

Budowa nowoczesnego
społeczeństwa po 1989 roku

BIBLIOTEKA · POLSKIEJ · MODERNIZACJI

Tom V

Budowa nowoczesnego społeczeństwa po 1989 roku

pod redakcją naukową Pawła Graty



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
RZESZÓW 2022

Recenzował
dr hab. KRZYSZTOF KOŹBIAŁ, prof. UJ

Sekretarz redakcji serii
KATARZYNA FLISAK

Opracowanie redakcyjne i korekta
ELŻBIETA KOT

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Projekt okładki
GRZEGORZ WOLAŃSKI



W drodze ku modernizacji.
Niepodległa Polska i wolni
Polacy w XIX–XXI wieku

Praca naukowa finansowana w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego
pod nazwą „Szlakami Polski Niepodległej” w latach 2018–2023;
projekt „W drodze ku modernizacji. Niepodległa Polska i wolni Polacy w XIX–XXI wieku”,
nr projektu 01SPN 17 0036 18, kwota finansowania 1 365 819 zł

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2022

ISBN 978-83-8277-047-6

1973

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. 26,31; ark. druk. 30; zlec. red. 53/2022

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Transformacja społeczna – próba deskrypcji

Julian Auleytner (Uczelnia Korczaka) <i>Zmiana ustrojowa 1989 roku z perspektywy nauki o polityce społecznej</i>	15
Elżbieta Zalesko (Uniwersytet w Białymstoku), Marian Zalesko (Uniwersytet w Białymstoku) <i>Modernizacja społeczna w III RP – perspektywa ekonomiczna</i>	32
Krzysztof Bochenek (Uniwersytet Rzeszowski) <i>Modernizacja społeczna w ponowoczesności z perspektywy filozoficznej (zarys problemu)</i>	52
Aleksander Bobko (Uniwersytet Rzeszowski) <i>Przemiany społeczno-polityczne w Polsce po 1989 roku w perspektywie etycznej</i>	66

Polityka społeczna czasów transformacji

Mirosław Grewiński (Uczelnia Korczaka) <i>Kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 roku</i>	85
Jerzy Krzyszkowski (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy) <i>Przemiany publicznej pomocy społecznej po 1989 roku</i>	119
Krzysztof Chaczko (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie) <i>Efekt 500 plus? Modernizacja polityki społecznej w perspektywie ewolucji modelu selektywnego ku powszechnemu</i>	132
Teresa Zbyrad (Uniwersytet Rzeszowski) <i>Przemiany w domach pomocy społecznej jako symbol modernizacyjnych zmian w sferze działań opiekuńczych</i>	147

Hubert Kotarski (Uniwersytet Rzeszowski)	
<i>Diagnozowanie problemów społecznych w Polsce po 1989 roku jako punkt wyjścia do poprawy jakości życia</i>	170
Adriana Merta-Staszczak (Politechnika Wrocławska),	
Sylwia Straszak-Chandoha (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)	
<i>Płaszczyzny wsparcia dla przemian społecznych na terenach popegeerowskich</i>	186
Krzysztof Popiński (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)	
<i>Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce po 1989 roku</i>	203
 Instytucje a modernizacja społeczna	
Jarosław Flis (Uniwersytet Jagielloński)	
<i>Nieoczywiste oczywistości – urbanizacyjne zróżnicowanie frekwencji</i>	235
Sławomir Kamosiński (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)	
<i>Mieszkańcy gminy jako wspólnota samorządowa? Partycypacja, wartości lokalne i integracja mieszkańców jako przykład modernizacji społecznej po 1988 roku</i>	254
Anna Kołomycew (Uniwersytet Rzeszowski)	
<i>Ewolucja instrumentów zaangażowania obywatelskiego</i>	273
Bogusław Kotarba (Uniwersytet Rzeszowski)	
<i>Opinie i postawy wobec samorządu terytorialnego w świetle badań CBOS (1990–2020)</i>	301
Małgorzata Duda (Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie)	
<i>Bezpieczeństwo lokalne w dobie zmian</i>	321
Joanna Grzechnik (Uniwersytet Jagielloński)	
<i>Miejskie ruchy społeczne w Polsce – rozwój czy atrofia?</i>	339
Mira Malczyńska-Biały (Uniwersytet Rzeszowski)	
<i>Ochrona praw konsumentów w Polsce po 1989 roku</i>	359
Justyna Stecko (Politechnika Rzeszowska)	
<i>CSR a zaufanie społeczne – analiza wybranych aspektów w kontekście przemian społecznych</i>	373

Modernizacja w sferze dyskursu publicznego

Joanna Jaroszyk (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Wolność wypowiedzi jako wyraz modernizacji społecznej w Polsce po 1989 roku</i>	391

Tomasz Goban-Klas (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie)	
<i>Modernizacja a media – od radia do metawersu</i>	409
Bartłomiej Biskup (Uniwersytet Warszawski)	
<i>Przeobrażenia form komunikacji politycznej w Polsce po 1989 roku</i>	423
Agnieszka Hess (Uniwersytet Jagielloński)	
<i>Organizacje pozarządowe w dyskursie parlamentarnym 1989–2019</i>	442
Teresa Sasińska-Klas (Uniwersytet Jagielloński)	
<i>Podmiotowość polityczna młodego pokolenia w Polsce a procesy modernizacji – w świetle badań opinii publicznej</i>	459

Wstęp

Tom piąty serii wydawniczej „Biblioteka Polskiej Modernizacji”¹, będącej najważniejszym efektem realizacji finansowanego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki projektu badawczego „W drodze ku modernizacji. Niepodległa Polska i wolni Polacy w XIX–XXI wieku”, prezentuje procesy modernizacji społecznej zachodzące w Polsce w okresie transformacji ustrojowej zainicjowanej w 1989 roku.

Zgodnie z założeniami projektu tom zawiera wyniki najnowszych badań nad przemianami społecznymi w Polsce podejmowanych przez historyków, polityków społecznych, socjologów, politologów, medioznawców, ekonomistów i filozofów. Przemiany te prowadziły do zasadniczej przebudowy życia społecznego, powstawania nowych struktur i instytucji związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa, skutkowały wieloma pozytywnymi i negatywnymi zjawiskami, a także stawiały zupełnie nowe zadania przed instytucjami państwa i budowanym społeczeństwem obywatelskim.

Podobnie jak w poprzednich tomach serii należy wskazać, iż zachodzące w Polsce po 1989 r. procesy modernizacji społecznej niejednokrotnie były już przedmiotem dociekań naukowych. Ich celem było przedstawienie zmian przede wszystkim z perspektywy socjologicznej czy też z punktu widzenia polityki społecznej, znacznie rzadziej podejmowali te kwestie przedstawiciele innych nauk humanistycznych i społecznych².

¹ Poprzednie tomy serii to: *W drodze ku niepodległości. Przemiany modernizacyjne na ziemiach polskich w II połowie XIX i na początku XX wieku*, red. P. Grata, Rzeszów 2019; *Przemiany modernizacyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. P. Grata, Rzeszów 2020; *Modernizacja bez suwerenności. Przemiany gospodarcze i społeczne w Polsce Ludowej*, red. P. Grata, Rzeszów 2021; *Modernizacja gospodarcza czasów transformacji ustrojowej*, red. P. Grata, Rzeszów 2022 (całość dorobku publikacyjnego powstającego w ramach realizacji projektu zamieszczona jest na stronie internetowej www.wdrodzekumodernizacji.pl).

² Zob. np. W. Anioł, *Trzecia Rzeczpospolita w trzech opowieściach. Wokół polskich przemian 1989–2019*, Warszawa 2020; J. Auleytnier, K. Głąbicka, *Polskie kwestie socjal-*

Mimo relatywnie znaczącego dorobku publikacyjnego badania naukowe związane z polską transformacją społeczną znajdują się, podobnie jak badania transformacji gospodarczej, ciągle na bardzo wczesnym etapie zaawansowania, zwłaszcza że wiele z zapoczątkowanych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku procesów wciąż jeszcze się nie zakończyło. Tym większą wartość mają zaprezentowane w niniejszym tomie opracowania, pozwalające spojrzeć na transformację społeczną inaczej niż dotychczas, czyli z perspektywy wielu podejmujących nad nią badania dyscyplin naukowych, w dużej części nawiązujących zarówno do początków zachodzącej w Polsce zmiany społecznej, jak i do tych jej aspektów, które ujawniły się na przełomie drugiej i trzeciej dekady XXI wieku.

Przygotowane na potrzeby niniejszego tomu prace zostały przedstawione w ramach czterech zasadniczych części prezentujących istotne aspekty zmiany społecznej. Część pierwsza poświęcona została próbie deskrypcji pojęcia transformacji społecznej z perspektywy polityki społecznej, ekonomii, filozofii oraz etyki, druga omawia politykę społeczną po 1989 r., w trzeciej przedmiotem zainteresowania autorów stała się relacja między instytucjami a modernizacją społeczną, zaś w czwartej niezwykle istotny we współczesnym społeczeństwie problem szeroko rozumianej modernizacji dyskursu publicznego.

Tom otwiera tekst Juliana Auleytnera prezentujący zmianę ustrojową z perspektywy polityki społecznej, omawianą przez uczestnika zachodzących zmian, a także osobę niezwykle ważną dla budowy nowoczesnej polityki społecznej w Polsce. W rozdziałach kolejnych Elżbieta i Marian Zalesko przedstawiają modernizację społeczną widzianą oczyma współczesnej ekonomii, Krzysztof Bochenek proponuje spojrzenie na zachodzące w Polsce przemiany

ne na przełomie wieków, Warszawa 2000; M. Grewiński, *25-lecie polityki społecznej III RP* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016; *Modernizacja Polski. Struktury, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010; *Przemiany społeczne we współczesnej Polsce i ich konsekwencje: perspektywa socjologiczna*, red. J. Grotowska-Leder, E. Rokicka, Łódź 2015; *Spółeczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*, red. M. Marody, Warszawa 2019; *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska, Warszawa 2018; *Zmiana czy stagnacja? Społeczeństwo polskie po czterech latach transformacji*, red. M. Marody, Warszawa 2004.

społeczne z perspektywy filozoficznej, zaś Aleksander Bobko zwraca uwagę na etyczne ich aspekty.

W części drugiej zaprezentowano rozbudowany obraz polskiej polityki społecznej okresu transformacji ustrojowej, w założeniu stanowiącej bezpośrednią odpowiedź na pojawiające się wraz z zachodzącymi zmianami społecznymi kwestie socjalne. W pierwszym z rozdziałów Mirosław Grewiński przedstawia kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 r., a kolejne trzy teksty podejmują kwestie związane z pomocą społeczną. Jerzy Krzyszowski syntetycznie omawia przemiany publicznej pomocy społecznej w okresie transformacji, Krzysztof Chaczko, nawiązując do efektów programu 500+, pisze o modernizacji pomocy społecznej w kontekście ewolucji od systemu selektywnego do powszechnego, zaś Teresa Zbyrad omawia przemiany w domach pomocy społecznej jako symbol zmian modernizacyjnych w sferze działań opiekuńczych. Następny z rozdziałów tej części monografii, autorstwa Huberta Kotarskiego, przedstawia proces diagnozowania problemów społecznych w Polsce widziany jako punkt wyjścia działań podejmowanych na rzecz podnoszenia jakości życia. Kolejny z tekstów, przygotowany przez Adriannę Mertę-Staszczak i Sylwię Straszak-Chandołę, podejmuje niezwykle istotny w okresie transformacji w Polsce problem wsparcia przemian społecznych na terenach popegeerowskich, zaś w ostatnim rozdziale Krzysztof Popiński charakteryzuje fundamentalną z punktu widzenia przemian struktury społecznej w Polsce po 1989 r. transformację systemu szkolnictwa wyższego.

W części trzeciej monografii, poświęconej relacjom między instytucjami a modernizacją społeczną, przedstawiono szeroki wachlarz problemów związanych z tak sformułowanym zagadnieniem. Jarosław Flis przygląda się w swoim rozdziale zróżnicowaniu frekwencji wyborczej w Polsce w różnych grupach gmin w pierwszych kilkunastu latach XXI wieku, zaś Sławomir Kamościński, zastanawiając się nad gminnymi wspólnotami samorządowymi, stawia partycypację, wartości lokalne i integrację mieszkańców jako przykłady modernizacji społecznej po 1989 r. O ewolucji instrumentów zaangażowania obywatelskiego w całym okresie transformacji pisze Anna Kołomycew, Bogusław Kotarba przedstawia kształtowanie się opinii i postaw wobec samorządu terytorialnego w świetle badań CBOS, zaś Małgorzata Duda w kolejnym z rozdziałów podejmuje kwestie związane z bezpieczeństwem lokalnym w dobie zmian. Istotą i ewolucją miejskich ruchów społecznych zajęła się

Joanna Grzechnik. Ochronę konsumentów, stanowiącą kolejny ważny element zmiany społecznej w Polsce po 1989 r., omawia Mira Malczyńska-Biały, wreszcie Justyna Stecko przedstawia analizę wybranych aspektów społecznej odpowiedzialności biznesu widzianych w kontekście przemian społecznych.

W ostatniej części monografii podjęte zostały zagadnienia związane z tak ważną we współczesnym społeczeństwie sferą dyskursu publicznego. W pierwszym z rozdziałów Joanna Jaroszyk zajmuje się pojęciem i praktyką wolności słowa wprost traktowanej jako wyraz modernizacji społecznej w Polsce po 1989 r. Tomasz Goban-Klas pisze o relacji między modernizacją a mediami i ukazuje ewolucję zachodzącą w tej ostatniej sferze. Bartłomiej Biskup prezentuje przeobrażenia form komunikacji politycznej w Polsce po 1989 r., zaś Agnieszka Hess analizuje miejsce organizacji pozarządowych w dyskursie parlamentarnym w tym okresie. W ostatnim z rozdziałów Teresa Sasińska-Klas prezentuje, na podstawie badań opinii publicznej, ewolucję postaw w młodym pokoleniu w Polsce okresu modernizacji.

Tradycyjnie już należy zastrzec, iż przedstawiana w ramach „Biblioteki Polskiej Modernizacji” monografia nie rości sobie praw do wyczerpania podjętej problematyki. Modernizacja społeczna zachodząca w Polsce w okresie transformacji ustrojowej jest procesem permanentnym i stale wymaga naukowych dociekań. Publikacja jest zatem próbą nowego spojrzenia na wybrane aspekty zjawisk z nią związanych, próbą podjętą na początku trzeciej dekady XXI stulecia i mogącą stanowić w wielu przypadkach punkt wyjścia do dalszych badań nad zmianą społeczną, która w Polsce nastąpiła i nadal się dzieje. Sprzyja temu interdyscyplinarny charakter zbioru, który, podobnie jak cztery poprzednie tomy serii, może stanowić kolejny ważny głos w debacie naukowej nad zachodzącymi na ziemiach polskich przemianami modernizacyjnymi.

Paweł Grata

Transformacja społeczna – próba deskrypcji

Julian Auleytner

Uczelnia Korczaka

Zmiana ustrojowa 1989 roku z perspektywy nauki o polityce społecznej

Uwagi ogólne

Od 1989 r. urodziło się w Polsce ponad 13 mln nowych obywateli, którzy nie doświadczyli życia w poprzednim ustroju. Stanowią oni już ponad 1/3 ludności kraju. Z myślą o tej głównie grupie, ale też innych pozwalam sobie na historyczną refleksję o polityce społecznej jako działalności państwa z jednej strony ilustrującej bilans zamknięcia socjalizmu realnego, z drugiej nowe otwarcie w ramach gospodarki rynkowej. Niniejsze opracowanie koncentruje się na najważniejszych akcentach polityki społecznej lat 1986–1994, czyli lat kończących stary ustrój i inaugurujących nowy, co pozwala ocenić jakość życia ówczesnych Polaków.

Rok 1989 zaznaczył się w historii Europy jako czas ustrojowej zmiany. Okrągly Stół wraz z wyborami parlamentarnymi w Polsce zainicjowały zmiany na politycznej i gospodarczej mapie Europy. Wygrana ruchu „Solidarność” w wyborach do Sejmu w czerwcu 1989 r. i upadek muru berlińskiego w listopadzie poprzedzający zjednoczenie Niemiec oznaczały początek transformacji ustrojowej – przejście od gospodarki socjalistycznej (różnie nazywanej) do gospodarki rynkowej ze wszystkimi społecznymi konsekwencjami tej transformacji.

Ustrojowa zmiana w roku 1989 zapowiadała nowy model polityki społecznej państwa. W tym czasie definiowana ona była jako:

– „działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy, zmierzająca do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb ludności, oparta na zasadzie socjalistycznego egalitaryzmu” (J. Rosner)¹,

¹ J. Rosner, *Rozwój polityki społecznej w Polsce Ludowej* [w:] *Polityka społeczna i służby społeczne w PRL*, red J. Rosner, Warszawa 1972, s. 19.

- „te wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokojenie ważnych potrzeb ludzi pracy” (W. Szubert)². Szubert proponował, by nauka o polityce społecznej wskazywała drogi racjonalnego działania w dziedzinie zaspokajania potrzeb ludzi pracy,
- „celowa działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich” (A. Rajkiewicz)³,
- „działalność, która stawia sobie za cel zapewnienie wszechstronnego postępu społecznego, stworzenie optymalnych warunków bytu ludności, zapewnienie powszechności i równego dostępu do świadczeń socjalnych oraz stopniowanie i optymalne tempo pożądanych przemian społecznych” (K. Secomski)⁴.

Definicje te, koncentrując się na potrzebach i równości, nie dawały jednak odpowiedzi na pytanie o stosunek władz PRL do bezrobocia, do ubóstwa oraz do skali nierówności. Kwestie te były zbywane milczeniem lub propagandowymi stwierdzeniami, iż w socjalizmie nie ma bezrobocia, a tym samym ubóstwa, zaś nierówności nie są istotne, gdyż „wszyscy mają równe żołądki”. Tymczasem bezrobocie w PRL było ukryte, a badania ubóstwa dzięki odniesieniu do minimum socjalnego ujawniały, że ok. 1/4 Polaków żyła z dochodami nieosiągającymi wielkości tego standardu. Trzeba również pamiętać, że nie stosowano wówczas takich określeń, jak strajki, a najwyżej przerwy w pracy. Bezrobocie natomiast zamieniano na „nadwyżki rąk do pracy”. W nazewnictwie problemów socjalnych cenzura dbała o łagodne sformułowania, np. nie używano określenia „nędza”. Absolwenci studiów wyższych mieli ustawowy obowiązek odpracowania ich przez 3 lata. Warto też przypomnieć, że Polacy, wyjeżdżając za granicę, musieli stać przed ambasadami krajów zachodnich w kolejkach po wizy i mieli wyznaczone limity zakupów walut obcych (dolarów) w banku. Paszportów nie można było mieć w domu, a władza je wydawała „po uważaniu”. Ograniczało to w znaczącym stopniu migracje zagraniczne, przy których Polska miała zawsze saldo ujemne.

Taki model paternalistycznej polityki społecznej państwa został unieważniony, ale nikt w tamtym czasie nie był w stanie opisać nadchodzącej przy-

² W. Szubert, *Polityka społeczna w systemie gospodarki planowej* [w:] tegoż, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 39.

³ *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, M. Księżopolski, J. Supińska, Warszawa 1996.

⁴ K. Secomski, *Polityka społeczno-ekonomiczna*, Warszawa 1977, s. 40.

szości oraz zdefiniować polskiego kształtu gospodarki rynkowej zastępującej gospodarkę socjalistyczną⁵ (planowaną centralnie). Przed Polską stanęły wielkie wyzwania cywilizacyjne związane z dołączeniem do krajów wysoko rozwiniętych.

Sytuacja społeczna lat 1980–1989 była głównie tłem dla walki o władzę w różnych konfiguracjach: wewnątrz PZPR, między PZPR a Solidarnością, wewnątrz Solidarności, a wszystko to w szerszym kontekście przynależności do sowieckiej strefy wpływów. Zawsze bowiem w tym czasie aktualne było pytanie o bezpośrednią ingerencję ZSRR w polski model władzy.

Sytuację lat kończących socjalizm w Polsce można scharakteryzować jako narastający chaos – ekonomiczny, społeczny i polityczny.

Przed Okrągłym Stołem

Ruch „Solidarności” od strajków z sierpnia 1980 r. domagał się radykalnych zmian, które były hamowane przez ówczesną władzę, monitorowaną i ograniczaną przez Rosjan. W fundamentalnej pracy o polskiej polityce społecznej⁶ brakuje niestety rozdziału dotyczącego lat 1981–1989; zamiast omówienia działań państwa w tym okresie jest rozdział o sprawach społecznych programu ruchu „Solidarność”. Tymczasem dysponujemy syntezą badań z tego okresu zrealizowanych w latach 1987–1990 przez prof. dr. hab. S. Czajkę w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 09.09. pt. „Polityka społeczna w Polsce”⁷. Badania te, prowadzone w 17 zespołach problemowych, nie były cenzurowane i integrowały środowisko naukowe polityków społecznych, dzięki czemu znacznie poszerzyły zakres wiedzy głównie o sytuacji socjalnej sprzed obrad i ustaleń Okrągłego Stołu.

⁵ Przez 10 lat byłem naocznym świadkiem tamtego czasu. W latach 1981–1984 należałem do 28-osobowej Prymasowskiej Rady Społecznej, pełniłem funkcję społecznego doradcy Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, jednocześnie wchodząc w skład Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa (1986–1989).

⁶ *Stulecie polskiej polityki społecznej*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rym-sza, G. Uścińska, Warszawa 2018.

⁷ M. Książkowski, J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce. Synteza badań*. Warszawa 1990. W kolejnych latach IPS UW wydał pięć tomów w cyklu: *Studia nad kwestiami społecznymi* pod red. J. Daneckiego, B. Rysz-Kowalczyk i J. Komorowskiej.

W wynikach badań podkreślono, że kwestia ubóstwa nabiera coraz większego znaczenia. Przez wiele lat socjalistyczne **ubóstwo** postrzegano przede wszystkim przez pryzmat rażącego niedoboru mieszkań, co wyrażało się wieloletnim oczekiwaniem na własne lokum. Bezpośrednia analiza problemu ubóstwa przez ekspertów Banku Światowego ujawniła jednak, że w latach 1978–1987 liczba ubogich w Polsce wzrosła z 3,3 mln do 8,6 mln, obejmując ok. 23% ogółu społeczeństwa⁸. Sytuacja po zmianie ustrojowej pogorszyła się, o czym będzie dalej tekście.

W badaniach, o których mowa, podkreślono uciążliwość **kwestii mieszkaniowej**, wyrażającej się nie tylko długoletnim oczekiwaniem na własne lokum, ale przede wszystkim nadmiernym zaludnieniem mieszkań. Na 100 mieszkań przypadało przeciętnie 111,7 gospodarstw domowych, co oznaczało ok. 6 mln osób borykających się z problemem przeludnienia. Ponadto ewidencjonowano niedostateczne wyposażenie w instalacje (np. w 1988 r. 10,2 mln osób nie miało dostępu do ustępu spłukiwanego, głównie na wsi). Oceniano, że 5,6 mln osób nie miało w domu bieżącej wody. Zdiagnozowana **nędza** mieszkaniowa oznaczała, iż 2,4 mln ludzi zajmowało mieszkania jednocześnie skrajnie przeludnione i bez wyposażenia w instalacje⁹. Wspomniane badania awizowały także istnienie **bezdomności**, której skali nie udało się jednak dokładnie ustalić. Różne niesprawdzone szacunki podawały 200–300 tys. bezdomnych. Dane te bezkrytycznie powtarzano na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Innym ważnym zbadanym wówczas problemem, który pojawił się przed zmianą ustrojową, była **niepewność społeczna**, definiowana jako stan ducha wynikający ze świadomości zagrożenia egzystencji. Píše o tym szerzej T. Kowalak¹⁰. Niepewność wiązała się z całym kompleksem spraw ekonomicznych, społecznych i politycznych, które dotyczyły bezpośrednio i pośrednio rodziny. Brak perspektyw awansu i rozwoju, podział obywateli na lepszych – partyjnych i gorszych – bezpartyjnych, podwyżki cen, niskie dochody, przestępczość czy zdrowie jako źródło niepokoju oraz bardzo długi czas oczekiwania młodych na mieszkanie – to wszystko kształtowało nastroje społeczne końca lat osiemdziesiątych. Do wcześniejszych zagrożeń odnoszących się do warunków

⁸ M. Książkowski, J. Auleytner, dz. cyt., s. 17.

⁹ Tamże, s. 23.

¹⁰ T. Kowalak, *Niepewność społeczna jako kwestia społeczna* [w:] *Studia o kwestiach społecznych*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1991.

mieszkaniowych dochodziła niepewność pracy, która ujawniła się od 1990 r. Z drugiej strony – jak zauważa wspomniany autor – niepewność stanowi siłę napędową rozwoju; pewność prowadzi do stagnacji.

Badania ujawniły też zapóźnienia w **dziedzinie edukacji**. Jak wskazano, w 1986 r. tylko 25% pojęć uznanych za elementarne dla rozumienia ówczesnej rzeczywistości było poprawnie rozumianych przez uczniów ostatnich klas szkół podstawowych. Utrzymywały się przy tym wysokie różnice w wynikach dla młodzieży z miast i wsi oraz różnych środowisk. Co ósmy uczeń szkoły w mieście, co dziesiąty w małym mieście i co trzeci na wsi mógł być uznany za funkcjonalnego analfabetę. Dziś tamta młodzież już jako pokolenie dorosłych z widocznymi zapóźnieniami w edukacji bezkrytycznie odbiera informacje medialne, potwierdzając słuszność powiedzenia „ciemny lud wszystko kupi”.

W syntezie z badań tego okresu pisaliśmy: „Mamy do czynienia z procesem obojętnienia młodzieży na perspektywę własnego kraju, narodu, państwa, z zakładaną z góry nieufnością do jakichkolwiek programów i przywódców. Następuje proces «od-obywatelnienia» młodzieży w sytuacji, gdy nasz kraj potrzebuje aktywności, energii pracy i zaangażowania młodych w jego pozytywną odbudowę i transformację”¹¹.

Inną badaną kategorią społeczną byli **ludzie starsi**. Temat ten opisywała B. Szatur-Jaworska¹²: „Sytuacja ludzi starszych w naszym kraju jest nie do pogodzenia z takimi wartościami jak: sprawiedliwość społeczna, równość, godność, bezpieczeństwo”. Autorka wskazywała na uzależnienie ludzi starszych mające podłoże psychiczne, funkcjonalne i ekonomiczne. Podawała, iż ok. 30% ludzi w wieku 60 lat i więcej miało problemy z samoobsługą i poruszaniem się. Zwracała zwłaszcza uwagę na samotność seniorów. Zauważała także, że ok. 75% osób starszych korzystało z finansowej pomocy dzieci. Badaczka przedstawiła również listę wskaźników odzwierciedlających jakość życia osób starszych. Do zmiennych ekonomicznych zaliczyła m.in. brak aktywności zawodowej, niesamodzielne źródło utrzymania, korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej, zakres niezaspokojonych potrzeb materialnych. Wśród wskaźników uzależnienia psychicznego wymieniła poczucie braku sprawstwa, niesamodzielny pokój (mieszkanie), krytyczny obraz siebie

¹¹ T. Kowalak, *Niepewność społeczna...*, s. 27.

¹² B. Szatur-Jaworska, *Społeczna kwestia ludzi starszych* [w:] *Społeczne kwestie starości*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1991, s. 7–32.

w oczach innych. Całe cytowane studium o kwestii starości jest ilustracją głębokiej marginalizacji seniorów żyjących na przełomie zmiany ustrojowej.

Państwo socjalizmu realnego propagandowo obiecywało wiele i selektywnie rozdzielało przywileje, głównie „swoim”, czyli członkom PZPR. Było adresatem wszelkich roszczeń, gdyż scentralizowało władzę. Wszelkie protesty z lat 1956, 1968, 1970, 1976 i 1980 kierowano do wszechwładnego państwa, bronionego przez partyjną nomenklaturę, cenzurę, związki zawodowe (CRZZ) i organizacje społeczne pod polityczną kontrolą. Doprowadziło to do ustrojowego kryzysu i jego przeciągania przez stan wojenny oraz późniejszy okres aż do Okrągłego Stołu. Lata 1980–1989 to czas dojrzewania do wielkiej zmiany.

Podobne podsumowanie tego okresu formułuje M. Książkowski, który zauważa¹³, że przez większość powojennego czasu dominowała strategia państwa etatystycznego. Władza zmonopolizowała procesy zaspokajania większości ważnych potrzeb. Formalnie państwo było „wszechmocne”, a pozostałe podmioty pełniły rolę uzupełniającą. Socjalistyczne zakłady pracy prowadziły rozbudowaną działalność socjalną, która była kosztowna, gdyż obciążała wynik finansowy. Jednocześnie z tej działalności nie korzystały osoby tam niezatrudnione.

Rodzina jednak była najważniejszym podmiotem zaspokajania potrzeb, ponosiła bowiem koszty utrzymania dzieci. Państwo nie było w stanie zarówno jako pracodawca bezpośredni, jak i wypłacający płacę socjalną skutecznie wspierać rodziny¹⁴. W całym okresie socjalizmu realnego funkcjonował stereotyp rodzin wielodzietnych, powszechnie utożsamianych z patologią społeczną. W efekcie rodziny takie doświadczały biedy i często były stygmatyzowane!

Okres socjalizmu pokazał **paternalistyczne oblicze totalitarnej władzy**. Była ona bowiem głównym pracodawcą dla milionów ludzi. Państwo musiało się bezpośrednio troszczyć o swoich obywateli, albowiem do 1950 r. znacionali-

¹³ M. Książkowski, *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi-monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy* [w:] *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*, red. A. Rączaszek, Katowice 2006, s. 109.

¹⁴ W sprawie sytuacji rodziny w Polsce ówczesny prymas S. Wyszyński skierował do władz trzy memoriały. Szerzej piszę o tym w pracy: *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*, Warszawa 1994, s. 124–129.

zowało produkcyjną własność prywatną i zlikwidowało sieć niezależnych organizacji społecznych¹⁵. Nieliczne, które się ostały, zostały poddane kontroli nomenklatury partyjnej, czyli osób mających rekomendacje PZPR na różnych szczeblach organizacyjnych tej partii.

Paternalizm monopartyjnego państwa oznaczał zasadnicze ograniczenie, a nawet odebranie wolności inicjatywy na szczeblach samorządu lokalnego i zawodowego. Wszelkie nieuzgodnione z PZPR działania i inicjatywy były traktowane jako zagrożenie dla władzy partii.

Państwo deklarowało i realizowało zasadę centralizmu demokratycznego, gdy w tym samym czasie w Europie Zachodniej realizowano już zasadę pomocniczości. Pierwsza z tych zasad ograniczała przestrzeń wolności obywatelskich, gdyż przenosiła proces decyzyjny na szczebel centralny; druga ją poszerzała, przesuwając podejmowanie decyzji z centrum w dół, do organizacji i samorządów. W 1989 r. dwa państwa niemieckie zaczęły proces zjednoczenia, jednak nie na warunkach NRD, lecz na warunkach społecznej gospodarki rynkowej wpisanej w 1949 r. do Konstytucji RFN. I w NRD, i w PRL ludzie zwracali swoje oczekiwania i nadzieje do wszechwładnego państwa zamiast rozwiązywać własne problemy w oddolnie powoływanych organizacjach lub samorządach terytorialnych. Tworzył się automatycznie mechanizm roszczeń adresowanych do państwa, których nie było ono z czasem w stanie udźwignąć. Powstało społeczeństwo roszczeniowe, a ruch „Solidarności” roku 1980 ukazał słabość tak pomyślanego i realizowanego ustroju.

Okrągły Stół

Obrady Okrągłego Stołu trwały od lutego do kwietnia 1989 r. Politycznym problemem dla ówczesnej władzy była odpowiedź na pytanie: jak wciągnąć do odpowiedzialności za władzę ruch „Solidarności”? W tym czasie trwały obrady oficjalne i nieoficjalne. Obrady nieoficjalne toczyły się w Magdalence i nie poruszały kwestie polityki społecznej.

¹⁵ Np. Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej powstałe w 1924 r. nie dostało zgody na działanie z powodu rzekomego objęcia przez państwo całej sfery socjalnej, co czyniło tę organizację i jej badania zbędnymi.

Obrady oficjalne zostały udokumentowane w postaci ustaleń, sprawozdań, stanowisk i protokołów z poszczególnych zespołów¹⁶. W zakresie polityki społecznej działał Zespół ds. Gospodarki i Polityki Społecznej, ale trzeba zauważyć, że inne zespoły i podzespoły również zajmowały się jej wybranymi aspektami – samorządem terytorialnym, związkami zawodowymi, młodzieżą, zdrowiem, mieszkalnictwem sytuacją socjalną na wsi czy edukacją. Obrady toczyły się w atmosferze rewolucyjnego napięcia wynikającego z głębokiego kryzysu gospodarczego oraz świadomości radykalnej zmiany realizowanej w ZSRR pod nazwą „pierestrojki”, czyli przebudowy głoszonej przez M. Gorbaczowa. Uczestnicy obrad wskazywali głównie na pilną potrzebę doraźnego rozwiązywania problemów, choć pojawiały się również rekomendacje dla długofalowych rozwiązań.

Najważniejsze ustalenia dotyczące polityki społecznej:

- ochrona ludności przed skutkami inflacji przez indeksację wynagrodzeń oraz waloryzację emerytur i rent,
- wprowadzenie od 1990 r. waloryzacji świadczeń społecznych,
- stopniowa eliminacja pracy kobiet na III zmianie,
- poprawa warunków pracy,
- akceptacja dla zasady pełnego zatrudnienia połączona z procesami adaptacyjnymi na rynku pracy,
- likwidacja dysproporcji między szkolnictwem w mieście i na wsi wraz z uspołecznieniem szkoły,
- reformy mieszkalnictwa,
- rozwój samorządności w gospodarce,
- reforma systemu ochrony zdrowia obejmująca opiekę medyczną nad matką i dzieckiem oraz ludnością wsi.

Wiele spraw uzgodniono kierunkowo, odsyłając do rozwiązań ustawowych postulowanych wobec nowego Sejmu. Porozumienia Okrągłego Stołu były ważnym, choć doraźnym krokiem w kreowaniu nowej polityki społecznej w tym sensie, iż zostały zorientowane na uspołecznienie decyzji i na ochronę ludności przed nędzą. Wiele problemów wymagało jednak nowego ustawodawstwa, co stało się zadaniem nowo powołanego w 1989 r. Sejmu. Idee tego porozumienia rozwijano w postaci ustaw zmieniających wcześniejszy porządek oraz asekurujących przed nowymi ryzykami (np. niewypłacalności pracodawcy).

¹⁶ *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Olsztyn 1989.

Po Okrągłym Stole

Zmiana 1989 wiąże się z pytaniem o siłę napędową nowego ustroju. W poprzednim, określanym jako socjalistyczny, siłę napędową zgodnie z sowieckim widzeniem ustroju tworzyli robotnicy i chłopi, czyli ludzie nieposiadający własności prywatnej (produkcyjnej). Ale gospodarka rynkowa potrzebuje kapitału, a ten zmienia relacje pracownik–pracodawca. Wcześniej to państwo było bezpośrednim pracodawcą. W nowym ustroju pojawia się bezpośredni pracodawca, jakim jest właściciel kapitału, a państwo staje się dla wielu osób pracodawcą pośrednim¹⁷, który nie ma bezpośredniego wpływu na dochód pracownika. W 1990 r. zabrakło pracodawców bezpośrednich, kiedy zaczęto stopniowo likwidować nierentowne państwowe zakłady pracy i PGR-y. Państwo (nowa władza) nie tworzyło nowych miejsc pracy i pojawiło się bezrobocie, wcześniej oficjalnie nieznane dwóm pokoleniom Polaków. Stopa bezrobocia wzrosła od 0,3% w styczniu 1990 r. do 16,9% w lipcu 1994 r., co oficjalnie oznaczało blisko 4 mln osób bez pracy. Do tej liczby trzeba dodać nierejestrowane bezrobocie ukryte na wsi i w miastach. Aby socjalnie wesprzeć niektórych zwalnianych, wprowadzono dla nich wcześniejsze emerytury. Z tego rozwiązania skorzystało ok. 1,2 mln osób¹⁸. Jak pisze cytowany tu M. Kabaj:

Nastąpiło więc radykalne i bardzo niekorzystne przesunięcie ponad 4 mln ludzi zdolnych do pracy ze sfery wytwarzania do sfery podziału lub sfery socjalnej. Polityka gospodarcza z założenia przeciwna państwu opiekuńczemu doprowadziła – paradoksalnie – do przebudowy struktury społecznej w kierunku państwa socjalnego, w którym coraz mniej ludzi pracuje i wytwarza, a coraz więcej opiera swoje dochody na pomocy społecznej i wcześniejszych emeryturach spowodowanych bezrobociem.

Pierwsze lata transformacji charakteryzują się więc spadkiem aktywności ekonomicznej zarówno kobiet, jak i mężczyzn. W latach 1988–1994 aktywność mężczyzn obniżyła się z 74,3% do 67,8%, zaś kobiet z 57% do 52,9%. W przypadku mężczyzn spadek aktywności dotyczył wszystkich grup wiekowych, ale w największym stopniu osób bliskich wieku emerytalnego, czyli po

¹⁷ Szerzej: Jan Paweł II, *Laborem exercens*, 1981.

¹⁸ M. Kabaj, *Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, „Państwo i Kultura Polityczna” 1994, vol. 1(17), Warszawa, s. 65.

sześćdziesiątce. Spadek aktywności ekonomicznej skutkował pogorszeniem się sytuacji bytowej rodzin.

Bezrobocie¹⁹ oraz duże wydatki socjalne państwa na utrzymanie wcześniejszych emerytów spowodowały w ciągu roku spadek płac realnych – w 1990 r. o 24,6%, obniżenie przeciętnych emerytur i rent – o 19%, zmniejszenie dochodów netto w rolnictwie na jednego pracującego aż o 63%²⁰. Spadek dochodów wg cytowanego tu J. Daneckiego objął 81% osób w gospodarstwach domowych pracowniczych, blisko 87% w gospodarstwach pracowniczo-chłopskich, 85,7% w gospodarstwach chłopskich i 78,7% w gospodarstwach emerytów i rencistów. Płace realne spadały także w kolejnych latach, a to wskutek utrzymującego się bezrobocia. W pierwszych trzech latach transformacji ustrojowej wzrastała liczba gospodarstw domowych o dochodach nieosiągających minimum socjalnego – do ok. 40%, ujawniając ubóstwo zwłaszcza rodzin wielodzietnych. W 1996 r. nadal 47% ludności żyło poniżej poziomu egzystencji, co liczbowo oznaczało 18 mln poniżej minimum socjalnego oraz 1,7 mln poniżej minimum egzystencji²¹. Ubóstwo było oficjalnie wcześniej nieznanym problemem w socjalizmie, ale można podejrzewać, że takie dane mogły być również aktualne dla tego ustroju, o czym świadczą siłą tłumione strajki robotnicze w 1956 r. w Poznaniu, w 1970 r. na Wybrzeżu, w 1976 r. w Ursusie i Radomiu czy w 1980 r. znowu na Wybrzeżu.

Odrębną kategorię stanowiła ludność wiejska. W okresie poprzedzającym ustrojową zmianę gospodarstwa domowe na wsi osiągały najwyższy poziom dochodów i najszybsze tempo ich wzrostu spośród gospodarstw: pracowniczych, pracowniczo-chłopskich, chłopskich oraz emerytów i rencistów. Radykalną zmianę na gorsze przyniosła transformacja ustroju. Państwo zniosło lub zmniejszyło dotacje państwowe na produkty rolne, rozpoczął się konkurencyjny import subwencjonowanej żywności z Zachodu i załamał się eksport

¹⁹ O systemowych uwarunkowaniach polskiej polityki społecznej okresu zmiany ustrojowej pisał T. Kowalak. Zaliczył do nich: masowe bezrobocie, duże obszary ubóstwa, wyjątkowo duże zróżnicowanie wynagrodzeń i dochodów, patologie prywatyzacji, katastrofę mieszkaniową i dziewiętnastowieczne warunki pracy. T. Kowalik, *Systemowe uwarunkowania polskiej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 1999.

²⁰ J. Danecki, *Świadectwo danych* [w:] *Polityka społeczna. Stan i...*, s. 54.

²¹ Za: L. Gilejko, *Zmiany w strukturze społecznej – dylemat granic zróżnicowania* [w:] tamże, s. 65.

artykułów rolnych na Wschód²². Gospodarstwa chłopskie zapłaciły najwyższą cenę transformacji.

Bezrobocie i ubóstwo były widocznym skutkiem zmiany ustroju. Nie wszyscy czekali na działania państwa. Handel został w stu procentach sprywatyzowany w ciągu bardzo krótkiego czasu. Procesy prywatyzacji zaczęły się już w 1989 r. i miały na celu nową ekonomię²³ oraz utworzenie nowych miejsc pracy. Działacze „Solidarności” wybrali model prywatyzacji kapitałowej, a nie prywatyzacji pracowniczej, jak by to mogło wynikać z wcześniejszych koncepcji programowych „Samorządnej Rzeczypospolitej”. Rządy solidarnościowe – jak twierdzi T. Kowalik²⁴ – wypowiedziały wojnę pracowniczej partycypacji i doprowadziły do upadku spółdzielczość (np. niewidomych). Zaczęły się dzięki procesy akumulacji kapitału, obciążone patologiami, które stworzyły duże zróżnicowania dochodowe²⁵. Nastąpił okres żywiołowych zmian ustrojowych, w którym polityka społeczna została zamieniona na państwową filantropię. Symbolem tej filantropii był J. Kuroń i jego medialna działalność²⁶. Niezależne związki zawodowe, które mogłyby bronić pracowników, uległy erozji w związku z likwidacją dużych państwowych zakładów pracy i stopniową komercjalizacją przedsiębiorstw²⁷.

Po podpisaniu przy Okrągłym Stole porozumienia konieczne było przejście od deklaracji do czynów. Dla uregulowania kluczowych problemów społecznych potrzebne były ustawy. Jedną z najważniejszych była ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸. Wynikała ona z idei samorządności, która została utrwalona w uchwale programowej ruchu „Solidarność”

²² Szerzej pisze o tym B. Tryfan, *Potrzeby socjalne rodziny wiejskiej* [w:] *Rodzina w okresie transformacji systemowej*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 1995.

²³ Polskie uczelnie ekonomiczne w 1989 i 1990 r. nie były przygotowane na nieocenzurowaną naukę ekonomii gospodarki rynkowej (kapitalizmu); w pierwszych latach korzystano z pospiesznie przetłumaczonych podręczników angielskich.

²⁴ T. Kowalik, *Systemowe uwarunkowania polskiej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna, globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 1999.

²⁵ Szerzej: W. Kiezuń, *Patologia transformacji*, Warszawa 2012.

²⁶ Jest zapomnianym faktem, iż po objęciu funkcji Ministra Pracy i Polityki Społecznej zlikwidował on zespół pięciu naukowych doradców w randze profesorów współpracujących z jego poprzednikiem.

²⁷ Szerzej: J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001.

²⁸ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. DzU 2021, poz. 1372.

z 1981 r. pt. *Samorządna Rzeczpospolita*. W odmiennych warunkach ustrojowych musiała czekać 10 lat, zanim została przełożona na język ustawy. Ustawa decentralizowała władzę państwową, przekazując na szczebel gminy możliwość kreowania własnej polityki celem integracji środowiska lokalnego. Gmina jest bowiem – jak uznawano – pierwotnym miejscem bytowania ludzi i tym samym rozwiązywania problemów w miejscu ich powstawania. Decentralizacja władzy oznaczała odwrócenie sposobu jej sprawowania określanego do 1990 r. jako „centralizm demokratyczny”²⁹.

Decentralizacja władzy po 1989 r. oznaczała wprowadzenie do praktyki idei pomocniczości (subsydiarności). Idea ta – jak piszą A. Dylus i J. Mazur – zrobiła zdumiewającą karierę w XX wieku³⁰. Wywodzi się ona z encyklik papieskich, zwłaszcza z *Quadragesimo anno* Piusa XI (1931) i należy do kluczowych zasad doktryny Kościoła katolickiego wraz z zasadą dobra wspólnego i solidarności. Została ona wpisana nie tylko do preambuły polskiej konstytucji, ale również do traktatu z Maastricht. Istotą tej zasady jest pierwszeństwo dla inicjatyw oddolnych, co umacnia podmiotowość jednostek.

W PRL pomocniczość była nieznana w praktyce; jak piszą cytowani A. Dylus i J. Mazur, była ona stłumiona i zamrożona. Dopiero po 1970 r. obserwuje się powstawanie niezależnych od państwa grup samopomocowych, np. Komitetu Obrony Robotników czy Uniwersytetu Latającego. Pierwsza wizyta Jana Pawła II w Polsce w 1979 r. stanowi ważny impuls do odrodzenia idei pomocniczości.

Definicja polityki społecznej została zmodyfikowana. Rozumiano ją jako: „racjonalną działalność państwa i innych podmiotów zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, pożądanych struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturalnych, mających na celu najbardziej efektywne i sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb obywateli, ich rodzin oraz całego społeczeństwa, na poziomie możliwym do realizacji w danym okresie”³¹. Pojawiła się kategoria struktury społecznej wcześniej istniejąca tylko w definicji K. Krzeczowskiego z 1930 r.

²⁹ Szerzej: A. Piekara, *Samorządność, samorząd, rozwój*, Warszawa 2000.

³⁰ A. Dylus, J. Mazur, *Pomocniczość, dobro wspólne i solidaryzm jako aksjologiczne determinanty polskiej polityki społecznej* [w:] *Stulecie polskiej polityki...*, s. 543 i n.

³¹ J. Auleytner, A. Kurzynowski, *Naukowe podstawy polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Stan i...*, s. 25–26.

