[tekst streszczenia po polsku]

W streszczeniu prosimy zawrzeć następujące informacje: – przedmiot analizy/problem badawczy podejmowany w tekście; zastosowana metoda analizy i/lub źródła danych; najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań/analiz; zarys struktury tekstu.

Streszczenie nie powinno powtarzać ani parafrazować tytułu artykułu. Powinno być napisane prostymi zdaniami. Należy je pisać w trzeciej osobie. Streszczenie powinno zawierać słowa kluczowe.

Słowa kluczowe: (po polsku; minimalnie 3, maksymalnie 5)

Summary

Tytuł artykułu po angielsku.

Tekst streszczenia po angielsku – tłumaczenie streszczenia przygotowanego po polsku.

Key Words:

(tłumaczenie na język angielski słów kluczowych podanych po polsku)

PRAWA AUTORSKIE

Autorzy publikowanych w czasopiśmie opracowań nie otrzymują honorarium. W przypadku zakwalifikowania tekstu do publikacji, z autorem podpisywana jest umowa o nieodpłatne przeniesienie praw autorskich na rzecz wydawców czasopisma. Jej podpisanie przez autora jest warunkiem skierowania tekstu do druku. Zakres wykorzystania publikowanych utworów określany jest zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

**SZCZEGÓŁOWO O WYMIAGANIACH FORMALNYCH I REDAKCYJNYCH
ORAZ O PROCEDURZE RECENZOWANIA PISZEMY NA STRONIE INTERNETOWEJ
CZASOPISMA.**

NASI RECENZENCI W 2013 ROKU

1. prof. Włodzimierz Anioł – Uniwersytet Warszawski (IPS)
2. dr Magdalena Arczewska – Uniwersytet Warszawski (ISNS)
3. prof. Marek Bednarski – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
4. prof. Bożenna Balcerzak-Paradowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
5. dr Ewa Charkiewicz – University of Vienna
6. dr Zofia Czepulis-Rutkowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
7. prof. Kazimierz W. Frieske – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
8. prof. Krzysztof Frysztański – Uniwersytet Jagielloński
9. dr Justyna Godlewska-Szyrkowa – Uniwersytet Warszawski (IPS)
10. prof. Mirosław Grewiński – Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka
11. prof. Tomasz Ingot – Minnesota State University
12. prof. Arkadiusz Karwacki – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
13. prof. Olga Kowalczyk – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
14. dr Anna Kruk – Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej
15. prof. Mirosław Książkowski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
16. dr Paweł Kubicki – Szkoła Główna Handlowa
17. prof. Ewa Leś – Uniwersytet Warszawski (IPS)
18. dr Aleksander Lipski – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
19. prof. Wiesław Łodziński – Uniwersytet Warszawski (IS)
20. dr Beata Marczevska – Uniwersytet Warszawski (CSSTiRL)
21. prof. Barbara Mikołajczyk – Uniwersytet Śląski
22. prof. Krzysztof Piątek – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
23. dr Adam Piechowski – Spółdzielczy Instytut Badawczy
24. dr Aneta Piekut – University of Sheffield
25. dr Michał Polakowski – Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz ICRA
26. prof. Jacek Raciborski – Uniwersytet Warszawski (IS)
27. dr Marek Rymśa – Uniwersytet Warszawski (ISNS)
28. prof. Piotr Sałustowicz – University of Applied Science Bielefeld
29. prof. Christian Schweiger – University of Sheffield
30. prof. Jolanta Supińska – Uniwersytet Warszawski (IPS)
31. prof. Kazimierz Szczygielski – Politechnika Opolska
32. dr Dorota Szelewa – Uniwersytet Warszawski (IPS)
33. dr hab. Piotr Szukalski – Uniwersytet Łódzki
34. prof. Elżbieta Tarkowska – Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej
35. prof. Bogusława Urbaniak – Uniwersytet Łódzki
36. prof. Cezary Włodarczyk – Uniwersytet Jagielloński
37. dr Maria Zralek – Szkoła Wyższa Humanitas w Sosnowcu
38. dr Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka – Uniwersytet Warszawski (IPS)
39. dr Andrzej Zybala – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
40. prof. Cezary Żołędowski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
41. prof. Maciej Żukowski – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Recenzje przygotowywane są w trybie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają nawzajem swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*). Do oceny każdej publikacji powołuje się dwóch niezależnych recenzentów. W przypadku rozbieżnych recenzji artykułu, redakcja może powołać trzeciego recenzenta. Recenzenci dokonują oceny na specjalnym formularzu recenzyjnym, co zapewnia kompletność i porównywalność ocen. Formularz recenzji jest do wglądu na stronie internetowej czasopisma.