Okres transformacji systemowej był czasem przejścia w nieznane, łączył się z ryzykami, do których ludzie byli nieprzygotowani. Wiele osób nie potrafiło przemyśleć, jak aktywnie przystosować się do nowych warunków. Ujawniły się pasywne strategie życiowe polegające na wycofywaniu się z rynku pracy w związku z likwidacją nierentownych zakładów, przeczekaniu trudnych czasów, np. poprzez „ucieczkę w chorobę”, i przymusowym ograniczaniu potrzeb konsumpcyjnych.

Zamieszanie trwało, ale wynikało z poszukiwań nowych dróg. Wyrazem tego były różne koncepcje państwowej polityki społecznej. Pierwsze ujęcie pojawiło się w maju 1990 r. pod nazwą *Tezy polityki społecznej*. Ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pod kierownictwem J. Kuronia pokazywało cele związane ze sprawiedliwością realizowaną poprzez tworzenie godziwych warunków życia, nauki dla wszystkich dzieci, jednakowych warunków startu życiowego, ochrony przed biedą, godnej starości oraz godziwego wynagrodzenia za pracę, a nie zasiłku. *Tezy* zawierały wpisane w działania wiodącą zasadę pomocniczości. Planowanymi działaniami objęto wszystkie główne działy polityki społecznej. Cechą tego dokumentu był radykalizm zmian i porządkowanie publicznej dyskusji.

Kolejny dokument Ministerstwo opublikowało już w lipcu 1990 r.³² Koncentrował się on na modelu pracy oraz na pomocy społecznej i usługach społecznych. W 1991 r. do połowy 1992 r. kontynuowano prace nad gwarancjami socjalnymi dla zwalnianych pracowników oraz nad systemem zasiłków rodzinnych i zasiłków dla bezrobotnych. Nowy rząd z lipca 1992 r. zatwierdził program bezpieczeństwa socjalnego jako element składowy polityki społecznej.

W latach 1993–1994 wydane zostały dwa kolejne dokumenty odnoszące się do budowy systemu emerytalnego oraz do kierunków działań w sferze polityki socjalnej³³. W latach 1993–1996 działała Rada ds. Polityki Społecznej przy Prezydencie RP. W ramach jej prac wydano trzy pozycje diagnostyczne³⁴,

³² Był to dokument: *Założenia programu działań w zakresie pracy i polityki społecznej do 2000 r.*

³³ Nazwy tych dokumentów to: *Emerytury i renty pracownicze. Szanse i zagrożenia. Budowa systemu oraz Kierunki działania w sferze polityki socjalnej.*

³⁴ Były to: cytowane wyżej pozycje: *Polityka społeczna, stan i perspektywy*, red. J. Auleytner; *Rodzina w okresie transformacji systemowej* red. A. Kurzynowski oraz *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, red. J. Mikulski, J. Auleytner, Warszawa 1996.

dzięki którym mamy wiedzę o pierwszych latach polityki społecznej okresu transformacji. Politycy społeczni diagnozowali na bieżąco działalność państwa. Wchodzili na pola wcześniej zaniedbane i marginalizowane, czego przykładem jest pierwsza w Polsce całościowa próba oglądu sytuacji osób niepełnosprawnych z punktu widzenia polityki społecznej (przywołana poniżej). Innym przykładem wiedzy naukowej o sytuacji społecznej może być opracowanie dotyczące polskiej biedy³⁵ jako zespołowy efekt realizacji zamówionego projektu badawczego „Polityka społeczna państwa w okresie przebudowy ustroju i systemu gospodarczego”.

Kreowanie nowego modelu polityki społecznej, adekwatnego dla gospodarki rynkowej, związane było w tym czasie z poglądem, iż działanie to nie może być traktowane jako tradycyjne obciążenie budżetu państwa, lecz jako czynnik rozwoju³⁶. To, co dla pierwszych lat transformacji ustrojowej było ważne, to powszechne przekonanie o potrzebie dalszej decentralizacji władzy publicznej, czego wyrazem stało się otwarcie dla inicjatyw zakładania organizacji pozarządowych. W tym okresie dyskutowano również o właściwych proporcjach między dochodami z pracy i ze świadczeń społecznych. Temat ten odżył przy realizacji Programu 500+ w 2016 r.

Ważniejsze ustawy z tego okresu to:

- O samorządzie terytorialnym/gminnym z 8 marca 1990 r.,
- O pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r.,
- O ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 r.,
- O zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z 9 maja 1991 r.,
- O planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z 7 stycznia 1993 r.,
- O ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy z 29 grudnia 1993 r.

Reasumując, należy zauważyć, że okres przełomu oznaczał zmianę w podejściu do polityki społecznej. Z okresu jej centralnego zarządzania nastąpiło przejście do stopniowej decentralizacji w warunkach ustrojowego chaosu.

³⁵ *Polska bieda. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996.

³⁶ Współcześnie w latach dwudziestych XXI wieku dojrzeła przekonanie, że polityka społeczna to inwestycja w kapitał ludzki.

Nowy ład kreował się powoli poprzez ustawodawstwo oraz powoływane fundusze mające finansowo asekurować nowe ryzyka społeczne. Trzeba jednak zaznaczyć, że decydenci w małym stopniu wykorzystali wiedzę naukową, by w oparciu o jej wyniki racjonalizować działania.

Źródła i literatura

- Auleytner J., *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*, Warszawa 1994.
- Auleytner J., *Polska polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2012.
- Auleytner J., Kurzynowski A., *Naukowe podstawy polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, „Państwo i Kultura Polityczna”, vol. 1(17), Warszawa 1994.
- Danecki J., *Świadectwo danych* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, „Państwo i Kultura Polityczna”, vol. 1(17), Warszawa 1994.
- Dylus A., Mazur J., *Pomocniczość, dobro wspólne i solidaryzm jako aksjologiczne determinanty polskiej polityki społecznej* [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymsza, G. Uścińska, Warszawa 2018.
- Dziecko we współczesnej Polsce*, t. 1–2, red. I. Komorowska, Warszawa 1991.
- Gardawski J., *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001.
- Gilejko L., *Zmiany w strukturze społecznej – dylemat granic zróżnicowania* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, „Państwo i Kultura Polityczna”, vol.1(17), Warszawa 1994.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens*, 1981.
- Kabaj M., *Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, „Państwo i Kultura Polityczna”, vol. 1(17), Warszawa 1994.
- Kieźuń W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2012.
- Kowalak T., *Niepewność społeczna jako kwestia społeczna* [w:] *Studia o kwestiach społecznych*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1991.
- Kowalik T., *Systemowe uwarunkowania polskiej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 1999.
- Książkowski M., *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi-monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy* [w:] *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*, red. A. Rączaszek, Katowice 2006.
- Książkowski M., Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce. Synteza badań*, Warszawa 1990.
- Kwestie społeczne i krytyczne sytuacje życiowe u progu lat dziewięćdziesiątych*, red. J. Danecki, B. Rysz-Kowalczyk B., Warszawa 1992.
- Piekara A., *Samorządność, samorząd, rozwój*, Warszawa 2000.

- Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, M. Książkowski, J. Supińska, Warszawa 1996.
- Polityka społeczna globalna i lokalna* red. A. Kurzynowski, Warszawa 1999.
- Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Auleytner, „Państwo i Kultura Polityczna”, vol. 1(17), Warszawa 1994.
- Polityka społeczna w Polsce. Synteza badań*, Warszawa 1990.
- Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, red. J. Mikulski, J. Auleytner, Warszawa 1996.
- Polska bieda. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*, Olsztyn 1989.
- Rodzina w okresie transformacji ustrojowej*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 1995.
- Rosner J., *Rozwój polityki społecznej w Polsce Ludowej [w:] Polityka społeczna i służby społeczne w PRL*, red. J. Rosner, Warszawa 1972.
- Secomski K., *Polityka społeczno-ekonomiczna*, Warszawa 1977.
- Spółeczne kwestie starości*, red. B. Rysz-Kowalczyk B. Warszawa 1991.
- Studia o kwestiach społecznych*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1991.
- Stulecie polskiej polityki społecznej*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska, Warszawa 2018.
- Szatur-Jaworska B., *Spółeczna kwestia ludzi starszych [w:] Spółeczne kwestie starości*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1991.
- Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*, red. A. Rączaszek, Katowice 2006.
- Szubert W., *Polityka społeczna w systemie gospodarki planowej [w:] Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973.
- Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, red. J. Auleytner, J. Danecki, Warszawa 1999.
- Tryfan B., *Potrzeby socjalne rodziny wiejskiej [w:] Rodzina w okresie transformacji systemowej*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 1995.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. DzU 2021, poz. 1372.

1989 system change from the perspective of science about social policy

Summary

The subject of the political change of 1989 is associated with the social consequences of this process. The text presents the political background of this change, and then presents the results of scientific research in the field of social policy implemented in the period of the turn of 1986–1994. Some data were presented on the situation of poverty in the final period of socialism, which particularly affected young people who waited long years for housing. The problem of hidden unemployment and

uncertainty of fate was presented. The text evaluates the paternalistic model of social policy in real socialism.

The Round Table's findings relating to social policy priorities related to political change are described. In this context, it was important to recognize local self-government, which requires reconstruction in the environments of municipalities. Topics of state intervention related to the need to protect the poorest in connection with rapidly growing unemployment and privatization of the economy were shown. The construction of a new social security system in the face of still growing poverty was emphasized, and some government documents and legal acts creating a new political order in place of the ongoing social chaos were presented.

Key words: political change, social policy, unemployment, poverty, self-government, round table, reforms, laws

Elżbieta Zalesko

Uniwersytet w Białymstoku

Marian Zalesko

Uniwersytet w Białymstoku

Modernizacja społeczna w III RP – perspektywa ekonomiczna

Wstęp

Ważną kwestią poruszaną w obszarze polskiej myśli ekonomicznej przełomu XX i XXI wieku jest problematyka modernizacji, czyli podążania systemu społeczno-gospodarczego w kierunku nowoczesności. Od 1989 r. Polska przechodzi proces wielowymiarowej transformacji ustrojowej, której przykładem jest szeroko rozumiana modernizacja społeczna, w efekcie której następuje poprawa warunków funkcjonowania człowieka.

Immanuel Wallerstein napisał, że: „w ludzkich systemach społecznych, najbardziej złożonych systemach we wszechświecie, a tym samym najtrudniejszych do analizowania, walka o dobre społeczeństwo jest walką nieustanną”¹. Wtórując temu stwierdzeniu, proces modernizacji społecznej w III RP uznajemy za interesujący eksperyment współczesności. Przebiegał on ewolucyjnie na skutek możliwości, jakie otworzyły się przed Polską w momencie zerwania więzi z socjalizmem i otwarcia się naszego kraju na związki ze światem funkcjonującym w cywilizacji kapitalizmu. Wzorce dla przeobrażeń społecznych (modernizacji społecznej) czerpano z krajów Europy Zachodniej i USA.

Opracowanie ma charakter przeglądu. Na jego kartach, przy zastosowaniu zasady eklektyzmu metodycznego, czyli przy wykorzystaniu uzupełniających się wzajemnie narzędzi badawczych z obszaru różnych nauk (m.in. ekonomii,

¹ I. Wallerstein, *Koniec świata, jaki znamy*, Warszawa 2004, s. 29.

historii, socjologii)², podjęliśmy próbę przybliżenia wielkiej przemiany (działań związanych z odejściem od socjalizmu), jaka dokonała się w polskim społeczeństwie po 1989 r. Modernizacja społeczna była możliwa w efekcie zachodzących w naszym kraju przeobrażeń politycznych oraz gospodarczych, które doprowadziły do ukształtowania stosunkowo nowoczesnej architektury instytucjonalnej umożliwiającej poprawę jakości życia mieszkańców Polski. Dla jej przebiegu istotne znaczenie miały uwarunkowania historyczne, przede wszystkim funkcjonowanie naszego kraju w realiach gospodarki socjalistycznej. W jej ramach procesy modernizacyjne przebiegały stosunkowo wolno w relacji do przeobrażeń społecznych zachodzących w krajach kapitalistycznych. Tymczasem dążenie polskiego społeczeństwa do poprawy warunków bytowych było ogromne. Należy podkreślić, że zmiany w sferze społecznej w Polsce dokonujące się od początku transformacji ustrojowej to w dużej mierze wielki wysiłek społeczeństwa, ale także wykorzystanie możliwości, jakie zostały stworzone w efekcie członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej.

Definiowanie modernizacji społecznej

Powszechnie modernizacja utożsamiana jest z unowocześnianiem mającym na celu rozwój społeczeństw³. Jej wymiar społeczny podkreśla stwierdzenie Piotra Sztompki, który modernizację rozumie jako „zbliżanie się społeczeństwa w sposób zamierzony, celowy, planowany do uznanego modelu nowoczesności, najczęściej do wzorca jakiegoś istniejącego społeczeństwa uznanego za nowoczesne. Jest to powolne dościganie takiego wzorca, poko-

² Szerzej: M. Zalesko, *Ekonomia i historia – rozważania na temat wzajemnych relacji naukowo-badawczych* [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, J. Wilkin, M. Zalesko, Białystok 2012; M. Zalesko, *O miejsce historii gospodarczej w naukach ekonomicznych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2012, nr 4 (58); M. Zalesko, *Humanistyczna perspektywa ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2016, nr 6; E. Zalesko, M. Zalesko, *Meandry polskiej ekonomii. Refleksje na kanwie książki „Paradoksy ekonomii”*. Rozmowy z polskimi ekonomistami, „Ekonomista” 2018, nr 3.

³ Szerzej: M. Zalesko, *Debata o modernizacji w polskiej myśli ekonomicznej II połowy XIX i początku XX wieku* [w:] *W drodze ku niepodległości. Przemiany modernizacyjne na ziemiach polskich w II połowie XIX i na początku XX wieku*, red. P. Grata, Rzeszów 2019.

nywanie przepaści, przewyższanie zapóźnienia w stosunku do niego”⁴. Sztompka przekonuje także, że modernizację należy rozumieć bardzo szeroko. Słusznie zauważa, że obejmuje ona różne poziomy społeczeństwa: makrostruktury (np. charakter instytucji, świadomość zbiorową), struktury średniego rzędu (np. formy organizacji społecznych) oraz przejawy życia codziennego (np. style życia, więzi międzyludzkie)⁵.

Zdaniem Sztompki nie istnieje jedna droga przechodzenia modernizacji. Znane są co najmniej dwie jej wizje. Można ją postrzegać jako proces konieczny i nieuchronny, przebiegający liniowo i kierunkowo lub jako pewną historyczną możliwość, a nie konieczność. Modernizacja zależy zatem od wysiłku, decyzji i wyborów dokonywanych przez członków społeczeństwa, ale także od okoliczności zastanych, zewnętrznych, sprzyjających lub utrudniających działania w tym kierunku. O przebiegu modernizacji decyduje także potencjał transformacyjny społeczeństwa, tzw. kapitał podmiotowości społecznej. Składają się na niego trzy czynniki: 1) intelektualny i moralny poziom członków społeczeństwa (np. aspiracje i kompetencje promodernizacyjne); 2) warunki strukturalne kształtujące sprzyjające ramy dla działań modernizacyjnych (np. poziom technologii, ustrój ekonomiczny i polityczny); 3) zapewnienie ciągłości społeczeństwa i jego zakorzenienia w dziedzictwie przodków, którzy tworzyli społeczeństwo w przeszłości (np. respekt dla tradycji i pamięci zbiorowej). Od społeczeństwa zależy zatem, jak zostaną zestawione ze sobą wymienione czynniki, a to albo sprzyja modernizacji, albo ją wstrzymuje. Z powyższych rozważań wynika, że modernizacja nie jest przeznaczeniem wszystkich społeczeństw. Społeczeństwa mają też różne możliwości przechodzenia modernizacji⁶.

Modernizacja powinna być, jak pisze Sztompka, „postrzegana jako proces wielowymiarowy, [...] musi być harmonijnie powiązana z tradycją społeczeństwa, jego unikatową pamięcią społeczną, dziedzictwem kulturowym, rozpow szechnioną wiarą religijną czy ideologiczną. Tradycja dostarcza zasobów intelektualnych i moralnych dla działań modernizacyjnych zarówno władzom, które mogą wykorzystać mądrość pokoleń w celu przeprowadzenia racjonalnych reform, jak i zwykłym ludziom, odnajdującym bezpieczeństwo egzysten-

⁴ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2009, s. 508.

⁵ P. Sztompka, *Dziesięć tez o modernizacji*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 2–3 (24–25), s. 177.

⁶ Tamże, s. 177–178.

cialne, tak potrzebne w czasach chaosu, kryzysu czy zmiany, w zakorzenieniu w przeszłości i jej kontynuacji”⁷.

Mówiąc o idei modernizacji, zauważa Sztompka, trzeba mieć na uwadze różne możliwości rozumienia tego terminu. W najbardziej konkretnym ujęciu modernizację należy wiązać jedynie z wysiłkiem podejmowanym przez zacofane i słabo rozwinięte społeczeństwa w celu dogonienia krajów bardziej rozwiniętych – przejście od peryferii do centrum nowoczesnego społeczeństwa. W mniej precyzyjny sposób modernizację można określić jako kompleks społecznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych i mentalnych przekształceń o charakterze społeczno-gospodarczym. Najbardziej lakoniczny sposób pojmowania modernizacji to uznanie tego procesu za synonim wszystkich rodzajów postępowej zmiany społecznej, w ramach której społeczeństwo porusza się wzdłuż pewnej przyjętej skali postępu⁸.

Za Szymonem Chodakiem warto uznać, że modernizacja jest szczególnie ważnym przypadkiem rozwoju społeczeństwa, przypadkiem podejmowania żmudnych wysiłków nakierowanych na osiągnięcie wyznaczonych celów⁹. W historii Polski uwidaczniało się to wiele razy, m.in. po 1989 r., kiedy na terenie naszego kraju rozpoczął się proces transformacji ustrojowej – proces przechodzenia od gospodarki socjalistycznej do gospodarki o charakterze rynkowym. Dążenia Polaków do poprawy warunków życia przybrały nowy wymiar, modernizacja w sferze społecznej mogła wreszcie wejść na inne tory i przybrać pożądaną przez społeczeństwo kierunek.

Tło do debaty o modernizacji

Modernizacja jest dziełem własnym kraju, rezultatem konfrontacji potencjałów wewnętrznych z wzorcami zewnętrznymi. Wówczas na zasadzie kompromisu budowana jest infrastruktura instytucjonalna pozwalająca na odnoszenie sukcesów w sferze społeczno-gospodarczej. Od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku modernizacja dla Polski

⁷ Tamże, s. 178, 180.

⁸ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 130.

⁹ S. Chodak, *Societal Development. Five Approaches with Conclusions from Comparative Analysis*, New York 1973, s. 256.

stała się, jak to określił Witold Morawski, imperatywem¹⁰. Realizowano ją przede wszystkim na zasadzie imitacji, niekiedy w jej ramach forsowano własne pomysły.

W konwersacji Andrzeja Koźmińskiego z Piotrem Sztompką o wielkiej przemianie rozmówcy, analizując kwestię przeobrażeń w Polsce, nie dostrzegli żadnej interesującej wizji rozwoju naszego społeczeństwa. Ich zdaniem ani intelektualiści, ani politycy nie potrafili wypracować atrakcyjnego pomysłu na modernizację. W rozmowie podkreślają, że Polaków absorbują „wyłącznie rzeczy małe, a zwłaszcza trudności i niepowodzenia w ich realizacji. W ogóle nie mamy wizji czegoś większego. Według naszej świadomości społecznej jesteśmy narodem «po przejściach», o których ciągle pamiętamy, żeby nie powiedzieć rozpamiętujemy, ale bez żadnej ciekawej przyszłości, z amputowaną odwagą do marzenia o niej [...] Istnienie takiej wizji pozwala ludziom zapomnieć o codziennych kłopotach, uciążliwościach życia codziennego”¹¹. Tymczasem należy się rozwijać, pamiętając oczywiście o przeszłości (odrzucając jednak tak często przywoływaną mesjanistyczną wizję narodu polskiego), ale przede wszystkim patrząc głębiej w przyszłość. Konieczne jest zatem odnalezienie punktu równowagi między dążeniami do modernizacji a ochroną tradycji i rozpamiętywaniem historii.

Warto w tym miejscu przytoczyć stwierdzenie Witolda Morawskiego, że „[m]odernizacja jest wszechogarniającym procesem, w którym wszyscy od dawna uczestniczymy”¹². Na kanwie tej opinii należy zauważyć, że na przełomie XX i XXI wieku uczestnictwo Polaków w procesach modernizacyjnych nabrało znacznie większego rozmachu niż w okresie istnienia Polski Ludowej. Okazuje się bowiem, że o poziomie modernizacji decyduje również charakter systemu społeczno-gospodarczego, w jakim funkcjonują poszczególne państwa. Systemem, który nie sprzyjał postępowi społecznemu, był socjalizm. Wbrew jego apologetom, przekonanym o olbrzymich zdolnościach gospodarki nakazowo-rozdziałowej w kreowaniu przemian (m.in. społecznych), z perspektywy czasu ustrój socjalistyczny okazał się syste-

¹⁰ W. Morawski, *Wprowadzenie: o pojęciu i teorii modernizacji, a także o zawartości książki* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010, s. 15.

¹¹ A.K. Koźmiński, P. Sztompka, *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Warszawa 2004, s. 18–19.

¹² W. Morawski, *Wprowadzenie: o pojęciu...*, s. 14.

mem stwarzającym, jak to określił Władysław Baka, „iluzję skuteczności”¹³, który nie może zapewnić odpowiedniego poziomu postępu społecznego.

Przyzwoity poziom modernizacji społecznej zapewnia jej realizacja w kapitalizmie – systemie bardziej otwartym na wszelkiego rodzaju zmiany niż socjalizm. Za takim charakterem przemian polskie społeczeństwo opowiedziało się w 1989 r., kiedy nasz kraj rozpoczął tzw. transformację ustrojową. Jej istotą, o czym pisał Baka, stało się całkowite zaangażowanie się społeczeństwa w tworzenie warunków umożliwiających wydobyć Polskę z peryferii i zapewnienie naszemu krajowi awansu do rozwiniętego świata¹⁴. Świat kapitalizmu bowiem, jak to przedstawił Joseph A. Schumpeter, „nie tylko nie jest, ale nigdy nie może być stacjonarny”¹⁵. Stwierdzenie to pokazuje, że kapitalizm jest systemem społeczno-gospodarczym lepiej dostosowującym się do rozmaitych wyzwań rozwojowych i dającym ludziom więcej wolności i możliwości wyboru w kwestii realizacji zadań z zakresu modernizacji społecznej.

Ekonomiczna perspektywa modernizacji społecznej

Z perspektywy ekonomicznej modernizacja społeczna związana jest z upowszechnianiem się dostępu do szeroko rozumianego potencjału obiektów infrastruktury społecznej, co skutkuje zwiększaniem wydatków publicznych na ten cel. Z drugiej strony należy ją rozumieć jako wzrost dochodów obywateli, pozwalający na korzystanie w coraz większym zakresie z zasobów instytucji infrastruktury społecznej. Umożliwiał to wzrastający, zwłaszcza po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej, dochód rozporządzalny na mieszkańca w naszym kraju (wykres 1).

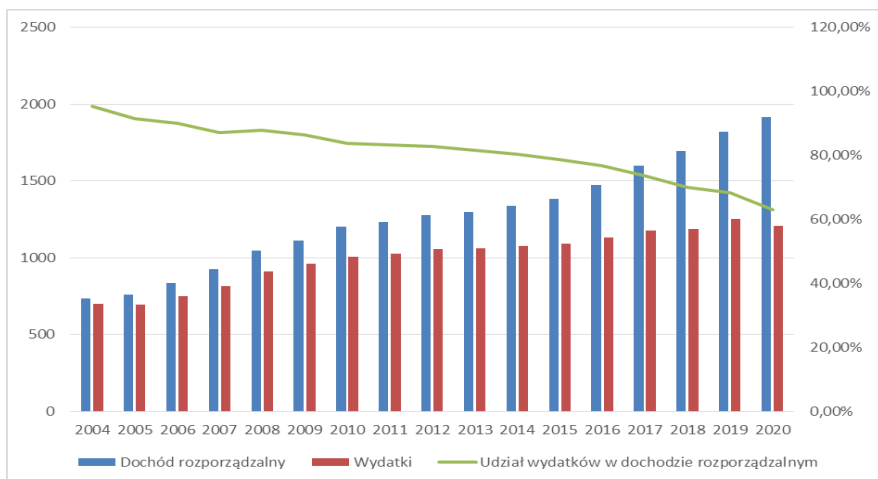
Z danych przedstawionych na wykresie 1 wynika, że w Polsce na przestrzeni lat 2004–2020 wzrastał systematycznie przeciętny dochód rozporządzalny *per capita*. Trend wznoszący widoczny był również w poziomie prze-

¹³ W. Baka, *Czas reformy*, Warszawa 1986, s. 378.

¹⁴ W. Baka, *W tyglu transformacji ustrojowej. Szkice i komentarze*, Warszawa 2004, s. 83.

¹⁵ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 101.

ciężnych wydatków gospodarstw domowych w naszym kraju. O wzroście za-
możności polskiego społeczeństwa stanowił zmniejszający się udział wydat-
ków gospodarstw domowych w dochodzie rozporządzalnym (z około 95%
w 2004 r. do 63% w 2020).



Wykres 1. Przeciętny dochód rozporządzalny i przeciętne wydatki gospodarstw domowych w Polsce w latach 2004–2020 (na osobę)

Źródło: dane GUS.

Modernizacja społeczna polegała na stworzeniu przez państwo, ale także inne podmioty polityki społecznej, przy wykorzystaniu środków przede wszystkim publicznych, bazy materialnej dla szeroko rozumianych usług zaspokajających potrzeby społeczeństwa m.in. w zakresie: edukacji (nauki, oświaty i wychowania); kultury; ochrony zdrowia i pomocy społecznej; rekreacji i kultury fizycznej (tabela 1).

Tabela 1. Struktura produktu krajowego brutto w latach 2000–2020 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2010	2020
Udział w PKB [w odsetkach]			
1	2	3	4
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	3,3	2,9	2,5
Przemysł	23,4	21,4	21,4
Budownictwo	7,3	7,4	6,3
Handel; naprawa pojazdów samochodowych	18,3	17,0	15,3

1	2	3	4
Transport i gospodarka magazynowa	6,0	4,8	5,9
Zakwaterowanie i gastronomia	1,1	1,0	0,7
Informacja i komunikacja		3,4	4,1
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	2,0	3,6	3,5
Obsługa rynku nieruchomości		4,7	5,1
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna		4,6	5,2
Administrowanie i działalność wspierająca		1,6	2,6
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	4,7	5,4	5,1
Edukacja	4,1	4,5	4,3
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	3,0	3,8	4,0
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją		0,8	0,7
Pozostała działalność usługowa	3,6	1,0	1,2
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników oraz wytwarzające produkty na własne potrzeby	2,2	0,1	0,1
Dynamika PKB			
Wyszczególnienie		2020 (2010=100)	
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo		94,5	
Przemysł		133,1	
Budownictwo		125,5	
Handel; naprawa pojazdów samochodowych		123,9	
Transport i gospodarka magazynowa		147,9	
Zakwaterowanie i gastronomia		76,9	
Informacja i komunikacja		213,0	
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa		157,4	
Obsługa rynku nieruchomości		142,6	
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna		155,8	
Administrowanie i działalność wspierająca		204,7	
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne		109,4	
Edukacja		118,2	
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna		137,2	
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją		99,0	
Pozostała działalność usługowa		142,8	
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników oraz wytwarzające produkty na własne potrzeby		93,4	

Źródło: opracowano na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021, s. 698; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010*, GUS, Warszawa 2011, s. 748.

Wzrost PKB spowodował, że polskie społeczeństwo, wykorzystując wzorce cywilizacji zachodniej, stało się bardziej konsumpcyjne. Z tabeli 1 wynika, że w okresie od 2000 do 2020 r. wzrosły przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych – w przeliczeniu na jedno gospodarstwo o 201,8%, a na jedną osobę w gospodarstwie domowym o 181,14%. Najszybciej wzrosły wydatki w kategoriach: restauracje i hotele – 552,67%, łącznie – 282,52% i zdrowie – 240,04%. Najniższą dynamiką charakteryzowały się wydatki ponoszone na edukację – 142,39% oraz odzież i obuwie – 151,24%. Wzrost wydatków w wartościach bezwzględnych skutkował zmianą udziału poszczególnych grup wydatków w wydatkach gospodarstw domowych ogółem. Największa zmiana dotyczyła wydatków na restauracje i hotele. Ich udział wzrósł z 0,45% do 1,37% całkowitych wydatków (tabela 2).

Tabela 2. Przeciętne miesięczne wydatki w gospodarstwach domowych w latach 2002–2020

Wyszczególnienie	2000	2010	2015	2020	2020 2000=100
w PLN					
1	2	3	4	5	6
na 1 gospodarstwo domowe	1870,22	2805,48	3058,58	3387,69	181,14
na 1 osobę w gospodarstwie domowym	599,49	991,44	1091,19	1209,58	201,80
towary i usługi konsumpcyjne	577,62	945,80	1042,91	1164,61	201,62
żywność i napoje bezalkoholowe	184,77	246,14	262,32	334,80	181,20
odzież i obuwie	33,10	52,35	59,22	50,06	151,24
użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii	107,21	199,88	219,48	227,37	212,08
wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	35,59	51,19	54,47	69,17	194,35
zdrowie	26,63	47,42	57,61	64,03	240,04
transport	59,56	94,78	95,81	106,66	179,08
łącznie	21,05	43,43	54,91	59,47	282,52
rekreacja i kultura	40,08	79,80	73,48	69,47	173,33
edukacja	8,61	12,75	11,18	12,26	142,39
restauracje i hotele	8,41	22,93	45,36	46,48	552,67

1	2	3	4	5	6
Udział w wydatkach ogółem w %					
towary i usługi konsumpcyjne	30,88	33,71	34,10	34,38	–
żywność i napoje bezalkoholowe	9,88	8,77	8,58	9,88	–
odzież i obuwie	1,77	1,87	1,93	1,48	–
użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii	5,73	7,12	7,18	6,71	–
wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	1,90	1,82	1,78	2,04	–
zdrowie	1,42	1,69	1,88	1,89	–
transport	3,18	3,38	3,13	3,15	–
łącznie	1,12	1,55	1,79	1,75	–
rekreacja i kultura	2,14	2,84	2,40	2,05	–
edukacja	0,46	0,45	0,36	0,36	–
restauracje i hotele	0,45	0,82	1,48	1,37	–

Źródło: opracowano na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021, s. 311; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, GUS, Warszawa 2016, s. 304; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 285; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001, s. 193.

Modernizacja społeczna jest ważną częścią polityki społecznej państwa. Za cel działań modernizacyjnych uznaje się powiązanie sposobu zaspokajania ważnych potrzeb społecznych, głównie o charakterze niematerialnym, z celami państwa, samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych poprzez stworzenie odpowiednich możliwości ich finansowania. Dzięki temu następują pożądane efekty modernizacji. Małgorzata Dolata zalicza do nich m.in. wzrost poziomu życia mieszkańców; zwiększenie atrakcyjności danego obszaru; podniesienie konkurencyjności danego terenu; rozszerzenie możliwości inwestycyjnych podmiotów gospodarczych; wyrównanie szans rozwojowych pomiędzy obszarami wiejskimi a miastem; wyrównanie szans rozwojowych pomiędzy regionami oraz wewnątrz regionów¹⁶.

¹⁶ M. Dolata, *Infrastruktura społeczna jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2014, T. XVI, z. 5, s. 40–44.

Wówczas społeczeństwo osiąga, na skutek rozwoju gospodarki i uruchomienia sił napędzających modernizację (również społeczną), stosunkowo wysoką jakość rozwoju cywilizacyjnego. Przejawia się on w postaci znacznego poziomu zdolności produkcyjnych; wysokiego dochodu realnego *per capita* oraz tzw. suwerenności konsumenta, o której pisał m.in. Zbigniew Romanow¹⁷. Podstawowym efektem modernizacji, jak zauważa Grażyna Ancyparowicz, jest podniesienie standardu życia większości społeczeństwa poprzez chociażby zwiększenie dostępu do asortymentu eliminującego niedogodności życia codziennego i zaspokajającego nawet wysublimowane potrzeby niektórych jednostek¹⁸.

Modernizacja społeczna w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

Jak wspomniano, modernizacja polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa po 1989 r. miała charakter modernizacji imitacyjnej. Dla porównania efektów modernizacji społecznej dokonującej się w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku z sytuacją w krajach członkowskich UE, można wykorzystać regionalny wskaźnik postępu społecznego UE (EU-SPI). Ma on na celu pomiar postępu społecznego w każdym regionie UE i stanowi uzupełnienie tradycyjnych miar postępu gospodarczego, takich jak produkt krajowy brutto (PKB). EU-SPI jest skonstruowany przy użyciu wyłącznie wskaźników społecznych i środowiskowych, aby lepiej odzwierciedlić rozwój społeczny, i jest zgodny z ogólnymi ramami globalnego wskaźnika postępu społecznego. Jego konstrukcja opiera się na dużej liczbie parametrów, głównie z Eurostatu¹⁹.

¹⁷ Z. Romanow, „Suwerenność konsumenta” jako problem teorii i ideologii w rozwoju myśli ekonomicznej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, R. XLIII, z. 2, s. 35–47.

¹⁸ Szerzej: G.M. Ancyparowicz, *Teorie ekonomiczne Walta W. Rostowa*, Warszawa 1986.

¹⁹ Europejski wskaźnik postępu społecznego, https://ec-europa-eu.translate.google/regional_policy/en/information/maps/social_progress/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc (dostęp: 20.12.2021).

Regionalny wskaźnik postępu społecznego UE został zaprojektowany jako narzędzie ułatwiające analizę porównawczą między regionami UE w oparciu o szeroki zakres kryteriów i mierzy postęp społeczny w regionach europejskich na poziomie *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS2), wykorzystując komponenty, które są następnie agregowane w trzy szersze wymiary opisujące odpowiednio podstawowe, pośrednie i bardziej subtelne aspekty postępu społecznego²⁰. Szczegółowe zestawienie komponentów wykorzystanych w 2016 r. i 2020 r. przedstawiono w tabeli 3. W edycji z 2020 r. zastosowano większą ich liczbę niż w 2016 r.

Wszystkie wyniki EU-SPI zostały obliczone na podstawie skali 0–100, gdzie 0 oznacza najgorszy wynik, a 100 najlepszy (idealny) wynik. Skala ta jest określana poprzez wskazanie najlepszych i najgorszych globalnych (możliwych) wyników dla każdego wskaźnika w dowolnym regionie Europy. Ten rodzaj normalizacji pozwala wynikom EU-SPI na porównanie z realistycznymi, a nie abstrakcyjnymi miarami i śledzenie bezwzględnych, a nie tylko względnych wyników regionów w każdym składniku postępu społecznego, zgodnie z opisem w indeksie²¹ (tabela 3, mapa 1 i mapa 2).

Tabela 3. Wskaźniki uwzględnione w regionalnym wskaźniku postępu społecznego Unii Europejskiej EU-SPI 2016 i 2020

Regionalny wskaźnik postępu społecznego Unii Europejskiej 2016 i 2020		
Podstawowe potrzeby człowieka	Podstawy dobrego samopoczucia	Możliwości
1	2	3
1. Odżywianie i podstawowa opieka medyczna – Śmiertelność przed 65. rokiem życia – Śmiertelność niemowląt – Niezaspokojone potrzeby medyczne – Niewystarczająca ilość żywności 2. Woda i warunki sanitarne – Zadowolenie z jakości wody – Brak toalety w mieszkaniu – Nieodebrane ścieki	5. Dostęp do wiedzy podstawowej – Wskaźnik skolaryzacji na poziomie ponadgimnazjalnym w wieku 14–18 lat – Wskaźnik ukończenia szkoły średniej I stopnia – Osoby przedwcześnie kończące naukę szkolną 6. Dostęp do informacji i komunikacji – Internet w domu – Internet szerokopasmowy w domu	9. Prawa osobiste – Zaufanie do rządu krajowego – Zaufanie do systemu prawnego – Zaufanie do policji – Aktywność obywatelska (od 2020) – Udział kobiet w zgromadzeniach regionalnych (od 2020) – Jakość usług publicznych

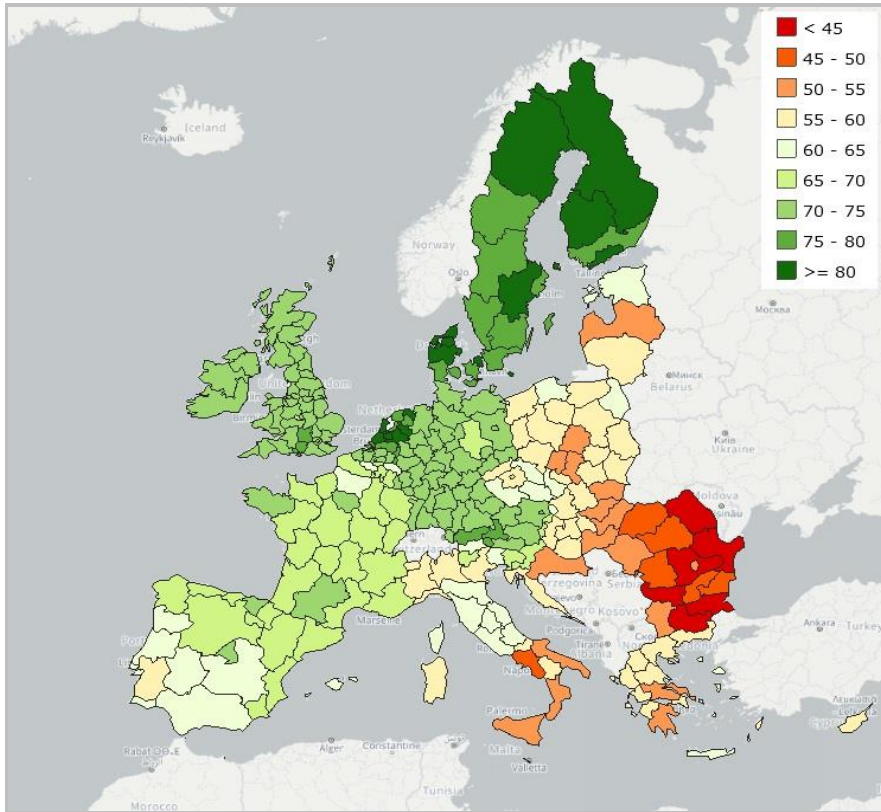
²⁰ Europejski wskaźnik postępu...

²¹ Tamże.

1	2	3
– Oczyszczanie ścieków 3. Schronienie – Obciążenie kosztami mieszkania – Jakość mieszkań z powodu wilgoci (od 2020) – Przeludnienie – Odpowiednie ogrzewanie 4. Bezpieczeństwo osobiste – Przestępczość (od 2020) – Bezpieczeństwo w nocy – Kradzież pieniędzy (od 2020) – Napadnięta/ napadnięty (od 2020)	– Interakcje online z władzami publicznymi – Dostęp do Internetu (od 2020) 7. Zdrowie i dobre samopoczucie – Oczekiwana długość życia – Samoocena stanu zdrowia – Wskaźnik umieralności na raka – Wskaźnik zgonów z powodu chorób serca – Aktywność rekreacyjna (od 2020) – Zgony z powodu ruchu drogowego 8. Jakość środowiska naturalnego – Zanieczyszczenie powietrza NO₂ (od 2020) – Zanieczyszczenie powietrza ozon – Zanieczyszczenie powietrza (pm 10) – Zanieczyszczenie powietrza (pm 2,5)	10. Wolność osobista i wybór – Wolność w zakresie wyborów życiowych – Możliwości zatrudnienia (od 2020) – Dobrowolne zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy lub zatrudnienie tymczasowe (od 2020) – Młodzi ludzie nieuczący się, niepracujący i nieszkolący się – Korupcja w służbach publicznych 11. Tolerancja i włączanie społeczne – Bezstronność służb publicznych – Tolerancja wobec imigrantów – Tolerancja wobec mniejszości – Tolerancja wobec homoseksualistów – Zawieranie przyjaźni (od 2020) – Wolontariat (od 2020) – Różnice w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn 12. Dostęp do zaawansowanej edukacji i uczenie się przez całe życie – Osiągnięcia w szkolnictwie wyższym – Rekrutacja na studia wyższe – Uczenie się przez całe życie – Kształcenie ustawiczne kobiet i uczenie się przez całe życie (od 2020)

Źródło: P. Annoni, P. Bolsi, *The Regional Dimension of Social Progress in Europe: Presenting the New EU Social Progress Index*, Working Paper, A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP 06/2020, s. 5.

Wyniki uzyskane podczas badania w 2016 r. przedstawione zostały w formie graficznej na mapie 1, natomiast w 2020 r. na mapie 2.



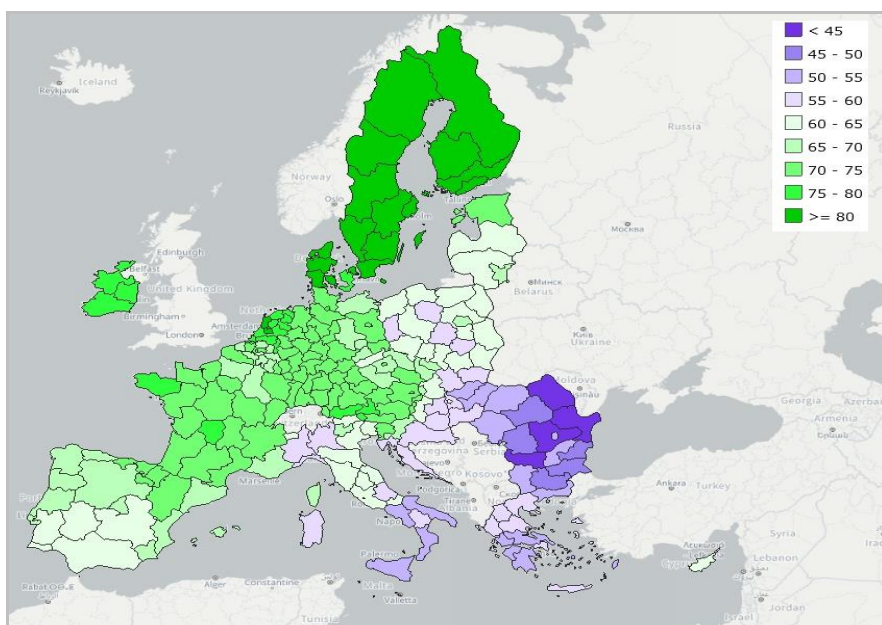
Mapa 1. Wyniki EU-SPI 2016

Źródło: *Social Progress*, 2016 (europa.eu) (dostęp: 20.02.2022).

Jak pokazuje mapa 1, w 2016 r. wskaźnik EU-SPI w dwóch regionach w Polsce (Podlaskie, Pomorskie) kształtował się w przedziale 60–65, w trzech regionach na poziomie 50–55, a w pozostałej części kraju w przedziale 55–60. Podobny poziom osiągnęły kraje nadbałtyckie – Litwa (55–60), Łotwa (50–55), Estonia (60–65) oraz część państw Europy Środkowej, natomiast niższą część regionów państw Europy Południowo-Wschodniej oraz południowych Włoch. Średnia dla całej UE ukształtowała się na poziomie 67 punktów.

Kolejne badanie, z 2020 r., wykazało poprawę sytuacji w Polsce. Z analizy map 1 i 2 wynika, że Polska nie należy do grona państw z najniższą wartością

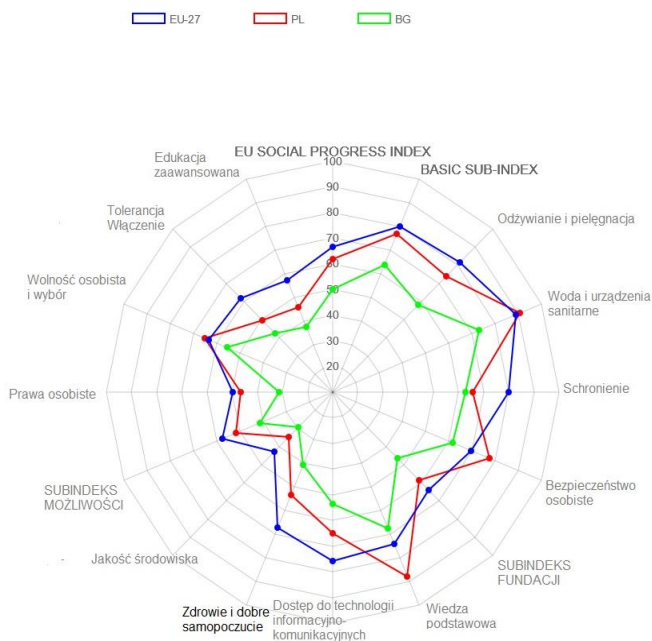
wskaźnika. Udało się nadrobić pewien dystans cywilizacyjny i ulokować się „w połowie stawki”. Poprawiła się wartość wskaźnika w pięciu regionach Polski. W skali całej Unii Europejskiej w obu badaniach na czele znalazły się kraje skandynawskie: Dania, Szwecja i Finlandia z najwyższymi wartościami Europejskiego Wskaźnika Postępu Społecznego (powyżej 80). Druga grupa państw, w której znalazły się m.in. Niemcy, Francja, Austria, Irlandia, charakteryzuje się wartością wskaźnika w przedziale 65–80. Najniższe wartości utrzymują się w dalszym ciągu w wielu regionach państw Europy Południowo-Wschodniej i na południu Włoch. Podobna sytuacja dotyczy czterech regionów w Polsce, gdzie wartość wskaźnika utrzymuje się na poziomie 55–60.



Mapa 2. Wyniki EU-SPI 2020

Źródło: P. Annoni, P. Bolsi, *The Regional Dimension...*, s. 6.

Na podstawie wyników badania z roku 2020 można dokonać porównań wybranych regionów pod względem wartości określonych komponentów tworzących regionalny wskaźnik postępu społecznego Unii Europejskiej. Na wykresach porównano sytuację Polski i dwóch państw reprezentujących grupę o najwyższych wskaźnikach (Niemcy) i relatywnie niskich (Bułgaria) – wykres 2 i 3.

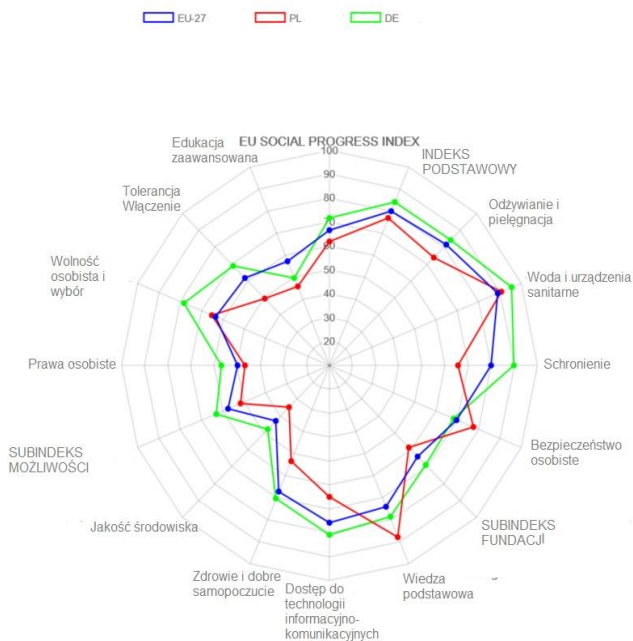


Wykres 2. Regionalny wskaźnik postępu społecznego UE - Polska i Bułgaria w 2020 r.

Źródło: opracowano na podstawie: *Europejski wskaźnik postępu społecznego*, https://ec.europa.eu/translate.google/regional_policy/en/information/maps/social_progress_2020/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc#4 (dostęp: 20.02.2022).

Wykres 3. Regionalny wskaźnik postępu społecznego UE - Polska i Niemcy w 2020 r.

Źródło: opracowano na podstawie: *Europejski wskaźnik postępu społecznego*, https://ec.europa.eu/translate.google/regional_policy/en/information/maps/social_progress_2020/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc#4 (dostęp: 20.02.2022).



Wykres 2 pokazuje, że Polska we wszystkich komponentach osiągnęła wyższy poziom wartości wskaźnika niż Bułgaria i w większości zbliżyła się do przeciętnego poziomu w Unii Europejskiej. W przypadku komponentów „wiedza podstawowa”, „bezpieczeństwo osobiste” wartość tych wskaźników dla Polski jest nawet wyższa niż dla UE.

Natomiast z analizy wykresu 3 wynika, że w porównaniu z zachodnim sąsiadem – Niemcami – Polska wypadła słabiej w większości komponentów. Przewyższa jednak Niemcy, podobnie jak całą Unię Europejską, w kategoriach „wiedza podstawowa” i „bezpieczeństwo osobiste”. Szczególnie duże dysproporcje dotyczyły zaś takich komponentów, jak „wolność osobista” i „schronienie”.

Wyniki badania poziomu regionalnego wskaźnika postępu społecznego Unii Europejskiej świadczą zatem o tym, że Polska zmierza stosunkowo szybko, w porównaniu np. z Bułgarią, do grona państw najbardziej rozwiniętych (Niemcy). Okazuje się, że wysiłki podejmowane przez Polskę skutkują pozytywną skalą przeobrażeń w zakresie modernizacji społecznej.

Zakończenie

Modernizacja polskiego społeczeństwa (i polskiej gospodarki) po 1989 r. przybrała w dużej mierze postać modernizacji imitacyjnej. Miała charakter, jak to określił filozof kultury i polityki Andrzej Szahaj, procesów, które wcześniej zaszły na Zachodzie, a które po 1989 r. zaczęły dokonywać się także w Polsce²². Bardzo szybko okazało się, że funkcjonowanie w ramach gospodarki rynkowej wymaga istnienia rynkowego społeczeństwa²³.

W rezultacie modernizacji społecznej nastąpiło, jak to określił Sztompka, przybliżenie społeczeństwa w sposób zamierzony do modelu nowoczesności – społeczeństwa uznanego za najbardziej rozwinięte²⁴. W efekcie jakość życia Polaków poprawiła się. Wielu z nich zaczęło uczestniczyć w świecie masowej konsumpcji. Poza tym, jak wskazali Andrzej Koźmiński i Piotr Sztompka, jako

²² A. Szahaj, *Jaka modernizacja?* <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/875/A.%20Szahaj%2c%20%20Jaka%20modernizacja.pdf?sequence=1> (dostęp: 25.02.2022).

²³ Szerzej K. Polanyi, *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, Warszawa 2010.

²⁴ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza...*, s. 508.

społeczeństwo wróciliśmy na łono Europy i przestaliśmy być kolonią sowiecką²⁵. Polacy zaczęli funkcjonować w kulturze społeczeństwa kapitalistycznego, otwartego na szeroko pojęte przeobrażenia systemu społeczno-gospodarczego, zwłaszcza na zmiany w obszarze jego architektury instytucjonalnej (instytucji formalnych i nieformalnych).

Źródła i literatura

- Ancyparowicz G.M., *Teorie ekonomiczne Walta W. Rostowa*, Warszawa 1986.
- Annoni P., Bolsi P., *The Regional Dimension of Social Progress in Europe: Presenting the New EU Social Progress Index*, Working Paper, A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP 06/2020.
- Baka W., *Czas reformy*, Warszawa 1986.
- Baka W., *W tyglu transformacji ustrojowej. Szkice i komentarze*, Warszawa 2004.
- Chodak S., *Societal Development. Five Approaches with Conclusions from Comparative Analysis*, New York 1973.
- Dolata M., *Infrastruktura społeczna jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2014, T. XVI, z. 5.
- Europejski wskaźnik postępu społecznego*, https://ec-europa-eu.translate.google/regional_policy/en/information/maps/social_progress/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc (dostęp: 20.12.2021).
- Europejski wskaźnik postępu społecznego*, https://ec-europa-eu.translate.google/regional_policy/en/information/maps/social_progress2020/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc#4 (dostęp: 20.02.2022).
- Koźmiński A.K., Sztompka P., *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Warszawa 2004.
- Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, J. Wilkin, M. Zalesko, Białystok 2012.
- Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Morawski W., *Wprowadzenie: o pojęciu i teorii modernizacji, a także o zawartości książki* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Polanyi K., *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, Warszawa 2010.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001.

²⁵ A.K. Koźmiński, P. Sztompka, dz. cyt.

- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS, Warszawa 2011.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, GUS, Warszawa 2016.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021.
- Romanow Z., „Suwerenność konsumenta” jako problem teorii i ideologii w rozwoju myśli ekonomicznej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, R. XLIII, z. 2.
- Schumpeter J. A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
- Social Progress*, 2016 (europa.eu).
- Szahaj A., *Jaka modernizacja?*, <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/875/A.%20Szahaj%2c%20Jaka%20modernizacja.pdf?sequence=1> (dostęp 25.02.2022).
- Sztompka P., *Dziesięć tez o modernizacji*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 2–3 (24–25).
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2009.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005.
- Wallerstein I., *Koniec świata, jaki znamy*, Warszawa 2004.
- W drodze ku niepodległości. Przemiany modernizacyjne na ziemiach polskich w II połowie XIX i na początku XX wieku*, red. P. Grata, Rzeszów 2019.
- Zalesko E., Zalesko M., *Meandry polskiej ekonomii. Refleksje na kanwie książki „Paradoksy ekonomii”*. Rozmowy z polskimi ekonomistami, „Ekonomista” 2018, nr 3.
- Zalesko M., *Debata o modernizacji w polskiej myśli ekonomicznej II połowy XIX i początku XX wieku* [w:] *W drodze ku niepodległości. Przemiany modernizacyjne na ziemiach polskich w II połowie XIX i na początku XX wieku*, red. P. Grata, Rzeszów 2019.
- Zalesko M., *Ekonomia i historia – rozważania na temat wzajemnych relacji naukowo-badawczych* [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. urodzin*, red. R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, J. Wilkin, M. Zalesko, Białystok 2012.
- Zalesko M., *Humanistyczna perspektywa ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2016, nr 6.
- Zalesko M., *O miejsce historii gospodarczej w naukach ekonomicznych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2012, nr 4 (58).

Social modernisation in the Third Republic of Poland – an economic perspective

Summary

An important issue raised in Polish economic thought at the turn of the 20th and 21st centuries is the problem of modernisation, i.e. the move of the socio-economic system towards modernity. Since 1989 Poland has been undergoing a process of multidimensional systemic transformation, exemplified by broadly understood social modernisation. As a result, the living conditions of society are improving. The process of social modernisation in the 3rd Republic of Poland seems to be an interesting contemporary experiment. It took place evolutionarily, as a result of the opportunities

that opened up for Poland when ties with socialism were broken and our country opened up to relations with the world functioning in a capitalist civilisation. Models for social transformations (social modernization) were drawn from Western European countries and the USA. In this article, applying the principle of methodological eclecticism, i.e. using mutually complementary research tools from various sciences (including economics, history, sociology), an attempt has been made to present the great transformation (illustrating the transition of Polish society functioning under conditions of a socialist economy to conditions characteristic of the capitalist system). Social modernisation was possible as a result of the political and economic transformations taking place in our country, which led to the formation of a relatively modern institutional architecture enabling an improvement in the quality of life of Polish citizens. The changes in the social sphere in Poland that have taken place since the beginning of the systemic transformation are, to a large extent, the result of enormous social effort, but also of the opportunities created as a result of Poland's membership in the European Union.

Key words: modernisation, socialism, capitalism, institutional conditions, European Union

Krzysztof Bochenek

Uniwersytet Rzeszowski

Modernizacja społeczna w ponowoczesności z perspektywy filozoficznej (zarys problemu)

Wprowadzenie

Każda epoka ma swoją specyfikę, która pozwala postrzegać ją jako wyróżniającą się względem tej, która ją poprzedza, i tej, która po niej następuje. Ponieważ specyfika ta uwidacznia się w pełni dopiero w odpowiedniej perspektywie historycznej, jest dziś zbyt wcześnie, aby wskazywać cechy, które adekwatnie identyfikowałyby polską rzeczywistość społeczną z czasu modernizacji na przestrzeni ostatnich kilku dekad. Nie ma jednak przesady w uznaniu, iż ponowoczesność cechują wcześniej nieznane, poważne, szybkie i wielopłaszczyznowe zmiany, trudne w dodatku do jednoznacznej oceny. Zmienna i nieokreślona ponowoczesność, w której nic nie jest już takie samo, domaga się od szybko modernizującego się po 1989 r. polskiego społeczeństwa głębszej refleksji nad faktorem wyznaczającym kierunek tej modernizacji.

Analiza czynników konstytuujących rzeczywistość polskiego czasu modernizacji na przełomie XX i XXI wieku, z konieczności złożona, nie może mieć charakteru konkluzyjnego i zamkniętego. Trudno nie zauważyć, iż z różnych względów mamy w tej kwestii do czynienia z mocno odmienną oceną tych samych zjawisk. W zmianach, w których część szeroko rozumianych środowisk opiniotwórczych widzi nowe szanse i nadzieje, inna ich część dostrzega czynniki kryzysu i regresu, a nie modernizacji. Z perspektywy nacechowanej arystotelesowskim umiarem ponowoczesność zdaje się uaktywniać faktory, które należy uznać za niepokojące. Niesie ona bowiem ze sobą tendencje ideowe, które destruując dotąd ustalone preferencje, nie proponują właściwie niczego w ich miejsce. Kilka z nich: problemy z tożsamością człowieka ponowoczesnego, kryzys wspólnoty, proces laicyzacji, pozbawienie rozwoju technologicznego odniesień etycz-

nych, zmiany w obrębie aksjologicznym, deprecjacja sensu pracy, stanowi przedmiot analiz w niniejszej publikacji.

Kim jest ponowoczesny człowiek?

Nie sposób opisywać i oceniać modernizacji, którą przechodzi od kilku dekad Polska, jeśli nie podejmie się fundamentalnej refleksji nad tożsamością człowieka, który w różnym stopniu tej modernizacji podlega, zazwyczaj nie mając na jej przebieg większego wpływu. Pochylając się nad tożsamością człowieka w ponowoczesności, można dostrzec tendencje do depersonalizacji bytu ludzkiego zarówno w sferze preferowanych idei, jak i zwyczajnej pragmatyki życiowej. Spłycając istotę człowieka jako osoby poprzez negowanie jego płaszczyzny duchowej, a wręcz odrzucanie transcendencji przekraczającej obszar konsumpcji, afirmuje się w istocie jego mocno reistyczną wizję. W ramach tego typu tożsamości nie ma zbyt wiele przestrzeni na cierpienie, cielesne braki i na starość, generującą je w naturalny sposób. Człowiek ponowoczesny, preferując przyjemność, młodość i witalność, w starości widzi raczej „patologię”, a nie etap życia, w którym zachowując często zdrowie, można zbierać owoce swojej wcześniejszej pracy i zaangażowania. W klimacie ideowym eksponującym użyteczność człowieka nie tylko ludzie starsi, ale także niepełnosprawni czy też zwyczajnie życiowo niezaradni mogą czuć się nieprzydatni z punktu widzenia modernizującego się społeczeństwa.

W ramach formułowanych dziś modeli tożsamości, zwłaszcza przez popularną kulturę konsumpcyjną, fundamentem dla „ja” współczesnego człowieka pozostaje jego ciało. Kultura ta, depersonalizując, a wręcz ogłupiając człowieka, koncentruje się na jego cielesności i związanych z nią popędach i emocjach, preferując hedonizm¹. Wyznacza zarazem obowiązujący perfekcyjny wizerunek cielesności i z tym związany styl życia, w ramach którego koniecznością stają się liczne zabiegi pielęgnacyjne, a właściwie „reżimy ciała”, niemające wiele wspólnego z chrześcijańską cnotą wstrzemięźliwości.

Współczesną niechęć człowieka do zajmowania się swoją istotą dobrze wyrażał już M. Buber, który doszedł do wniosku, że refleksja nad taką trudną

¹ Zob. H. Arendt, *Między czasem minionym a przeszłym. Osiem ćwiczeń z myśli politycznej*, tłum. M. Godyń, W. Madej, Warszawa 1994, s. 249.

kwestią „przytłacza go szybko, wyczerpuje, i zrezygnowany dyskretnie wycofuje się, aby rozmyślać nad wszystkimi innymi rzeczami na niebie i ziemi z wyjątkiem człowieka lub też aby dzielić człowieka na fragmenty, którymi można zajmować się osobno w sposób mniej problematyczny, mniej wymagający i mniej zobowiązujący”². Niestety, rezygnując z tych poszukiwań, nie będziemy w stanie zbudować świata naprawdę zmodernizowanego, a więc respektującego dobro każdego bez wyjątku człowieka.

Kryzys poczucia wspólnotowości

Każdy z nas od początku swojego istnienia, z rosnącym stopniem intencjonalności, nawiązuje relacje interpersonalne, konstytuując różne wspólnoty i społeczności. Mimo że relacje te stanowią zasadniczą ludzką potrzebę, dojrzałość w tym obszarze nie przychodzi łatwo i trzeba do niej nieustannie dorastać. Nawet najlepiej zorganizowane i modernizujące się społeczności działają jednak w pełni efektywnie dopiero wtedy, gdy współtworzące je jednostki będą wewnątrznie przekonane do życia wspólnotowego i opartego na określonych wartościach i zasadach. Naturalne niejako trudności w tym obszarze potęgują się w ponowoczesnym świecie, gdyż jego istotnym symptomem jest poważny kryzys więzi międzyludzkich. W obrębie niedookreślonej ponowoczesnej rzeczywistości w strukturach społecznych, a właściwie formułowanych w ich ramach normach, rolach społecznych czy też wartościach, zachodzą znaczące zmiany, wpływające bezpośrednio, często destrukcyjnie, na ich funkcjonowanie³.

Trudno przeoczyć, że relacje społeczne zdają się dziś w coraz większym stopniu odzwierciedlać poglądy T. Hobbesa i J.J. Rousseau, widzących w człowieku byt ze swej natury skrajnie egoistyczny i antyspołeczny, który tylko z rozsądku oraz dla własnej korzyści konstruuje jakieś wspólnoty⁴. Do istoty postępującej w ponowoczesności indywidualizacji, implikowanej tym faktorem, należy osłabianie więzi międzyludzkich, instytucjonalnych fundamentów, a nawet naturalnych przeciw odruchów empatycznych czy solidarno-

² M. Buber, *Problem człowieka*, tłum. J. Doktor, Warszawa 1993, s. 3.

³ Zob. P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 24.

⁴ Zob. P. Nowakowski, *Rousseau [w:] Powszechna encyklopedia filozoficzna*, t. 8, Lublin 2007, s. 828–829.

ściowych. Indywidualizm ten może nieść ze sobą pozytywne skutki, wyzwalaając np. w wielu jednostkach ich osobowy dynamizm, lecz często sprzyja tworzeniu się niepokojącej kultury separacji, w ramach której człowiek staje się samotną monadą⁵. Chociaż powstają dziś, co godne uwagi, liczne instytucje i fundacje realizujące szeroko rozumiane zadania z obszaru opieki, to rosnący indywidualizm implikuje często dramatyczny zanik poczucia społecznej, a nawet rodzinnej solidarności⁶. W konsekwencji serca współczesnych, egoistycznych konsumpcjonistów stają się, jak pisze papież Franciszek, coraz bardziej puste⁷. Nie chcą oni innym ludziom niczego „dawać” i budować trwałych więzi, nawet jeśli skutkuje to stanem permanentnego smutku. Wchodzą w relacje z innymi ludźmi, ale dla pozbawionych personalnej głębi doraźnych celów, unikając odpowiedzialności i zobowiązań. Utrwala się rodzaj życia quasi-wspólnotowego, który nazwać można rojem, gdzie jak pisze Z. Bauman, wszyscy są tacy sami, robią to samo, ale jednocześnie żyją w odosobnieniu. W tworzących się wspólnotach okolicznościowych, przejściowych, „szatniowych” czy też „wieszakowych” nie ma mowy o pełnym zaangażowaniu tworzących je osób⁸. Wręcz z tym, jak w społeczeństwie, również polskim, utrwała się paradygmat konieczności preferowania osobistego „szczęścia” i przestrzeni „wolności”, ujawnia się strach przed odroczeniem aspiracji osobistych, np. odnoszących się do pracy ze względu na wchodzenie w struktury małżeńskie czy rodzinne. Rośnie też niechęć do angażowania się w działania społeczne, a patriotyzm staje się raczej przedmiotem sporów politycznych niż okazją do dyskusji o działaniach dla dobra ojczyzny czy narodu. Trudno zresztą nie dostrzec, że głównymi przegranymi w postępującym procesie globalizacyjnej modernizacji są właśnie państwa narodowe. Przestają one być bowiem decydującym podmiotem, np. w dziedzinie gospodarczej, gdzie dominują ponadnarodowe koncerny, które jedynie w ograniczonym stopniu można kontrolować. Ponowoczesny człowiek, zwolniony w znacznej mierze z zobowiązań rodzinnych, społecznych czy narodowych, ciesząc się swoimi indywidualnymi sukcesami, nie jest więc często w stanie uznać się za spełnionego.

⁵ G. Marcel, *Homo viator. Wstęp do metafizyki nadziei*, tłum. A. Podsiad, Warszawa 1984, s. 117–118.

⁶ Zob. A. Aldridge, *Konsumpcja*, tłum. M. Żakowski, Warszawa 2006, s. 86–87.

⁷ Zob. Franciszek, 2015, *Encyklika Laudato si poświecona trosce o wspólny dom*, Wrocław 2015, nr 204 (dalej cyt. LS).

⁸ Zob. Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, tłum. T. Kunz, Kraków 2003, s. 308–309.

Procesy laicyzacyjne

Dążenie do modernizacji, respektujące wierność najwyższemu, a więc i trudnym do zrealizowania wartościom, w oczywisty sposób było do niedawna skorelowane przede wszystkim z religią. Ponowoczesność niesie jednak ze sobą idee i zjawiska sprzyjające ostatecznemu rozbratowi ze światem, który zdawał się być dany ludziom raz na zawsze. Niezmiennność tego świata gwarantowała i uprawomocniała osoba Stwórcy określającego cały system społeczny i aksjologiczny. Procesy laicyzacji, wciąż postępującej w pluralistycznej ponowoczesności, a implikujące osłabienie wpływu religii na kształtowanie sensu życia znacznej części współczesnych społeczeństw, dostrzegają też myśliciele zorientowani religijnie. Wpływowy hierarcha katolicki Walter Kasper dochodzi wręcz do wniosku, że największym dramatem naszej epoki jest rysująca się coraz wyraźniej przepaść między wiarą a nowoczesną kulturą⁹. W pluralistycznym społeczeństwie dochodzi nie tylko do pomijania wiary w codziennym życiu, ale i do zanikania religijnych rytuałów, które przez wieki kształtowały życie społeczne. Wprawdzie i w Polsce do przeszłości przeszedł już ateizm negujący istnienie Boga oraz religii z perspektywy marksizmu, lecz zastępuje go ta wersja ateizmu, która już od dawna realizuje się w rozwiniętych państwach Zachodu. Do jego typowych cech trzeba zaliczyć odrzucenie transcendentnego wymiaru człowieczeństwa, brak potrzeby prowadzenia życia religijnego, przynajmniej w sensie instytucjonalnym, a także skłonność do eliminacji religii z przestrzeni publicznej.

Po 1989 r. również w Polsce ujawniają się symptomy mniej czy bardziej skrywanego zaprzeczania transcendentnym korzeniom religii i Kościołów i wskazywania na inne drogi „zbawienia” człowieka. W modernizujących się społeczeństwach Kościoły stają się instytucją jak wszystkie inne, a sferą „odpowiednią” dla ich misji ma być życie prywatne albo prowadzenie działalności charytatywnej¹⁰. Odrzucający Boga, ale wciąż doświadczający bytowej przygodności człowiek stara się uchwycić się jakiegoś innego dobra, np. postępu

⁹ Zob. W. Kasper, *Postmoderne Dogmatik? Zu einer neueren nordamerikanischen Grundlagendiskussion*, „Communio” 1990, 19, s. 298–306.

¹⁰ Zob. K. Dobbelaere, *Sekularyzacja. Trzy poziomy analizy*, tłum. R. Babińska, Kraków 2008, s. 55.

technicznego, które nadałoby jakąś wartość i sens jego egzystencji. Pogłębia się przy tym przekonanie, że w samym człowieku, obdarzonym nieograniczonymi możliwościami i taką samą wolnością, istnieją zasoby wystarczające do osiągnięcia tak pożądanego przez niego szczęścia.

Nawet jeśli dla znacznej części Polaków wartości skorelowane z religią wciąż odgrywają jeszcze dosyć ważną rolę, to jednak stopniowo poszerza się i tu poziom sekularyzacji¹¹. W dodatku religijność dużej części polskiego społeczeństwa zdaje się selektywna, jeśli nie „schizofreniczna”, a brak aksjologicznej jednoznaczności znacznej liczby wierzących ujawnia się szczególnie mocno w sferze seksualności, biznesu czy relacji społecznych naznaczonych konotacjami etycznymi. Trudno w dodatku przeoczyć, że substytutami chrześcijańskiego nieba stają się coraz częściej takie „wartości”, jak” sława, sukces, rozgłos, a więc wszystko to, co gwarantuje choćby mały przypis w księdze historii, namiastkę nieśmiertelności¹².

W ponowoczesnej wersji celem świeckiej pielgrzymki nie jest już zbawienie duszy, lecz urzeczywistnienie możliwości zawartych w namacalnym, tak bardzo przecież realnym świecie przyrodzonym. Człowiek staje się tu „nomadą bez wytyczonej drogi”, dionizyjsko usposobionym wagabundą, dla którego z rzeczy i relacji ulotniła się wszelka ważkość¹³. Niewiele ma on wspólnego z biblijnym Abrahamem wędrującym przez niezmierzone stepy w stronę nieznanej, lecz obiecaniej przez Boga ziemi. Wędrowka nomady ponowoczesnego nie ma celu, gdyż żadna Ziemia Obiecana nie nadaje sensu podejmowanym przez niego wysiłkom¹⁴. Nękanym jest wprawdzie licznymi lękami, lecz nie chce słuchać kaznodziei rozprawiających o jego słabościach i grzechach, tak samo jak i o „trudnych” kwestiach: cierpieniu, śmierci czy przemijaniu. Skłania się więc do tych narracji, które utożsamiają sens życia z subiektywnym szczęściem, doznawaniem przyjemności czy też po prostu z dążeniem do podwyższania swojego społecznego statusu, dochodu, a wreszcie i władzy.

¹¹ Zob. R. Boguszewski, *Religia i religijność Polaków w zmieniającym się społeczeństwie. Studium socjologiczne*, Toruń 2012, s. 5–10.

¹² Zob. D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1998, s. 272–273.

¹³ Zob. J. Metz, *Teologia wobec cierpienia*, tłum. J. Zychowicz, Kraków 2008, s. 111.

¹⁴ Zob. J. Życkiński, *Bóg postmodernistów*, Lublin 2001, s. 58.

Warto jednak wspomnieć, że nawet jeśli maleje wpływ Kościołów na różne sfery życia politycznego i społecznego, to nie oznacza to zaniku wiary jako takiej. Wystarczy zwrócić uwagę na rozwój katolicyzmu w Afryce i popularność ruchów charyzmatycznych w obrębie różnych Kościołów, również katolickiego. Nie sposób też przeoczyć siły protestantyzmu w Stanach Zjednoczonych i w Ameryce Południowej, odwołujących się do Ewangelii, czy też ożywienia ruchu metodystycznego w Anglii¹⁵. Religia, pozostając w ustawicznym ruchu, również w polskim społeczeństwie przybiera rozmaite formy, adaptując się w pewien sposób do wymogów ponowoczesności, a sekularyzacja i desekularyzacja to etapy tego dynamicznego procesu¹⁶. W ramach płynnej ponowoczesności religijność przybiera formy odmienne od wcześniejszych, stałych i zakotwiczonych w instytucjach kościelnych, a współcześni ludzie nierzadko poszukują *sacrum* na rozmaitych ścieżkach, niekiedy zaskakujących.

Relatywistyczna aksjologia konsumpcjonizmu

Skoro wartości budują duchowe struktury człowieka będącego ich nośnikiem, to brak obiektywnego systemu aksjologicznego w oczywisty sposób go destrukuuje, w wymiarze jednostkowym i społecznym. Przemiany w obszarze wartości uwidaczniające się w ponowoczesnych społeczeństwach muszą więc budzić niepokój, również z perspektywy kierunku procesów modernizacyjnych. W społeczeństwach laicyzujących się pojawiają się równorzędnie niezliczone „aksjologie” i związane z nimi „wartości”, adekwatne dla społeczeństw pluralistycznych, a więc nieodnoszące się do jednej zasady nadrzędnej. Preferowane wartości odzwierciedlają raczej moment doraźnej organizacji społeczeństwa, sprzyjając konstytuowaniu się niezliczonej liczby prywatnych systemów aksjologicznych, a więc z zasady naznaczonych relatywizmem. Preferowana często teza o konfliktowej naturze wartości, wraz z przekonaniem o niemożliwości ich uzasadniania, pełni przy tym „użyteczną” rolę. Dzięki swojej enigmatyczności ułatwia bowiem rezygnację z wartości trud-

¹⁵ Zob. J. Mariański, S.A. Wargacki, *Płynne sacrum w społeczeństwie ponowoczesnym*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne KUL” 2016, nr 17, s. 14–21.

¹⁶ Zob. D. Krok, *Psychologiczna koncepcja poszukiwania sacrum w religijności i duchowości*, „Analecta Cracoviensia” 2012, nr 44, s. 39–53.

niejszych na rzecz tych łatwiejszych. Z punktu widzenia personalizmu to zjawisko postępującego negowania moralności heteronomicznie konstytuowanej, aspirującej do obiektywnej, jawi się jako zupełnie dramatyczne, i to nie tylko w odniesieniu do wiary, ale i do całokształtu życia społecznego, zwłaszcza w sferze moralności.

Działając w swego rodzaju aksjologicznej próżni, w modernizujących się społeczeństwach arbitralnie kreuje się normy postępowania, wybierając swoją własną „moralność”. Odrzucenie tradycyjnego moralnego „powinno się”, wraz z głoszącymi je autorytetami społecznymi, z Kościołem na czele, dla części modernizującego się społeczeństwa staje się warunkiem zaistnienia dojrzałej moralności. Uznaje się tu bowiem, że w minionych wiekach, gdy funkcjonował transcendentny sens życia, moralność była jedynie dosyć prymitywną syntezą kombinacji przymusu, strachu, kary, miłości i perswazji. Dopiero rozproszenie tej etycznej zasłony dymnej przesłaniającej rzeczywistość kondycję moralną człowieka daje szansę na to, aby stanąć oko w oko z „nagą prawdą” moralnych dylematów wyłaniającą się z doświadczeń życiowych¹⁷. Dopiero po odrzuceniu kodeksów etycznych, zanegowaniu etosów odwołujących się do uniwersalnych norm i wartości będziemy mogli, czy też musieli, stanąć oko w oko z niedającym się już ukryć czy zamazać faktem naszej moralnej autonomii.

W polskim społeczeństwie, które przez dekady funkcjonowało w warunkach permanentnego niedoboru towarów i usług, postawy konsumpcyjne w rewolucyjnym tempie stały się wiodącym stylem życia. Nieznane wcześniej możliwości technologiczne, ułatwiając swobodną cyrkulację towarów i kapitału oraz sprzyjając wzrostowi mobilności konsumentów, implikują kształtowanie się skali doznań o wręcz nieograniczonej intensywności¹⁸. Odniesienia metafizyczne ustępują miejsca pseudoeschatologii konsumpcji, szeroko pojętemu „wiecznemu” konsumowaniu, bez żmudnego poszukiwania obiektywnych wartości¹⁹. Ze sprzedawania i kupowania towarów czyni się niemal religijny rytuał, a w konsumowaniu poszukuje się już nie tyle przyjemności zmysłowych, ile „duchowej” satysfakcji. Tak jak społeczeństwo średniowiecza znajdowało oparcie dla swojej równowagi w Bogu i w Diable, nasze opiera się

¹⁷ Zob. Z. Bauman, *Etyka ponowoczesna*, Warszawa 1996, s. 24.

¹⁸ Tenże, *Socjologia*, Poznań 2004, s. 220–221.

¹⁹ Zob. A. Aldridge, *Rynek*, Warszawa 2006, s. 13.

na konsumpcji i jej jednoczesnym potępieniu. O ile jednak wokół pojęcia diabła mogły przynajmniej tworzyć się herezje i sekty czarnej magii, o tyle w świecie dobrobytu nie ma już miejsca nawet na herezję²⁰. To konsumpcja przejmując rolę diabła, opanowując wszelkie sfery życia, zmieniając człowieka i odbierając mu możliwość podejmowania decyzji. Liczne i coraz efektywniej urządzone sklepy czy też restauracje tracą często swój zwykły charakter i stają się miejscami, do których ludzie udają się już nie po to, aby załatwić naturalne potrzeby, lecz praktykować coraz bardziej wyrafinowaną i rozbudowaną konsumerską „religię”. „Religia” ta ma już swoje niezliczone „fundamenty”, nabierające wymiaru pseudotranscendentnego.

Modernizacja technologiczna z perspektywy etycznej

Nieustanny postęp techniczny bez wątpienia przyczynił się do modernizacji w obszarze życia gospodarczego, a zwłaszcza wzrostu dobrobytu materialnego ludzkości. Trudno jednak przeoczyć, że wciąż dominujący duch scjentyzmu, skorelowanego z niewyobrażalnym wprost rozwojem technologicznym, skłania do jednowymiarowego spojrzenia nawet na to, co w oczywisty sposób jest wielowymiarowe, mechanizując i redukując człowieka, a także spłycając samą istotę procesów modernizacyjnych. Wielu współczesnych ludzi zdaje sobie przy tym coraz wyraźniej sprawę ze złudności nadziei na przezwyciężenie poprzez naukę i technikę chorób, cierpień, a tym bardziej śmierci. Pomimo tego, że dzięki technice współczesny człowiek „bywa” tak oczekiwanym nadczłowiekiem, to jednak zazwyczaj jest istotą mocno zagubioną, być może nawet bardziej niż ten z epok poprzednich, „zacofanych” z jego perspektywy. Egzystuje bowiem, a raczej jeszcze do niedawna egzystował, w perspektywie wcześniej nieznannej iluzji, iż może jak demiurg sprawować kontrolę nad swoim losem²¹. Zdaje się bowiem nie wierzyć już w to, że dzięki zdobyczom nauki zapanuje nad swoim losem, osiągając wymarzony wieczny raj. Rozwój techniczny bez formacji etycznej człowieka, jego wzrastania wewnętrznego, nigdy nie będzie jednak prawdziwym postępem, lecz raczej źródłem zagrożenia dla człowieka i całego

²⁰ Zob. J. Baudrillard, *Spółczesność konsumpcyjna. Jego mity i struktury*, Warszawa 2006, s. 275.

²¹ E. Fromm, *Mieć czy być?*, tłum. J. Karłowski, Poznań 2018, s. 232.

świata, co uwidacznia kryzys ekologiczny. Ponowoczesny „antropocentryzm”, mający u swej genezy swego rodzaju technokratyczną egzaltację, sprzyja bowiem postawieniu techniki ponad rzeczywistością przyrodniczą i ludzką. Dysproporcja między wielkim rozwojem techniki a etycznym niedorozwojem ludzi posługujących się nią pozostaje dziś jedną ze słabości ponowoczesności, zwłaszcza właśnie w obszarze modernizacji. Nowe technologie, nie sprzyjając raczej wewnętrznemu rozwojowi człowieczeństwa czy też szukaniu przez niego głębszego sensu rzeczywistości, zdają się „sakralizować” to, co ulotne i powierzchowne²². Sam postęp nie zrodzi zmodernizowanego społeczeństwa ani też lepszego, nowego człowieka, gdyż pozostaje on taki sam zarówno w warunkach pierwotnych, jak i w warunkach ogromnego rozwoju technicznego. Nie wznosi się on na wyższy poziom człowieczeństwa przez samo korzystanie z coraz doskonalszych narzędzi.

Deprecjacja sensu pracy

Z perspektywy personalizmu truizmem jest stwierdzenie, że poprzez pracę człowiek modernizuje nieustannie otaczającą go rzeczywistość, ale też urzeczywistnia w pełni siebie jako człowieka, niejako bardziej nim się stając. Trudno jednak przeoczyć, że już u progu nowożytności w pracy zaczęto widzieć przede wszystkim sposób na podporządkowanie człowiekowi świata i zdobywanie źródeł utrzymania. Zarzucając ludziom z minionych wieków nadmierne zwrócenie się ku kontemplacji przy lekceważeniu działania, przedstawiciele renesansu, z Franciszkiem Baconem na czele, uznali ją za przyczynę wielowiekowego braku postępu ludzkości. W miejsce zbędnej, jak sądzono, kontemplacji zaczęto preferować działanie i związaną z nim ciągłą zmianę, przynajmniej tym czynnikom wręcz prerogatywy boskie. Konsekwencją tej sytuacji jest uwidaczniające się dzisiaj także w Polsce, „nadrabiającej” w tym obszarze zapóźnienia, zjawisko instrumentalizacji pracy, która staje się w pierwszym rzędzie środkiem do realizacji konsumpcyjnych interesów.

W dodatku wciąż zwiększająca się w ponowoczesności automatyzacja pracy, ściśle związana z modernizacją, zupełnie zmienia nie tylko samą pracę, ale i całe życie społeczne. Dużo zależy tutaj oczywiście od decyzji politycznych, ale wydaje się, że w przyszłości, i to wcale nie tak dalekiej, będziemy

²² Zob. LS 105–118.

funkcjonować według algorytmu 20:80. Oznacza on, że w światowej gospodarce potrzeba będzie jedynie 20% ludności zdolnej do podjęcia pracy²³. Czymś oczywistym w tych okolicznościach będzie albo sprzyjanie depopulacji, albo taka organizacja pracy, która przez zmniejszenie jej wymiaru odwróci wspomniane wyżej proporcje. Wymagałoby to jednak rozbudowania na jeszcze szerszą skalę, niż ma to miejsce już dzisiaj, ogromnego przecież systemu świadczeń socjalnych. W celu utrzymania zaś w ryzach przeważającej uboższej części ludzkości, w oczywisty sposób sfrustrowanej swoją mało satysfakcjonującą sytuacją, czymś niezbędnym będzie dostarczanie jej przez kulturę masową rozrywek i odpowiedniego pożywienia.

Zakończenie

Dzięki rozwojowi nauki w XIX stuleciu doszło do swego rodzaju „odczarowania świata”, które miało umożliwić, jak pisał M. Weber, przejście od społeczeństwa tradycyjnego do nowoczesnego²⁴. W ponowoczesności jednak, właściwie zaprzeczającej racjonalizmowi Oświecenia, postuluje się demitologizujące i krytyczne kroczenie po jego śladach, negujące istnienie obiektywnego sensu świata i jego teleologicznej wizji. W niespodziewany sposób z modernizacją postępuje zubożenie ludzkiej refleksji przez usunięcie z jej horyzontu fundamentalnych pytań związanych z sensem życia człowieka. Negując racjonalność świata, a także i swoją, człowiek staje wobec kwestii odnalezienia sensu swego życia coraz bardziej bezradny. Nie wiedząc zaś, w jakim celu pojawił się na świecie i dlaczego nieuchronnie musi go opuścić, w oczywisty sposób nie jest w stanie realizować tego, z czym na co dzień musi się mierzyć, również w sferze modernizacji. Skoro zaś prawdziwe jest tylko to, w co jest nam wygodnie wierzyć, to należy przygotować się na absolutny prymat subiektywności oraz relatywizmu, który niesie ze sobą brak jakiegokolwiek archimedesowego punktu oparcia.

Paralelnie do mocno spłyconych wersji sensu ludzkiej egzystencji w dużej części wysoce zmodernizowanych społeczeństwach narasta silne, antytetyczne

²³ Zob. H.P. Martin, H. Schumann, *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, tłum. M. Zubyra, Wrocław 1999, s. 8–9.

²⁴ Zob. M. Weber, *Nauka jako zawód i powołanie* [w:] tegoż, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Egel, Warszawa 1989, s. 47–48.

niemał względem wysokiego stopnia tej modernizacji, poczucie fatalizmu²⁵. Kiedy bowiem już wszystkie nasze pragnienia zaspokoi rynek, a nasze życie zostanie sprowadzone do zarabiania oraz wydawania pieniędzy, jak konstatuje smutno Bauman, „staniemy się najbardziej nieszczęśliwymi, samotnymi i absurdalnymi stworzeniami na świecie”²⁶. Przeistoczmy się w więźniów popkultury kwestionujących siłę rozumu i podążających inercyjnie za namiętnościami i emocjami. Retoryczne pozostaje pytanie, czy można jednak rezygnować z prób zrozumienia otaczającej nas rzeczywistości i siebie – czy kantowską zasadę „miej odwagę korzystać z rozumu” da się zastąpić tą preferowaną dziś: „miej odwagę korzystać ze swej wolności”?

Z odwagi tego typu płynie bowiem przekonanie, bliskie postmodernizmowi, iż antyracjonalizm i antydogmatyzm mogą być przydatne do odnawiania jakiegoś „sensu” rzeczywistości w bezsensie, absurdzie i nihilizmie. Negując istnienie jakiejkolwiek metafizyki, religijnej czy też fundowanej filozoficznie, proponuje się różnego typu metanarracje, które mogą uwodzić pozorną głębią, lecz w istocie pozostają wywodem, z którym trudno nawet polemizować. Nie są one w stanie zaproponować człowiekowi wizji sensu jego egzystencji ani skonstruować poważnej propozycji w obszarze istoty modernizacji, którą powinien kształtować człowiek.

Źródła i literatura

Aldridge A., *Konsumpcja*, tłum. M. Żakowski, Warszawa 2006.

Aldridge A., *Rynek*, Warszawa 2006.

Arendt H., *Między czasem minionym a przeszłym. Osiem ćwiczeń z myśli politycznej*, tłum. M. Godyń, W. Madej, Warszawa 1994.

Baudrillard J., *Spółeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, Warszawa 2006.

Bauman Z., *Etyka ponowoczesna*, Warszawa 1996.

Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, tłum. T. Kunz, Kraków 2003.

Bauman Z., *Socjologia*, Poznań 2004.

Bauman Z., *Wiek kłamstwa*, wywiad udzielony J. Żakowskiemu, „Polityka” 2004, nr 50.

²⁵ Zob. J. Żyćński, *Duchowość chrześcijańska wobec wyzwań postmodernizmu w perspektywie encykliki „Fides et ratio”* [w:] Jan Paweł II, *Fides et ratio. Tekst i komentarze*, red. T. Styczeń, W. Chudy, Lublin 2003, s. 104–106.

²⁶ Z. Bauman, *Wiek kłamstwa*, wywiad udzielony J. Żakowskiemu, „Polityka” 2004, nr 50, s. 7.

- Bell D., *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1998.
- Boguszewski R., *Religia i religijność Polaków w zmieniającym się społeczeństwie. Studium socjologiczne*, Toruń 2012.
- Buber M., *Problem człowieka*, tłum. J. Doktor, Warszawa 1993.
- Dobbelaere K., *Sekularyzacja. Trzy poziomy analizy*, tłum. R. Babińska, Kraków 2008.
- Franciszek, 2015, *Encyklika Laudato si poświęcona trosce o wspólny dom*, Wrocław 2015.
- Fromm E., *Mieć czy być?*, tłum. J. Karłowski, Poznań 2018.
- Kasper W., *Postmoderne Dogmatik? Zu einer neueren nordamerikanischen Grundlagentendiskussion*, „Communio” 1990, nr 19.
- Krok D., *Psychologiczna koncepcja poszukiwania sacrum w religijności i duchowości*, „Analecta Cracoviensia” 2012, nr 44.
- Marcel G., *Homo viator. Wstęp do metafizyki nadziei*, tłum. A. Podsiad, Warszawa 1984.
- Mariański J., Wargacki S., *Płynne sacrum w społeczeństwie ponowoczesnym*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne KUL” 2016, nr 17.
- Martin H., Schumann H., *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, tłum. M. Zubyra, Wrocław 1999.
- Metz J., *Teologia wobec cierpienia*, tłum. J. Zychowicz, Kraków 2008.
- Nowakowski P., Rousseau [w:] *Powszechna encyklopedia filozoficzna*, t. 8, Lublin 2007.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005.
- Weber M., *Nauka jako zawód i powołanie* [w:] tegoż, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Egel, Warszawa 1989.
- Życiński J., *Bóg postmodernistów*, Lublin 2001.
- Życiński J., *Duchowość chrześcijańska wobec wyzwań postmodernizmu w perspektywie encykliki „Fides et ratio”* [w:] Jan Paweł II, *Fides et ratio. Tekst i komentarze*, red. T. Styczeń, W. Chudy, Lublin 2003.

Social modernisation in post-modernity from a philosophical perspective (problem outline)

Summary

The analysis of factors constituting the reality of the Polish modernisation period at the turn of the 20th and 21st centuries is complex. Therefore, it cannot be closed. For various reasons, the same phenomena are assessed differently in this respect. Some of the broadly defined opinion formers see in them new opportunities for society, while others perceive factors of crisis and regression. From the perspective of Aristotelian moderation, postmodernity is created by factors which should be regarded as alarming. For it brings with it ideological tendencies that destroy hitherto

established preferences, without actually proposing anything in their place. A few of them: problems with the identity of postmodern man, the crisis of community, the process of laicisation, depriving technological development of ethical references, changes in the axiological framework, depreciation of the sense of work, constitute the subject of analyses in this publication.

Key words: modernization, postmodernity, axiology, society, change, human identity, philosophical analysis

Aleksander Bobko
Uniwersytet Rzeszowski

Przemiany społeczno-polityczne w Polsce po 1989 roku w perspektywie etycznej

Proces transformacji ustrojowej, który dokonał się w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r., to zapewne jedno z ciekawszych zjawisk współczesnej historii politycznej, ale również historii idei. Było bowiem coś bezprecedensowego w tym, że brutalny system polityczny, który przez kilka dekad bezwzględnie tłamsił wolność całych narodów, został w stosunkowo krótkim czasie rozmontowany i to praktycznie w całkowicie pokojowy sposób. Złożyło się na to wiele przyczyn – proces pokojowych przemian można analizować pod kątem mechanizmów politycznych, ekonomicznych, społecznych. Warto jednak, bez wpadania w nadmierny patos, uwzględnić także perspektywę etyczną, która w tym przypadku wydaje się mieć szczególne znaczenie.

W historii europejskiej kultury istnieje tradycja interpretowania wydarzeń politycznych, a nawet dziejów ludzkości w kategoriach walki dobra ze złem. Spotykamy ją nie tylko w greckiej mitologii, w religii, ale także w dziełach filozofów. Przykładowo Platon, prowadząc rozważania na temat kondycji człowieka – istoty złożonej z duszy i ciała – rysował ją jako rezultat upadku duszy przebywającej w sposób naturalny w świecie idei (dobra) w materię. Historia człowieka (a tym samym ludzkości) staje się zatem walką o wyzwolenie duszy z okowów cielesności (zła) i dążeniem do powrotu w sferę wiecznego dobra, prawdy i piękna. Eschatologiczna perspektywa jest jeszcze silniej obecna w filozofii chrześcijańskiej. Znakomitym tego przykładem jest myśl św. Augustyna. Ten wielki doktor Kościoła katolickiego, tocząc spory z manicheizmem – doktryną głoszącą ostateczny triumf zła nad dobrem – wypracował kluczowe dla chrześcijaństwa kategorie nadziei, łaski oraz Państwa Bożego, w ramach którego dobro ma zapanować nad złem. W filozofii nowożytnej i współczesnej taki sposób myślenia traci na znaczeniu, ale wbrew pozorom

nie zostaje całkowicie zarzucony. Przykładem może być myśl wielkiego przedstawiciela europejskiego oświecenia I. Kanta. W końcowej fazie tworzenia swojego systemu zarysowuje on perspektywę moralnego rozwoju człowieka – istoty rozumnej – interpretując ów rozwój jako „stałe postępujący wysiłek dobrego pryncypium, by zgodnie z prawami cnoty zaprowadzić w ludzkim rodzie jedną władzę i jedno królestwo, które ogłasza zwycięstwo nad złem i pod swoim panowaniem zapewnia światu wieczny pokój”¹. Oświeceniowa idea dorastania człowieka i ludzkości do poziomu istot rozumnych może być zatem interpretowana jako proces przewyższania zła przez działanie dobra, czego zwieńczeniem jest wymarzony stan wiecznego pokoju.

W nawiązaniu do tej tradycji zderzenie „wolnego świata” z komunizmem może być także rozumiane jako przykład odwiecznej walki dobra ze złem. Bardzo konkretnym wyrazem odwołania się do tego sposobu myślenia było słynne wystąpienie prezydenta USA Ronalda Reagana w Orlando na Florydzie 8 marca 1983 r.² Mówił w nim wprost o „ZSRR jako agresywnym działaniu imperium zła”, a walkę z komunizmem, którego narzędziem był ówczesny wyścig zbrojeń, interpretował jako „walkę prawdy z kłamstwem i dobra ze złem”. Te słowa były ważną inspiracją dla krajów Europy Wschodniej, które stanowiły wówczas część sowieckiego imperium.

W niniejszym opracowaniu spróbuję spojrzeć na współczesne przemiany ustrojowe w Polsce właśnie z takiej perspektywy i zinterpretować je jako proces, w którym ogromną rolę – przynajmniej do pewnego momentu – odgrywały idee i wartości moralne. W prowadzonej analizie istotne będzie odwoływanie się do wybranych symbolicznych wydarzeń, dokumentów, postaci, w których niejako konkretyzuje się etos dokonanej społecznej transformacji.

Solidarność jako wyraz moralnego sprzeciwu wobec komunizmu

W Polsce lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku poczucie życia w jakimś rodzaju zdemoralizowanej publicznej przestrzeni było swoistą oczywistością. Komunizm dawał początkowo złudną obietnicę budowy spr-

¹ I. Kant, *Religia w obrębie samego rozumu*, tłum. A. Bobko, Kraków 1993, s. 154.

² R. Reagan, Przemówienie w Orlando, 8.03.1983, https://pl.wikiqube.net/wiki/Evil_Empire_speech (dostęp: 10.11.2021).

wiedliwego ustroju, w którym miały zostać zlikwidowane patologie występujące we wcześniejszych epokach. Szybko okazało się jednak, że realizacja tych obietnic jest zupełnie niemożliwa, natomiast tym, co składa się na otaczającą rzeczywistość, jest nowy rodzaj patologii podpadający pod Reaganowską formułę „imperium zła”.

To imperium miało jak gdyby dwa oblicza. Pierwszym był terror – „naga siła” zdolna do fizycznego, bezprawnego wyeliminowania każdego przeciwnika systemu. W Polsce doświadczenie tego brutalnego zła było szczególnie dojmujące w latach pięćdziesiątych, potem terror stopniowo łagodniał, choć szykany i pobicia przedstawicieli opozycji, a nawet morderstwa polityczne zdarzały się aż do 1989 r. Obliczem drugim było permanentne kłamstwo, które paradoksalnie nasilało się wraz z ogólnym słabnięciem systemu, a jego apogeum stanowiła państwowa „propaganda sukcesu” lat siedemdziesiątych.

Sprzeciw polskiego społeczeństwa wobec działania „imperium zła” miał w dużej mierze charakter moralny. Po pierwsze wyrażał się on w sentencji „zło dobrem zwyciężaj”, która była cierpliwie głoszona głównie przez przedstawicieli Kościoła katolickiego i przekładała się w jakiś sposób na konkretne postawy ludzi. Symbolicznym tego wyrazem jest męczeństwo Jerzego Popiełuszki – kapłana, który powyższą formułę uczynił mottem swoich kazań kierowanych do środowisk robotniczych, a został zamordowany przez funkcjonariuszy SB w roku 1984. Jego dramatyczna historia unaoczniała niejako moralną degenerację panującego systemu i w tym sensie miała istotny wpływ na jego schyłek w kolejnych latach. Natomiast odpowiedzią na panoszące się „imperium kłamstwa” była formuła „prawda was wyzwoli”. W mojej pamięci do dzisiaj brzmią słowa wypowiedane w tamtych czasach przez biskupa diecezji przemyskiej Ignacego Tokarczuka, że rzeczywistość społeczną trzeba budować na prawdzie, a nie sposób robić tego w oparciu o półprawdy i ćwierćprawdy. Pojedyncze wołanie o prawdę nie miałoby zapewne wielkiego politycznego znaczenia, jednak podobne głosy kumulowały się przez całe lata, utwierdzając polskie społeczeństwo w przekonaniu, że konieczne są zmiany.

Widać zatem, że w tym moralnym oporze wobec komunizmu kluczową rolę odgrywało odwołanie do tradycji chrześcijańskiej. Bardzo ważne było także zakorzenienie w wartościach europejskich – wolności obywatelskiej, prawach człowieka, praworządności – które stanowiły fundamentalne zasady w krajach Europy Zachodniej. Swoistym ucieleśnieniem tego moralnego

sprzeciwu wobec komunizmu była zrodzona pod koniec lat siedemdziesiątych idea solidarności. W procesie jej kształtowania kluczową rolę odegrała pierwsza wizyta Jana Pawła II w Polsce w czerwcu 1979 r. Kolejnym etapem były strajki latem 1980 r. i powstanie masowego ruchu społecznego. Solidarność poza swoim politycznym i społecznym znaczeniem miała przede wszystkim wymiar moralny. Pisał o tym na przykład ksiądz Józef Tischner: „Przeżywamy dziś niezwykle chwile. Ludzie odrzucają maski z twarzy, ukazują prawdziwe twarze... Każdy chce być nazwany własnym imieniem. To, co przeżywamy, jest wydarzeniem nie tylko społecznym czy ekonomicznym, lecz przede wszystkim etycznym... Najgłębsza solidarność jest solidarnością sumień”³. Ta swoista siła etyczna wyrażała się w zaproszeniu do wspólnoty, które było kierowane do wszystkich i nikogo nie wykluczało – korzystali z niego także członkowie partii. W rezultacie w szczytowym momencie w 1981 r. NSSZ „Solidarność” liczyła około 10 milionów członków. Pokojowy ruch sprzeciwu wobec totalitarnego systemu stanowił przedmiot ogromnego zainteresowania i sympatii także za granicą, a jego przywódca Lech Wałęsa stał się osobą rozpoznawalną w całym świecie. Idea i słowo solidarność swoją prostotą i powagą wydawały się nieść jakąś wielką nadzieję na nowy sposób rozwiązywania konfliktów społecznych, bez uciekania się do przemocy. Co prawda, w wyniku stanu wojennego struktura związku zawodowego została rozbita, idea solidarności oddziaływała jednak w podziemiu i polityczny przełom w 1989 r. można interpretować jako wyraz jej moralnego zwycięstwa.

Kłopoty z solidarnością po 1989 roku

Poczuciu moralnego tryumfu nad odchodzącym w przeszłość PRL-em – pomimo bezsprzecznego sukcesu, jakim było w 1989 r. pokojowe oddanie władzy przez przedstawicieli rządzącej Polską od ponad 40 lat PZPR – nie towarzyszył stan społecznej euforii. Przeciwnie, zdawała się dominować troska o bieżące warunki życia i niepokój o przyszłość. W odniesieniu do sytuacji ekonomicznej było to całkowicie zrozumiałe, choćby ze względu na galopującą inflację i załamanie się dotychczasowej nieefektywnej, ale jednak „jakoś” działającej struktury gospodarczej. Ten swoisty chaos i zagubienie pojawiły się

³ J. Tischner, *Etyka solidarności*, Kraków 1981, s. 7–8.

także w sferze idei – idea solidarności przestawała być źródłem siły jednoczącej wspólnotę, a stawała się balastem utrudniającym rozwiązywanie bieżących problemów.

Złożyło się na to zapewne wiele czynników, warto jednak zapytać, jaki konkretnie program na przyszłość miałby wynikać z idei solidarności i dorobku ruchów społecznych, które walczyły o wolność pod jej sztandarem? Szukając odpowiedzi na to pytanie, napotykamy na poważny kłopot. W kontekście, o którym tu mówimy, takim symbolicznym konkretem wydaje się „21 Postulatów Gdańskich” – dokument podpisany w duchu porozumienia na zakończenie strajków w Stoczni Gdańskiej w sierpniu 1980 r. Przez kolejne lata stanowił on punkt odniesienia dla działań NSSZ „Solidarność”, a w historii urósł wręcz do rangi politycznego monumentu⁴.

Dla przypomnienia przywołajmy sformułowane wówczas w Gdańsku postulaty:

1. Akceptacja niezależnych od partii i pracodawców wolnych związków zawodowych wynikających z ratyfikowanych przez PRL Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczących wolności związków zawodowych.
2. Zagwarantowanie prawa do strajku oraz bezpieczeństwa strajkującym i osobom wspomagającym.
3. Przestrzeganie zagwarantowanej w Konstytucji PRL wolności słowa, druku, publikacji.
4. Przywrócić do poprzednich praw ludzi zwolnionych z pracy po strajkach w 1970 i 1976 r., studentów wydalonych z uczelni za przekonania.
5. Podać w środkach masowego przekazu informację o utworzeniu Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego oraz publikować jego żądania.
6. Podać realne działania mające na celu wyprowadzenie kraju z sytuacji kryzysowej.
7. Wypłacić wszystkim pracownikom biorącym udział w strajku wynagrodzenie za okres strajku, jak za urlop wypoczynkowy, z funduszu CRZZ.
8. Podnieść zasadnicze uposażenie każdego pracownika o 2000 zł na miesiąc, jako rekompensatę dotychczasowego wzrostu cen.
9. Zagwarantować automatyczny wzrost płac równoległe do wzrostu cen i spadku wartości pieniądza.
10. Realizować pełne zaopatrzenie rynku wewnętrznego w artykuły żywnościowe, a eksportować tylko nadwyżki.

⁴ Szerzej piszę na ten temat w artykule *21 Gdańsk Demands – a Political Monument*, "The Person and the Challenges" 2019, vol. 9, nr 1, s. 155–164.

11. Znieść ceny komercyjne oraz sprzedaż za dewizy w tzw. eksporcie wewnętrznym.
12. Wprowadzić zasady doboru kadry kierowniczej na zasadach kwalifikacji, a nie przynależności partyjnej oraz znieść przywileje MO, SB i aparatu partyjnego poprzez: zrównanie zasiłków rodzinnych, zlikwidowanie specjalnych sprzedaży, itp.
13. Wprowadzić na mięso i jego przetwory kartki – bony żywnościowe.
14. Obniżyć wiek emerytalny dla kobiet do 55 lat, a dla mężczyzn do lat 60 lub przepracowanie w PRL 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn bez względu na wiek.
15. Zrównać renty i emerytury starego portfela do poziomu aktualnie wypłacanych.
16. Poprawić warunki pracy służby zdrowia.
17. Zapewnić odpowiednią ilość miejsc w żłobkach i przedszkolach dla dzieci kobiet pracujących.
18. Wprowadzić urlop macierzyński płatny przez okres trzech lat na wychowanie dziecka.
19. Skrócić czas oczekiwania na mieszkania.
20. Podnieść diety z 40 zł na 100 złotych i dodatek za rozłąkę.
21. Wprowadzić wszystkie soboty wolne od pracy⁵.

Wczytując się w treść tych postulatów, stajemy przed poważnym kłopotem. Rzeczą uderzającą jest chaotyczność i brak uporządkowanej, przemysłowej struktury tego dokumentu. Najważniejsze są trzy pierwsze postulaty o charakterze politycznym: legalizacja niezależnego związku zawodowego, prawo do strajku oraz zapewnienie, gwarantowanej zresztą teoretycznie przez Konstytucję PRL, wolności słowa. Te postulaty w warunkach państwa funkcjonującego w bloku sowieckim miały w sobie „rewolucyjny ładunek”, istotą władzy komunistycznej było bowiem bezwzględne eliminowanie jakichkolwiek niezależnych od niej podmiotów. Wydaje się zatem, że właśnie na tych postulatach skupiała się uwaga protestujących, a cała reszta była już tylko mniej istotnym dodatkiem. Warto jednak przyjrzeć się i temu, co składało się na ów dodatek.

Gdybyśmy próbowali w jakiś sposób uporządkować pozostałe postulaty, to można pogrupować je w trzy kategorie. Po pierwsze znajdujemy cały szereg konkretnych żądań o charakterze ekonomiczno-socjalnym, są to kolejno postulaty: 8, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21. Natomiast postulaty 6, 10, 16,

⁵ Źródło: *Sprawy gospodarcze w dokumentach pierwszej Solidarności*, t. I, wybór, wstęp i opracowanie J. Luszniwicz, A. Zawistowski, Warszawa 2008, s. 67–70.

19 także odnoszą się do spraw socjalnych, ale sformułowane są na bardzo dużym poziomie ogólności, wyrażają swoiste życzenia w rodzaju: aby przykładowo „służba zdrowia działała lepiej”. Trzecia kategoria (4, 5, 7) to postulaty skierowane na załatwienie spraw „bieżących”, najważniejsze z nich to oczekiwanie zwolnienia osób przebywających w więzieniach z powodów politycznych. Postulat 12 należałoby zaliczyć, podobnie jak trzy pierwsze, do postulatów politycznych.

Widać zatem wyraźnie, że na „21 Postulatów Gdańskich” składają się przede wszystkim roszczenia robotników organizujących się w związki zawodowe. Dominuje w nich myślenie w kategoriach grupy, która ma poczucie własnej siły i chce ją wykorzystać, solidarnie upominając się o sprawy osób i środowisk poszkodowanych przez system. Wśród postulatów nie znajdziemy natomiast śladu refleksji na temat tego, jak miałyby dojść do ich realizacji; pytań o możliwości finansowe i prawne, terminy, osoby albo instytucje odpowiedzialne za ich wprowadzanie w życie. Za wszystko odpowiedzialna jest po prostu władza państwowa, a związki otrzymują prawo do niezależnej działalności i ostatecznie prawo do strajku jako narzędzia służącego do egzekwowania zobowiązań.

Kwestią dającą do myślenia jest także to, czego w dokumencie tym nie znajdziemy. A nie ma w nim jakiegokolwiek odniesienia do wolności gospodarczej ani żadnego postulatu, który upominałby się o zwiększenie swobody prowadzenia działalności przez indywidualne podmioty.

Źródłem siły „21 Postulatów Gdańskich” była zatem dynamika wydarzeń politycznych, których istota polegała na dokonaniu wyłomu w zwartym dotychczas systemie totalitarnym. W merytorycznej treści tego dokumentu trudno się natomiast doszukać jakiegoś głębszego przesłania czy aksjologicznych odwołań, wszystko sprowadzało się w istocie do jednego podstawowego postulatu: zalegalizowania niezależnych związków zawodowych z prawem do strajku.

„21 Postulatów Gdańskich” nie było oczywiście jedynym dokumentem programowym wypracowanym w ramach ruchu Solidarności⁶, jednak jego

⁶ Na przykład dużo bardziej konkretną i dojrzałą formę miały postulaty sformułowane w lutym 1981 r. w Porozumieniu Rzeszowsko-Ustrzyckim (o tym także piszę we wspomnianym powyżej artykule), jednak ten dokument pozostał w zapomnieniu – zob. *Strajki Ustrzycko-Rzeszowskie*, Rzeszów 2014.

treść i znaczenie są bardzo symptomatyczne. Symbolika tego aktu unaocznia bowiem bardzo wyraźnie, że z tej niezwyklej idei, jaką była i jest solidarność, oraz moralnej siły, która była jej udziałem, nie sposób wyprowadzić wprost programu, który miałby kształtować skomplikowany proces przemiany ustrojowej państwa. Czy zatem w transformacji skupionej na rozwiązywaniu konkretnych problemów pozostaje jakiegś miejsce dla idei solidarności i niesionej przez nią moralnej siły?

Kompromis w miejsce dobra (sprawiedliwości) i prawdy

Fakt, że wielki „kapitał moralny”, jaki miała w sobie Solidarność, nie przełożył się na konkretny program naprawy państwa, może być w jakiejś mierze zrozumiały. Zaskakujące jest jednak tempo, w jakim już w roku 1989 i w latach kolejnych „rozpłynął się” etos tak silnie związany z procesem, który doprowadził do upadku komunizmu. Nagle, jak gdyby z dnia na dzień, zaczęto unikać odwołań do przeszłości, a kwestie aksjologiczne wyraźnie traciły na znaczeniu. Wyrazem tej swoistej pustki jest choćby to, że z początkiem III RP nie jest związana właściwie żadna symbolika. W 1989 r. miało miejsce kilka spektakularnych wydarzeń: obrady Okrągłego Stołu, wybory 4 czerwca, powołanie pierwszego niekomunistycznego rządu 12 września, rozwiązanie PZPR. Polska wspólnota nie zdobyła się jednak na to, aby któremuś z nich zgodnie nadać rangę wydarzenia fundującego nowy polityczny twór – suwerenne państwo. W rezultacie zdarzenie tej rangi w polskiej (i światowej) historii, jak upadek totalitarnego systemu komunistycznego, praktycznie nie jest w Polsce świętowane. Wielki etos solidarności nie przerodził się w żaden konkretny symbol, a obecnie w przestrzeni europejskiej koniec komunizmu jest coraz silniej wiązany z upadkiem muru berlińskiego, a nie z polskim fenomenem Solidarności, który przecież zapoczątkował proces przemian w tej części Europy.

Dodatkowo kryzys etosu Solidarności pogłębiły gorszące konflikty wśród działaczy byłej opozycji. Z jednej strony były one zrozumiałe: w normalnej przestrzeni politycznej musiały ujawnić się różnice ideowe, które wcześniej – w sytuacji walki z totalitarnym systemem – nie miały większego znaczenia. Rozmiary tych konfliktów, ich nasilająca się dynamika, która jeszcze dzisiaj, po upływie ponad 30 lat, zatruwa życie społeczne, mają jednak w sobie coś wyjątkowo gorszącego.

Symbolicznym wyrazem upadku i „rozmienienia na drobne” etosu Solidarności są nieustające spory dotyczące osoby Lecha Wałęsy: niekwestionowany przywódca i „ikona” wielkiego ruchu Solidarności w latach osiemdziesiątych, pierwszy prezydent III RP wybrany ogromną większością głosów w wyborach powszechnych w 1990 r., człowiek rozpoznawalny i podziwiany w całym świecie, laureat Nagrody Nobla, wywołuje do dziś w polskim społeczeństwie skrajne emocje – jest postacią, która (niezależnie od swoich obecnych zachowań) bardziej dzieli, niż łączy. W tym kontekście trudno nie postawić gorzkiego pytania, co się takiego się stało z fenomenem polskiej solidarności?

Okres po 1989 r. można zatem określić jako czas, w którym rozmyło się – silnie zakorzenione wcześniej – przekonanie, że życie społeczne powinno opierać się na mocnych etycznych fundamentach. Zjawisko to można by analizować i ilustrować przynajmniej na kilka sposobów. Tutaj chciałbym krótko zwrócić uwagę na dwa obszary problemów, w których – w mojej ocenie – znalazło ono silny wyraz.

Pierwszym z nich jest kwestia rozliczenia się – a właściwie brak rozliczeń – z przeszłością. Wydawać by się mogło, że idea solidarności daje dobry punkt wyjścia do tworzenia wspólnoty, w której jest miejsce także dla ludzi uwikłanych w funkcjonowanie poprzedniego, totalitarnego systemu. Dla takiego moralnego pojednania konieczne byłoby jednak ujawnienie ciemnych stron działalności w czasach PRL-u oraz jakiś rodzaj „przyznania się do winy” i ekspiacji ze strony tych, których sumienia były obciążone. Powinny temu służyć spokojnie i w sposób cywilizowany przeprowadzone procesy lustracji i dekomunizacji⁷. W Polsce w pierwszej dekadzie po 1989 r. nic takiego się nie wydarzyło. Na poziomie działań państwa sprawa została kompletnie skompromitowana, a wszelkie próby wywołania tego tematu stawały się jedynie zarzewiem konfliktów⁸. Co ciekawe, kwestii rozliczeń nie podjęły też właści-

⁷ O tym, że takie procesy były możliwe do przeprowadzenia, świadczą przykłady naszych sąsiadów – Niemiec i Czech.

⁸ Dopiero w 1999 r. został utworzony Instytut Pamięci Narodowej, a w 2006 przeszła w życie ustawa lustracyjna. Określała ona zasady dostępu do akt tajnych służb PRL i zobowiązywała do składania oświadczeń lustracyjnych osoby ubiegające się o zajmowanie ważniejszych stanowisk w instytucjach państwowych. Działania te, choć spóźnione, wypełniły jakoś wcześniejszą ignorancję w tej kwestii.

wie żadne wspólnoty: kościelne, akademickie, prawnicze. Te fakty, niestety, nie najlepiej świadczą o ogólnym poziomie moralności polskiego społeczeństwa. Mogą też prowadzić do wniosku, że za działalność polityczną nie ponosi się żadnej odpowiedzialności. To bardzo niebezpieczne dla moralności publicznej przesłanie zdaje się ciążyć nad polską rzeczywistością od początku transformacji i niestety zachowuje aktualność po dzień dzisiejszy.

Na początku artykułu zostało powiedziane, że ważnym elementem totalitarnego systemu było kłamstwo. Tymczasem w rezultacie zarysowanych tylko powyżej zaniechań po upadku systemu zorganizowanego kłamstwa weszliśmy w rzeczywistość „miękkiego”, ale permanentnego deficytu prawdy w życiu publicznym. Rezygnując z klarownego odróżnienia prawdy od kłamstwa, nasza wspólnota polityczna wydaje się zadowalać różnymi odcieniami szarości.

Obszarem drugim, w którym ujawnił się deficyt moralności, była gospodarka. Transformacja od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej była oczywiście procesem niezwykle skomplikowanym i niemającym precedensu w historii. Ostatecznie, zwłaszcza patrząc z dystansu, zakończyła się ona spektakularnym sukcesem – wszystkie mierniki poziomu życia w Polsce systematycznie wzrastały i w sposób oczywisty znacząco zmniejszył dystans ekonomiczny dzielący Polskę i bogatsze kraje europejskie. Sama transformacja jest przedmiotem wielu badań, dyskusji, sporów – nie ma tutaj potrzeby ich przywoływania czy powielania. W perspektywie prowadzonych analiz nasuwa się jednak teza, że pomimo tego sukcesu nad procesem transformacji ciąży piętno swoistej amoralności i niesprawiedliwości. Zawłaszczanie majątku państwowego, nieuczciwa prywatyzacja były czymś więcej niż tylko marginesem zachodzących mian. Popularna wówczas formuła, że „pierwszy milion trzeba ukraść”, aby potem prowadzić uczciwe interesy, jest pewnie przesadzona, ale w jakiś sposób wyraża swoisty „anty-etos” tamtego czasu. Dodatkowo beneficjentami transformacji w większym stopniu były środowiska tzw. nomenklatury starego systemu niż ci, którzy przyczynili się do zmiany ustroju⁹ – wielu działaczy NSZZ „Solidarność” (często starszych, schorowanych) popadało w autentyczną biedę, a deficyt solidarności sprawiał, że nieraz byli pozosta-

⁹ O takiej sytuacji pisał np. A. Hall: „Spadkobiercy PRL nie tylko zajmują pełnoprawne miejsce na scenie politycznej, ale także uprzywilejowane pozycje w hierarchii społecznej i życiu gospodarczym”; *Odnova zamiast rewolucji*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2005.

wieni samym sobie. Być może te zjawiska były nieuniknione, wywoływały jednak u wielu rodzaj społecznej frustracji i poczucie niesprawiedliwości. „Imperium zła” zostało rozmontowane, ale dokonujące się zmiany ujawniły nie tyle dobro, ile rażącą niesprawiedliwość.

W miejsce wzniosłych idei moralnych – takich, jaką wcześniej była solidarność – kluczowym słowem pierwszej dekady po 1989 r. stał się „kompromis”. Tej zmiany nie oceniałbym całkowicie negatywnie. Zdolność do kompromisu jest w polityce wartością i także wówczas przyczyniała się do znajdowania sensownych rozwiązań politycznych i wypracowania konsensusu ponad politycznymi podziałami. Dokonywało się to choćby w polityce zagranicznej: wejście do Unii Europejskiej i NATO było wspólnie uznawanym celem. Przykładem kompromisowego rozwiązania może być też Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z 7 stycznia 1993, która na dłuższy czas wyciszyła gorące spory na temat aborcji, a jej pozytywnym efektem był także znaczący spadek liczby wykonywanych w Polsce zabiegów przerywania ciąży. W podobnym duchu uchwalona została Konstytucja RP w 1997 r., a symbolicznym wręcz wyrazem kompromisu jest jej preambuła. Nie zmienia to jednak faktu, że po 1989 r. odwoływanie się w życiu publicznym do wartości moralnych w znaczący sposób traciło na znaczeniu.

Obniżanie standardów moralnych i wzrastające poczucie niesprawiedliwości w kolejnych dekadach

Przemiany w pierwszej dekadzie po 1989 r. przebiegały w „duchu kompromisu”, który przynajmniej gdzieś w tle nawiązywał do dawnego etosu. Sytuacja społeczna na przełomie tysiącleci była jednak dość paradoksalna. Z jednej strony Polska była bez wątpienia krajem sukcesu, w świecie była jednoznacznie postrzegana jako lider pozytywnych zmian zachodzących w Europie Środkowo-Wschodniej: następowała stopniowa, ale zauważalna poprawa warunków ekonomicznych, wejście do NATO (1999 r.) i później do Unii Europejskiej (2004 r.) zapewniało Polsce wysoki status bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony w kolejnych latach narastało przekonanie o postępującej degeneracji standardów obowiązujących w życiu publicznym. Wyrazem tego była wyraźna brutalizacja języka politycznego, czego symbolem można

nazwać wejście do sejmu w 2001 r. populistycznego ugrupowania Samoobrona i znamienne słowa wypowiedziane w roku 2002 przez jej lidera Andrzeja Leppera, że „w sejmie Wersalu już nie będzie”¹⁰. Aparat sprawiedliwości państwa okazywał bezradność nawet przy nieśmiały próbach rozliczenia dawnych zbrodni komunistycznych, a także w zderzeniu z nowymi patologiami. Symbolem tych ostatnich zjawisk może być sprawa rodziny Olewników – porwanie i zabójstwo syna znanego przedsiębiorcy, której wyjaśnianie ciągnęło się latami i nie przyniosło efektów. Na szczytach władzy wybuchały kolejne afery, wśród których szczególną rolę odegrała tzw. afera Rywina.

Reakcją na tę „gęstniejącą” atmosferę społeczną i polityczną były postulaty odnowy moralnej i budowy IV Rzeczypospolitej. Taki postulat pojawił się już pod koniec lat dziewięćdziesiątych, a po raz pierwszy został publicznie wyartykułowany chyba w apelu uczestników III Krajowego Zjazdu Koalicji Konserwatywnej w kwietniu 1997 r.¹¹ Potem przez kilka lat „hasło IV RP” przewijało się w tekstach publicystycznych i dyskusjach politycznych¹², jednak na dobre przeszło do słownika i stało się swoistym punktem odniesienia dla programów politycznych za sprawą prof. Pawła Śpiewaka. W reakcji na oburzenie, jakie spowodowała „afera Rywina”, w styczniu 2003 r. pisał: „System polityczny Polski jest chory. [...] Wiele wskazuje na to, że III Rzeczpospolita wyczerpała swoje możliwości samonaprawy. Czas zacząć myśleć o IV Rzeczypospolitej”¹³.

Wydarzeniem, które sprzyjało zadumie nad stanem polskich sumień i polskich spraw publicznych, była także śmierć Jana Pawła II w kwietniu 2005 r. Kilka kolejnych tygodni po odejściu papieża Polska przeżywała czas zupełnie niezwykły: swoiste społeczne wyciszenie, pogłębione dyskusje, wzajemną życzliwość.

Wiele czynników złożyło się zatem na to, że w wyborach parlamentarnych jesienią 2005 r. postulat odnowy moralnej był nośnikiem rzeczywistych społecznych emocji. W sensie politycznym symboliczną rolę odegrała wtedy

¹⁰ Interesującą interpretację tych słów ze współczesnej perspektywy przeprowadza np. Andrzej Nowakowski, *Pamiętacie Leppera? Ironiczny rechot historii*, „Gazeta Wyborcza” z 3.01.2020.

¹¹ Zob. „Kwartalnik Konserwatywny” 1997, nr 2, s.79.

¹² Przegląd tych dyskusji znajdziemy w syntetycznym tekście Beaty Romiszewskiej, *III czy IV Rzeczpospolita – spór o Polskę na łamach prasy opiniotwórczej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 115–121.

¹³ P. Śpiewak, *Koniec złudzeń*, „Rzeczpospolita” z 23.01.2001.

„afera Rywina”. Choć patrząc z dzisiejszej perspektywy, rozmiary i znaczenie tej afery nie były aż takie wielkie, stała się ona kroplą przepełniającą czarę społeczną goryczy. Presja opinii publicznej była wtedy jeszcze na tyle silna, że rządzący zostali niejako zmuszeni do powołania sejmowej komisji śledczej, która dość rzetelnie zajęła się wyjaśnianiem sprawy. Trzeba także zauważyć, że rządzące wówczas SLD miało jednak na tyle przyzwoitości, że nie blokowało tego rozwiązania, a jego przedstawiciele w komisji zachowywali godny szacunek obiektywizm. W rezultacie – na fali oczekiwanej odnowy moralnej – wybory 2005 r. doprowadziły do upadku lewicy i wyniosły do władzy nowe ugrupowania: Prawo i Sprawiedliwość oraz Platformę Obywatelską.

Bardzo szybko po wyborach okazało się jednak, że odnowa moralna i projekt budowy IV RP legły w gruzach¹⁴, a jego miejsce zajęły narodziny nowego konfliktu politycznego pomiędzy niedoszłymi koalicjantami. Konflikt ten pustoszy życie społeczne w Polsce do dziś.

Tarcia pomiędzy dwoma głównymi siłami politycznymi i ich zwolennikami można znowu analizować na wiele sposobów. Chciałbym tu zwrócić uwagę na jeden aspekt, który w kolejnej dekadzie – zwłaszcza w czasie rządów Platformy Obywatelskiej w latach 2007–2015 – wydawał się kluczowy. Po raz kolejny chodzi mianowicie o kwestię sprawiedliwości i paradoks, o którym już była mowa: obiektywny sukces państwa rozmiął z nastrojami dużej części polskiego społeczeństwa. W tym okresie taka sytuacja potęgowała się, a całe grupy społeczne miały poczucie wykluczenia z sukcesu, lekceważenia przez ówczesne władze, czyli życia w przestrzeni społecznej skażonej rażąco niesprawiedliwością.

W tym kontekście warto przytoczyć wiekopomną myśl Johna Rawlsa z jego *Teorii sprawiedliwości* – dzieła, które w ostatnich dekadach stało się ważnym punktem odniesienia dla wielu dyskusji dotyczących kwestii społecznych. Rawls pisał:

Jak prawda w systemach wiedzy, tak sprawiedliwość jest pierwszą cnotą społecznych instytucji. Teorię nieprawdziwą, choćby wielce ekonomiczną i elegancką, trzeba odrzucić albo zrewidować; podobnie prawa i społeczne instytucje, nieważne jak sprawne i dobrze zorganizowane, muszą zostać zreformowane bądź zniesione, jeśli są niesprawiedliwe¹⁵.

¹⁴ O tym, jak P. Śpiewak widział upadek realizacji projektu IV RP po latach, można przeczytać w jego tekście: *Dlaczego wymyśliłem IV RP*, „Polityka” z 29.06.2010.

¹⁵ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, Warszawa 1994, s. 13.

Sprawiedliwość odgrywa w życiu społecznym podobną rolę jak prawda w nauce, nie sposób się bez niej obejść. Naukowiec nie może zaakceptować, choćby nie wiem jak atrakcyjnej, teorii naukowej, jeżeli jest ona nieprawdziwa. Z podobną sytuacją mamy, zdaniem Rawlsa, do czynienia w życiu społecznym. Wszelkie instytucje i mechanizmy regulujące życie politycznej wspólnoty, niezależnie od tego, jak byłyby nowatorskie, pragmatyczne czy bezalternatywne, muszą zostać w dłuższym dystansie zakwestionowane, jeżeli nie spełniają elementarnego wymogu sprawiedliwości. Ta myśl wydaje się znakomicie opisywać etyczny paradoks polskiego procesu transformacji.

Pomimo tak pozytywnych i spektakularnych sukcesów, o których w latach siedemdziesiątych czy osiemdziesiątych minionego wieku mało kto chyba w Polsce marzył, zmiany po 1989 r. były i są mocno kontestowane. Czy można to złożyć jedynie na karb tego, że w każdym społeczeństwie zawsze znajdują się ludzie niezadowoleni, którzy będą udowadniać, że wszystko można było zrobić lepiej? Czy może zjawisko to ma swoje głębsze przyczyny? Otóż stawiam tezę inspirowaną przytoczoną powyżej sentencją Johna Rawlsa – rozwiązania społeczne, choćby najbardziej imponujące (a upadek systemu komunistycznego w Polsce i Europie Wschodniej zawiera w sobie pokłady czegoś niezwykle pozytywnego i imponującego) nie mogą zostać uznane za zadowalające, jeżeli są niesprawiedliwe. Tymczasem nad polskim procesem przemian zdaje się ciążyć swoiste „odium niesprawiedliwości”.

Wydaje się, że w ten swoisty nastrój znakomicie trafiło ze swoim programem społecznym „Prawo i Sprawiedliwość” w 2015 r. i w tym można – niezależnie od sympatii czy antypatii politycznych – upatrywać źródła sukcesu tej partii. Hasło „dobrej zmiany” po raz kolejny niosło w sobie obietnicę odnowy moralnej, jednak w sposób szczególny koncentrowało się na kwestii sprawiedliwości.

Najbardziej spektakularnym przykładem projektu, który odwoływał się do potrzeby zwiększenia poczucia sprawiedliwości, był bez wątpienia program „Rodzina 500+”. W założeniach miał on być narzędziem przeciwdziałania kilku niekorzystnym zjawiskom społecznym – przede wszystkim zapaści demograficznej, która staje się dla Polski wręcz niebezpieczna, a także wykluczeniu przez biedę. Rzeczywiste skutki tego programu nie są jednoznaczne, z całą pewnością jednak, przynajmniej w pierwszym okresie, wzrosło społeczne poczucie sprawiedliwości. Temu efektowi służyło także to, że źródłem finansowania programu 500+ były – wedle przedstawionej przez rząd wykładni –

fundusze uzyskane poprzez uszczelnienie systemu podatkowego. Mamy zatem do czynienia z takim oto zjawiskiem: ogromne pieniądze odebrane oszustom podatkowym zostały skierowane na poprawę poziomu życia polskich dzieci i rodzin; po 25 latach polskiej transformacji pojawił się wreszcie rząd, który działa na rzecz przeciętnego obywatela.

Efekt „przywrócenia sprawiedliwości” wydaje się rzeczywistym elementem programu zmian prowadzonych przez rząd po 2015 r. Pozostałe zapowiedzi „dobrej zmiany” – sanacja instytucji państwa, poprawienie procesu stanowienia prawa, eliminacja patologii występujących w życiu publicznym – nie doczekały się realizacji. W ostatnim okresie samo to hasło uległo zapomnieniu, a życie polityczne w Polsce pogrąża się w starych i niestety nowych patologiach. Na czoło zjawisk, które drastycznie obniżają poziom moralności w polskim życiu publicznym, wysuwają się: nieznosna propaganda uprawiana przez media, zwłaszcza publiczne; korupcja polityczna służąca utrzymaniu chwiejnej sejmowej większości; narastająca polaryzacja społeczna, która skutkuje wybuchami wzajemnej niechęci, a nawet nienawiści pomiędzy zwolennikami poszczególnych stronnictw politycznych.

Podsumowanie

Upadek komunizmu w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej można interpretować w kategoriach etycznych. Z polskiej perspektywy w procesie tym istotną rolę odegrała idea solidarności i związany z nią fenomen masowego, społecznego ruchu. W tym sensie w rok 1989 – początek rzeczywistych zmian ustrojowych i dokonującej się na wielką skalę transformacji – społeczeństwo polskie weszło z ogromnym „kapitałem moralnym”. Mówiąc nieco patetycznie: zło zostało efektywnie i pokojowo przewyżczone przez dobro.

Przeprowadzone w tym artykule analizy miały pokazać, że ten kapitał został jednak szybko roztrwoniony. Transformację społeczno-polityczną dokonującą się po 1989 r., pomimo jej niewątpliwych i spektakularnych sukcesów, trudno jest interpretować inaczej niż proces stopniowego, ale systematycznego obniżania standardów etycznych obowiązujących w polskim życiu publicznym. Znamienne, że w tym okresie co jakiś czas pojawiały się wyraźnie artykułowane postulaty „odnowy moralnej”: budowy IV RP, „dobrej zmiany”.

Dwukrotnie – w roku 2005 i 2015 – na fali takich postulatów dochodziło, w wyniku wyborów parlamentarnych, do zmiany rządu. Zaraz po wyborach o postulatach zapominano, a konflikty polityczne i degeneracja standardów moralnych wracały ze zdwojoną siłą. Stąd dziś w życiu publicznym w Polsce dominuje poczucie „aksjologicznej pustki”: brak autorytetów, prymat manipulacji, propagandy i wzajemnej niechęci.

Chciałoby się wierzyć, że ten ewidentnie niezadowolający stan moralności publicznej może ponownie tworzyć dobry grunt dla kolejnego projektu odnowy moralnej. Jest to tym bardziej oczekiwane, że Polska stoi obecnie przed wieloma trudnymi, obiektywnymi wyzwaniami (pandemia, migracje, destabilizacja porządku międzynarodowego), które powinny sprzyjać jednoczeniu się wspólnoty. Analizując jednak z perspektywy moralnej proces przemian społecznych po 1989 r., nie jest łatwo być w tej materii optymistą – postulat odnowy moralnej wydaje się na dobre zdevaluowany i obecnie żaden podmiot życia publicznego w Polsce takiego postulatu nie próbuje nawet formułować. Pozostaje nadzieja, że mimo wszystko standardy moralne w Polsce będą się stopniowo poprawiać bez głoszenia szumnych haseł politycznych, a w wyniku systematycznej pracy poprawiającej na przykład jakość edukacji.

Źródła i literatura

- Bobko A., *21 Gdańsk Demands - a Political Monument*, "The Person and the Challenges" 2019, vol. 9, nr 1.
- Hall A., *Odnowa zamiast rewolucji*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2005.
- Kant I., *Religia w obrębie samego rozumu*, tłum. A. Bobko, Kraków 1993.
- „Kwartalnik Konserwatywny” 1997, nr 2.
- Luszniewicz J., Zawistowski A. (oprac.), *Sprawy gospodarcze w dokumentach pierwszej Solidarności*, t. I, Warszawa 2008.
- Nowakowski A., *Pamiętacie Leppera? Ironiczny rechot historii*, „Gazeta Wyborcza” z 3.01.2020.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, Warszawa 1994.
- Reagan R., Przemówienie w Orlando, 8.03.1983, https://pl.wikiqube.net/wiki/Evil_Empire_speech (dostęp: 10.11.2021).
- Romiszeńska B., *III czy IV Rzeczpospolita – spór o Polskę na łamach prasy opiniotwórczej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 2.
- Strajki Ustrzycko-Rzeszowskie*, Rzeszów 2014.
- Śpiewak P., *Dlaczego wymyśliłem IV RP*, „Polityka” z 29.06.2010.

Śpiewak P., *Koniec złudzeń*, „Rzeczpospolita” z 23.01.2003.

Tischner J., *Etyka solidarności*, Kraków 1981.

Social-political changes in Poland after 1989 in moral perspective

Summary

The process of social-political changes in Poland after 1989 could be analyzed from the many viewpoints. In this paper I would like to describe it in moral perspective. In the eighties the political fight against totalitarian government in Poland was strongly shaped through the idea of solidarity. So the fall of the communism can be interpreted as the real victory of good over evil in terms of R. Regan's speech from 8.03.1983 (Orlando). Unfortunately after 1989 in process of transition this "moral capital" was successively squandered and polish public life suffered more and more from a deficit of the truth, justice, moral standards. It was a kind of paradox: successfully process of political transformation and economical growth went side by side with undermining of public morality. There were social expectations and political attempts to change this: the idea of IV Republic 2005; password "good change" 2015. It led only to the reorganizing of political scene (caused replacing of government), but did not heal the morals.

Key words: changes in Poland after 1989, solidarity, public morality

Polityka społeczna czasów transformacji

Mirosław Grewiński

Uczelnia Korczaka

Kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej po 1989 roku

Wprowadzenie

Rzecz polskiej polityki społecznej można analizować w różnych okresach. Niezwykle inspirujące było dwudziestolecie międzywojenne, kiedy w ramach odradzającego się państwa kreowana była nowoczesna polityka społeczna, ale również realny socjalizm, z którego pochodzą niektóre sensowne rozwiązania, choć nie mogły być skuteczne i efektywne ze względu na błędne założenia ustrojowe opierające się na gospodarce i polityce centralnie sterowanej¹.

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

Punkty zwrotne polskiej polityki społecznej

Rozważania dotyczące okresu ostatnich 30 lat, czyli trzech dekad po transformacji ustrojowej, trzeba rozpocząć od Okrągłego Stołu z 1989 r. To

¹ *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymsza, G. Uścińska, Warszawa 2018.

wówczas przy jednym z podstolików dyskutowano o kształcie i koniecznych reformach polskiej polityki społecznej w kontekście nowych warunków gospodarczych i społecznych. Zakładano już wówczas, że reformowanie polskiej gospodarki centralnie sterowanej będzie wiązało się ze wzrostem bezrobocia i ubożeniem części społeczeństwa, co wymaga opracowania systemu asekuracji i wsparcia osób, które nie odnajdą się w nowej rynkowej rzeczywistości. Konsekwencją obrad Okrągłego Stołu było przyjęcie założenia, że konieczne będzie stworzenie systemu pomocy społecznej oraz systemu polityki rynku pracy, które wspierać będą osoby bezrobotne i wykluczone społecznie w przezwyciężaniu trudności życiowych i zawodowych. Stąd też już w 1990 r. uchwalono Ustawę o pomocy społecznej i Ustawę o przeciwdziałaniu bezrobociu. Oba akty prawne tworzyły ramy dla systemu instytucji pomocy społecznej i rynku pracy poprzez powołanie publicznych służb zatrudnienia.

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

Drugim punktem zwrotnym w polskiej polityce społecznej po 1989 r. było uchwalenie Konstytucji w 1997 r., która wyznaczała wysokie standardy praw-

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

Trzecim punktem zwrotnym było wprowadzenie w 1999 r. przez rząd AWS czterech reform społecznych zwanych reformami Buzka. Były to ważne i strategiczne reformy: systemu edukacji, administracji, zdrowia i systemu emerytalnego. Pakiet ten, przygotowany w jednym roku, był świadectwem poszukiwania własnej drogi reform po doświadczeniach pierwszej dekady transformacji. Charakterystycznym dla wszystkich reform trendem było obrócenie kierunku dalszej decentralizacji i urynkowania usług społecznych. W ramach reform zaproponowano m.in. nową strukturę administracyjną państwa, nową strukturę szkół, a także wprowadzenie kas chorych oraz kapitałowego, sprywatyzowanego w części systemu ubezpieczeń społecznych. Po dwóch dekadach od wprowadzenia tych reform praktycznie niewiele z nich zostało, ale na przełomie wieków jawiły się one jako znacząca zmiana polskiego modelu polityki społecznej.

Czwartym punktem zwrotnym było wejście Polski do Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że przygotowania do członkostwa trwały już od połowy lat dziewięćdziesiątych. W tym czasie dostosowywano prawo, instytucje i procedury do wymogów Wspólnoty, przygotowano kompleksowe strategie i programy rozwojowe, w tym o charakterze społecznym. Po wejściu do UE objęto Polskę wsparciem, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dokonano harmonizacji i koordynacji systemów polityki społecznej. Zasada swobody przepływu osób spowodowała masowe migracje z Polski do państw UE i swoisty eksport bezrobocia. Niewątpliwie trzeba podkreślić, że wejście

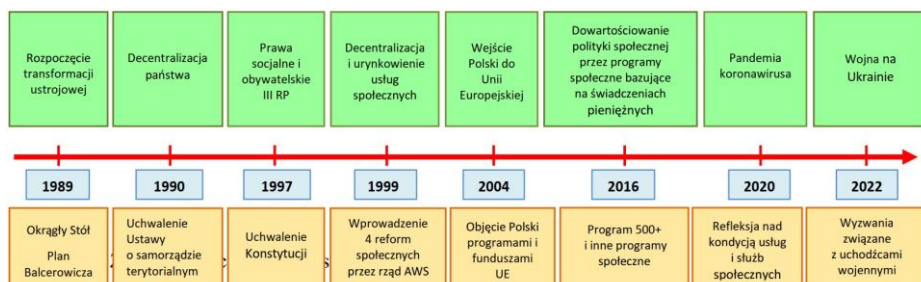
naszego kraju do UE znacznie podniosło standardy realizacji polskiej polityki społecznej, a także dowartościowało prawnie i finansowo wiele obszarów, które do tej pory były zaniedbane. Pojawiło się także wiele rozwiązań o charakterze innowacyjnym, które próbowano z lepszym lub gorszym skutkiem implementować w poszczególnych politykach społecznych w kraju.

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

Szóstym punktem zwrotnym była pandemia koronawirusa, która rozprzestrzeniła się po wszystkich zakątkach naszego globu, i jej konsekwencje dla polityki społecznej, gospodarczej i procesu podejmowania trudnych decyzji przez rządzących. Początkowo organizacje międzynarodowe (głównie WHO) bagatelizowały nieco problem, obserwując, czy wirus Covid 19 rzeczywiście spowoduje konieczność ogłoszenia światowej pandemii, jednakże już od połowy lutego 2020 r. było wiadomo, że sytuacja w wielu państwach zaczyna wymykać się spod kontroli, stąd też zmieniono status choroby z epidemii na pandemię, co spowodowało wprowadzenie niemal na całym świecie procedury *lockdown* (z ang. blokada, zamknięcie, izolacja, kwarantanna, zakaz wyjścia). Poszczególne rządy ogłaszały kolejne restrykcje związane z zamykaniem państw na napływ obcokrajowców czy koniecznością odbycia 2-tygodniowej kwarantanny po powrocie z zagranicy lub w razie podejrzenia o zachorowanie na Covid 19. Rozpoczęto powszechne zamykanie działalności przedsiębiorstw, szkół, uczelni, sklepów, instytucji kultury i sportu. Przestały działać lotniska, koleje, ograniczono działalność restauracji, barów, transportu publicznego.

Obywatele zostali zamknięci na zbiorowej społecznej kwarantannie, mając nadzieję na poprawę sytuacji epidemicznej. W relacjach społecznych rządy nakazywały zachowanie tzw. dystansu społecznego, rekomendowano noszenie maseczek oraz jednorazowych rękawic ochronnych. Specjalne procedury wprowadzono w systemach zdrowia i pomocy społecznej – wydzielono dodatkowo miejsca dla szpitali zakaźnych, wprowadzono specjalistyczne zalecenia dotyczące środków ochrony osobistej. Państwa zaczęły masowo zamawiać do szpitali tysiące respiratorów oraz środki ochrony osobistej. Firmy, głównie korporacje, przystąpiły do prac nad szczepionką i lekarami na Covid 19. Sytuacja taka nie miała precedensu właściwie od dziesięcioleci.

Siódmym punktem zwrotnym w polskiej polityce społecznej po 1989 r. było pojawienie się w 2022 r. ponad 3-milionowej rzeszy uchodźców z Ukrainy w Polsce, którzy uciekali przed skutkami okrutnej, brutalnej agresji Rosji na Ukrainę. Sytuacja przyjmowania tak wielu uchodźców w Polsce w ciągu kilku tygodni od rozpoczęcia działań wojennych była bez precedensu od II wojny światowej. Polski system polityki społecznej został wystawiony na wyjątkową próbę zdolności absorpcji tak dużej liczby ludności – głównie kobiet z dziećmi, osób starszych i niepełnosprawnych. Dzięki ogromnej solidarności całego polskiego społeczeństwa, które w zrywie pomocy przyjmowało pod swoje dachy uchodźców, a także dzięki zaangażowaniu samorządów lokalnych oraz organizacji pozarządowych państwu udało się skoordynować pierwszy etap udzielania pomocy Ukraińcom przybywającym do Polski. Miliony ludzi w odruchu życzliwości i wsparcia zaczęło samoorganizować pomoc dla uchodźców, ale także dla Ukraińców, którzy pozostali w kraju, walcząc z wrogiem. Państwo przyjęło w ekspresowym tempie akty prawne pozwalające Ukraińcom przybywającym do naszego kraju na nabywanie praw socjalnych, obywatelskich na takich samych zasadach, jakie mają Polacy. W tej chwili (kwiecień 2022) nie wiadomo jeszcze, jak dalej potoczy się sytuacja z napływem kolejnych uchodźców i jakie wyzwania ujawnią się w związku z dłuższym, a może i stałym pobytem Ukraińców w Polsce. Niewątpliwie jednak sytuacja ta staje się aktualnie wielkim wyzwaniem dla władz krajowych i samorządowych, a także dla wielu instytucji polityki społecznej (zdrowia publicznego, edukacji, pomocy społecznej, rynku pracy itd.).



Rys. 1. Punkty zwrotne w realizacji polityki społecznej w Polsce w latach 1989–2022

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 1 przedstawiono główne punkty zwrotne, które autor tego opracowania uważa za kluczowe w ostatnich 30 latach momenty kształtujące polski model polityki społecznej. Model ten, który prof. M. Książkowski nazwał paternalistyczno-rynkową hybrydą², ewoluował od neoliberalno-osłonowego (lata 90. XX wieku) poprzez aktywizacyjno-integracyjny (okres około-akcesyjny i po wejściu do UE) do modelu redystrybucyjno-osłonowego z elementami inwestycji społecznych (ostatnie 6 lat).

Najważniejsze wybrane kierunki rozwoju polityki społecznej w Polsce

Po 1989 r. jednym z priorytetów polityki państwa było stworzenie systemu pomocy społecznej, który miał asekurować pogłębianie się problemu ubóstwa i rozwarstwienia społecznego Polaków w wyniku przyjęcia reform gospodarczych i społecznych w ramach tzw. doktryny szoku (wprowadzenia szybkich zmian, ale wysokim kosztem społecznych konsekwencji). System pomocy społecznej i oferowane usługi oraz świadczenia socjalne w tym obszarze zostały zatem ukształtowane na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy w związku z ujawnianiem się potransformacyjnych problemów społecznych zdecydowano się na wyodrębnienie pomocy społecznej jako niezależnego od systemu zdrowia systemu polityki społecznej. W 1990 r. uchwalono Ustawę o pomocy społecznej oraz powołano stosowne instytucje

² M. Książkowski, *Dokąd zmierza polityka społeczna?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2011, nr 16, s. 15–37.

w samorządach (gminne ośrodki pomocy społecznej), które miały za zadanie realizację usług pomocy społecznej i innych świadczeń pieniężnych, głównie zasiłków. Z resortu zdrowia do resortu pracy przeniesiono zadania związane z realizacją pomocy społecznej, powołano również odpowiednie służby, bazując na pracy socjalnej i usługach opiekuńczych (służby społeczne)³. System pomocy społecznej miał w pierwszych latach głównie asekurować narastający problem długoterminowego bezrobocia strukturalnego oraz ubóstwa w Polsce, które wynikały z podejmowanych reform gospodarczych i przekształceń własnościowych⁴. Po reformie samorządowej w 1999 r. ośrodki pomocy społecznej zostały uzupełnione o powiatowe centra pomocy rodzinie, jednakże nie dokonano wówczas gruntowej redefinicji funkcji i celów pomocy społecznej. Aktualnie – w 2022 r. – istnieje zgoda wśród większości ekspertów na temat tego, że po blisko 30 latach od przeobrażeń ustrojowych w Polsce system pomocy społecznej potrzebuje gruntownej przebudowy i reformy⁵. Jest to związane z tym, że system ten nie odpowiada dzisiaj w pełni na potrzeby obywateli. O ile w latach dziewięćdziesiątych XX wieku jego główne funkcje sprowadzały się do działań osłonowych i transferów pieniężnych do grup zagrożonych ryzykiem ubóstwa i długotrwałego bezrobocia, o tyle dzisiaj akcenty aktywności powinny być przekierowane bardziej w stronę rozwijania usług społecznych i socjalnych na rzecz osób niesamodzielnych, starszych, niepełnosprawnych, samotnych i z problemami psychicznymi i emocjonalnymi.

Funkcjonujący w obecnym kształcie system pomocy społecznej w gruncie rzeczy rzadko kiedy usamodzielnia swoich podopiecznych, a to jest głównym, ustawowym celem służb pomocy społecznej⁶. Dlatego niezrozumiałe w tym kontekście wydaje się zaprzestanie tego, co jak wynika z badań, akurat dobrze sprawdziło się w ostatnich latach w systemie pomocy społecznej, a mianowicie prowadzenia projektów aktywnej integracji i upowszechniania pracy so-

³ J. Staręga-Piasek – wywiad M. Grewińskiego i A. Karwackiego na potrzeby książki *Portrety w polityce społecznej*, t. 1, Warszawa 2019.

⁴ M. Grewiński, A. Zasada-Chorab, *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń 2013.

⁵ Zob. np.: M. Grewiński, *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s. 125–134.

⁶ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., DzU 2004, nr 64, poz. 593.

cialnej⁷. Ogromne inwestycje ze środków UE, jakich dokonano w latach 2006–2013 w ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie i regionalnych ośrodkach pomocy społecznej, spowodowały nowe, aktywne, prointegracyjne nastawienie tych instytucji do rozwoju licznych działań i usług społecznych (szczególnie usług reintegracji społeczno-zawodowej) – dziwi więc fakt, że ówczesne kierownictwo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. nie podjęło decyzji o kontynuacji tych rozwiązań i projektów ze środków EFS lub w ramach własnych środków krajowych. Było to zaniechanie, które ponownie sytuuje podmioty pomocy społecznej w formule opieki i pasywnych świadczeń, szczególnie po wprowadzeniu świadczenia pieniężnego 500+, które dla systemu pomocy społecznej stało się w latach 2016–2021 poważnym obciążeniem administracyjnym i organizacyjnym⁸. Wyzwaniem najbliższych lat w polskim systemie pomocy społecznej będzie wyraźne ukierunkowanie systemu na rozwój usług społecznych, w tym rozwój centrów usług społecznych oraz inwestycje w proces deinstytucjonalizacji usług w kierunku usług domowych i środowiskowych⁹. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że systemy pomocy społecznej powinny uwzględniać rozwój usług społecznych jako wektor przyszłości¹⁰.

Drugim kierunkiem rozwoju polityki społecznej w Polsce po 1989 r. było tworzenie systemu polityki rynku pracy i w późniejszym okresie – po 2004 r. – rozwój polityki aktywizacji i integracji w ramach ekonomii społecznej w naszym kraju. Ujawnienie się bardzo wysokiego bezrobocia wymuszało na decydentach stworzenie instytucji rynku pracy i stosownych ram prawnych wsparcia bezrobotnych. Po okresie realnego socjalizmu, w którym obowiązywała doktryna pełnego zatrudnienia, początek transformacji ustrojowej był

⁷ A. Łoś, *Projekty systemowe na rzecz aktywnej integracji społecznej mieszkańców powiatu konińskiego w latach 2008–2013 – próba oceny*, maszynopis pracy doktorskiej napisanej pod kierunkiem M. Grewińskiego, styczeń 2018.

⁸ Zob. np. T. Kaźmierczak, *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej* [w:] *Czy podejście aktywizujące ma szanse?*, red. M. Rymsza, Warszawa 2011, s. 167–200 oraz *W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Warszawa 2012.

⁹ M. Grewiński, J. Lizut, *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2021.

¹⁰ Por. P. Sałustowicz, *Pomoc społeczna w wybranych krajach UE*, Warszawa 2009 lub *Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej – pomoc społeczna i aktywna integracja*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2012.

zarówno dla obywateli, jak i dla instytucji/podmiotów polityki społecznej czasem szoku i niepewności. Masowy wzrost bezrobocia strukturalnego, skutkującego pauperyzacją wielu środowisk społecznych, spowodował konieczność reaktywowania w 1990 r. publicznych służb zatrudnienia, uchwalenia Ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu oraz stworzenia procedur funkcjonowania i wyposażenia instytucji rynku pracy w odpowiednie instrumenty. Ukształtowano strukturę publicznych służb zatrudnienia, która aktualnie składa się z trzech poziomów: krajowego, regionalnego (województwa) i powiatowego. System podmiotów polityki zatrudnienia i rynku pracy tworzą: publiczne służby zatrudnienia (powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy), ochotnicze hufce pracy i inne instytucje rynku pracy, w tym agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego i organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, związki zawodowe.

W polityce rynku pracy na początku lat dziewięćdziesiątych dominował paradygmat świadczeń pasywnych (zasiłki dla bezrobotnych, tzw. kuroniówka), które koncentrowały się na zabezpieczeniu dochodu i posiłku, a dopiero po 1995 r. pojawiły się pierwsze programy aktywizacyjne, mające motywować bezrobotnych i poszukujących pracy do przekwalifikowywania się czy zdobywanie nowych kompetencji. W systemie rynku pracy wprowadzano systematycznie nowe instrumenty aktywizacji, tak aby pobudzić powstawanie nowych podmiotów gospodarczych (samozatrudnienie) czy stymulować chęć do podejmowania kursów i szkoleń (dodatki szkoleniowe).

Kluczowe dla polityki rynku pracy było wejście Polski do UE i objęcie pomocą z Europejskiego Funduszu Społecznego, którego interwencje i projekty dotyczyły przede wszystkim działań aktywizacyjnych i edukacyjnych dla bezrobotnych. Tym samym krajowy fundusz celowy – Fundusz Pracy – został wzmocniony finansowo przez środki europejskie na działania o charakterze aktywizacyjnym. Przy okazji działań EFS przygotowano wiele strategii i programów aktywizacji bezrobotnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Nowoczesne usługi rynku pracy, mające cele prozatrudnieniowe, realizowane przez na nowo zdefiniowane instytucje rynku pracy zostały sklasyfikowane i szczegółowo opisane w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.¹¹ Przesuwała ona akcenty w kierunku rozbudo-

¹¹ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., DzU 2004, nr 99, poz. 1001.

wania i spluralizowania oferty usług rynku pracy w naszym kraju. Był to wymóg otwierania się rynków pracy państw UE, a szerzej, ważny element realizacji przez Polskę wytycznych i zaleceń instytucji wspólnotowych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Po 2004 r. i wejściu Polski do Unii Europejskiej metodą otwartej koordynacji i interwencji EFS zaczęto realizować projekty aktywizacji i inkluzji społecznej poszczególnych grup, przede wszystkim poprzez zastosowanie rozwiniętych, zindywidualizowanych usług integracji społecznej i zawodowej w ramach ekonomii społecznej¹². Przyjęto wówczas ważne akty prawne, takie jak: Ustawa o zatrudnieniu socjalnym¹³, Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁴, Ustawa o spółdzielniach socjalnych¹⁵. W wyniku tych aktów powstały w Polsce liczne podmioty ekonomii społecznej i integracji społecznej, takie jak spółdzielnie socjalne, kluby i centra integracji społecznej. Miały się one przyczyniać do skuteczniejszego włączania w obieg pracy osób ze środowisk szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym. Skuteczność tych podmiotów jest zróżnicowana, niemniej stanowią one ważne ogniwo na styku polityki rynku pracy i pomocy społecznej¹⁶.

Usługi rynku pracy były w ostatniej dekadzie poddane próbom reformy zmierzającej do ich kontraktowania. Pozytywne doświadczenia we wcześniejszym outsourcingu usług szkoleniowych w polityce rynku pracy zachęciły rząd PO-PSL do przygotowania i wdrożenia reformy usług doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy przewidującej kontraktowanie tych usług do agencji zatrudnienia. Ideą reformy było założenie, że prywatne agencje, zarządzane w sposób biznesowy i nastawione na rynkowe rozwiązania, szybciej i skuteczniej wprowadzą bezrobotnych na rynek pracy. Jak wykazano jednak w książce

¹² M. Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

¹³ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r., DzU 2003, nr 122, poz. 1143.

¹⁴ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., DzU 2003, nr 96, poz. 873.

¹⁵ Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r., DzU 2006, nr 94, poz. 651.

¹⁶ Por. *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji społecznej i zawodowej w ramach gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Warszawa 2011.

*Polityka rynku pracy w Polsce – w kierunku kontraktowania usług?*¹⁷, teoretyczne aksjomaty reformy, które może były i słuszne, w polskiej praktyce nie zostały skutecznie wdrożone ze względu na nikłą poprawę jakości i efektywności usług, które były testowane w ramach pilotażu w trzech polskich województwach. Zaproponowane w ramach reformy profilowanie bezrobotnych¹⁸ także nie do końca się udało, gdyż osoby najbardziej oddalone od rynku pracy w gruncie rzeczy nie otrzymywały żadnej skutecznej oferty od instytucji rynku pracy, a pomoc im dedykowana była dostarczana raczej w ramach innych systemów: pomocy społecznej, integracji społecznej, ekonomii społecznej. Dyskusyjnym rozwiązaniem było także wprowadzenie usługi doradztwa klienta zamiast doradztwa zawodowego, co jeszcze bardziej zbiurokratyzowało relacje pomiędzy urzędem pracy a bezrobotnym / poszukującym pracy.

Należy podkreślić, że po trzech dekadach reformowania państwa po 1989 r. w wielu urzędach pracy nadal istnieją liczne deficyty, w tym brak usług doradztwa kariery i *coachingu*, a także usługi (pre)orientowania zawodowego na wzór takich państw, jak Niemcy czy Austria, które mają w tym zakresie wiele sukcesów i bardzo ciekawych rozwiązań (*berufliche Orientierung*). Za pozytywne należy uznać natomiast powołanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Z perspektywy danych statystycznych niewątpliwym osiągnięciem polskiej polityki rynku pracy w ostatnich latach jest redukcję bezrobocia (w 2021 r. stopa bezrobocia wynosiła tylko 5,5%), chociaż nie wiadomo, na ile niższe bezrobocie było efektem profesjonalnych programów i działań publicznych służb zatrudnienia, a na ile dobrej sytuacji gospodarczej i sprzyjającej koniunktury oraz „eksportu” naszych zasobów pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej (blisko 2 mln Polaków wyjechało w poszukiwaniu pracy). Dane statystyczne wskazują jednak, że w ostatnich 30 latach udało się znacznie obniżyć w Polsce stopę bezrobocia. W 1990 r. wynosiła ona 6,5%, w 1999 r. 19%, w 2004 – 13,1%, w 2015 – 9,8%, a pod koniec 2019, – 5,2%, w 2022 – 5,5%. Udało się także podnieść o kilkanaście punktów procentowych wskaźnik zatrudnienia (do 72%), chociaż w tym zakresie daleko nam jeszcze do

¹⁷ *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, red. M. Grewiński, Warszawa–Opole 2015.

¹⁸ Ł. Arendt, I. Kukulak-Dolata, *Profilowanie pomocy dla bezrobotnego jako element racjonalnego wydatkowania środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy* [w:] *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu...*

najlepszych krajów europejskich – np. do Szwajcarii, gdzie wskaźnik ten wynosi 85%.

Trzecim kierunkiem rozwoju polityki społecznej w naszym kraju była **polityka edukacyjna**. Po transformacji ustrojowej w 1989 r. edukacja i usługi kształcenia niewątpliwie przeżywały dynamiczny rozwój, chociaż popełniono także wiele błędów i zrobiono sporo szkód, nie w pełni doceniając edukację jako dobro publiczne, w które warto inwestować. Z jednej więc strony Polska odniosła w tym zakresie wiele sukcesów, ale też wiele jest argumentów potwierdzających tezę, że w publicznej edukacji można było zrobić znacznie więcej. Sukcesy widać, szczególnie w ostatnich 30 latach, przez pryzmat wielkiego *boomu* edukacyjnego na poziomie kształcenia wyższego. Analizując dynamikę zmian liczby absolwentów uczelni wyższych od 1990 r., kiedy było ich 56 tys.; w roku 1999 – 215 tys.; w 2004 – 384 tys.; w 2015 – 485 tys.; a w 2018 r. 327 tysięcy, łatwo zauważyć, jak ogromna zmiana dokonana się, jeśli chodzi o wskaźnik skolaryzacji. W 1990 r. wynosił on 13%, a obecnie 50% (2021). Tyle młodzieży w wieku 18–24 lat studiuje lub uczy się ustawicznie w szkołach pomaturalnych bądź policealnych. Polska przesuwała się w ostatnich latach do góry także w rankingu PISA. W 2012 r. nasz kraj był na 14. miejscu w badaniu PISA, o kilka miejsc wyżej niż w latach poprzednich. W 2018 r. w badaniach PISA zajęliśmy już 11. miejsce¹⁹, zaraz za Finlandią. Bardzo dobrze wypadamy też w porównaniu z państwami południowej Europy ze wskaźnikiem dzieci i młodzieży kończących naukę zbyt wcześnie (przerwywających szkołę podstawową lub gimnazjum). Z danych Komisji Europejskiej i Eurostatu wynika, że w 2016 r. w Polsce szkołę opuszczało zbyt wcześnie tylko 5,2% uczniów, gdy średnia unijna w tym zakresie sięgała 10,7%²⁰.

Za pozytywny proces można uznać dynamiczny rozwój niepublicznych placówek edukacyjnych, w tym uczelni niepaństwowych. Gros z nich założonych zostało w ramach inicjatyw stowarzyszeń edukacyjnych czy fundacji. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku dynamicznie rozwijały się uczelnie niepubliczne, które stwarzały szansę na edukację wyższą wielu grupom społecznym, natomiast ostatnia dekada to bardzo duży przyrost niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych i liceów. Rosnąca świadomość społeczna nt. roli i znaczenia

¹⁹ PISA 2018 – Average Score of Mathematics, Science and Reading.

²⁰ Więcej zobacz: *Europejski Semestr – zestawienie informacji tematycznych – o soby wcześniej kończące naukę*, Komisja Europejska 2017.

edukacji w życiu człowieka skutkuje tym, że wielu rodziców woli płacić za edukację swoich dzieci, ale w zamian wymaga autorskich programów nauczania i indywidualnego podejścia do rozwoju ucznia. Rozwój edukacji niepublicznej stymulowany jest także poprzez coraz większy chaos i uduziwnione reformy publicznych szkół, które są niewątpliwie systemowo w kryzysie²¹.

W Polsce można zaobserwować nie tylko pozytyw w polityce edukacyjnej i realizowanych usług edukacyjnych. Istnieją także słabości polskiego systemu kształcenia i usług edukacyjnych, które wynikają z wielu czynników. Po pierwsze błędne było rozmontowanie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku sieci szkół technicznych oraz zawodowych i niestworzenie w gruncie rzeczy żadnej alternatywy w usługach edukacyjnych dla uczniów mających zainteresowania techniczne. Nie sprawdziły się w naszym kraju licea profilowane, które zostały wprowadzone w miejsce likwidowanych techników²². Zamykanie szkół zawodowych spowodowało, że rozeszła się po rynku kadra bardzo dobrych metodyków nauczania technicznego i pedagogów z tego zakresu. Odbudowywanie kształcenia zawodowego jest dziś bardzo trudne właśnie z uwagi na brak kadry, ale i upowszechnienie się w świadomości rodziców stereotypowej opinii, że szkoły techniczne są niskiej jakości i bez zaplecza warsztatowego i maszynowego. Tymczasem doświadczenia wielu państw podpowiadają, że kształcenie zawodowe ma swoją przyszłość i że rynki pracy wchłaniają każdą ilość specjalistów z zakresu technicznego i informatycznego. Potrzeba tu jednak nowej oferty usług edukacyjnych z branży IT, mechatroniki, cybernetyki czy sztucznej inteligencji²³.

Jako mniej udany należy uznać proces permanentnego, często upolitycznionego, reformowania systemu edukacji publicznej, który zazwyczaj stawiał akcenty zmiany nie tam, gdzie było trzeba. Wieloletnia słabość przywództwa w Ministerstwie Edukacji Narodowej i zbyt uległość wobec Związku Nauczycielstwa Polskiego spowodowały zajmowanie się w ramach reform tematami zastępczymi lub zagadnieniami, które nie przekładały się na zastosowanie w procesie edukacji nowoczesnych metod, narzędzi i instrumentów, które

²¹ M. Grewiński, *Technologie i innowacje społeczne a edukacja ustawiczna* [w:] *Całociągowe uczenie i stawanie się – perspektywa teoretyczna i praktyczna*, red. A. Chabior, M. Krawczyk-Licharska, S. Kowalski, Kielce 2017.

²² K. Piotrowiak, *Szkoły bezrobotnych do likwidacji*, „Dziennik Zachodni” z 11.03.2010.

²³ M. Grewiński, M. Kawa, J. Lizut, G. Marzano, *Towards Changes of Labor Market, Skills and Competences*, Warszawa 2020.

realnie zmieniałyby polską szkołę w kierunku wydobywania potencjału uczniów, motywowania ich do samorozwoju i poszukiwania oraz rozwijania pasji. Najwięcej, wydaje się, jest w tym zakresie do zrobienia w edukacji wczesnoszkolnej i podstawowej²⁴.

Wielu ekspertów z zakresu pedagogiki i polityki edukacyjnej krytycznie ocenia również przestarzały model polskiej szkoły – w tym zbytnią standaryzację edukacji, która tłumi kreatywność i innowacyjność polskich szkół. Standaryzacja powoduje nastawienie się szkół w procesie edukacyjnym uczniów na liczne egzaminy i swoistą „punktozę”, zamiast na rozwój umiejętności pracy w zespołach, komunikacji interpersonalnej czy samodzielności i refleksyjności w rozwiązywaniu praktycznych problemów²⁵. Wskazuje się również, że w dalszym ciągu, szczególnie w publicznych szkołach, istnieje deficyt alternatywnych metod w edukacji, a nauczyciele niechętnie sięgają po nowe, innowacyjne narzędzia wspomagające rozwój ucznia. Nie wykorzystuje się w pełni multimedialnych tablic interaktywnych czy innych narzędzi technologiczno-informatycznych zakupionych dla szkół ze środków europejskich.

Problemem polskiego systemu usług edukacyjnych jest też niewystarczający poziom współpracy szkół średnich z pracodawcami i podmiotami rynku pracy. Brakuje systemowego rozwiązania połączenia edukacji szkolnej z praktyczną nauką zawodu w ramach takich rozwiązań, jak dualny system kształcenia (*duale Ausbildungssystem*), który jest charakterystyczny m.in. dla Niemiec i Austrii, czy doskonalenie zawodowe w miejscu pracy (*training on the job*), które zastosowano m.in. w Wlk. Brytanii i Holandii. W polskiej szkole brak obligatoryjnej usługi preorientacji i orientacji zawodowej uczniów i doradztwa kariery. Deficyt szkolnych doradców zawodowych i/lub brak programów podnoszących ich kwalifikacje powoduje, że młodzi ludzie w wyborze dalszej ścieżki edukacyjnej lub zawodowej pozostawieni są sami sobie – kierują się albo intuicją, albo podpowiedziami rodziców lub rówieśników. Niewiele młodych osób objętych jest testami predyspozycyjnymi i psycho-osobowości-

²⁴ Por. M. Grewiński, J. Lizut, M. Kawa, *The Polish Education in the Context of New Skills and Competences* [w:] *Zmiany na rynku pracy w perspektywie społecznej*, red. C. Sadowska-Snarska, Z. Wiśniewski, Toruń 2019; M. Grewiński, J. Lizut, M. Kawa, *Chosen of Current Challenges in Educational System and Learning*, „LABOR et EDUCATIO. The Scientific Journal of the Institute of Social Affairs of the Pedagogical University of Cracow” 2019, no. 7.

²⁵ K. Robinson, *Kreatywne szkoły*, Warszawa 2015.

wymi, które kierunkują rozwój pasji, zainteresowań w oparciu o mocne strony i potencjał / posiadane zasoby²⁶.

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

Czwartym kierunkiem rozwoju była polityka ochrony zdrowia. Po 1989 r. wszystkie kolejne rządy obiecywały obywatelom poprawę finansowania ochrony zdrowia i przeprowadzenie koniecznych reform, które miały służyć lepszej jakości i dostępności usług zdrowotnych. Tymczasem w ciągu ostatnich 30 lat wydatki publiczne na ochronę zdrowia w relacji do PKB raczej nie ulegały zmianie. Natomiast wzrastały wydatki całkowite dzięki rozwojowi sektora prywatnego usług zdrowotnych. Jeśli przyjąć wskaźnik całkowitych wydatków zdrowotnych jako % PKB (w 1990 r. było to 4,9%, w 1999 r. 5,9%, w 2004 r. 6,2%, a w 2018 r. 6,3%²⁷), to wzrost jest dostrzegalny, ale dostęp do świadczeń ograniczony²⁸.

Przyjmuje się, że nakłady na służbę zdrowia w Polsce powinny wynosić około 10% PKB – wówczas można byłoby znacznie poprawić dostęp do publicznych usług zdrowotnych. Obecnie mamy w gruncie rzeczy dwa istniejące obok siebie systemy usług zdrowotnych – system publiczny i prywatny. Wiele usług zdrowotnych obywatele muszą nabywać w sferze prywatnej, gdyż dostęp w publicznym systemie do usług specjalistycznych jest często ograniczony i przesunięty w czasie.

Mimo niedomagań polskiego systemu ochrony zdrowia wskaźniki oceny statusu zdrowotnego populacji rejestrują dokonujący się postęp. Wyraźnie zmalała umieralność niemowląt w porównaniu z okresem sprzed 30 lat. W 2018 r. współczynnik zgonów niemowląt wyniósł 3,8‰ – co oznacza, że na każde 1000 urodzeń żywych zmarło około 4 niemowląt, a na początku lat

²⁶ I. Barszcz, K. Pawłowska, *Stworzenie kompleksowego modelu preorientacji zawodowej młodzieży wraz ze stażem i szkoleniem w miejscu pracy w zawodach społecznych – model w ramach programu Akcja-Inkubacja*, Fundacja Strefa Działania, Warszawa, wrzesień 2017.

²⁷ Dane OECD 2018.

²⁸ Więcej o kontekście międzynarodowym polityki zdrowotnej: C. Włodarczyk, *Współczesna polityka zdrowotna. Wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer 2014.

dziewięćdziesiątych XX wieku wskaźnik ten wynosił 18‰, czyli 18 zgonów niemowląt na 1000 urodzeń. Poprawa warunków życia oraz lepsza jakość życia wielu obywateli zaowocowały wyraźnym wzrostem przeciętnego trwania życia kobiet i mężczyzn. Nastąpił także spadek umieralności z powodu chorób układu krążenia, które ciągle stanowią główną przyczynę przedwczesnej umieralności. Udział chorób układu krążenia w ogólnej liczbie przyczyn zgonów obniżył się z poziomu 52% w 1992 r. do 43% w 2016 r.²⁹

Zmiana w systemie funkcjonowania ochrony zdrowia doprowadziła do rozwoju licznych i nowoczesnych placówek ochrony zdrowia, zarówno publicznych, jak i prywatnych, konkurujących w ramach tzw. rynku wewnętrznego. Barierą ich dalszego rozwoju jest permanentne niedofinansowanie oraz deficyt kadr medycznych³⁰.

Obserwowana w tej sytuacji niepokojąca tendencja odpływu lekarzy z rynku pracy i duża dynamika migracyjna skutkują pogłębieniem deficytu specjalistów w zakresie anestezjologii, intensywnej terapii, medycyny ratunkowej, pediatrii, chirurgii ogólnej, psychiatrii, ortopedii i traumatologii, położnictwa i ginekologii. Brakuje też wielu geriatrów. W efekcie z liczbą 216 lekarzy na 100 tys. mieszkańców Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów UE³¹.

Polski system ochrony zdrowia cierpi na niedostatki w zakresie zarządzania zarówno sektorem ochrony zdrowia, jak i placówkami usług zdrowotnych³². Dobre rządzenie wymaga kompetentnego przywództwa, dobrych instytucji i odpowiednich regulacji. W ochronie zdrowia instytucje regulacyjne są zwykle słabsze niż placówki świadczenia usług zdrowotnych, szczególnie w krajach, w których wydatki na zdrowie są niskie. W konkurencji o środki zawsze przegrywają instytucje regulacyjne: zbierania i rejestrowania danych, opracowywania strategii i planów, monitorowania i kontroli oraz koordynacji. Sytuacja pandemii Covid-19 uwidoczniała

²⁹ *Trwanie życia w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

³⁰ M. Osak, *Usługi społeczne w sferze zdrowia – w kierunku prywatnego uczestnictwa* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011, s. 74 i n.

³¹ Dane Ministerstwa Zdrowia za 2018 r.

³² S. Golinowska, *Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce? Diagnozowanie problemu, rządzenie w ochronie zdrowia i reformowanie systemu* [w:] *Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce – stan i perspektywy*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty mBank – CASE”, nr 156, Warszawa 2018.

poważne braki w tej dziedzinie, przyczyniając się dodatkowo do trudności w opanowywaniu zakażeń koronawirusem i leczeniu chorób nim spowodowanych³³.

Wiele wskazuje na to, że w zakresie zarządzania ochroną zdrowia, mimo widocznego postępu, w dalszym ciągu problemem wielu szpitali i innych placówek ochrony zdrowia jest niska jakość zarządzania i organizacji. Bierze się to m.in. z tego, że placówkami zdrowotnymi kierują bardzo często nie menedżerowie, ale lekarze, którzy niekoniecznie mają kompetencje i predyspozycje do zarządzania podmiotami leczniczymi. Brakuje w tym zakresie odpowiednich szkoleń i superwizji zarządczej, która pozwoliłaby wdrożyć bardziej efektywny i racjonalny model organizacji wielu placówek³⁴.

Głównym źródłem finansowania usług zdrowotnych w Polsce jest Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) tworzony ze składki, która stanowi część podatku od dochodów ludności. Mimo wzrostu dochodów ludności, i w konsekwencji – przychodów NFZ, zakres i skala finansowania wielu usług opieki medycznej są niedostateczne. Zaspokojenie potrzeb zdrowotnych jest trudne do osiągnięcia ze względu na ich wzrost związany przede wszystkim ze starzeniem się populacji, jak i wysokie koszty skutecznego leczenia (koszty wynagrodzeń i nowych technologii). Tym niemniej w opinii Komisji Europejskiej NFZ jest instytucją zapewniającą dostęp do szerokiego zakresu usług zdrowotnych. W raporcie Komisji Europejskiej (2019) stwierdzono, że obowiązujący w Polsce system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego zasadniczo zapewnia dostęp do szerokiego zakresu usług zdrowotnych. Zauważa się jednakże istotne wykluczenia odnoszące się do przysługujących pacjentom usług oraz towarów, zwłaszcza do leków. Jak podkreślają eksperci Komisji Europejskiej, system ochrony zdrowia w Polsce jest nadmiernie uzależniony od opieki szpitalnej i boryka się z niedoborem personelu medycznego, a zwłaszcza lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Za priorytety obecnych reform uważa się: poprawę koordynacji opieki nad pacjentem, racjonalizację opieki szpitalnej oraz

³³ S. Golinowska, M. Zabdyr-Jamroz, *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii covid-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2020, t. 18, z. 1.

³⁴ Por. *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2010.

stworzenie modelu efektywnej opieki ambulatoryjnej³⁵. Wyzwaniem w sferze usług zdrowotnych jest kwestia powszechnej do nich dostępności. W Polsce, ale także w wielu innych krajach, zauważa się nierównomierne rozmieszczenie zasobów i usług zdrowotnych, jak choćby silną koncentrację kadr medycznych w dużych aglomeracjach miejskich przy równoczesnym deficycie na terenie małych miast i na wsiach³⁶.

Piątym kierunkiem rozwoju była polityka rodzinna, wprowadzona jednak systemowo stosunkowo późno, bo dopiero po roku 2010. Po transformacji ustrojowej w 1989 r. rodzina w Polsce przejęła wiele funkcji socjalnych, które do tej pory pełniło państwo i jego uspołecznione zakłady pracy³⁷. Wycofanie się sektora publicznego i przedsiębiorstw z wielu działań o charakterze socjalnym podyktowane było przyjęciem rynkowego modelu transformacji ustrojowej z celami zorientowanymi na szybką prywatyzację i biznesowy model funkcjonowania firm. Państwo zrezygnowało ze świadczenia wielu usług zdrowotnych i socjalnych w szkołach, uczelniach, zakładach pracy czy urządach. Przykładów tych ograniczeń w latach dziewięćdziesiątych XX wieku można podać wiele. Redukcja zaangażowania państwa w prowadzenie żłobków czy przedszkoli spowodowała w rodzinach, w których oboje rodzice pracowali zawodowo, konieczność zabezpieczenia opieki nad dzieckiem przez bliższą lub dalszą rodzinę albo zatrudnienie opiekunki do dziecka. Pojawiały się placówki prywatne, a placówki publiczne komercjalizowały się. Wycofanie profilaktyki lekarskiej ze szkół (lekarz, dentysta, pielęgniarka) wymagało większej troski zdrowotnej rodziców o swoje pociechy. Podobnie redukcja klubów sportowych, kół zainteresowań, domów kultury i zajęć pozaszkolnych prowadzonych przez państwo w ramach publicznych programów społecznych spowodowała przerzucenie odpowiedzialności za dodatkowe zajęcia dzieci i młodzieży na rodziców i najbliższe otoczenie.

Podobne tendencje pojawiły się w dziedzinie opieki nad osobami zależnymi – starszymi lub niepełnosprawnymi. Państwo w dużej części przerzuciło ten obowiązek na rodzinę. Po 1989 r. rodzinę obciążono wieloma funkcjami socjalnymi, które wcześniej były w dużej części asekurowane

³⁵ Komisja Europejska, *„State of Health in the EU – Poland” – Profil systemu ochrony zdrowia*, 2019.

³⁶ Tamże.

³⁷ T. Szlendak, *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa 2011.

przez państwo lub państwowe zakłady pracy. Podobnego zdania są B. Balcerzak-Paradowska i E. Leś, które podkreślają, że transformacja ustrojowa przyniosła zasadniczą zmianę w usługach społecznych na rzecz rodziny. Związane to było m.in. z tym, że w polityce rodzinnej po 1989 r. prowadzono działania oparte na zasadzie podmiotowości, zgodnie z którą odpowiedzialność za warunki życia rodzin spoczywała przede wszystkim na członkach rodzin, a nie na instytucjach państwowych czy samorządowych. Jednocześnie decentralizacja zadań i uprawnień, przy ograniczonych środkach, spowodowała, że gminy zamiast rozwijać usługi na rzecz rodziny i dzieci zaczęły masowo likwidować placówki opiekuńczo-wychowawcze. Funkcje opiekuńcze i wychowawcze przerzucono na rodziny, stąd też kryształujący się model polityki rodzinnej można było nazwać mieszanką modelu konserwatywnego i liberalnego³⁸.

Na tym tle wydaje się uprawniona teza, że przez pierwsze dwie dekady okresu transformacji po roku 1989 polityka rodzinna była ograniczona. Sprowadzała się do wprowadzenia systemu niskich i selektywnych świadczeń rodzinnych i świadczeń z pomocy społecznej, które adresowane były, z uwagi na kryterium dochodowe, do rodzin ubogich, niepełnych, wielodzietnych, często o niskim statusie społecznym. Wysokość tych świadczeń nie pozwalała na wyjście z ubóstwa, asekurowała tylko przed skrajnym wykluczeniem materialnym. Najbardziej stabilnym instrumentarium były w tym okresie zasiłki macierzyński i opiekuńczy – wypłacane jako świadczenia ubezpieczeniowe.

Koszty tych zmian ponosiła rodzina. Jej kondycja słabła. Radykalnie zmniejszyła się stopa dzietności, a rodziny wielodzietne stanowiły grupy najbardziej dotknięte ubóstwem³⁹.

Refleksja dotycząca koniecznych inwestycji w rodzinę poprzez rozwój usług w ramach programów społecznych przyszła dopiero wtedy, kiedy ujawniły się pierwsze symptomy kryzysu demograficznego i migracyjnego, przed którym przestrzegał w swych wystąpieniach w latach dziewięćdziesiątych

³⁸ B. Balcerzak-Paradowska, E. Leś, *Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918–2018 – od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych* [w:] *Stulecie polskiej polityki...*

³⁹ *Polska bieda. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska Warszawa 1996.

XX wieku prof. A. Rajkiewicz⁴⁰. Już w nowym millennium decydenci uruchomili kilka programów, poprzedzonych zmianami legislacyjnymi, które dedykowane były rodzinom. Do najważniejszych rozwiązań z ostatnich kilkunastu lat zaliczyć trzeba: Program Polityki Rodzinnej z 2007 r., urlop ojcowski (od 2010 r.), program rozwoju instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 (2011 r.), wprowadzenie nowego zasiłku macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego (12 miesięcy), wprowadzenie i upowszechnienie Karty Dużej Rodziny, wprowadzenie świadczenia pieniężnego „becikowego” – jednorazowej zapomogi na każde nowo urodzone dziecko⁴¹.

Powrót do rozwiązań sprzed 1989 r. rozpoczął się po 20 latach. Usługi społeczne na rzecz rodziny stopniowo zaczęły powracać do łask polityki społecznej. Dotyczyło to także inwestycji w przedszkola i żłobki, na które środki przeznaczano z funduszy unijnych i w części z krajowych⁴².

Po 2015 r. wprowadzono ponadto sztandarowy, rządowy Program 500+ jako świadczenie wychowawcze na rzecz dzieci⁴³. Program ten stanowił pierwszy i od razu niezwykle drogi instrument inwestycji w rodzinę. Sukcesem programu jest z pewnością to, że przyczynił się do redukcji ubóstwa dzieci w Polsce, dużo gorzej jednak należy oceniać program jako instrument prokreacyjny, a taki również cel przed nim stawiano⁴⁴.

Świadczenie Programu 500+ jest świadczeniem pieniężnym, ale warto podkreślić, że poprzez swój ogromny budżet i indywidualne decyzje rodzin co do spożytkowania środków z niego płynących może przyczyniać się pośrednio także do rozwoju usług społecznych – edukacyjnych, sportowych, kultu-

⁴⁰ A. Rajkiewicz, Wystąpienia plenarne i w dyskusjach panelowych na Ogólnopolskich Konferencjach w Ustroniu Wlkp. np., w 2000 i 2001 r.

⁴¹ A. Durasiewicz, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Radom 2012.

⁴² Por. *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, red. I. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka, Warszawa 2007.

⁴³ Do stworzenia samej idei programu przyznaje się prof. J. Auleytner, który miał wymyślić ten instrument na potrzeby programowe tworzącej się partii politycznej „Polska jest Najważniejsza” dekadę temu.

⁴⁴ E. Bojanowska, *Znaczenie świadczenia wychowawczego 500+ dla systemu pomocy społecznej* [w:] *O wyzwaniach współczesnej pracy socjalnej*, red. B. Kromolicka, A. Jarzębińska, Szczecin 2017, s. 243 i n.

ralnych czy turystycznych na rynku. W ten sposób może wzrastać popyt i podaż na (także komercyjne) usługi oferowane rodzinom⁴⁵.

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

Wielu ekspertów od polityki demograficznej i rodzinnej nie było jednak i nie jest przekonanych, że nakłady 500 zł na każde dziecko w rodzinie wystarczają jako zachęta do podejmowania decyzji prokreacyjnych. Od samego początku byli oni zdania, że program powinien zostać inaczej skonstruowany, skoro ma wspierać funkcje wychowawcze i edukacyjne, a nie wyłącznie konsumpcyjne. Liczne były głosy wskazujące, że program powinien być silnie powiązany z rozwojem lokalnych usług społecznych i infrastruktury społecznej na rzecz rodzin, jeśli ma osiągnąć cele demograficzne. Argumentowano, że przyjęta formuła będzie jedynie pobudzać gospodarkę poprzez zwiększony popyt konsumpcyjny⁴⁶. Po 6 latach funkcjonowania Programu 500+ można zauważyć, że przyczynił się on w jakiejś mierze do redukcji ubóstwa skrajnego zarówno dorosłych, jak i dzieci oraz doprowadził do zmniejszenia się odsetka osób korzystających z pomocy społecznej. W znacznie ograniczonym jednak stopniu, o ile w ogóle, przyczynił się do zwiększenia dietności⁴⁷.

Oprócz Programu 500+ w ostatnich pięciu latach wprowadzono również inne programy na rzecz rodziny, m.in.: Program Maluch+, Mieszkanie+, Wy-

⁴⁵ M. Grewiński, A. Karwacki, T. Szlendak, *Innovative Redistribution? The Family 500+ Programme in Poland as an Investment in Public Policy with Controlled and Uncontrolled Consequences* – wystąpienie w Swinburne University of Technology w Melbourne w Australii podczas 9. Międzynarodowej Konferencji Naukowej na temat Innowacji Społecznych: „Beyond boundaries? Organisations, System and Social Innovation”, 11–14.12.2017.

⁴⁶ Por. I. Kotowska, *500 zł na dziecko to nie wszystko*, „Gazeta Wyborcza” z 15.02.2016; M. Góra, I.E. Kotowska, *Jak skutecznie wspierać prokreację w Polsce*, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/MG-IEK.pdf> (dostęp: 2021).

⁴⁷ M. Grewiński, *Świadczenie pieniężne 500+ czy usługi na rzecz rodziny – konflikt czy współdziałanie?* [w:] *Polityka na rzecz rodzin – plusy czy minusy?*, red. A. Durasiewicz, Warszawa 2020.

prawka+. Celem tych programów było zwiększenie dostępności do usług żłobkowych i przedszkolnych, ułatwienie w dostępie do mieszkań młodym małżeństwom czy wsparcie edukacyjne dla rodzin z dziećmi w wieku szkolnym⁴⁸.

Państwo próbowało rozwijać również politykę na rzecz osób niepełnosprawnych. Była to szósta rozwojowa polityka społeczna. Analizując ostatnie 30-lecie polityki społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, trzeba podkreślić, że była ona średnio skuteczna i raczej nieracjonalna z punktu widzenia efektywności. Zwinięcie parasola ochronnego nad spółdzielczością inwalidów w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, przy jednoczesnym braku zapewnienia zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, spowodowało obniżenie standardu życia tej grupy poprzez brak dochodu z pracy. Likwidacja spółdzielni inwalidów była błędem, który trudno było naprawić w późniejszym czasie. Jak twierdzi Grażyna Magnuszewska-Otulak, transformacja ekonomiczna i spadek poziomu aktywności zawodowej spowodowały pogorszenie sytuacji ekonomicznej osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Część osób z niepełnosprawnościami miała uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy (tzw. renta inwalidzka) lub do innych świadczeń ubezpieczeniowych, część nie miała dostępu do świadczeń pieniężnych, ale miała dostęp do usług społecznych⁴⁹.

Estymacja skali zjawiska niepełnosprawności w Polsce może bazować na międzynarodowych porównawczych badaniach Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (*European Health Interview Survey – EHIS*). Według tego badania w Polsce w 2014 r. było 7,4 mln osób niepełnosprawnych biologicznie w wieku 15 lat i więcej⁵⁰. Wśród tej grupy 1,81 mln stanowiły osoby pracujące, 300 tys. osoby bezrobotne, a 5,3 mln osoby bierne zawodowo. W zależności od przyjętego kryterium niepełnosprawności biologicznej

⁴⁸ Por. A. Durasiewicz, *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej w Polsce*, Warszawa 2017, s. 119–124.

⁴⁹ G. Magnuszewska-Otulak, *Polityka wobec osób niepełnosprawnych w Polsce po 1989 r. Wybrane problemy* [w:] *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2017, s. 197–198 i n.

⁵⁰ Definicja EHIS mówi o osobach, które zadeklarowały ograniczoną zdolność wykonywania czynności, jakie ludzie zwykle wykonują – uwzględniono tu zarówno poważne, jak i mniej poważne ograniczenia powodujące niemożność wykonywania ww. czynności przez okres co najmniej ostatnich 6 miesięcy.

(a ściślej, poziomu ograniczeń) populacja osób niepełnosprawnych w Polsce może liczyć od 4,9 mln do 7,7 mln osób⁵¹.

Generalnie osoby z niepełnosprawnościami mogą korzystać w Polsce z różnych usług społecznych/publicznych przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa w zakresie nauki, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, porządku publicznego, wypoczynku czy administracji. Są grupą społeczną wspieraną w naszym kraju w ramach różnych systemów polityki społecznej i bogatej mozaiki instrumentów wsparcia, chociaż prowadzona polityka na ich rzecz nie zawsze jest skoordynowana, skuteczna i przynosząca zakładane rezultaty⁵². Niektórzy autorzy, jak Paweł Kubicki, twierdzą, że osoby niepełnosprawne bardziej potrzebują kompleksowej polityki publicznej aniżeli tylko stricte społecznej⁵³.

Usługi szczególnie dedykowane osobom niepełnosprawnym to usługi rehabilitacji społeczno-zawodowej (oferowane w ramach systemu PFRON), usługi edukacji włączającej i specjalnej (realizowane w ramach systemu oświaty), usługi reintegracji społeczno-zawodowej (oferowane w ramach systemu ekonomii społecznej i integracji społecznej), specjalistyczne usługi zdrowotne i medyczne (dostępne w ramach systemu ochrony zdrowia), usługi aktywizacji zawodowej i rynku pracy (udostępniane w ramach polityki zatrudnienia), usługi opiekuńcze, asysty i socjalno-bytowe (dostępne w systemie pomocy społecznej), usługi mieszkaniowe (w ramach mieszkalnictwa wspieranego/socjalnego) czy usługi transportowe (wsparcie w przemieszczaniu się osób z niepełnosprawnościami). Ponadto wsparcie i włączanie osób z niepełnosprawnościami do życia publicznego ma miejsce także w działaniach na rzecz dostosowywania infrastruktury, ograniczania barier komunikacyjnych i upowszechniania problematyki tej grupy społecznej wśród ogółu społeczeństwa⁵⁴.

⁵¹ Dane Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepełnosprawni.gov.pl> (dostęp: 7.04.2020).

⁵² Por. B. Gąciarz, P. Kubicki, S. Rudnicki, *System instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce – diagnoza dysfunkcji* [w:] *Polscy niepełnosprawni – od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, red. B. Gąciarz, S. Rudnicki, Kraków 2014, s. 116–120.

⁵³ P. Kubicki, *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2017, s. 15–16.

⁵⁴ Zobacz też: E. Giermanowska, M. Raclaw, E. Zakrzewska-Manterys, *Studia o niepełnosprawności*, „Societas/Communitas” 2018, nr 2–3.

Specyfiką zbiorowości osób z niepełnosprawnościami jest duże zróżnicowanie w zakresie rodzaju i głębokości niepełnosprawności. Dodatkowo grupa ta jest zróżnicowana także ze względu na wykształcenie, pochodzenie, wiek, płeć i indywidualne potrzeby podyktowane specyfiką schorzenia i uwarunkowaniami społecznymi/kulturowymi związanymi z miejscem życia, pracy i zamieszkania. Z tego powodu usługi społeczne dedykowane tej grupie powinny być w sposób szczególnie zindywidualizowane (*personal social services*), ale niestety w wielu obszarach realizacji polityki społecznej na rzecz tej grupy tak jednak nie jest⁵⁵.

Wydaje się, że suma możliwej oferty dedykowana tej grupie jest stosunkowo duża, ale niekoniecznie oznacza to, że osoby z niepełnosprawnościami nie borykają się z różnymi deficytami i ograniczeniami w dostępie do usług czy do rynku pracy i innych instytucji społeczno-gospodarczych. Jest to związane z wieloma czynnikami obiektywnymi, często niezależnymi od samych osób niepełnosprawnych, a mianowicie z barierami mentalnymi, stereotypowym traktowaniem, uprzedzeniami, licznymi obawami pracodawców, realną sytuacją na rynku pracy, rozwiązaniami i zachętami podatkowo-składkowymi, świadczeniami pieniężnymi wypłacanymi niepełnosprawnym w ramach systemu zabezpieczenia społecznego⁵⁶.

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

Oprócz kwestii zdrowotnych, z oczywistych względów, bardzo ważna dla osób niepełnosprawnych jest praca i aktywność zawodowa, która pozwala zdobywać środki do życia, ale także uczestniczyć w zbiorowości pracowników. Praca podnosi poczucie własnej wartości, stabilizuje sytuację material-

⁵⁵ B. Gąciarz, M. Grewiński, S. Rudnicki, K. Geletta, *Usługi publiczne i komercyjne: kierunki zmian systemu indywidualnego wsparcia osób niepełnosprawnych* [w:] *Polscy niepełnosprawni – od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, red. B. Gąciarz, S. Rudnicki, Kraków 2014, s. 219 i n.

⁵⁶ O różnych kontekstach problemów osób z niepełnosprawnością zobacz w: *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty niepełnosprawności*, red. S. Golinska, Warszawa 2012 lub *Niepełnosprawność – wyzwania teorii i praktyki*, red. B. Gąciarz, „Studia Socjologiczne” 2014, nr 2.

ną i daje status społeczno-zawodowy. Z tego powodu wiele systemów wsparcia w Polsce jest ukierunkowanych na usamodzielnienie i włączenie osób z niepełnosprawnościami w proces pracy, chociaż efektywność w tym zakresie jest niska⁵⁷.

Należy zauważyć także ważny kierunek realizacji polityki senioralnej i zabezpieczenia społecznego na starość jako siódmy kierunek rozwojowy. O ile system zabezpieczenia na starość w postaci ubezpieczenia emerytalnego był realizowany skutecznie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i dla niektórych grup przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a od 1999 r. także przez otwarte fundusze emerytalne (OFE), o tyle polityka senioralna wpisana była głównie w strategię ministerialne, regionalne i lokalne. W tym zakresie – nieubezpieczeniowym polscy decydenci przez wiele lat nie przykładali wagi do zastosowania długofalowego podejścia do działań demograficznych, które są niezwykle istotne dla rozwoju społecznego⁵⁸, posiadania młodego zasobu ludzkiego w aspekcie jego wykorzystania na rynku pracy czy też w związku z coraz trudniejszą wydolnością systemów zabezpieczenia na starość. Być może wiązało się to z przyjęciem tradycyjnej perspektywy, że potrzeby osób starszych zabezpiecza w dostatecznym stopniu rodzina. Nie ma więc powodu kreowania na rzecz seniorów dodatkowych polityk uwzględniających różnorodne usługi aktywizacji, integracji, edukacji, opieki czy wsparcia psychologicznego lub duchowego. Tymczasem w wielu krajach Europy Zachodniej i USA polityka społeczna wobec starzenia się populacji ma od wielu lat swoje bogate instrumentarium dedykowane seniorom⁵⁹.

O ile system zabezpieczenia społecznego dla seniorów był programowany przez ostatnie dekady przez pryzmat ochrony sytuacji materialnej i zapewnienia bytu w ramach systemu świadczeń emerytalnych, ewentualnie rento-

⁵⁷ J. Borek, M. Olszewski, *Usługi społeczne dla osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Znaczenie usług społecznych dla lokalnej polityki społecznej*, red. K. Głąbicka-Auleytner, Radom 2016, s. 78–86.

⁵⁸ Pomimo że powstawały odpowiednie opracowania na ten temat, a szczególnie raport UNDP – *Ku godnej i aktywnej starości* (1999). Raport ten jest pierwszą całościową polską publikacją o starości z perspektywy polityki publicznej, powszechnie cytowaną także na poziomie międzynarodowym. Miał dobrze napisaną wersję angielską.

⁵⁹ Por. K. Zapędowska-Kling, *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w USA i w Szwecji – wnioski dla Polski*, Łódź 2016, s. 83 i n. oraz 162 i n.

wych, o tyle w mniejszym stopniu w szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa socjalnego (*social security*) rozwijano usługi społeczne dla seniorów, które wydają się niezbędne z punktu widzenia zapewnienia seniorom ich praw socjalnych, zapisanych już w 1948 r. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, a następnie w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.⁶⁰ Niestety, przez wiele lat po 1989 r. (poza funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego) nie stworzyliśmy polityki senioralnej opartej na ofercie zróżnicowanych usług dedykowanych seniorom, pomimo że eksperci podnosili ten temat w przeszłości wielokrotnie. P. Błędowski już blisko dwie dekady temu wskazywał na konieczność rozwoju na szczeblach lokalnych katalogu usług społecznych dla osób starszych, podając przykłady usług świadczonych w mieszkaniu seniora i usług świadczonych w placówkach i instytucjach⁶¹. Nie wykształcił się też w Polsce oddzielny, profesjonalny system opieki długoterminowej dla osób starszych (scalający usługi ochrony zdrowia i pomocy społecznej).

Deficyt usług aktywizacyjnych i integracyjnych dla seniorów, ujawniający się brakiem w gminach klubów i centrów seniora, próbowano substytuować w ostatnich dekadach powstawaniem przy uczelniach uniwersytetów trzeciego wieku, które przejęły funkcje integracyjne i aktywizacyjne seniorów. Istniejący system pomocy społecznej ma do dzisiaj liczne deficyty, które powodują, że seniorzy przez lata mogli mieć przeświadczenie, że rozwiązywanie ich problemów obciąża ich samych lub najbliższą rodzinę. Wyrażna zmiana w traktowaniu seniorów nastąpiła dopiero po 20 latach od transformacji ustrojowej. W roku 2012 rządzący, m.in. w wyniku nacisków instytucji UE, zaczęli tworzyć załączki polityki senioralnej. Było to jednak stosunkowo późne działanie, zwłaszcza w porównaniu z innymi państwami, które tworzyły i tworzą nadal na rzecz seniorów bardzo zaawansowane, innowacyjne programy i nowatorskie usługi społeczne⁶².

⁶⁰ J. Auleytnier, K. Głąbicka, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2000, s. 255.

⁶¹ P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Warszawa 2002, s. 221–222.

⁶² Por. E. Trafiałek, *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku – między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*, Toruń 2016, s. 82–84.

Jak twierdzi B. Szatur-Jaworska, na wyłonienie się w Polsce polityki senioralnej jako nowego obszaru działalności rządu miała wpływ decyzja Parlamentu Europejskiego oraz Rady ustanawiająca rok 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Przy tej okazji w naszym kraju podjęto liczne działania, które w krótkim czasie ukształtowały podstawy polityki senioralnej, dotąd nieobecnej w naszym kraju. Przygotowano następujące instrumenty polityki senioralnej: „Rządowy program na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2012–2013 – ASOS”, „Program solidarność pokoleń – działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, „Wieloletni program Senior-WIGOR na lata 2015–2020”. Nowelizując ustawę o samorządzie gminnym w 2013 r., wprowadzono regulację dotyczącą powoływania gminnych rad seniorów. W Sejmie od 2014 r. zaczęła pracować stała Komisja Polityki Senioralnej⁶³. Wcześniej, bo w 2012 r., powołano również Departament Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a rok później Radę ds. Polityki Senioralnej jako organ konsultacyjno-doradczy przy ministrze ds. zabezpieczenia społecznego.

Pojęcie „polityka senioralna” zdefiniowano ogólnie w dokumencie „Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”. Przyjęto, że jest to „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”⁶⁴. Stworzono podwaliny polityki senioralnej, która w praktyce zawierała też działania kontrowersyjne, jak np. wczesny moment interwencji państwa (już dla osób w wieku przedemerytalnym). P. Błądowski zdefiniował ją jako „politykę realizacji interesów osób starszych”⁶⁵. Wyzwaniem dla wprowadzenia polityki senioralnej w Polsce były niewątpliwie prognozy demograficzne, które upowszechniano w gremiach decydenckich i które ukazywano jako istotne wyzwanie społeczne na najbliższą przyszłość. Nie stanowiły one jednak dostatecznego stimulatora podejmowanych na bieżąco decyzji politycznych.

⁶³ B. Szatur-Jaworska, *Polska polityka senioralna* [w:] *Perspektywy rozwoju polskiej polityki...*, s. 96–98.

⁶⁴ Tamże, s. 93.

⁶⁵ P. Błądowski, *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce* [w:] *Społeczne skutki integracji Polski z UE*, red. K. Głąbicka, Warszawa 1999, s. 152.

Deficyty i błędy w szczegółowych politykach społecznych

Przez całe trzy dekady polskiej transformacji systemowej, społecznej i gospodarczej nie udało się wykreować i wprowadzić skutecznej polityki mieszkaniowej na rzecz młodzieży czy polityki migracyjnej. Po Okrągłym Stole zdecydowano, że mieszkanie ma stać się towarem rynkowym, a nie dobrem publicznym, w które inwestują państwo i samorządy. Tym samym państwo wycofało się z realizacji polityki mieszkaniowej, przerzucając ciężar zakupu lub wynajmu mieszkania na obywateli i rodziny. Bardzo doraźne i pozorowane względami politycznymi programy mieszkaniowe proponowane przez decydentów przez ostatnie 30 lat nie miały charakteru publicznych inwestycji, a jedynie deklarowanych postulatów adresowanych zresztą do wąskiego gremium potencjalnie uprawnionych. Aktualnie brak kompleksowej i długofalowej strategii wsparcia młodych w pozyskiwaniu pierwszego mieszkania w kontekście ich usamodzielniania i wchodzenia w dorosłość. Młodzi ludzie skazani są na kredyty, które obciążają ich budżety domowe na kilkadziesiąt lat, albo muszą liczyć na pomoc rodziny.

Brak myślenia o młodzieży jest zresztą szerszym problem polskiej polityki społecznej po 1989 r., kiedy to zrezygnowano z istniejącego wcześniej ministerstwa dedykowanego tylko młodzieży. Od tej pory młodzież nie miała i nadal nie ma swojego przedstawiciela w rządzie. Powoduje to brak koordynacji wertykalnej i horyzontalnej działań na rzecz młodzieży, gdyż nie istnieje na szczeblu centralnym ośrodek, który kompleksowo zarządzałby polityką młodzieżową⁶⁶. Do 2003 r. właściwie nie istniała w Polsce nawet strategia czy plan działań na rzecz młodzieży. Zainicjowanie myślenia strategicznego o młodzieży w polskiej polityce nastąpiło dopiero w 2003 r., kiedy opracowana została „Strategia państwa na rzecz młodzieży”. Dokument ten, przyjęty przed akcesją Polski do struktur unijnych, powstał w efekcie presji ze strony instytucji europejskich. Strategia przyczyniła się do wzmocnienia podmiotowości młodzieży jako grupy społecznej oraz zwróciła uwagę na konieczność uwzględniania jej potrzeb w podejmowanych działaniach. Jak twierdzi Marta Rodziewicz, postulat brania pod uwagę opinii młodzieży pozostaje jednak ciągle w sferze deklaratywnej

⁶⁶ M. Rodziewicz, *Proces kształtowania polityki młodzieżowej w Polsce na poziomie centralnym*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” 2016, nr 1(1), s. 92 i n.

z uwagi na brak krajowego podmiotu, który reprezentowałby środowisko i interesy młodzieży⁶⁷. W polityce na rzecz młodzieży, w tym tej zagrożonej wykluczeniem społecznym, wiele jest do nadrobienia, pomimo że instytucji oferujących usługi na rzecz młodych jest całkiem sporo.

Przez trzy dekady ujawnił się też problem braku polityki migracyjnej zarówno w kontekście emigracji, jak i imigracji. O kreację takiej polityki apelował przez wiele lat prof. A. Rajkiewicz, zmarły niedawno nestor polskiej polityki społecznej, ale bezskutecznie. Brak takiej polityki ujawnił się przy akcesji Polski do UE, kiedy w wyniku emigracji zarobkowej Polskę opuściło ponad 2 mln osób, w tym gros młodych i dobrze wykształconych. Państwo przez lata nie miało pomysłu na to, jak zachęcić Polaków do powrotu do kraju. Nie wypracowało także strategii dla osób imigrujących do Polski, dotyczącej choćby tego, jak włączać te osoby w procesy społeczne i gospodarcze. Aktualnym wielkim wyzwaniem staje się zagospodarowanie blisko 3 mln uchodźców z Ukrainy, którzy w wyniku agresji Rosji uciekają do nas przed wojną. Polityka migracyjna powinna stać się ważnym, kompleksowym zagadnieniem bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa socjalnego, dlatego dostrzegane dziś jej deficyty są bardzo niepokojące.

W wyżej opisanych poszczególnych politykach społecznych ujawniały się przez okres ponad trzech dekad również liczne błędy, grzechy zaniechania i złe decyzje, które skutkowały eskalacją problemów społecznych. Likwidacja państwowych gospodarstw rolnych (PGR) na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przyniosła wielką skalę biedy, pauperyzacji i patologizacji życia w wielu środowiskach wiejskich. Likwidacja spółdzielni inwalidów skutkowałą zaś większym bezrobociem i biernością zawodową osób nie w pełni sprawnych. Błędem było zamykanie techników i szkół zawodowych, gdzie kształciliśmy na dobrym poziomie specjalistów w wielu dziedzinach, co skutkuje do dzisiaj deficytem kadr technicznych i inżynierów. Wycofywanie się zakładów pracy z ich funkcji socjalnych dla rodzin, a szkół z funkcji profilaktyki zdrowotnej dla uczniów ma również swoje negatywne konsekwencje. Wreszcie niedostateczne włączenie organizacji pozarządowych i społecznych w realizację lokalnej polityki społecznej przeciążyło samorządy, które przytłoczone ogromem zadań nie były w stanie skutecznie zaradzić wszystkim problemom. Nadmiernie zaufaliśmy także rozwiązaniom rynkowym, co widoczne było

⁶⁷ Tamże.

w tworzeniu rynku kapitałowego w systemie zabezpieczenia społecznego (OFE) oraz w systemie zdrowia (prywatny system opieki zdrowotnej). Nadmiernie upolityczniono też politykę społeczną, realizując ją bardziej w duchu *social politics* aniżeli *social policy*.

Zakończenie

Transformacja ustrojowa po 1989 r. w Polsce przyniosła wiele dobrego w wymiarze gospodarczym, społecznym i politycznym. Polska rozwinęła się ekonomicznie i przestrzennie, ale w kontekście społecznym wydaje się, że można było zrobić więcej. Być może wynika to stąd, że decydenci przyjęli w ostatnich trzech dekadach, jak twierdzi W. Anioł⁶⁸, model twardej modernizacji, oparty na inwestycjach głównie w infrastrukturę i przemiany gospodarcze. Miękkie komponenty modernizacyjne odłożono na bok, w tym realizację modelu inwestycyjnej polityki społecznej. Polityki społeczne były rozwijane, ale traktowano je jako koszt, a nie inwestycję, która zwraca się międzygeneracyjnie. W związku z tym były one traktowane pobocznie, a nie priorytetowo. Początkowo, aby asekurować ryzyka potransformacyjne, przygotowano system pomocy społecznej i rynku pracy, dopiero po dwóch dekadach zauważono potrzebę inwestycji w osoby starsze czy w rodzinę. Aktualnie ważne staje się pytanie o politykę społeczną po pandemii i na rzecz uchodźców. Mimo że polityki społecznej w okresie transformacji nie traktowano jako priorytetu, wszystkie wskaźniki społeczne w okresie 1989–2022 poprawiły się. Dotyczy to średniej długości życia, umieralności niemowląt, stopy bezrobocia, wskaźnika skolaryzacji, zadowolenia z życia, wskaźnika ubóstwa relatywnego itd. Oznacza to, że wzrosła w Polsce jakość życia. Refleksja, jaka powinna towarzyszyć decydentom po 30 latach transformacji, brzmi: czy przez następne 30 lat nie powinno się inwestować w miękkie komponenty modernizacyjne, w tym w politykę społeczną? Zagrożeniem dla tej idei jest jednak wojna na Ukrainie i pytania, czy rząd nie zwiększy znacznie wydatków na cele wojskowe i militarne i czy nie będzie to realizowane kosztem polityki społecznej. Ale być może paradoksalnie wojna utwierdzi sterników władzy w przekonaniu, że inwestycje społeczne są konieczne, aby zabezpieczyć w przyszłości pokój i społeczny ład.

⁶⁸ W. Anioł, *Trzecia Rzeczpospolita w trzech opowieściach. Wokół polskich przemian 1989–2019*, Warszawa 2020.

Źródła i literatura

- Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, red. I. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka, Warszawa 2007.
- Anioł W., *Trzecia Rzeczpospolita w trzech opowieściach. Wokół polskich przemian 1989–2019*, Warszawa 2020.
- Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., *Profilowanie pomocy dla bezrobotnego jako element racjonalnego wydatkowania środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy* [w:] *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, red. M. Grewiński, Warszawa–Opole 2015.
- Auleytner J., Głąbicka K., *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2000.
- Balcerzak-Paradowska B., Leś E., *Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918–2018 – od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych* [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska, Warszawa 2018.
- Barszcz I., Pawłowska K., *Stworzenie kompleksowego modelu preorientacji zawodowej młodzieży wraz ze stażem i szkoleniem w miejscu pracy w zawodach społecznych – model w ramach programu „Akcja-Inkubacja”*, Fundacja Strefa Działania, Warszawa, wrzesień 2017.
- Błądowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Warszawa 2002.
- Błądowski P., *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce* [w:] *Społeczne skutki integracji Polski z UE*, red. K. Głąbicka, Warszawa 1999.
- Bojanowska E., *Znaczenie świadczenia wychowawczego 500+ dla systemu pomocy społecznej* [w:] *O wyzwaniach współczesnej pracy socjalnej*, red. B. Kromolicka, A. Jarzębińska, Szczecin 2017.
- Borek J., Olszewski M., *Usługi społeczne dla osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Znaczenie usług społecznych dla lokalnej polityki społecznej*, red. K. Głąbicka-Auleytner, Radom 2016.
- Dane Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnospawni.gov.pl> (dostęp: 7.04.2020).
- Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Radom 2012.
- Durasiewicz A., *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej w Polsce*, Warszawa 2017.
- Europejski Semestr – zestawienie informacji tematycznych – osoby wcześniej kończące naukę*, Komisja Europejska 2017.
- Gąciarz B., Grewiński M., Rudnicki S., Geletta K., *Usługi publiczne i komercyjne: kierunki zmian systemu indywidualnego wsparcia osób niepełnosprawnych* [w:] *Polscy niepełnosprawni – od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, red. B. Gąciarz, S. Rudnicki, Kraków 2014.
- Gąciarz A., Kubicki P., Rudnicki S., *System instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce – diagnoza dysfunkcji* [w:] *Polscy niepełnosprawni – od kom-*

- pleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej, red. B. Gąciarz, S. Rudnicki, Kraków 2014.
- Giermanowska E., Raclaw M., Zakrzewska-Manterys E., *Studia o niepełnosprawności, „Societas/Communitas”* 2018, nr 2–3.
- Golinowska S., *Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce? Diagnozowanie problemu, rzządzenie w ochronie zdrowia i reformowanie systemu* [w:] *Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce – stan i perspektywy*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty mBank – CASE”, nr 156, Warszawa 2018.
- Golinowska S., Zabdyr-Jamroz M., *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii covid-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2020, t. 18, z. 1.
- Góra M., Kotowska I.E., *Jak skutecznie wspierać prokreację w Polsce*, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/MG-IEK.pdf> (dostęp: 2021)
- Grewiński M., *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011.
- Grewiński M., *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Grewiński M., *Świadczenie pieniężne 500+ czy usługi na rzecz rodziny – konflikt czy współdziałanie?* [w:] *Polityka na rzecz rodzin – plusy czy minusy?*, red. A. Durasiewicz, Warszawa 2020.
- Grewiński M., *Technologie i innowacje społeczne, a edukacja ustawiczna* [w:] *Całozyciowe uczenie i stawanie się – perspektywa teoretyczna i praktyczna*, red. A. Chabior, M. Krawczyk-Licharska, S. Kowalski, Kielce 2017.
- Grewiński M., Karwacki A., Szlendak T., *Innovative Redistribution? The Family 500+ Programme in Poland as an Investment in Public Policy with Controlled and Uncontrolled Consequences* – wystąpienie w Swinburne University of Technology w Melbourne w Australii podczas 9. Międzynarodowej Konferencji Naukowej na temat Innowacji Społecznych: „Beyond boundaries? Organisations, System and Social innovation”, 11–14.12.2017.
- Grewiński M., Kawa M., Lizut J., Marzano G., *Towards Changes of Labor Market, Skills and Competences*, Warszawa 2020.
- Grewiński M., Lizut J., *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2021.
- Grewiński M., Lizut J., Kawa M., *Chosen of Current Challenges in Educational System and Learning*, „LABOR et EDUCATIO, The Scientific Journal of the Institute of Social Affairs of the Pedagogical University of Cracow” 2019, no. 7.
- Grewiński M., Lizut J., Kawa M., *The Polish Education in the Context of New Skills and Competences* [w:] *Zmiany na rynku pracy w perspektywie społecznej*, red. C. Sadowska-Snarska, Z. Wiśniewski, Toruń 2019.

- Grewiński M., Zasada-Chorab A., *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń 2013.
- Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty niepełnosprawności*, red. S. Golińska Warszawa 2012.
- Kaźmierczak T., *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej [w:] Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, red. M. Rymśza, Warszawa 2011.
- Komisja Europejska, „*State of Health in the EU – Poland*” – Profil systemu ochrony zdrowia, 2019.
- Kotowska I., *500 zł na dziecko to nie wszystko*, „Gazeta Wyborcza” z 15.02.2016.
- Książkowski M., *Dokąd zmierza polityka społeczna?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2011, nr 16.
- Kubicki P., *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2017.
- Łoś A., *Projekty systemowe na rzecz aktywnej integracji społecznej mieszkańców powiatu konińskiego w latach 2008–2013 – próba oceny*, maszynopis pracy doktorskiej napisanej pod kierunkiem M. Grewińskiego, styczeń 2018.
- Magnuszewska-Otulak G., *Polityka wobec osób niepełnosprawnych w Polsce po 1989 r. Wybrane problemy [w:] Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2017.
- Niepełnosprawność – wyzwania teorii i praktyki*, red. B. Gąciarz, „Studia Socjologiczne” 2014, nr 2.
- Osak M., *Usługi społeczne w sferze zdrowia – w kierunku prywatnego uczestnictwa [w:] Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.
- Piotrowiak K., *Szkoły bezrobotnych do likwidacji*, „Dziennik Zachodni” z 11.03.2010.
- PISA 2018 – Average Score of Mathematics, Science and Reading.
- Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji społecznej i zawodowej w ramach gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśza, Warszawa 2011.
- Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, red. M. Grewiński, Warszawa–Opole 2015.
- Polska bieda. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golińska, Warszawa 1996.
- Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2010.
- Rajkiewicz A., Wystąpienia plenarne i w dyskusjach panelowych na Ogólnopolskich Konferencjach w Ustroniu Wlkp. np., w 2000 i 2001 r.
- Robinson K., *Kreatywne szkoły*, Warszawa 2015.
- Rodziewicz M., *Proces kształtowania polityki młodzieżowej w Polsce na poziomie centralnym*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” 2016, nr 1(1).
- Sałustowicz P., *Pomoc społeczna w wybranych krajach UE*, Warszawa 2009.
- Starega-Piasek J., wywiad M. Grewińskiego i A. Karwackiego na potrzeby książki *Portrety w polityce społecznej*, t. 1, Warszawa 2019.

- Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymsza, G. Uścińska, Warszawa 2018.
- Szatur-Jaworska B., *Polska polityka senioralna [w:] Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2017.
- Szlendak T., *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa 2011.
- Trafiałek E., *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku – między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*, Toruń 2016.
- Trwanie życia w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., DzU 2003, nr 96, poz. 873.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., DzU 2004, nr 64, poz. 593.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., DzU 2004, nr 99, poz. 1001.
- Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r., DzU 2006, nr 94, poz. 651.
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r., DzU 2003, nr 122, poz. 1143.
- Włodarczyk C., *Współczesna polityka zdrowotna. Wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer, 2014.
- W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza M., Warszawa 2012.
- Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej – pomoc społeczna i aktywna integracja*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2012.
- Zapędowska-Kling K., *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w USA i w Szwecji – wnioski dla Polski*, Łódź 2016.

Turning points in Polish social policy after 1989

Summary

The aim of the article is to show the turning points and directions of development Polish social policy after 1989. The political transformation as well as economic, social and institutional-legal changes initiated at the Round Table resulted in the formation of a new model of social policy in the Third Polish Republic. The reform of the state and the economy had significant consequences for the crystallization of this and not another model of Polish social policy with its strengths and weaknesses. The article indicates the main trends in the development of social policy in Poland in the last three decades.

Key words: social policy, reforms of Polish social policy, transformation of social policy after 1989.

Jerzy Krzyszkowski

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy

Przemiany publicznej pomocy społecznej po 1989 roku

Wprowadzenie

Pomoc potrzebującym jest zjawiskiem ponadczasowym, uniwersalnym, ale stanowi zawsze część szerszego układu społeczno-kulturowego określającego role pomagającego, klienta oraz stosowane formy pomocy. Współczesna pomoc społeczna jako odrębna instytucja wykształciła się na przełomie XIX i XX wieku w zurbanizowanych społeczeństwach industrialnych, w których dotychczasowe naturalne systemy wsparcia (rodzina, wspólnota itp.) przestały pełnić skutecznie swoje funkcje opiekuńcze. W Polsce rozwój nowoczesnej pomocy społecznej nastąpił po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Obecnie w sensie ustawowym pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej naszego państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia¹. Pomoc społeczna może być realizowana przez różne podmioty, do których zalicza się pomoc państwową, samorządową i niepubliczną, taką jak prywatne agencje opiekuńcze czy domy opieki. Pomoc potrzebującym świadczą także świeckie lub wyznaniowe pozarządowe organizacje: stowarzyszenia i fundacje, a także mniej sformalizowane grupy samopomocowe. W naszych rozważaniach skupimy uwagę na publicznej, czyli państwowej i samorządowej pomocy społecznej, poddając analizie genezę i ewolucję tej instytucji w ciągu ostatnich trzech dekad, czyli w okresie 1990–2020.

¹ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., DzU 2004, nr 64, poz. 593.

Punkty zwrotne w historii pomocy społecznej w okresie 1990–2020

Różne były koncepcje periodyzacji rozwoju pomocy społecznej po przełomie 1989 r. Autor² tego artykułu podzielił ten okres na niedokończoną decentralizację (1990–1999) i pełną decentralizację po 1999 r. Krzysztof Chaczko³ nazwał te same okresy nierozbudowanym układem o charakterze wertykalnym (1990–1999) oraz rozbudowanym układem o charakterze horyzontalnym (1999–2020). Niezależnie od przyjętego nazewnictwa można przyjąć kilka punktów zwrotnych w rozwoju pomocy społecznej po 1989 r.

Pierwszym, niejako startowym, punktem odniesienia były niewątpliwie obrady Okrągłego Stołu (1989), kiedy w podzespole ds. zdrowia określono założenia reformy pomocy społecznej. Wtedy zdecydowano o powołaniu gminnych ośrodków pomocy społecznej, zatrudnieniu w nich pracowników socjalnych, ustalono sposób ich finansowania itp., a także powołano wojewódzkie zespoły pomocy społecznej (w ówczesnych 49 województwach). Pierwsza ustawa o pomocy społecznej (29 listopada 1990) uregulowała pracę systemu, który pełnił wówczas funkcję ratowniczą wobec coraz to nowych grup – ofiar transformacji. Autor tego artykułu jest zdania, że dzięki działaniom pomocy społecznej w latach dziewięćdziesiątych oddalano ryzyko wybuchu konfliktu społecznego m.in. poprzez wprowadzenie licznych świadczeń w formie zasiłków łagodzących doraźnie koszty transformacji społeczno-gospodarczej. Bez wątpienia istotną rolę w łagodzeniu negatywnych skutków urynkowania odegrał legendarny opozycjonista czasów PRL oraz pierwszy minister polityki społecznej po 1989 r. Jacek Kuroń. Po 1990 r. przyjęto, ciągle obowiązujące, założenie o decentralizacji funkcji państwa w zakresie systemu pomocy, czemu sprzyjał renesans samorządności lokalnej zapoczątkowany ustawą o samorządzie terytorialnym z 1990 r. W efekcie nowej legislacji utworzone gminne ośrodki pomocy społecznej, świadczące usługi w miejscu

² J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005.

³ K. Chaczko, J. Krzyszkowski, *Rozwój instytucji po 1989 roku* [w:] *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska, PWN, Warszawa 2022.

zamieszkania, stały się partnerami państwowych wojewódzkich instytucji. Władze centralne i ich wojewódzkie oddziały zachowały natomiast funkcje programowe, regulacyjne i kontrolne. Nowy system pomocy społecznej miał jeden istotny defekt, jakim był dualizm celów. Gminnym ośrodkom pomocy społecznej przydzielono dwa typy zadań: własne (schronienie, pomoc rzeczowa ofiarom klęsk żywiołowych, usługi opiekuńcze, pochówków itp.), które ośrodki miały realizować z budżetów samorządowych, oraz zadania zlecone (większość zasiłków finansowych, usługi specjalistyczne itp.) wykonywane za pieniądze z budżetu centralnego. W efekcie gminy miały ograniczoną podmiotowość co do zadań własnych w systemie pomocy społecznej. Wykonywanie zadań zleconych i finansowanych przez państwo spowodowało je do instrumentu realizującego programy rządowego wsparcia socjalnego. Gminy ograniczone do administrowania i kontroli skali problemów społecznych na poziomie lokalnym były wówczas elementem przekształcania systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. Działo się to m.in. poprzez zmianę powszechnych w PRL programów w świadczenia selektywne obejmujące jedynie osoby, które spełniały kryterium dochodowe. W efekcie do pomocy społecznej kierowali się ci, którzy tracili kiedyś uniwersalny system ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego. Wzrost liczby klientów pomocy zwiększał dysproporcje między popytem na świadczenia społeczne i ich podażą. Dla uszczelnienia systemu rozwijano administracyjną kontrolę zasadności przyznawania pomocy, co z kolei biurokratyzowało działalność ośrodków pomocy. W skrajnych przypadkach pomoc była redukowana do dystrybuowania środków finansowych kosztem aktywnej pracy socjalnej, usług niematerialnych, aktywizacji podopiecznych itp.

Drugim punktem zwrotnym w historii publicznej pomocy społecznej w latach 1990–2014 była bez wątpienia reforma administracyjna 1999 r. Miała ona wyeliminować deficyty i wady systemu. Państwo podjęło się dalszej decentralizacji zadań społecznych przez wprowadzenie dwóch nowych samorządowych szczebli. Reformatorzy deklarowali, że rodzina stanie się głównym podmiotem polityki społecznej oraz że nastąpi odbudowa społeczeństwa obywatelskiego w duchu pomocniczości. Zakładano rozszerzenie działania instytucji pomocy społecznej przez włączenie do niej opieki i wychowania dzieci i młodzieży. Wprowadzenie nowego, powiatowego stopnia samorządu terytorialnego rozbudowało strukturę organizacyjną pomocy społecznej po-

przez powołanie powiatowych centrów pomocy rodzinie. Utworzono także regionalne ośrodki polityki społecznej w 16 urzędach marszałkowskich. Niestety, reforma nie została odpowiednio przygotowana, zbyt ogólnikowo określono bowiem zakres oraz kompetencje nowych instytucji i nie zapewniono środków na realizację zadań. Brakowało wzorów działania dla tych organizacji, a kadra nie została odpowiednio przygotowana do pełnienia powierzonych im zadań. W nowej strukturze organizacyjnej kluczowe znaczenie miały relacje między powiatowymi centrami pomocy rodzinie i gminnymi ośrodkami pomocy społecznej. Analiza porównawcza⁴ dowiodła, że powiatowe i gminne instytucje pomocy różnią się pod wieloma względami: poziomem pomocy, rodzajem udzielanych świadczeń, kryteriami selekcji klientów, a nawet typem podejmowanej interwencji socjalnej i stosowanymi metodami (praca z przypadkiem w gminach i metoda środowiskowa w powiatach). Gminne ośrodki realizowały model rezydualny, czyli krótkotrwałe wsparcie dla potrzebujących, a powiatowe centra – model instytucjonalny, to znaczy profilaktyki, w której kryterium pomocy stanowi potrzeba. W obu instytucjach inne jest pochodzenie klientów: dla powiatów egzystują oni w instytucjach pomocy stacjonarnej (na przykład domach dziecka), dla gmin – w środowisku zamieszkania. Analizy funkcjonowania systemu dowiodły, że powiatowe centra skoncentrowały się na zarządzaniu placówkami pomocy stacjonarnej (domami dziecka, domami pomocy społecznej), a wsparciem objęły tylko kilka kategorii klientów: rodziny zastępcze, niepełnosprawnych, uchodźców i wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Reforma 1999 r. oznaczała w praktyce dalsze obciążenie finansowe samorządów kosztami pomocy społecznej, co określano niekiedy komunalizacją biedy. Analizy efektów zmian wprowadzonych po 1999 r. wskazały, że gminne i powiatowe samorządy terytorialne nie w pełni wykorzystwały możliwości prawne dla stworzenia skutecznego i efektywnego systemu wsparcia rodziny.

Publiczna pomoc społeczna przechodziła także zmiany w latach 2003–2004. Miały one na celu ograniczenie kosztów jej funkcjonowania oraz poprawę efektywności. Stworzono wówczas wiele rozwiązań legislacyjnych. Obejmowały one kwestie działalności pożytku publicznego i wolontariatu

⁴ M. Rymsza, *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku* [w:] *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, red. K. Piątek, K. Frysztacki, Toruń 2002.

oraz zatrudnienia socjalnego (2003 r.). Powstała także nowa ustawa o pomocy społecznej (2004 r.)⁵. Celem tych inicjatyw ustawowych była budowa społeczeństwa opiekuńczego. Środkiem do tego miał być szerszy udział organizacji pozarządowych i indywidualnych wolontariuszy w systemie. Chodziło też o zintensyfikowanie działań w zakresie aktywizacji zawodowej adresowanych do permanentnych podopiecznych pomocy społecznej (zagrożonych trwałym wykluczeniem społecznym). Jednym z pomysłów było wprowadzenie kontraktu jako warunku przyznania wsparcia materialnego, co miało ułatwić przejście od roli biernego klienta do aktywnej partycypacji w procesie pomagania i integracji w środowisku lokalnym. Liczne kontrole NIK wskazywały także, że instytucje pomocy społecznej niewystarczająco współpracują z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w przepisie art. 2 ust 2 ustawy o pomocy społecznej. Barierami współpracy międzysektorowej jest brak kultury partnerstwa i instrumentalne traktowanie organizacji pozarządowych przez urzędy administracji samorządowej. W tej sytuacji podejmowane były nowe inicjatywy w zakresie relacji międzysektorowych, które miały sprzyjać budowie partnerskich stosunków⁶.

Kilku badaczy polityki społecznej i pomocy społecznej analizowało funkcjonowanie pomocy społecznej w okresie 1990–2014. Marek Rymsza⁷ wskazywał na ograniczenia polskich reform społecznych przed 2015 r. Pierwsza fala, która dokonała się w okresie 1990–1993, objęła reformę samorządową z 1990 r. i została powiązana z budowaniem systemu pomocy społecznej i edukacją do pracy socjalnej. Jak ocenia Rymsza, nacisk został położony na rozwój instytucji pomocy społecznej, co z czasem doprowadziło do biurokratyzacji w ośrodkach pomocy społecznej i do marginalizacji pracy socjalnej. Reforma samorządowa z 1999 r. zakładała stworzenie lokalnego systemu wsparcia dziecka i rodziny, którego koordynatorem miało być powiatowe centrum pomocy rodzinie. Niestety, nowa instytucja okazała się jednostką słabą, o ograniczonych kompetencjach, bez potencjału do koor-

⁵ Ustawa o pomocy...

⁶ J. Krzyszkowski, *Stan i perspektywy rozwoju zintegrowanej lokalnej polityki społecznej* [w:] *Zmiany na rynku pracy w perspektywie społecznej*, red. C. Sadowska-Snarska, Z. Wiśniewski, Toruń 2019.

⁷ M. Rymsza, *Służby społeczne i usługi społeczne: programowanie polityk publicznych*, prezentacja przedstawiona w czasie konferencji „Służby społeczne w polityce publicznej w Polsce”, Warszawa 30.11.2017.

dynowania szerszych działań. Największą wadą drugiej reformy samorządowej był redukcjonizm, czyli sprowadzenie lokalnej polityki społecznej do pomocy społecznej.

Ryszard Szarfenberg⁸ dokonał oceny trzech obszarów funkcjonowania pomocy społecznej: wsparcia dochodowego, usług społecznych oraz organizacji pomocy społecznej. Jako sukcesy wymienił: obiektywną metodę szacowania poziomu życia, obligatoryjność zasiłku okresowego, zakaz egzekucji komorniczej z zasiłków oraz możliwość łączenia zasiłku okresowego z wynagrodzeniem z pracy dla podpisujących kontrakt. Brakiem sukcesu w tym obszarze jest dla niego utrzymująca się bieda. Analizując usługi pomocy społecznej (praca socjalna, usługi opiekuńcze, interwencja kryzysowa, terapia zajęciowa czy asystentura rodzinie), pozytywnie ocenił rozwój kształcenia do pracy socjalnej, a także wprowadzenie zasady „jeden pracownik na dwa tysiące mieszkańców danej miejscowości lub na pięćdziesiąt rodzin”. Osiągnięciem w sferze usług jest powstanie usług interwencji kryzysowej oraz rozwój usług reintegracji społecznej (centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, środowiskowe domy samopomocy, warsztaty terapii zajęciowej). Na korzyść pomocy społecznej przemawiają także: wyodrębnienie i rozwój usług asystentury rodzinnej, uzupełnianie oferty usług publicznych przez organizacje pozarządowe, a także wprowadzenie superwizji jako wsparcia dla pracowników socjalnych. Wśród porażek wymienił zaś brak oddzielenia pracy socjalnej od postępowania administracyjnego (co dokonano się po 2015 r.) oraz brak standardów pracy socjalnej i innych usług, a także niedostateczną podaż usług reintegracji, asystentury i superwizji. Sukcesem jest także standaryzacja domów pomocy społecznej i profesjonalizacja kierowników jednostek ośrodków pomocy społecznej (wymóg ukończenia podyplomowego studium organizacji pomocy społecznej), a także powstanie Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej. Za porażki organizacji pomocy społecznej uznał Szarfenberg niespełnianie normy „jeden pracownik na dwa tysiące mieszkańców” oraz ignorowanie przez wiele domów pomocy społecznej wyznaczonych standardów. Organizacje pozarządowe nie są dostatecznie angażowane

⁸ R. Szarfenberg, *Pomoc społeczna 1990–2014. Sukcesy, porażki, wyzwania*, prezentacja podczas konferencji MOPR „25-lecie pomocy społecznej – doświadczenia i wyzwania”, Gdańsk 27.05.2015.

w działania pomocowe (mało zleceń). Rada Pomocy Społecznej ma ograniczoną rolę i nie istnieje demokratyczna kontrola działania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Za wyzwania dla pomocy społecznej Szarfenberg uznał demokratyzację dyskusji o reformach, doprowadzenie do ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej, zwiększenie dostępu do doświadczeń i podniesienie ich standardu, rozdzielenie świadczeń i pracy socjalnej, jej standaryzację, a także poprawę dostępności i jakości usług oraz reaktywowanie Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych.

Kolejnym punktem zwrotnym w historii pomocy społecznej po 1989 r. były jakościowe zmiany w polityce społecznej, których dokonano po 2015 r. Nastąpiło wówczas finansowe wzmocnienie rodzin przez transfery bezpośrednie, takie jak program Rodzina 500+. Jakkolwiek nie były one ukierunkowane wprost na publiczną pomoc społeczną, to jednak zmieniły istotnie jej otoczenie, w tym samych klientów pomocy społecznej. Podjęto także próby integracji, rozwinięcia i upowszechnienia usług społecznych poprzez wprowadzenie do systemu nowej instytucji, jaką są centra usług społecznych. Jeden z inicjatorów tej zmiany - Marek Rymsza nazwał je „instrumentem kroczącej zmiany systemowej w zakresie organizacji usług społecznych”. Jak wskazywał, chodzi o rozwój lokalnych systemów usług społecznych w powiązaniu z czterema zmianami systemowymi:

1. odejściem od dominacji logiki selektywności wsparcia na rzecz zasady powszechności
2. personalizacją wsparcia usługowego i budowaniem relacji pomocowej opartej na współpracy specjalistów i mieszkańców, przy ograniczeniu formatu kontroli,
3. integracją usług przy wykorzystaniu, zgodnie z zasadą pomocniczości, potencjału lokalnych usługodawców z różnych sektorów,
4. otwarciem systemu pomocy społecznej na współpracę z podmiotami prowadzącymi działania z zakresu zdrowia, rehabilitacji, kultury i innych obszarów sfery społecznej.

W omawianej reformie przyjęto zasadę stopniowego dochodzenia do rozwiązania systemowego z wykorzystaniem fazy pilotażu i fazy skalowania innowacji oraz zasadę konstruowania przepisów ramowych, pozostawiających przestrzeń dla wykorzystania lokalnego know how w zakresie organizowania procesu świadczenia usług i współpracy usługodawców.

Próba ewaluacji ewolucji pomocy społecznej po 1989 roku i oceny jej nowych kierunków rozwoju

Dotychczasowe rozważania wymagają podsumowania. Po 1989 r. rozpoczęto budowę opartego na koncepcji decentralizacji i samorządności systemu pomocy społecznej. Państwo zachowało rolę kreatora polityki w zakresie pomocy społecznej oraz podmiotu współfinansującego działania pomocy społecznej na szczeblu lokalnym. Nastąpiło jednak przekazanie odpowiedzialności za organizację i realizację zadań pomocy społecznej samorządowym ośrodkom pomocy społecznej. Dokonała się także profesjonalizacja służb społecznych przez rozbudowę struktury stanowisk, stworzenie możliwości awansu zawodowego i zróżnicowania płacowego oraz położenie większego nacisku na różnego typu usługi wspierające, korekcyjne, doradztwo itp. Nie udało się jednak podjąć efektywnej walki z biedą oraz rozwarstwieniem społecznym (którego wyrazem jest podział miasto–wieś), a także odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa. Pomoc społeczna, nie zwalczając biedy i wykluczenia społecznego, utrwała sytuację społeczną wielu swoich podopiecznych, co skutkuje ich trwałą dezaktywizacją i staje się źródłem patologii społecznej. Krytyce trzeba też poddać kwestie kierowania placówkami opieki. W odpowiednim, profesjonalnym, zarządzaniu instytucją pomocy społecznej tkwią istotne rezerwy pozwalające na poprawę organizacji pracy i zmniejszenie przeciążenia pracowników socjalnych działaniami administracyjnymi, wykonywanymi często kosztem pracy socjalnej. Ograniczeniem systemu jest jego reaktywność – nacisk na działania doraźne mimo formalnego wymogu przygotowania i realizacji strategii i rozwiązań długofalowych. Na rozwiązanie systemowe czeka kwestia współpracy publicznych instytucji pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi. Skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych na szczeblu lokalnym wymaga ścisłego współdziałania, partnerstwa publicznych i pozarządowych podmiotów działających w obszarze pomocy społecznej. Kooperacja międzyinstytucjonalna, międzyresortowa i międzysektorowa jest potrzebą chwili. Dobitnie domagają się tego zwłaszcza kwestie koordynacji działań lokalnej pomocy społecznej i instytucji ochrony zdrowia wobec seniorów wymagających opieki długoterminowej⁹.

⁹ Np. projekt Kooperacja 3D finansowany z programu POWER, o którym szczegółowe informacje można znaleźć w opracowaniu *Modele kooperacji. Księga rekomendacyjna*, Rzeszów–Toruń–Katowice 2021.

Analiza funkcjonowania publicznej pomocy społecznej po 1989 r. wskazuje, że w badanym okresie charakteryzowały ją dwie zasadnicze właściwości. Pierwszą z nich była i jest swoista reaktywność działań, ciągła próba odpowiedzi na pojawiające się nowe potrzeby społeczne. W latach dziewięćdziesiątych należały do nich masowe bezrobocie i towarzysząca mu pauperyzacja, zubożenie całych grup społecznych, a nawet miast i regionów (np. wsi popegeerowskich czy miast o monokulturze przemysłowej, takich jak Łódź). Niejako obok tych osłonowo-ratowniczych działań narastała, i to jest druga cecha, złożoność i wewnętrzne zróżnicowanie struktur organizacyjnych pomocy społecznej, wywołując potrzebę integracji i koordynacji działań. Obecnie pomoc społeczna w naszym kraju, choć jest przede wszystkim instytucją polityki społecznej państwa działającą w ramach samorządu terytorialnego, realizuje się także coraz częściej w organizacjach pozarządowych i podmiotach prywatnych. Wysiłki reformatorskie podjęte w ostatnich latach w publicznym systemie pomocy społecznej wskazują na próby dostosowania tej instytucji do nowych potrzeb społecznych, takich jak wzmocnienie rodziny czy wsparcie seniorów. W polityce rodzinnej ten kierunek pomocy reprezentuje program Rodzina 500+, a w polityce senioralnej np. mieszkania chronione i usługi opiekuńcze dla seniorów na terenach nisko zurbanizowanych: wsi i małych miast (program Opieka 75+). Próbuje się także poprawić jakość usług, czego dowodem jest wprowadzanie superwizji do praktyki funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Swoistym testem systemu publicznej pomocy społecznej stał się wybuch pandemii Covid 19 w 2020 r. Okazała się ona silnym bodźcem weryfikującym jakość tego systemu w Polsce¹⁰. Obnażył jego słabości, takie jak deficyt pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Ujawniła się także niewydolność pomocy społecznej i innych lokalnych instytucji polityki społecznej w zakresie logistycznym i koordynacyjnym. W pierwszym okresie pandemii dotkliwe były braki zabezpieczenia placówek w sprzęt ochronny oraz brak jasnych reguł zarządzania kryzysem. Zdaniem Mirosława Grewińskiego¹¹, które podziela autor tego artykułu, kluczem

¹⁰ Szerzej o tym traktują autorzy tekstów zawartych w opracowaniu *Wybrane krajowe i międzynarodowe aspekty polityki społecznej w czasie pandemii koronawirusa*, red. N.G. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac, Kraków 2020.

¹¹ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*, Warszawa 2021.

do rozwoju pomocy społecznej są jej dalsze reformy. Obecny system nie odpowiada bowiem na nowe potrzeby i problemy obywateli.

Reasumując prowadzone rozważania, należy powtórzyć, że rekonstrukcja samorządu terytorialnego (1990) rozpoczęła budowę lokalnej polityki społecznej na poziomie gminy, a po reformie administracyjnej (1999) również powiatu. Obok zalet (szybkość reakcji na problemy społeczne, trafna diagnoza sytuacji, lepsze możliwości wykorzystania miejscowego potencjału i kontroli itp.) ujawnione zostały wady i deficyty lokalnej polityki społecznej. Należą do nich przede wszystkim segmentacja i fragmentaryzacja działań stanowiące efekt braku koordynacji funkcjonowania instytucji i organizacji podlegających różnym resortom i należących do różnych sektorów. Dodatkowymi argumentami za koniecznością reformy systemu jest ewolucja polityki społecznej w kierunku usług i postępujący proces deinstytucjonalizacji, czyli przeniesienia większości działań z placówek opieki całodobowej do pomocy środowiskowej. Reakcji wymaga także gwałtowne starzenie się naszego społeczeństwa i rosnące potrzeby opiekuńcze senioralnej populacji.

Próba odpowiedzi na wspomniane wyzwania są centra usług społecznych, o których zaletach wyczerpująco i przekonująco pisał Marek Rymsza. Wskazywał m.in. na potrzebę wprowadzenia uniwersalnych, dostępnych dla wszystkich mieszkańców usług społecznych. Utworzenie centrów usług społecznych jest istotną jakościową zmianą w ładzie instytucjonalnym lokalnej polityki społecznej, która niesie konsekwencje dla różnych grup społecznych: kierowników i pracowników funkcjonujących już instytucji, ich kooperantów, klientów itp. Jak każda zmiana, i ta wywołuje opór u części tych, których dotyczy. Jednym z podstawowych instrumentów zmniejszania oporu powinna być szeroka akcja informacyjno-edukacyjna. Poznanie idei oraz warunków legislacyjnych funkcjonowania centrów usług społecznych i promowanie pozytywnych skutków ich utworzenia dla mieszkańców wydaje się warunkiem koniecznym powodzenia tego zamysłu. Wyjaśnianie powodów i potencjalnych korzyści wprowadzenia zmiany powinno obejmować także instytucje współpracujące, których wsparcie jest ważne dla sukcesu tego przedsięwzięcia. Niestety, moje jednostkowe doświadczenia w trakcie szkoleń dla organizatorów i pracowników centrów usług społecznych, ale także badania Mirosława Grewińskiego wskazują na niski poziom wiedzy o tych instytucjach wśród pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W tej

sytuacji nie dziwią wyrażane przez nich obawy o własną przyszłość zawodową oraz niejasny obraz przyszłości lokalnych usług społecznych.

Innym potencjalnym zagrożeniem dla tworzenia centrów usług społecznych jest stosunek władz samorządów terytorialnych do tej inicjatywy. Jak wskazują moje doświadczenia wynikające z udziału w projektach Krajowa Sieć Reintegracji oraz Kooperacja 3D, od przychylnego poparcia władz gmin i powiatów zależy nie tylko powstanie, ale także egzystencja centrów usług społecznych, szczególnie po zakończeniu ich zewnętrznego finansowania. Zły stan finansów lokalnych spowodowany pandemią Covid 19 oraz nowymi zadaniami i związanymi z nimi obciążeniami dla budżetów samorządowych może utrudniać upowszechnianie idei centrów usług społecznych. Sytuacja ta dotyczy szczególnie samorządów na terenach nisko zurbanizowanych, gdzie brak zarówno środków finansowych, jak i potencjalnych partnerów mogących kooperować z centrami w procesie dostarczania usług społecznych. W sytuacji braku na danym terenie instytucji i organizacji infrastruktury społecznej nowe podmioty mogą stać się jedynie nową formułą funkcjonowania starych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej zgodnie z powiedzeniem: nowy szyld, a stary sklep. Niestety, koncentracja w ostatnich latach na bezpośrednich transferach finansowych przy pewnym zaniedbaniu usług społecznych oraz instrumentalne traktowanie przez wszystkie strony konfliktu polityki społecznej jako narzędzia w walce politycznej nie sprzyjają tego typu inicjatywom.

Powodzenie centrów usług społecznych zależy w dużym stopniu od wsparcia władz lokalnych przez państwo. Pomoc powinna jednak obejmować wszystkie potrzebujące jej samorządy, a nie zawsze tak było w przeszłości. Jak wskazywali Jarosław Flis i Paweł Swianiewicz w raporcie „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału”, o przydzielaniu samorządom pomocy z budżetu centralnego decydowały głównie kryteria polityczne. Powtórzenie takich rozwiązań w przypadku centrów usług społecznych wzmocni jedynie istniejące podziały i nierówności w sferze polityki społecznej. O już istniejących nierównościach w dostępie do usług społecznych dla seniorów świadczy analiza realizacji programu aktywizacji społecznej osób starszych (ASOS), w ramach którego zwycięskie projekty są wdrażane na terenach o dużym kapitale społecznym świeckich i wyznaniowych organizacji pozarządowych, a o wiele rzadziej tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

Na pytanie, jak finansować lokalną politykę społeczną, moja odpowiedź jest od lat taka sama: decydujące są zmiany w polityce podatkowej. Chodzi o pozostawienie większej ilości pieniędzy z podatków na poziomie lokalnym. Państwo i samorządy powinny także wspierać wszelkie oddolne inicjatywy lokalne podejmowane przez organizacje społeczne, grupy samopomocowe czy indywidualnych mieszkańców. Pilnie potrzebne jest na przykład wzmocnienie lokalnych organizacji seniorów. Wiele środków powinna także przynieść likwidacja nieuzasadnionych przywilejów emerytalnych (np. KRUS). Potencjalnym zagrożeniem dla centrów są zasoby ludzkie polityki społecznej: organizatorzy i realizatorzy usług społecznych na poziomie lokalnym. Trwająca od lat pauperyzacja płacowa oraz połączony z nią niski prestiż zawodów pomocowych skutkują malejącą popularnością studiów z zakresu polityki społecznej i pracy socjalnej. W tej sytuacji trudno się dziwić brakiem nowych pracowników i odchodzeniem z zawodu doświadczonych specjalistów.

Na koniec tych rozważań trzeba wspomnieć jeszcze o perspektywach rozwoju, kierunkach zmian w pomocy społecznej. Główną jakościową zmianą, która czeka publiczną pomoc społeczną, wydaje się deinstytucjonalizacja, czyli działania podejmowane na rzecz tworzenia różnych form usług (również zdrowotnych) w środowisku, mających na celu zapewnienie właściwej opieki oraz wydłużenie okresu sprawności psychofizycznej i możliwości pełnienia ról społecznych i zawodowych. Przestanki deinstytucjonalizacji mają charakter zarówno ekonomiczny (koszt opieki stacjonarnej), jak i społeczny (preferencje klientów). Działaniami podejmowanymi w ramach deinstytucjonalizacji są m.in. środowiskowe, zindywidualizowane usługi dla zapobiegania umieszczaniu w zakładach opieki stacjonarnej. Chodzi także o zamykanie nieprawidłowo funkcjonujących zakładów opieki całodobowej, których mieszkańcy są odizolowani od społeczeństwa, gdzie nie mają odpowiedniej opieki i wsparcia, a niekiedy poszanowania praw. Deinstytucjonalizacja, mimo finansowego wsparcia ze strony Unii Europejskiej, stanowi jednak największe, jak się zdaje, wyzwanie dla systemu. Wymaga bowiem rozwoju usług świadczonych w środowisku lokalnym, przy stopniowym ograniczaniu usług w ramach opieki w instytucjach całodobowych. Integralnym elementem tego procesu powinna być profilaktyka, czyli zapobieganie umieszczaniu osób w opiece instytucjonalnej.

Źródła i literatura

- Bojanowska E., Krzyszkowski J., *Od opieki do pomocy [w:] 100 lat polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymsza, Warszawa 2018.
- Chaczko K., Krzyszkowski J., *Rozwój instytucji po 1989 roku [w:] Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska, PWN, Warszawa 2022.
- Grewiński, M., *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*, Warszawa 2021.
- Krzyszkowski J., *Inkluzywne wspólnoty, czyli o roli polityki społecznej w samorządzie*, Warszawa 2014.
- Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005.
- Krzyszkowski J., *Stan i perspektywy rozwoju zintegrowanej lokalnej polityki społecznej [w:] Zmiany na rynku pracy w perspektywie społecznej*, red. C. Sadowska-Snarska, Z. Wiśniewski, Toruń 2019.
- Modele kooperacji. Księga rekomendacyjna*, Rzeszów–Toruń–Katowice 2021.
- Rymsza M., *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku [w:] Wielowymiarowość pracy socjalnej*, red. K. Piątek, K. Frysztański, Toruń 2002.
- Rymsza M., *Służby społeczne i usługi społeczne: programowanie polityk publicznych*, prezentacja przedstawiona w czasie konferencji „Służby społeczne w polityce publicznej w Polsce”, Warszawa 30.11.2017.
- Szarfenberg R., *Pomoc społeczna 1990–2014. Sukcesy, porażki, wyzwania*, prezentacja podczas konferencji MOPR „25-lecie pomocy społecznej – doświadczenia i wyzwania”, Gdańsk 27.05.2015.
- Wybrane krajowe i międzynarodowe aspekty polityki społecznej w czasie pandemii koronawirusa*, red. N.G. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac, Kraków 2020.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., DzU 2004, nr 64, poz. 593.

Changes in the Public System of Social Assistance after 1989

Summary

The presented article is about the beginnings and evolution of the public system of social assistance as the institution of state social policy in Poland after 1989. There has been described and analysed main reforms of social services including administration reforms of 1990 and 1999. In the end of presented article the author decided to make an efforts of critical evaluation of the whole system

Key words: public social assistance, social services, social reforms

Krzysztof Chaczko

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Efekt 500 plus? Modernizacja polityki społecznej w perspektywie ewolucji modelu selektywnego ku powszechnemu

Wstęp – pomiędzy selektywnym a powszechnym modelem polityki społecznej

Spoglądając na politykę społeczną z perspektywy sposobów realizacji świadczeń społecznych (form redystrybucji dochodów), możemy wyróżnić dwa ogólne modele: model selektywnej polityki społecznej oraz model powszechnej polityki społecznej. Świadczenia społeczne – zauważa Stanisława Golinowska – przyznawane są na podstawie określonych uprawnień i powiązane z priorytetami (publicznej) polityki społecznej: „Uprawnienia mogą być adresowane do wszystkich obywateli lub do wybranych grup ludności pod względem wieku, posiadanych dochodów czy innych kryteriów związanych z większymi potrzebami ludzi, np. osób w trudniejszej sytuacji rodzinnej, będących gorszego stanu zdrowia czy z niepełnosprawnościami”¹.

Nie ulega wątpliwości, iż najbardziej rozpowszechnioną grupą świadczeń społecznych wśród współczesnych państw opiekuńczych (*welfare state*) są świadczenia przyznawane na podstawie kryterium dochodowego (zwanego czasami testem dochodowym)², wpisujące się w model selektywnej polityki społecznej. Wynika to nie tylko z logiki rozwoju aktywności państw w obsza-

¹ S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji. Kryteria dzielenia i adresowania*, „Polityka Społeczna” 2019, nr 4, s. 2.

² Zob. G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010, s. 34–52; R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna” 2014, nr 2(12), s. 19–37.

rze – nazwijmy to w sposób ogólny – wsparcia społecznego (zob. niżej), ale z zasady, iż osoby w dobrej sytuacji materialnej powinny same sobie radzić z potrzebami społecznymi. Myśl ta wpisuje się w subsydiarną regułę mówiącą, iż „każdy, kto troszczy się samodzielnie o siebie i (swoją) rodzinę, jest zarówno prawdziwie wolny, jak i odpowiedzialny”³. Jeśli jednostka bądź rodzina nie jest w stanie zaspokoić swych podstawowych potrzeb, dopiero wtedy w modelu selektywnym wkraczają instytucje i służby oferujące pomoc.

Powszechny model polityki społecznej, oznaczający przede wszystkim adresowanie świadczeń społecznych do szerokiego grona odbiorców z pominięciem kryteriów dochodowych, pojawił się z kolei jako powojenny element dopełniania systemu bezpieczeństwa socjalnego (powiązanego przede wszystkim ze składkami pochodzącymi z zatrudnienia). Model ten opiera się na zasadzie mówiącej, iż bezpieczeństwo socjalne powinno być zapewniane wszystkim obywatelom w ramach konstytucyjnych praw społecznych⁴. W praktyce pierwotnym adresatem tych świadczeń były przede wszystkim dzieci, osoby z niepełnosprawnościami oraz seniorzy. „Dzieci jako adresat świadczeń uniwersalnych mają najwięcej zwolenników. Uzasadnieniem tego podejścia jest filozofia tworzenia równych możliwości (*capability approach*), którą najszerzej i dogłębniej przedstawia w swych pracach Amartya Sen”⁵.

Oba zasygnalizowane powyżej modele polityki społecznej mają swoje specyficzne cechy, które warto przedstawić już na tym etapie narracji badawczej.

a) Cechy świadczeń w modelu selektywnej polityki społecznej:

- kierowane są do konkretnych grup społecznych (zwykle osób z najniższymi dochodami);
- zawierają określone kryteria dostępu (przede wszystkim test dochodów);
- wymagają rozbudowanej administracji;
- zakładają obowiązki dla korzystających (np. poszukiwanie pracy, rozliczanie się z transferów pieniężnych itd.);
- są czasochłonne (wymagają określania progów dochodowych, monitorowania sytuacji beneficjentów itd.);
- zwykle korzystanie z tych świadczeń wiąże się z doświadczaniem stygmatyzacji.

³ S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji...*, s. 2.

⁴ Zob. P. Blomqvist, J. Palme, *Universalism in Welfare Policy: The Swedish Case beyond 1990*, „Social Inclusion” 2020, nr 8(1), s. 114–116.

⁵ S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji...*, s. 2.

b) Cechy świadczeń w modelu powszechnej polityki społecznej:

- kierowane są do szerokiego grona odbiorców;
- charakteryzują się niską obecnością kryteriów (brak kryterium dochodowego);
- nie wymagają rozbudowanej administracji (gdyż zazwyczaj zakładają możliwość składania wniosków na przykład w wersji elektronicznej);
- nie zawierają konkretnych zobowiązań dla korzystających;
- nie są czasochłonne i pozwalają szybko dostarczyć środki beneficjentom;
- wymagają sporych nakładów finansowych;
- nie powodują stygmatyzacji wśród korzystających⁶.

Pytanie, które należy sobie postawić – szczególnie w kontekście tematyki niniejszej publikacji – brzmi: czy przejście od selektywnego modelu do powszechnego można traktować jako element modernizacji polityki społecznej? Jeśli weźmiemy pod uwagę zasady obywatelskości, powszechności, integracyjności czy koherentności polityki społecznej oraz funkcje inwestycyjne tego obszaru działalności państwa, to możemy sądzić, iż ten kierunek ewolucji powinno się odczytywać jako proces rozwojowy⁷. Rozwinięciu tego zagadnienia będzie poświęcona dalsza część rozdziału.

Geneza – selektywna polityka społeczna

Początki publicznego wsparcia społecznego wiążą się z selektywnym podejściem do udzielania świadczeń. Zazwyczaj jako źródło tego modelu podaje się angielskie rozwiązania związane z cyklem praw ubogich (*Poor Laws*). Wprowadzone w 1601 r. ustawodawstwo o opiece nad ubogimi dzieliło beneficjentów świadczeń na trzy grupy i dopasowywało do nich formy wsparcia: „Bezsilni i ubodzy» (starzy i chorzy) mieli być ulokowani w «przytułkach»; osoby w pełni sił miały dostać pracę w «domu poprawczym» (nie od razu w zamkniętym domu pracy ubogich); natomiast uchylający się od pracy mieli być karani w tym «domu poprawczym». Idea była taka, że ubodzy niezdolni

⁶ K. Chaczko, *Pomiędzy selektywnością a powszechnością. Program Rodzina 500 plus jako próba modernizacji polskiej polityki społecznej*. Wystąpienie podczas konferencji naukowej „Budowa nowoczesnego społeczeństwa po 1989 roku”, Rzeszów–Dubiecko 24–25 listopada 2021 r.

⁷ Zob. więcej: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.

do pracy powinni uzyskać opiekę, a osoby w pełni sił – pracę”⁸. Pojawiły się pierwsze – jak byśmy to dziś ujęli – służby społeczne, tzw. opiekunowie ubogich, którzy nie tylko dokonywali selekcji wśród potrzebujących wsparcia, ale zobowiązani byli do dostarczenia odpowiednich elementów wykonywania pracy: „stosowny zapas lnu, konopi, wełny, nici, żelaza i innym materiałów, aby zasadzić ubogich do pracy”⁹. Ten pionierski system socjalny, mimo iż z oczywistych przyczyn niewystarczający do likwidacji kwestii ubóstwa w tamtym czasie, spowodował, iż sytuacja socjalna ubogich w Anglii było o niebo lepsza niż gdziekolwiek indziej na świecie¹⁰.



Ryc. 1. Symbol selektywnej i represyjnej polityki społecznej. Fragment prasowej grafiki przedstawiającej krytykę funkcjonowania angielskiego prawa ubogich (Anglia, 1837 rok) (domena publiczna).

⁸ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993, s. 27.

⁹ G.M. Trevelyan, *Historia społeczna Anglii*, Warszawa 1961, s. 175.

¹⁰ Tamże, s. 175.

Mimo iż z czasem próbowano ograniczać zakres prawa ubogich (np. reformą z 1834 r. wprowadzającą uzależnienie wsparcia od przebywania w celowo pogarszanych warunkach domów pracy¹¹), to i tak angielski wzór zadecydował o kształcie europejskich selektywnych systemów socjalnych. Na model procedury udzielania wsparcia składały się następujące cechy powielane w większym lub mniejszym stopniu w wielu państwowych systemach socjalnych. Po pierwsze, na pomoc mogli liczyć tylko ci, których bieda nie była przez nich zawiniona. Następnie z tej grupy wyróżniano tych, którzy nadawali się do pracy, i tych, którzy nie mogli jej podjąć. Formę wsparcia dostosowywano do tych ustaleń. Po drugie, ubodzy nie mogli rościć sobie prawa do wsparcia. To, czy kwalifikowali się do pomocy, zależało od opiekunów ubogich lub instytucji publicznych (urzędników). W zależności od kwalifikacji potrzebującego wsparcie dzielono na zakładowe (zamknięte), organizowane w specjalnych instytucjach o charakterze totalnym (np. domach pracy czy przytułkach) oraz pozazakładowe (otwarte), polegające na dostarczeniu potrzebującemu określonych dóbr. Po trzecie, wsparcie to dotyczyło tylko niezbędnych potrzeb życiowych i musiało być dostosowane do indywidualnych uwarunkowań ubogiego. Pomoc nie mogła być zbyt szczodra, bo to – jak uważano – działało wysoce demoralizująco. Środki przyznane potrzebującemu musiały być określone nie tylko co do wysokości, ale i czasu ich udzielania¹².

Pomimo krytyki dotyczącej choćby represyjności czy stygmatyzowania odbiorców wsparcia społecznego¹³ (zob. ryc. 1) model selektywnej polityki społecznej okazał się niezwykle trwały, gdyż w warunkach kryzysów ekonomicznych i wysokich nierówności społecznych był po prostu funkcjonalny. W 1842 r. w Prusach przyjęto ustawę nawiązującą do rozwiązań wyspiarskich w tym zakresie. Zobowiązywała ona niemieckie gminy do

¹¹ Zob. N. Barr, dz. cyt., s. 28–29.

¹² T. Kaźmierczak, *W cieniu prawa ubogich. O źródłach rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej* [w:] *W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Warszawa 2012, s. 112. Por. też: K. Chaczko, *Przypowieści socziadersów*, „Magazyn Kontakt”, <https://magazynkontakt.pl/przypowiesci-socziadersow/> (dostęp: 15.01.2022).

¹³ G. Esping-Andersen tak pisze na ten temat: „Tradycja opieki nad ubogimi i odwołujące się do niej systemy pomocy społecznej oparte na testach dochodowych to oczywiste, świadomie obmyślane systemy stratyfikacyjne. Karząc i naznaczając ludzi korzystających ze świadczeń socjalnych, wspierają one społeczny dualizm”. G. Esping-Andersen, dz. cyt., s. 41.

pomocy ubogim mieszkańcom, którzy zamieszkiwali na jej terenie co najmniej rok. Starający się o pomoc od władz lokalnych musiał wykazać, iż nie zawinił swojej biedy, a w zamian mógł otrzymać na przykład wskazanie do zatrudnienia, także w systemie domów pracy¹⁴. Na przełomie XIX i XX wieku w Europie kontynentalnej zaczęła pojawiać się sieć systemów socjalnych osadzonych na idei angielskiego prawa ubogich. Gdy kilka lat po uzyskaniu przez Polskę niepodległości pracowano nad Wisłą nad własnym systemem wsparcia społecznego, kopiowano rozwiązania zachodnich sąsiadów. Tym samym pierwsza w Polsce ustawa o opiece społecznej z 1923 r. nawiązywała do uregulowań niemieckich, a te do angielskich. Rychło w II Rzeczypospolitej pojawili się opiekunowie społeczni jako narzędzie kwalifikowania ubogich do objęcia opieką społeczną, w tym kierowania do domów pracy przymusowej¹⁵.

Podsumowując tę część rozdziału, możemy stwierdzić, iż obecnie dystrybuowane świadczenia społeczne (warunkowane sytuacją materialną beneficjentów) stanowią kontynuację genetycznej fazy rozwoju polityki społecznej. Z tego względu są głównym narzędziem polityki społecznej państw opiekuńczych – na przykład podejście to leży u podstaw programów zwalczania ubóstwa oraz przeciwdziałania bezrobociu, ale jest także fundamentem w programach wspierających mieszkalnictwo. Dodajmy do tego, iż w całkowitych wydatkach społecznych (wraz z ubezpieczeniowymi) świadczenia uwarunkowane dochodem stanowią znaczącą pozycję, gdyż obejmują przeciętnie kilkanaście procent wydatków *welfare state*¹⁶.

Ewolucja – powszechna polityka społeczna

Na obrzeżach europejskich rudymenarnych systemów selektywnego wsparcia społecznego powstawały inicjatywy, które można nazwać mianem

¹⁴ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa...*, s. 151.

¹⁵ Zob. *Instrukcja dla opiekunów społecznych*, Warszawa 1931; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa z dnia 14 października 1927 r., DzU poz. 822 i 823; P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013, s. 218–257; M. Brenk, K. Chaczko, R. Pląsek, *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 17–61.

¹⁶ S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji...*, s. 3.

świadczeń hybrydowych, zawierających elementy selekcji i powszechności. Impulsem tych działań były kwestie militarne. Otóż brytyjscy żołnierze, którzy brali udział w wojnach burskich w Afryce (1880–1902), okazali się tak słabi pod względem fizycznym, iż zdecydowano się podjąć na poziomie państwowym działania mające na celu poprawę warunków życia przyszłych poborowych¹⁷. Zaczęto się od badań lekarskich, następnie w 1905 r. pojawiły się bezpłatne posiłki dla dzieci szkolnych, niecałą dekadę później medyczna opieka nad matką i dzieckiem, a następnie opieka prawna nad młodocianymi w celu przeciwdziałania ich złemu traktowaniu. W różnych miejscach w różnym czasie wyłoniły się punktowo elementy wsparcia społecznego niewymagające testu dochodowego, np. w Republice Weimarskiej dla osób poszkodowanych podczas wojny.

Po II wojnie światowej w europejskiej polityce społecznej zaczęły rozkwitać – głównie pod wpływem angielskiej reformy społecznej Williama Beveridge’a – bezkryteriowe świadczenia społeczne. Szczególnie dobrze zadomowiły się w obszarze wsparcia rodziny, gdzie stworzyły podsystem zabezpieczenia społecznego – świadczenia rodzinne¹⁸. Obecnie świadczenia przyznawane rodzinom z dziećmi bez względu na poziom dochodów istnieją w wielu krajach Europy. Na Węgrzech, w Niemczech, w Holandii i w Wielkiej Brytanii świadczenia rodzinne niepodlegające kryterium dochodowemu stanowią istotną część ogólnego systemu wsparcia rodzin¹⁹. W 2006 r. pojawiło się – jako jedno z pierwszych w Polsce – bezwarunkowe, jeśli chodzi o dochód, świadczenie społeczne. Była to jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe). Po kilku latach funkcjonowania tego świadczenia bez testu dochodu postanowiono jednak wprowadzić kryterium dochodowe, ale na wysokim poziomie jak na krajowe realia. Z kolei od 2010 r. zasiłek i świadczenie pielęgnacyjne nie są ograniczone kryterium dochodowym

¹⁷ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa...*, s. 152.

¹⁸ Szwecja jest państwem, które najczęściej wymienia się w kontekście wprowadzenia wysokiego stopnia zasady powszechności świadczeń w polityce społecznej. Należy jednak odnotować, iż w latach dwutysięcznych część tych działań została zaniegowana. Zob. A. Berg, *The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden*, „Political Studies” 2004, nr 52(4), s. 745–766.

¹⁹ Zob. M. Myck, M. Kundera, M. Najstüb, M. Oczkowska, *Wsparcie dzieci bez względu na dochód. Możliwości wprowadzenia powszechnego świadczenia rodzinnego w Polsce*, Warszawa 2014.

i przysługują rodzinom opiekującym się dziećmi z niepełnosprawnościami na zasadzie świadczeń powszechnych. „Łączne środki przeznaczone na te świadczenia stanowią jednak zaledwie około 25% całego systemu wsparcia rodzin w Polsce”²⁰. Elementy uniwersalności świadczeń społecznych odnajdujemy także w formule minimalnej emerytury: „Koncepcja podstawowego świadczenia uniwersalnego dla osób starszych obecnie ponownie wchodzi do debaty politycznej dotyczącej proponowanej zmiany państwa opiekuńczego. Argumentem uzasadniającym potrzebę ustanowienia uniwersalnej emerytury są zintensyfikowane procesy starzenia się populacji, występujące wraz ze zmianami w procesie tworzenia miejsc pracy i wraz z propagowaniem niskich podatków i składek”²¹.

Wydaje się jednak, że kluczowym momentem w rozwoju powszechnych programów społecznych w Polsce mogło być wprowadzenie świadczenia Rodzina 500 plus. Przypomnijmy, pierwotnie był to program hybrydowy – powszechny (bez testu dochodu) w przypadku pierwszego dziecka, i selektywny (z testem dochodu) w przypadku drugiego i kolejnego dziecka²². Od 2019 r. już w całości bezwarunkowy, jeśli chodzi o dochód, co zwiększyło jego koszt z 25 mld zł rocznie do około 40 mld zł rocznie²³. Badania opinii publicznej pokazują, iż program cieszy się znaczną akceptacją społeczną – w 2017 r. 77% osób biorących udział w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej

²⁰ Tamże, s. 4.

²¹ S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji...*, s. 4.

²² Na ogół zapomina się, iż idea świadczenia Rodzina 500 plus pojawiła się w środowisku Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej w postaci koncepcji wspierania rodziny autorstwa Juliana Auleytnera. Jej ogłoszenie nastąpiło w 2011 r. podczas prac nad programem społecznym nowo powstałej partii „Polska Jest Najważniejsza” i oznaczało wsparcie rodzin w wysokości ekwiwalentu 100 euro. Zob. *To on wymyślił 500 plus. Wywiad z Julianem Auleytnerem*, „Business Insider”, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/500-plus-kto-wymyslil-program-prof-julian-auleytner-krytykuje-rzad/kevg1b> (dostęp: 15.01.2022).

²³ Zalety i wady programu Rodzina 500+ analizowałem m.in. w: K. Chaczko, *Zalety i wady programu „Rodzina 500 plus”* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. 5, red. P. Grata, Rzeszów 2017, s. 181–194. Zob. także: A. Ruzik-Sierdzińska, *Krótkookresowe skutki programu Rodzina 500+*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 1(17), s. 63–75; R. Szarfenberg, *Dwa lata Programu 500 Plus a ubóstwo rodzin i dzieci* [w:] *Rodzina w społeczeństwie – relacje i wyzwania*, red. E. Osewska, J. Stala, Kraków 2019, s. 75–97.

(CBOS) wyraziło poparcie dla tego programu, przy 20% głosów dezaprobaty, przy czym 42% badanych twierdziło, iż 500 zł powinno przysługiwać słabo i średnio sytuowanym rodzinom, zaś 38% było zdania, że zasiłek na dzieci powinien być wypłacany wszystkim niezależnie od dochodu (co jak wiemy stało się w 2019 r.)²⁴. Z kolei w 2021 r., pięć lat po wprowadzeniu tego świadczenia, poparcie dla programu (oczywiście w rozszerzonej formule) wyrażało ogółem 73% badanych. Przeciwna mu było blisko jedna czwarta (24%) ankietowanych²⁵.

Pytanie, które warto sobie postawić w tym miejscu, brzmi: w jakim stopniu polska opinia publiczna wyraża poparcie dla rozwiązań zakładających brak limitu dochodów w pobieraniu świadczeń społecznych? Z raportu CBOS wynika, iż „Powszechny charakter świadczenia wywołuje rozbieżne opinie [...] Blisko dwie piąte ogółu badanych (37%) uważa, że powinno być ono wypłacane wszystkim wychowującym dzieci – niezależnie od dochodu. Pozostali sądzą najczęściej, że świadczenie wychowawcze powinno przysługiwać słabo i średnio sytuowanym rodzinom (38%)”²⁶. Krótko mówiąc, badania CBOS z roku 2017 oraz 2021 ujawniają około 40-procentową grupę społeczeństwa opowiadającą się za powszechnością (w tym przypadku 500 plus), i niemal tyle samo respondentów będących zdania odmiennego. Czy to oznacza, że mniej więcej co trzeci obywatel Polski jest zwolennikiem powszechności świadczeń społecznych?

Aby spróbować odpowiedzieć na to pytanie, przyjrzyjmy się postrzeganiu najbardziej reprezentatywnej koncepcji modelu powszechnej polityki społecznej, to jest bezwarunkowemu dochodowi powszechnemu (zwanemu także bezwarunkowym dochodem podstawowym, obywatelskim czy gwaran-

²⁴ *Tylko co piątemu Polakowi nie podoba się program 500+, CBOS 2017.*

²⁵ *Program Rodzina 500 plus po pięciu latach funkcjonowania, CBOS 2021, s. 3.* Dodajmy do tego wyniki badań jakościowych nad programem Rodzina 500 plus, które pokazują także elementy zazwyczaj krytykowane przez opinię publiczną: że program jest politycznym rozdawnictwem i nie ma innego uzasadnienia; jest nieskuteczny w podnoszeniu diety; doprowadził do wzrostu cen; jest uniwersalny i dlatego trafia do osób, które go nie potrzebują pod względem materialnym (i bez tego świetnie sobie radzą); jest bezwarunkowy, a w związku z tym nadużywają go „środowiska patologiczne”; zmniejsza gotowość podejmowania pracy i/lub skłania niektóre Polki i niektórych Polaków do wycofania się z rynku pracy. P. Sadura, S. Sierakowski, *Koniec hegemonii 500 plus*, Warszawa 2021, s. 5.

²⁶ Tamże, s. 5.

townym)²⁷. Dochód powszechny – mówiąc w skrócie – jest to świadczenie społeczne, które zakłada wypłacanie przez państwo określonej sumy pieniędzy każdemu obywatelowi niezależnie od sytuacji materialnej, zawodowej czy rodzinnej w celu zaspokojenia jego potrzeb. Obecnie projektu tego nie realizuje żadne państwo na świecie, ale np. w 2016 r. Szwajcarzy głosowali nad wpisaniem tego świadczenia do swojej konstytucji (pomysł odrzucono znaczną większością głosów, zob. ryc. 2), zaś w różnych *welfare state* trwają pilotażowe programy w tym zakresie²⁸. Jedną z idei przyświecających zwolennikom dochodu powszechnego jest wypełnienie luk występujących w zglobalizowanej współczesnej polityce społecznej – np. braku podstawowych świadczeń socjalnych przy tzw. elastycznych formach zatrudnienia, nietrwałości pracy, nowych ryzyk socjalnych itp.²⁹ „Dochód podstawowy miałby odpowiadać na te wyzwania i ewentualne luki obecnego systemu zabezpieczeń i pomocy społecznej poprzez zapewnienie wypłaty świadczenia każdej osobie bez konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków”³⁰.

Badania zawarte w raporcie Polskiego Instytut Ekonomicznego na temat dochodu powszechnego pokazują, iż 51% pytanym Polaków w wieku 18–64 lat poparłoby wprowadzenie tej koncepcji w Polsce³¹. To nieco zaskakujące, zwłaszcza gdy spojrzeć na wyżej zamieszczone wyniki CBOS dotyczące

²⁷ Więcej na temat tego świadczenia zob. M. Szlinder, *Bezwarunkowy dochód podstawowy*, Warszawa 2018.

²⁸ W 2021 r. zakończyło się testowanie koncepcji dochodu powszechnego w Stockton w Kalifornii. W 2024 r. ma się z kolei zakończyć tego typu eksperyment w Niemczech. Zob. *Fascynacja ideą dochodu gwarantowanego trwa. Są nowe eksperymenty, jeden tuż za naszą granicą*, „Business Insider”, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/dochod-gwarantowany-dochod-podstawowy-eksperymenty-w-usa-i-niemczech/336s5v2> (dostęp: 17.01.2022).

²⁹ Zob. K. Chaczko, *Efektywność w zmienności? O roli instytucji pomocy społecznej w dobie nowych ryzyk socjalnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 294–308.

³⁰ P. Kukołowicz, R. Szarfenberg, R. Trzeciakowski, *Bezwarunkowy Dochód Podstawowy. Nowy pomysł na państwo opiekuńcze?*, Warszawa 2020, s. 7. Autorzy raportu obliczyli, iż przy założeniu wypłacania w Polsce powszechnego dochodu w wysokości 1200 zł miesięcznie dla dorosłych oraz 600 zł dla dzieci, koszt realizacji programu wyniósłby 376 mld zł rocznie. Jest to kwota porównywalna z całociowymi wydatkami na krajowy system zabezpieczenia społecznego (w tym pomocy społecznej) w 2018 r., gdyż suma tych wydatków wyniosła 343 mld zł (229 mld zł stanowiły koszty rent i emerytur, zaś 114 mld zł wydano na pozostałe formy wsparcia i pomocy socjalnej). Tamże, s. 7.

³¹ Tamże, s. 7.

poparcia dla wypłacania świadczenia Rodzina 500 plus każdemu (rodzicowi) niezależnie od dochodów. Poparcie dla idei dochodu powszechnego znacznie spada, gdy wchodzimy w szczegóły jego finansowania. Już tylko 30% respondentów poparłoby to świadczenie, gdyby jego finansowanie wymagało znacznego wzrostu podatków; 28% gdyby finansowanie wymagało rezygnacji z części dotychczasowych świadczeń społecznych oraz 24% gdyby finansowanie dochodu powszechnego wymagało wzrostu zadłużenia kraju³². We wspomnianym Raporcie odnajdujemy także niezwykle interesujące wyniki sondażu. Otóż „73% pracujących Polaków twierdzi, że kontynuowałoby pracę zawodową, gdyby otrzymywało świadczenie w postaci Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego, ale 22% Polaków twierdzi, że inne osoby kontynuowałyby pracę zawodową, gdyby otrzymywały świadczenie w postaci dochodu podstawowego”³³.



Ryc. 2. Symbol powszechności świadczeń społecznych. Szwajcarscy zwolennicy dochodu powszechnego wysypują 8 milionów szwajcarskich monet 5-centowych (po jednej dla każdego mieszkańca kraju), by uczcić zebranie ponad 125 000 podpisów pod inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie włączenia tej koncepcji do Konstytucji (Brno, 2013 r.) (domena publiczna).

³² Tamże, s. 7.

³³ Tamże, s. 5.

Wydaje się, iż wynik ten można interpretować zgodnie z sygnałami płynącymi z innych badań – Polacy generalnie przejawiają nieufność w stosunku do innych osób, która wyraża się w podejrzliwości co do trafności funkcjonowania transferów pieniężnych, gdyż „obawiają się, że trafią one do tych, którzy na to z różnych powodów nie zasługują. Jeśli są gotowi poprzeć politykę społeczną opartą na poprawie usług publicznych kosztem transferów społecznych, to właśnie ze względu na podejrzliwość wobec innych”³⁴. Podobne konotacje odnajdujemy np. w raporcie z badań pt. „Społeczeństwo na zakręcie” zrealizowanych pod kierunkiem Mirosławy Marody, które wyraźnie pokazują, iż wszyscy, którzy korzystają z publicznej pomocy pieniężnej, są stereotypowo i pejoratywnie postrzegani przez respondentów jako osoby konsumujące owoce ciężkiej pracy „zwykłych ludzi”³⁵. Jeśli postrzegamy modernizację polityki społecznej przez – zasugerowany na wstępie – pryzmat ewolucji świadczeń ku modelowi powszechnemu, to powinno się oczywiście uwzględniać wyniki opinii publicznej w tym zakresie. A te – jak widzimy – są niejednoznaczne, choć jak się wydaje, zawierają w sobie także elementy panegiryczne w stosunku do upowszechniania wsparcia społecznego.

Wnioski – efekt 500 plus?

Źródła dominującej obecnie, selektywnej polityki społecznej tkwią w historycznym rozwoju tego obszaru działalności państw europejskich. Ścisłe adresowanie świadczeń społecznych, przede wszystkim według sytuacji materialnej beneficjentów, było cechą charakterystyczną genetycznego okresu polityki społecznej i sprawdzało się w momentach rozwarstwienia społecznego czy kryzysów ekonomicznych (np. transformacji systemowych). W sytuacji jednak, gdy państwa opiekuńcze osiągnęły określony poziom rozwoju ekonomicznego, selektywny mechanizm wsparcia społecznego zaprogramowany na weryfikację dochodową automatycznie zawęży grupy odbiorców, stając się dysfunkcyjny. Wprowadza dualizm społeczny – segreguje obywateli, a tym samym rozszczelnia spójność społeczną. Ponadto z powodu swojej struktury,

³⁴ P. Sadura, S. Sierakowski, *Koniec hegemonii 500 plus*, Warszawa 2021, s. 25.

³⁵ *Społeczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*, red. M. Marody, Warszawa 2019, s. 86.

tj. testów dochodowych (i związanych z tym narzędzi typu wywiad środowiskowy), nie dość, że stygmatyzuje korzystających ze wsparcia, to dodatkowo ogranicza ich zawodowo i ekonomicznie.

Z kolei powszechny model polityki społecznej pojawił się w powojennych *welfare state* jako urzeczywistnienie wprowadzenia praw społecznych³⁶, ale także jako uzupełnienie dominujących form (składkowego) zabezpieczenia społecznego obywateli. Z biegiem czasu uniwersalne świadczenia społeczne (typu rodzinnego czy pielęgnacyjnego) stały się częścią polityki społecznej państw opiekuńczych, gdyż charakteryzują się licznymi zaletami – jak prostota, brak stygmatyzacji, niski koszt administracji czy walory prorozwojowe oraz integracyjne. Bariera, która częstokroć ogranicza ich wdrażanie w praktyce społecznej, to rzecz jasna ich kosztochłonność.

Stanisława Golinowska słusznie zauważa, iż „Wybór polityki w zakresie świadczeń społecznych w praktyce nie jest swobodny. Jest wypadkową sytuacji w dziedzinie finansów publicznych, decyzji z przeszłości (prawa nabyte) oraz rywalizacji różnych ideologicznie partii walczących o władzę”³⁷. Dlatego też trudno wyobrazić sobie współczesną politykę społeczną bez świadczeń selektywnych. Wydaje się jednak, iż powszechny model polityki społecznej będzie pełnić coraz istotniejszą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli rozwiniętych *welfare state*, szczególnie że pandemia Covid-19 przyspieszyła rozwój świadczeń powszechnych i hybrydowych (bonów, grantów finansowych, świadczeń wyrównawczych, uniwersalnych emerytur itp.), tj. narzędzi odpornych na nagłe wstrząsy społeczne typu *lockdown*. Patrząc z tej perspektywy, należy stwierdzić, że modernizacja polskiej polityki społecznej znacznie przyspieszyła w momencie pojawienia się świadczenia Rodzina 500 plus, gdyż elementy powszechności zawarte w tym – jak by nie było – najistotniejszym po 1990 r. programie społecznym mogą stanowić papiererek lakmusowy podejścia Polaków do rozwiązań zakładających brak limitu dochodów w pobieraniu świadczeń społecznych. Już sama tocząca się od pięciu lat dyskusja nad zasadnością braku ograniczeń dochodowych w świadczeniu 500 plus umożliwia dostrzeżenie różnych funkcji polityki społecznej, a tym samym popularyzację tendencji modernistycznych obecnych we współczesnych państwach opiekuńczych.

³⁶ Zob. K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010.

³⁷ S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji...*, s. 4.

Źródła i literatura

- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993.
- Berg A., *The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden*, „Political Studies” 2004, nr 52(4).
- Blomqvist P., Palme J., *Universalism in Welfare Policy: The Swedish Case beyond 1990*, „Social Inclusion” 2020, nr 8(1).
- Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018.
- Chaczko K., *Efektywność w zmienności? O roli instytucji pomocy społecznej w dobie nowych ryzyk socjalnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3.
- Chaczko K., *Pomiędzy selektywnością a powszechnością. Program Rodzina 500 plus jako próba modernizacji polskiej polityki społecznej*. Wystąpienie podczas konferencji naukowej „Budowa nowoczesnego społeczeństwa po 1989 roku”, Rzeszów–Dubiecko 24–25 listopada 2021 r.
- Chaczko K., *Przypowieści socdziadersów*, „Magazyn Kontakt”, <https://magazynkontakt.pl/przypowiesci-socdziadersow/> (dostęp: 15.01.2022).
- Chaczko K., *Zalety i wady programu „Rodzina 500 plus” [w:] Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. 5, red. P. Grata, Rzeszów 2017.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010.
- Fascynacja ideą dochodu gwarantowanego trwa. Są nowe eksperymenty, jeden tuż za naszą granicą*, „Business Insider”, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/dochod-gwarantowany-dochod-podstawowy-eksperymenty-w-usa-i-niemczech/336s5v2> (dostęp: 17.01.2022).
- Golinowska S., *Dochody z redystrybucji. Kryteria dzielenia i adresowania*, „Polityka Społeczna” 2019, nr 4.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013.
- Instrukcja dla opiekunów społecznych*, Warszawa 1931.
- Kaźmierczak T., *W cieniu prawa ubogich. O źródłach rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej [w:] W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśa, Warszawa 2012.
- Kukołowicz P., Szarfenberg R., Trzeciakowski R., *Bezwarunkowy Dochód Podstawowy. Nowy pomysł na państwo opiekuńcze?*, Warszawa 2020.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska M., *Wsparcie dzieci bez względu na dochód. Możliwości wprowadzenia powszechnego świadczenia rodzinnego w Polsce*, Warszawa 2014.
- Program Rodzina 500 plus po pięciu latach funkcjonowania*, CBOS 2021.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa z dnia 14 października 1927 r., DzU poz. 822 i 823.

- Ruzik-Sierdzińska A., *Krótkookresowe skutki programu Rodzina 500+*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 1(17).
- Sadura P., Sierakowski S., *Koniec hegemonii 500 plus*, Warszawa 2021.
- Spółczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*, red. M. Marody, Warszawa 2019.
- Szarfenberg R., *Dwa lata Programu 500 Plus a ubóstwo rodzin i dzieci* [w:] *Rodzina w społeczeństwie – relacje i wyzwania*, red. E. Osewska, J. Stala, Kraków 2019.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.
- Szarfenberg R., *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna” 2014, nr 2(12).
- Szlinder M., *Bezwarunkowy dochód podstawowy*, Warszawa 2018.
- To on wymyślił 500 plus. Wywiad z Julianem Auleytnerem*, „Business Insider”, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/500-plus-kto-wymyslil-pro-gram-prof-julian-auleytner-krytykuje-rzad/kevg1b> (dostęp: 15.01.2022).
- Trvelyan G.M., *Historia społeczna Anglii*, Warszawa 1961.
- Tylko co piętemu Polakowi nie podoba się program 500+*, CBOS 2017.
- Zamorska K., *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010.
- Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej*, Warszawa 1996.

500 plus effect? Modernization of social politics in the perspective of the evolution of the selective model towards the universal model

Summary

The paper describes the modernization of social politics in the perspective of the evolution of the selective model of social politics towards the universal model. The sources of selective social politics result from the historical development of European countries. On the other hand, the universal model of social politics appeared in the post-war welfare state as the implementation of social rights and a supplement to forms of social security. Modernization of Polish social politics accelerated with the appearance of the Family 500 plus Programme. The elements of universality included in the Family 500 plus enable noticing various functions of social politics and understanding modernist tendencies in contemporary welfare states.

Key words: selective social politics, universal social politics, Universal Basic Income

Teresa Zbyrad

Uniwersytet Rzeszowski

Przemiany w domach pomocy społecznej jako symbol modernizacyjnych zmian w sferze działań opiekuńczych

Wstęp

Transformacja ustrojowa kraju przyniosła wiele długo oczekiwanych zmian w różnych obszarach polityki społecznej, w tym w systemie pomocy społecznej. Przez 67 lat obowiązywały w Polsce niemal niezmiennie regulacje prawne wprowadzone ustawą o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r.¹ Domy opieki społecznej przed II wojną światową praktycznie nie istniały. Dane źródłowe wskazują jednak na instytucje opiekuńcze, których najbardziej rozpowszechnione nazwy to: zakłady opieki zamkniętej; zbiornie dla starców, przytulki dla podrzutków; zakłady specjalne dla niewidomych, głuchych i opóźnionych w rozwoju umysłowym². Po ustaniu działań wojennych przybyło ludzi potrzebujących opieki. Obowiązywał wówczas system ratownictwa społecznego polegający głównie na udzieleniu schronienia i żywności ratującej od śmierci głodowej. Okres PRL zasłynął tworzeniem i umacnianiem instytucji opiekuńczych, które przeszły do historii jako instytucje totalne. W tym okresie pojawiły się nowe sztyldy tych instytucji, jak np. domy opieki społecznej, domy rencistów, ale też domy pomocy społecznej. Miejsce człowieka – pensjonariusza w tej instytucji było podporządkowane sztywnym regulacjom, a jednostka traktowana była przedmiotowo. Ta opresyjna struktura została zrewidowana dzięki nowym regulacjom prawnym wprowadzonym w okresie transformacji kraju, kiedy to 29 listopada 1990 r. przyjęto nową ustawę o pomocy społecznej.

¹ Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r., DzU 1923, nr 92, poz. 726.

² Zob. T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej ku demokratycznej? Domy pomocy społecznej w Polsce*, Kraków 2014, s. 90–95.

Niniejszy artykuł ukazuje zmiany, jakie dokonały się w sferze działań opiekuńczych, czego egzemplifikacją jest funkcjonowanie domów pomocy społecznej. Analiza skupia się na przejściu od domów opieki społecznej jako instytucji totalnej ku domom pomocy społecznej, w których totalna struktura ustępuje miejsca bardziej demokratycznym zasadom. Omówione zostaną czynniki zmian modernizacyjnych. Treść artykułu odpowiada na pytanie, jak bardzo zmieniły się domy pomocy społecznej w Polsce pod wpływem transformacji kraju.

Domy opieki społecznej jako instytucje totalne

Okres PRL nie był sprzyjający dla działań opiekuńczych, a tym bardziej dla instytucji opieki społecznej. Na kartach historii zapisał się jako kontrolujący wszystkie sfery życia obywateli. Oceny tego okresu zamykają się w takich terminach, jak „totalna kontrola polityczna” bądź „pokusa totalitarna”. Jak podkreślają socjolodzy, „System, w którym wszystko było przez politykę kontrolowane, w istocie nie zostawiał miejsca na jakąkolwiek politykę [...]. Dążenie do politycznej kontroli przejawiało się w zarządzaniu i planowaniu o charakterze centralnym”³. Ówczesną sytuację społeczno-polityczną dobrze charakteryzuje sformułowanie: „totalizacja życia publicznego”, która polegała na tym, że: „instytucje polityczne, gospodarcze i społeczne zostały podporządkowane centrum”⁴.

Opiekę społeczną po II wojnie światowej nadal kształtowała ustawa z 1923 r. W miarę wprowadzania w życie nowych form ustroju socjalistycznego, zwłaszcza z chwilą rozwiązania samorządów w 1950 r., przedwojenna ustawa coraz bardziej traciła na znaczeniu. Formalnie jednak obowiązywała aż do 1990 r., kiedy wprowadzono nową ustawę o pomocy społecznej. Likwidacja samorządów, jak i lokalnych organizacji społecznych pociągała za sobą odcięcie kurka z gotówką dla zakładów opieki całkowitej, jak i pozbawienie ich prawnych możliwości funkcjonowania. Polityka społeczna kształtowana

³ A. Rychar, *System instytucjonalny komunizmu: jak działał, zmieniał się i upadł* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010, s. 443–446.

⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 87.

była pod silnym wpływem doktryny socjalistycznej. Opieka społeczna w okresie PRL przeżywała wzloty i upadki. W jednych okresach rozwijała się, w innych zaś była hamowana, a nawet ulegała regresji. Najbardziej dotkliwy w obszarze opieki społecznej był okres stalinowski (1948–1956). W oficjalnej doktrynie dominował pogląd, że pomoc czy opieka społeczna nie są potrzebne w kraju, w którym wszyscy obywatele, jeśli tylko chcą i nie przeszkadza im w tym ewidentne kalectwo czy podeszły wiek, mogą znaleźć zatrudnienie i zapewnić sobie środki do życia. Opieka społeczna w ustroju socjalistycznym ewoluowała. Początkowo dążono do jej całkowitego unicestwienia w imię „produktywizacji”, która rzekomo miała rozwiązać wszystkie problemy ludzi korzystających z opieki społecznej⁵. Najbardziej zaniedbano sferę opiekuńczą, a instytucje zyskały miano zakładów opieki zamkniętej.

Przez cały okres PRL instytucje sprawujące opiekę nad człowiekiem starym, chorym, niepełnosprawnym ograniczały swą działalność do minimum w zakresie zaspokajanych potrzeb. Do znamiennych cech tych instytucji należały: izolacja, przeludnienie, brak aktywizacji, przedmiotowe traktowanie pensjonariuszy, instytucjonalizacja życia, brak specjalizacji instytucji, brak fachowych kadr. Izolacja i przeludnienie (stosowano także termin „za-gęszczenie”) w zakładach wpisały się na trwałe w rzeczywistość opieki społecznej PRL-u. Źródła podają, że w zakładach dla niepełnosprawnych przebywało 200, 300, a nawet więcej pensjonariuszy. Przypominały one ogromne szpitale, niemające nic wspólnego z warunkami domowymi. Zamieszkiwanie w takim domu było postrzegane w świadomości społecznej jako całkowita degradacja, świadectwo samotności i opuszczenia przez bliskich. Z kolei o izolacji tych zakładów świadczy fakt, że wiele z nich lokowano na peryferiach miast lub na wsiach odległych od miejskich ośrodków. Warto podkreślić, że przez długi czas domy pomocy podlegały resortowi zdrowia, którego uwagę absorbowały ważniejsze zadania i instytucje (szpitale, ośrodki zdrowia) aniżeli domy pomocy i problemy ich pensjonariuszy⁶.

Pomoc zakładowa była pomocą zamkniętą i polegała na „sprawowaniu kompleksowej opieki socjalno-medycznej w specjalnych zakładach zamkniętych, tj. z oderwaniem od dotychczasowego środowiska zamieszkania świad-

⁵ Zob. T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej...*, s. 57–60.

⁶ E. Tarkowska, *Ludzie w instytucji totalnej [w:] Upośledzenie w społecznym zwierciadle*, red. A. Gustavsson, E. Zakrzewska-Manterys, Warszawa 1997, s. 123–124.

czeniobiorcy”⁷. W zależności od rodzaju świadczeń domy pomocy społecznej zapewniały swym mieszkańcom następujące usługi: 1) bytowo-mieszkaniowe – wyżywienie, odzież itp., 2) medyczne – lekarskie, pielęgnarskie, rehabilitacyjne, 3) socjalno-kulturalne – działalność samorządu, kontakty towarzyskie, rodzinne, imprezy kulturalne, turystyczne nauka, itd.⁸ Usługi te ograniczały się do najbardziej elementarnych potrzeb mieszkańców i cechowała je bardziej masowość aniżeli indywidualność i podmiotowość.

W badaniach z 1981 r. można odnaleźć wiele negatywnych opinii pensjonariuszy na temat pobytu w domu pomocy społecznej. Oto przykład: „Przeklinamy nasze życie i naszych najbliższych, którzy oddając nas do przytułku – żywcem nas pogrzebali [...]. Dom pomocy społecznej to częściej miejsce wygnania niż wyboru. Jego mieszkańcy to ludzie, którzy zostali zmuszeni przez swoich bliskich do opuszczenia domów rodzinnych”⁹.

Specyfika funkcjonowania domów opieki społecznej sprawiła, że zasłużyły one na miano instytucji totalnej. Termin „instytucja totalna” został wprowadzony przez E. Goffmana w 1961 r. na określenie instytucji, w których całe zbiorowości ludzkie są traktowane w zbiurokratyzowany sposób, a przy tym są fizycznie izolowane od normalnego biegu czynności życiowych, wymaga się bowiem od nich spania, pracowania i odpoczywania w ramach tej samej instytucji. Podstawowymi przykładami takich placówek są wg Goffmana więzienia i szpitale psychiatryczne, ale do kategorii tej zalicza także obozy koncentracyjne, internaty, koszary i klasztory. Analizując życie pensjonariuszy, jak i nadzorców, Goffman podkreśla, że zawsze spotykamy tam biurokratyczną dyscyplinę i manipulowanie przebywającymi w nich ludźmi zgodnie z interesami personelu. Stwierdza też skłonność do oporu w ramach nieformalnej kultury pensjonariuszy, czyli „życia podziemnego” danej instytucji¹⁰.

Charakter funkcjonujących przez niemal 70 lat w systemie opieki zakładów, jak i domów pomocy czyni z nich typowe przykłady instytucji totalnej.

⁷ J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, z. 3, Warszawa 1987, s. 33.

⁸ J. Szumlicz, *Instytucjonalne formy pomocy społecznej. Wybrane informacje tematyczne*, Warszawa 1989, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, nr 6 (118), s. 23.

⁹ Cyt. za: E. Tarkowska, *Życie codzienne w domach pomocy społecznej*, Warszawa 1994, s. 9.

¹⁰ *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. G. Marshall, Warszawa 2004, s. 127.

W jednym z wywiadów na temat społecznej izolacji w systemie opieki społecznej K. Mrugańska powiedziała: „taki model opieki to zupełne zniewolenie. Nie mieć nic własnego, cały czas być skazanym na życie w kilkudziesięcioosobowej grupie, bez chwili intymności. Bezczynność z dnia na dzień. Nie być osobą dla nikogo [...]. Nawet gdybyśmy placówkę taką nazwali opiekuńczą, rehabilitacyjną itd., to ona po prostu będzie nieludzka i będzie człowieka degradować”¹¹.

Ludzie w instytucji totalnej tracą indywidualność, osobowość i podmiotowość. Chodzi tu o ograniczone możliwości „bycia sobą” w warunkach kontrolowanych, kiedy człowiek nie tylko egzystuje według ustalonych procedur, ale też bywa manipulowany przez innych (personel czy bardziej energicznych, a nawet despotycznych współlokatorów). Warto w tym miejscu przytoczyć pewną wypowiedź: „człowiek za karę wymyślił dla drugiego więzienie. Jest tam co jeść, gdzie spać, najważniejszego brak – brak możliwości kontaktu z bliskimi, możliwości działania. A do czego można porównać umieszczenie człowieka starego w domu pomocy – no właśnie do dożywotniego więzienia. Brak bliskich osób, ulubionych sprzętów, zwierzęcia powoduje całkowite załamanie [...]. Znamienne są widoki ludzi w tych domach: puste wejrzenie, twarz mimiczna, oszczędność ruchów, brak zainteresowania otoczeniem. U tych ludzi żyje tylko sfera biologiczna, natomiast zgasły potrzeby [...] uczuciowe”¹². Irena Obuchowska zwraca uwagę na utratę podmiotowości w domach pomocy społecznej: „Instytucja totalna prowadzi do tego, co nazywamy syndromem instytucjonalizacji, który powstaje wskutek zbyt długiego pobytu w zamkniętym zakładzie, o ograniczonej psychologicznie i społecznie stymulacji – i to pomimo częstokroć dobrej opieki zdrowotnej i dobrego wyżywienia. Syndrom ten charakteryzuje się zanikiem ciekawości, obniżeniem spostrzegawczości, zanikiem dążeń eksploracyjnych, obniżeniem sprawności ruchowej [...] oraz bladością emocjonalną”¹³. Jednocześnie autorka podkreśla niewidoczny proces przemiany domów w instytucje totalne: „Instytucje pomocy społecznej przekształcały się niemal niezauważalnie w instytucje totalne, w których życie podlega reglamentacji, jest zaplanowane, zróżnicowanie

¹¹ Za: E. Tarkowska, *Życie codzienne...*, s. 8.

¹² Z. Szarota, *Wielofunkcyjna działalność domów pomocy społecznej dla osób starszych*, Kraków 1998, s. 6.

¹³ I. Obuchowska, *Instytucjonalizacja a podmiotowość*, „Praca Socjalna” 1994, nr 4, s. 5.

występuje zależnie od przydatności dla instytucji, rozdzielane są przywileje, pojawiają się poniżające rytuały. Nierzadko mamy do czynienia z jawną lub ukrytą przemocą psychiczną, a nieraz fizyczną. Już nie tylko instytucjonalną ale i personalną”¹⁴.

W domach opieki społecznej epoki PRL można odnaleźć wiele cech instytucji totalnej. Należą do nich: izolacja fizyczna od normalnych zajęć dnia codziennego; biurokratyczna dyscyplina, czyli standaryzacja usług (np. posiłki o określonej godzinie w określonym miejscu, wyznaczone godziny wyjść i powrotów, składanych wizyt, specjalne miejsca przyjmowania gości, zakazy wstępu do określonych pomieszczeń); niskie kwalifikacje zatrudnionego personelu. Praca w domu opieki nie była ceniona, co przekładało się na niskie uposażenia personelu. Zwracano uwagę na przypadkowość zatrudnienia, tj. bez odpowiednich kwalifikacji i przygotowania zawodowego, i dużą fluktuację kadr oraz tzw. negatywną selekcję¹⁵.

Zatrudniony personel budował dystans w relacjach z pensjonariuszami. Generalnie w domach opieki panował podział na „my” i „oni” – typowy dla instytucji totalnej z elementami nadzoru, poniżenia, wrogości. Był to podział na dwa odrębne światy. Duża grupa ludzi (pensjonariuszy) była zarządzana i nadzorowana przez niewielką grupę zatrudnionego personelu, czyli nadzorców. Służyły temu określone regulaminy i procedury zarządzania. Ponadto personel stosował przemoc fizyczną i psychiczną – ta druga była bardzo trudna do wykrycia. Personel miał przewagę nad pensjonariuszami, którzy czuli się zagubieni, bezradni, stłoczeni w instytucji, pozbawieni podmiotowości i praw¹⁶. Sytuacja w domach opieki społecznej odzwierciedlała teorię E. Goffmana, który w instytucjach totalnych wyróżniał: *świat podwładnych* i *świat personelu*. Świat personelu stawia sobie za cel „obróbkę ludzi”, chodzi tu o uformowanie podwładnych według określonych wzorców. U podwładnych z chwilą przekroczenia progu instytucji totalnej rozpoczyna się proces degradacji. Wzajemne relacje skutkują tym, że: „personel zazwyczaj odczuwa swoją wyższość nad mieszkańcami i uznaje prawowitość posiadanej

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Zob. T. Zbyrad, *Instytucje opieki totalnej jako forma zniewolenia i kontroli nad człowiekiem potrzebującym pomocy. Na przykładzie domów pomocy społecznej*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2012, t. 4 (40), s. 64.

¹⁶ Zob. T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej...*, s. 196–200.

przez siebie władzy. Mieszkańcy natomiast czują się poniżeni, słabi, podejrzani i winni”¹⁷.

Według Dariusza Zalewskiego w opiece społecznej profesjonalizm łączył się ściśle z represjami w postaci restrykcyjnego egzekwowania regulaminów i procedur: „regulaminy swoją restrykcyjną formą przypominały, że kontrola i represja wciąż były obecne w systemie opieki i pomocy społecznej. W przypadku tzw. opieki zamkniętej zakres kontroli wobec świadczeniobiorców wyznaczała cała gama rozmaitych reguł proceduralnych przesądzających m.in. o tym, kogo, w jakich okolicznościach, i w jakiej formie czy na jakim poziomie można otoczyć opieką. Wgląd w stosowne rozporządzenia dotyczące funkcjonowania zakładów opieki zamkniętej przekonuje, że nie chodziło tu jedynie o zachowanie elementów kontroli społecznej wymuszającej konformizm postaw, ale raczej o drobiazgowo zaplanowanie rytmu dnia świadczeniobiorców i skrupulatne egzekwowanie regulaminów”¹⁸. Instytucje opieki społecznej przesiąknięte były doktryną państwa socjalistycznego, a szczególnie ustroju totalitarnego, co dawało im legitymizację wielu bezwzględnych niejednokrotnie działań.

Spuścizna domów opieki nie zniknęła wraz z transformacją ustrojową kraju. Jak pisała Elżbieta Tarkowska, „Domy pomocy społecznej to jeden z najtrudniejszych problemów pomocy społecznej w Polsce, pozostałość separacyjnego modelu opieki społecznej, charakterystyczne dziedzictwo przeszłości”¹⁹. Chociaż minęło już ponad 30 lat od czasu zmian ustrojowych, to postawy wobec domów pomocy społecznej nacechowane są rezerwą. I chociaż obecnie wiele się zmieniło, to jednak instytucje te, nie cieszą się dobrą opinią i zaufaniem społecznym.

Czynniki zmian modernizacyjnych

Domy pomocy społecznej należą do instytucji, w których dokonana się istotna i bardzo znacząca dla mieszkańców zmiana modernizacyjna. Termin „modernizacja” pochodzi z języka francuskiego i angielskiego *modernisation*

¹⁷ E. Goffman, *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, tłum. O. Waśkiewicz, J. Łaszc, Sopot 2011, s. 17.

¹⁸ D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005, s. 89.

¹⁹ E. Tarkowska, *Życie codzienne...*, s. 8.

i oznacza unowocześnienie czegoś²⁰. Zmiana modernizacyjna w domach pomocy społecznej w sferze działań opiekuńczych oznacza przemiany w pozytywnym tego słowa znaczeniu, a konkretnie przejście od instytucji totalnej (instytucjonalizacji usług) do instytucji demokratycznej (a raczej ku). W sferze działań opiekuńczych zmiana modernizacyjna zaowocowała przejściem od masowości działań, czyli od sprawowania opieki w sposób „hurtowy” obejmujący wszystkich pensjonariuszy jednocześnie, według utrwalonych schematów działań, do sprawowania opieki w sposób dostosowany do indywidualnych potrzeb i preferencji, czyli przekształcenia opieki w pomoc.

Reorientację od instytucji totalnej w kierunku demokratycznym należy kwalifikować w kategoriach zmiany społecznej, której towarzyszą pewne charakterystyczne procesy. Ogólnie ujmując, zmiana społeczna oznacza: „pojedynczy epizod, przejście od jednego stanu systemu do drugiego, [...] zmiany wiążą się ze sobą, zazębiają, jedne pociągają za sobą drugie”²¹. Wnikając głębiej w pojęcie zmiany, przyjmuje się, iż: „zmiany społeczne są to przemiany wzorów zachowań, relacji społecznych, instytucji i struktury społecznej w czasie”²². Jak słusznie zauważa Piotr Sztompka, w większości definicji zmiany społecznej: „kluczowa wydaje się strukturalna zmiana relacji, organizacji i powiązań między komponentami społeczeństwa”²³.

W domach pomocy społecznej zauważa się zmiany, które można analizować w wymiarze osobowym i organizacyjnym. W wymiarze osobowym nastąpiło przejście od przedmiotowego traktowania pensjonariusza do uznania podmiotowości mieszkańca, zmiana z bierności na aktywność, z izolacji na integrację, z rutyny na nowatorskie metody aktywizowania, z uniformizacji na różnorodność, z instytucjonalnego zaspokajania potrzeb na uwzględnianie indywidualnych preferencji, wreszcie – z dyscyplinowania na swobodę. W wymiarze organizacyjnym możemy wskazać takie zmiany jak: odejście od izolacji instytucji jako zakładu zamkniętego w kierunku otwartości; likwidacja barier (typu mury, druty), złamanie hierarchicznej struktury; zwiększenie elastyczności działań, rezygnacja z kontroli i dyscypliny na rzecz większej swobody mieszkańca, wreszcie – profesjonalizacja kadr, rezygnacja z przypadkowo-

²⁰ *Słownik wyrazów obcych*, wyd. Europa, Wrocław 2001, s. 509.

²¹ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2003, s. 438.

²² P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 22.

²³ Tamże.

ści personelu zatrudnianego bez odpowiednich kwalifikacji. Te zmiany można objąć bardziej ogólnymi określeniami: przejście od masowości ku specjalizacji instytucji; od instytucji zamkniętej do instytucji otwartej; od przedmiotowego traktowania do upodmiotowienia mieszkańca; od instytucjonalizacji potrzeb do indywidualizacji; od nadzoru do partnerstwa, od bierności do aktywności²⁴. Tym, co zasługuje na wyeksponowanie, jest zmiana nomenklatury. Chodzi o to, że: „domy opieki społecznej” przekształciły się w „domy pomocy społecznej”; „pensjonariusze” zostali zastąpieni przez „mieszkańców”; a „system opieki społecznej” zmienił się na „system pomocy społecznej”. Te terminologiczne przekształcenia stanowią istotny symbol zmian modernizacyjnych w domach pomocy społecznej.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r.²⁵ była najważniejszym dokumentem zmieniającym zasady funkcjonowania pomocy społecznej, a tym samym domów pomocy społecznej. Jednak analizując bardziej dogłębnie te instytucje, należy zwrócić uwagę na pewne czynniki, które jeszcze w poprzednim systemie ustrojowym przyczyniły się do tzw. tąpnięcia struktury totalnej. Wśród nich istotne znaczenie miały głoszone na arenie międzynarodowej idee normalizacji i związane z nimi hasła demedycyzacji oraz rozwój gerontologii społecznej. Rozpowszechnianie nowych idei wzmocniło dyskusje o zupełnie innych formach pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym, co w polskim systemie sprzyjało przekształceniom opieki w pomoc. Już w latach siedemdziesiątych, a jeszcze powszechniej w osiemdziesiątych domy opieki zmieniały nazwę na domy pomocy społecznej. W praktyce obu nazw używano zamiennie. Źródła podają, iż w oficjalnym języku polityków i działaczy społecznych stosowano dwa terminy „opieka” i „pomoc”, ale nie odważono się na wprowadzenie zmian legislacyjnych, np. zmiany ustawy o pomocy społecznej²⁶.

Rozmontowywanie instytucji totalnych, jakimi były domy pomocy społecznej, rozpoczęło się wraz z akcją rozpowszechniania idei normalizacji osób upośledzonych, psychicznie chorych i niepełnosprawnych. Przesłaniem nor-

²⁴ Por. T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej...*, s. 88–205.

²⁵ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r., DzU nr 87, poz. 506.

²⁶ Zob. T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej...*, s. 59–60. Analiza także sfery gospodarczej wskazuje, że w czasach PRL można mówić o tzw. pozornej modernizacji. Autorzy odstaniają „fakty i mity” modernizacji. Zob. *Modernizacja bez suwerenności. Przemiany gospodarcze i społeczne w Polsce Ludowej*, red. P. Grata, Rzeszów 2021.

malizacji sformułowanej na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych uczyniono apel: „pomóżcie ludziom upośledzonym umysłowo osiągnąć poziom życia zbliżony do normalnego tak dalece, jak to tylko będzie możliwe”²⁷. Realizacja tego przesłania miała znaleźć wyraz w restrukturyzacji domów pomocy społecznej. Osoby niepełnosprawne, izolowane społecznie, zamknięte w murach instytucji bądź własnych mieszkań, a przede wszystkim bezczynne, z poczuciem nieużyteczności społecznej, zaczęły nabierać świadomości przysługujących im praw. Na zmianę prawną osób przebywających w domach pomocy społecznej zwrócił uwagę Włodzimierz Piotrowski, twierdząc, iż: „Wysuwany w Deklaracji praw osób upośledzonych umysłowo postulat kształtowania warunków pobytu w domach pomocy społecznej w sposób maksymalnie zbliżony do normalnych warunków egzystencji wymaga zapewnienia w określonym zakresie także możliwości wykonywania pracy czy to na rzecz domu, czy też innych osób poza domem pomocy społecznej”²⁸. Szybka i pełna normalizacja była niemożliwa nie tyle z uwagi na izolację od tendencji światowych, ile ze względów praktycznych i braku alternatywnych form wsparcia potencjalnych kandydatów do domów pomocy społecznej. W owym czasie instytucje te były przeludnione, cechował je niski standard materialny, wiele do życzenia pozostawiała jakość świadczonych usług, do tego dochodziły problemy kadrowe. Poza tym były to instytucje zamknięte, co oznacza, że pensjonariusze najczęściej nie opuszczali murów domu. Nie zauważano takiej potrzeby. Dopiero propagowanie idei normalizacji połączonej z demedycyzacją instytucji, a następnie integracją społeczną przyniosło oczekiwane rezultaty.

Drugim hasłem dotyczącym zmiany charakteru domów opieki była głoszona demedycyzacja instytucji, jako przeciwieństwo medycyzacji, a obok rehabilitacji medycznej, wprowadzenie także rehabilitacji społecznej i zawodowej. W okresie PRL domy opieki podlegały Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej, co miało swoje konsekwencje w modelu sprawowania opieki nad pensjonariuszami. Hasła normalizacji wymusiły także demedycyzację instytucji. Miały one nadal świadczyć rehabilitację medyczną, ale obok niej także rehabilitację społeczną, mającą na celu wyrabianie nawyków społecznie użytecz-

²⁷ K. Mrugalska, *Służby i placówki*, „Praca Socjalna” 1995, nr 1, s. 55.

²⁸ W. Piotrowski, *Sytuacja prawna osób upośledzonych umysłowo przebywających w domach pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1979, nr 5, s. 26.

nych i przydatnych w życiu codziennym, oraz rehabilitację zawodową, realizowaną w warsztatach i zakładach pracy chronionej. W praktyce początkowo rehabilitacją obejmowano wąskie grono podopiecznych. Następnie rekomendowano konieczność zapewnienia jej wszystkim pensjonariuszy, bez względu na to, czy „chodzą” czy „leżą”²⁹. Szczególne znaczenie przypisuje się rehabilitacji społecznej, której realizacja mogła dokonać się dzięki terapii zajęciowej, a następnie integracji społecznej. Terapia zajęciowa w Polsce wprowadzona była dość późno w porównaniu z innymi krajami, wymusiła pewną reorganizację domów pomocy społecznej³⁰. Przede wszystkim należało bacznie przyrzeć się mieszkańcom domów, przeprowadzić gruntowne badania pensjonariuszy, zatrudnić specjalistów, opracować szczegółowy plan pracy dostosowany do indywidualnych potrzeb i predyspozycji każdego mieszkańca domu. Rehabilitacji społecznej, podobnie jak integracji, towarzyszyły bariery natury materialnej, organizacyjnej i związanej z brakiem wykwalifikowanych kadr. W Polsce od połowy lat siedemdziesiątych zaczęto organizować konferencje poświęcone problemom osób niepełnosprawnych, na których przewijały się zagadnienia integracji społecznej. O konieczności integracji społecznej osób niepełnosprawnych mówiono coraz śmielej i głośnie. Domy pomocy społecznej zostały w szczególny sposób zobligowane do jej realizacji.

W latach 1973–1975 nastąpiły istotne przeobrażenia w strukturze organizacyjnej pomocy społecznej. Zrewidowano kompetencje, zadania i obszary działania poszczególnych podmiotów. Zauważono materialne i kadrowe wzmocnienie pomocy społecznej³¹. Źródłem tych zmian była przede wszystkim wydana 7 sierpnia 1971 r. Instrukcja nr 24/71 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie rodzajów i typów domów pomocy społecznej oraz ramowego regulaminu domów pomocy społecznej³², a następnie Instrukcja nr 25/71 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 sierpnia 1971 r.

²⁹ M. Wąsowski, *Kierunki rozwojowe domów pomocy społecznej*, „Opiekun Społeczny” 1971, nr 3, s. 20.

³⁰ L. Kozaczuk, *Terapia zajęciowa w domach pomocy społecznej. Przewodnik metodyczny*, Katowice 1999, s. 39.

³¹ J. Łopato, *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10, s. 12.

³² Instrukcja nr 24/71 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 sierpnia 1971 r. w sprawie rodzajów i typów domów pomocy społecznej oraz ramowego regulaminu domów pomocy społecznej, Dz. Urz. MZiOS nr 17, poz. 87.

w sprawie kierowania oraz kwalifikowania pod względem zdrowotnym kandydatów do domów pomocy społecznej³³. Instrukcje przedstawiały domy pomocy społecznej na nieco inne tory, placówki te przekształcały się z budynków gromadzących w swych murach ludzi potrzebujących opieki, bez szczególnej ich selekcji, bez określonego programu działania i bez fachowych kadr, w instytucje dla poszczególnych typów pensjonariuszy, dostosowane do ich potrzeb, ukierunkowane na określone cele, zatrudniające specjalistów. Szczególny nacisk położono na rehabilitację. Miała ona stworzyć nowy wizerunek domów pomocy, które dotąd kojarzono tylko z opieką i pielęgnacją najczęściej chorych ludzi.

Dalszy postęp w domach pomocy społecznej był możliwy dzięki rozwojowi nauk, głównie geriatry i gerontologii społecznej. Przyczyniły się one do wielu zmian w domach pomocy społecznej przeznaczonych dla osób starszych. Geriatria jest medycyną starości, gerontologia zaś nauką o starości i o wszystkich związanych z nią zjawiskach i problemach. Istnieje wiele definicji gerontologii społecznej. Najczęściej przyjmuje się, że jest to nauka o społecznych przyczynach i uwarunkowaniach życia osób w starszym wieku³⁴. Gerontologia społeczna obszarem swych zainteresowań obejmuje zagadnienia osobowości ludzi starszych, ich społecznej pozycji i roli, stosunków z otoczeniem (rodzina, społeczeństwo), udziału w życiu różnych grup społecznych, adaptacji do nowych warunków życiowych³⁵. Rozwój geriatry i gerontologii pociągnął za sobą lawinę inicjatyw na rzecz osób starszych, m.in. zawiązywały się różnego rodzaju towarzystwa gerontologiczne, organizowano sesje naukowe. Polska nie odbiegała w zakresie inicjatyw od tendencji światowych. We wrześniu 1972 r. zostało zarejestrowane Polskie Towarzystwo Gerontologiczne³⁶.

³³ Instrukcja nr 25/71 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 sierpnia 1971 r. w sprawie kierowania oraz kwalifikowania pod względem zdrowotnym kandydatów do domów pomocy społecznej, Dz. Urz. MZiOS nr 17, poz. 88.

³⁴ M. Kielar, *Potrzeby w zakresie opieki i pomocy ludziom starym a zadania gerontologii społecznej* [w:] *Pedagogika społeczna u schyłku XX wieku*, red. A. Radziejewicz-Winnicki, Katowice 1992, s. 561.

³⁵ J. Leśniak, *Gerontologia* [w:] *Encyklopedia kultury i oświaty dorosłych*, red. K. Wojciechowski, Wrocław–Warszawa 1986, s. 86.

³⁶ H. Balicka-Kozłowska, *Z działalności Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego*, „Polityka Społeczna” 1979, nr 8, s. 31–32.

W 1971 r. Rada Naukowa przy Ministrze Zdrowia i Opieki Społecznej przygotowała obszerny materiał na temat opieki zdrowotnej nad ludźmi starszymi oraz dotyczące struktury organizacyjnej opieki geriatrycznej. Na ich podstawie opracowano zasady organizacji opieki medycznej nad osobami starszymi, wśród nich na uwagę zasługuje powołanie w każdym województwie poradni geriatrycznej. Poradnie te miały być jednostkami medyczno-organizacyjnymi, opiniodawczymi i konsultacyjnymi. Postulowano, aby poradnie geriatryczne współpracowały z poradniami rejonowymi w celu usprawnienia terapii geriatrycznej³⁷. Powołanie poradni geriatrycznych należy zaliczyć do pierwszych zwiastunów „rodzącej się” w Polsce gerontologii społecznej.

Dzięki rozwojowi geriatry i gerontologii społecznej zdecydowanie więcej uwagi poświęcano osobom starszym. Populacja osób starszych przeszła niejako z peryferii do centrum zainteresowania polityki społecznej. Formy pomocy dla osób starszych nie ograniczały się do obszaru medycznego, ale co ważne, uwzględniały aspekty społeczne. Nastąpiło przejście od opieki biernej do opieki czynnej. Osoby starsze, dotychczas niejako pozostawione same sobie, doświadczające monotonii życia w instytucjach opiekuńczych, zaczęły być aktywizowane, usamodzielniane, opuszczające mury instytucji, zachęcane do integracji społecznej. Wielkim krokiem postępu była rehabilitacja społeczna przejawiająca się m.in. w likwidacji barier architektonicznych. Instalowane podjazdy, windy, zaopatrzenie w sprzęt ortopedyczny, jak i zakup samochodu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych umożliwiły przemieszczanie się podopiecznych dotychczas niejako zamkniętych w zakładach i domach opieki. Rozwój geriatry i gerontologii społecznej uruchomił lawinę wyzwań stojących przed społeczeństwami, w tym konieczność rozwoju infrastruktury socjalnej, kulturalnej, oświatowej i rekreacyjnej. Chodziło o jak najlepszą organizację czasu wolnego osobom starszym. Zdaniem Władysława Ratyńskiego „dobra organizacja życia ludzi starszych w społeczeństwie, utrwalenie pozytywnych stereotypów starości to inwestycja procentująca na rzecz obecnych i przyszłych pokoleń emerytów, to inwestycja historyczna, wyznaczająca poziom kultury każdego ze społeczeństw”³⁸. Jedną z ważniejszych

³⁷ M. Wąsowski, *Stan obecny i potrzeby w zakresie opieki geriatrycznej dla osób w podeszłym wieku*, „Opiekun Społeczny” 1975, nr 3, s. 17.

³⁸ W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. 2, Warszawa 2003, s. 446.

inicjatyw było stworzenie oferty edukacyjnej dla osób starszych w postaci uniwersytetu trzeciego wieku (UTW). Pierwszy UTW powstał w 1973 r. w Tuluzie, a jego idea zakładała umożliwienie ludziom starym dłuższego i lepszego życia. W Polsce pierwszy uniwersytet trzeciego wieku otwarto w 1975 r. w Warszawie. Rozwój gerontologii społecznej sprawił, że ludzie starsi zaczęli organizować się i walczyć o swoje prawa. A to oznaczało, że i domy pomocy społecznej nie mogły ograniczać się jedynie – jak to było w okresie PRL – do roli „przechowalni” osób starszych.

Wymienione wyżej czynniki zmian modernizacyjnych pokazują, iż zmiana w domach pomocy społecznej nie dokonana się nagle, za sprawą jednej ustawy czy przepisu. W przypadku tych instytucji zauważamy wiele sprzężonych determinantów zmiany. Jedne czynniki pociągały za sobą inne. Zauważamy pewną dyfuzję polegającą na tym, że apele o poprawę warunków życia i działań opiekuńczych jednej grupy, np. osób niepełnosprawnych, rozciągały się na inne grupy, np. osoby starsze. Wymienione wyżej czynniki zmian uświadamiają nam, że łamanie instytucji totalnej dokonywało się małymi krokami, pewne hasła, idee pociągały za sobą konkretne działania, a zmiany na arenie międzynarodowej miały ogromny wpływ na sytuację w naszym kraju.

Przejście od domów opieki do domów pomocy społecznej

Istotne zmiany w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej nastąpiły dopiero wraz z uchwaleniem 29 listopada 1990 r. pierwszej w Polsce ustawy o pomocy społecznej. Była ona obszernym aktem prawnym, liczącym 60 artykułów (w porównaniu z ustawą o opiece społecznej z 1923 r. liczącą 26 artykułów). Zawierała cztery działy: przepisy ogólne, zasady udzielania świadczeń, organizacja pomocy społecznej oraz przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa określała istotę, cele i zadania pomocy społecznej, zasady udzielania świadczeń, zakres opieki nad rodziną i dzieckiem, zasady odpłatności za świadczenia, postępowanie w sprawie świadczeń pomocy społecznej, a także strukturę organizacyjną³⁹.

Ustawa całkowicie zrywała z systemem „opieki” społecznej, przekształcając ją w „pomoc”. W art. 1 określono istotę pomocy: „Pomoc społeczna jest

³⁹ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990...

instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia [...]. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”⁴⁰. Wprowadzenie terminu „pomoc” definitywnie zrywało z dawnym pojęciem „opieki”, głównie nad osobami starszymi, schorowanymi, inwalidami. W świetle nowej ustawy „pomoc” zdecydowanie poszerzyła krąg potencjalnych beneficjentów, wciągając w jego orbitę tych, którzy potrzebują pomocy do samopomocy, tj. pomocy w radzeniu sobie z trudnościami życiowymi. Nowa ustawa zrywała także z rozpowszechnionym w świadomości społecznej systemem ratownictwa społecznego.

Przyjęcie tego aktu prawnego otwierało kolejny etap w historii domów pomocy społecznej w Polsce. Domy te zmieniły swoją pozycję w systemie pomocy, przeszły z peryferii do centrum. Zwrócono baczniejszą uwagę na personel (jego kwalifikacje), jak i pensjonariuszy. Domy stały się wyspecjalizowanymi instytucjami pełniącymi szereg różnorodnych – wcześniej marginalizowanych – funkcji. Zmieniła się hierarchia i wachlarz zaspokajanych potrzeb. Szczegółowe zadania i standard świadczonych usług w domach pomocy społecznej regulowały wprowadzone po 1990 r. liczne rozporządzenia.

Do najważniejszych aktów prawnych normujących pod względem organizacyjnym funkcjonowanie domów pomocy społecznej należą:

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 kwietnia 1991 r. w sprawie typów domów pomocy społecznej, zasad ich funkcjonowania, zasad ustalania opłat za pobyt w tych domach oraz sposobu i trybu pobierania odpłatności (DzU nr 33, poz. 145).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 lutego 1993 r. w sprawie domów pomocy społecznej (DzU nr 13, poz. 63).

Wprowadzone rozporządzenia przyczyniły się do wielu pozytywnych zmian, m.in. zwrócenia większej uwagi na potrzeby mieszkańców domów pomocy społecznej. Ważnym aktem prawnym stała się ustawa o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r. (DzU nr 111, poz. 535). Doprowadziła ona do większej specjalizacji w zakresie pomocy osobom chorym

⁴⁰ Tamże.

psychicznie. Zgodnie z ustawą (art. 6) wojewoda tworzy i prowadzi zakłady psychiatrycznej opieki zdrowotnej określone przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, jak i organizuje usługi i domy pomocy społecznej dostosowane do szczególnych potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi.

Kolejnym doniosłym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie domów pomocy społecznej było Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej (DzU nr 44, poz. 277). Zmieniono w nim podział typologiczny domów. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia wprowadzono następujące typy domów: 1) dla osób starszych, 2) dla osób przewlekłe somatycznie chorych, 3) dla osób umysłowo upośledzonych, 4) dla osób przewlekłe psychicznie chorych, 5) dla osób niepełnosprawnych fizycznie, 6) dla samotnych kobiet w ciąży oraz samotnych matek z małoletnimi dziećmi. Zróznicowano domy pomocy społecznej przeznaczone dla osób przewlekłe chorych, oddzielając chorych somatycznie od chorych psychicznie. W miejsce określenia „inwalidzi” wprowadzono termin „niepełnosprawni fizycznie”.

W 2004 r. przyjęto kolejną ustawę o pomocy społecznej⁴¹. Rozdział II w całości został poświęcony domom pomocy społecznej. W artykule 54.1 zapisano, iż: „osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej”⁴².

W ustawie wyróżniono także sześć typów domów pomocy społecznej (art. 56), ale z pewnymi zmianami, tj. dla: 1) osób w podeszłym wieku, 2) osób przewlekłe somatycznie chorych, 3) osób przewlekłe psychicznie chorych, 4) dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, 5) dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, 6) osób niepełnosprawnych fizycznie. Z typologii tej zniknęły domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Ponadto zmieniono terminologię z „osób starych” na „osoby w podeszłym wieku”. Ustawa określiła na nowo standard obowiązujących usług. Zgodnie z jej art. 68.1: Opieka w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku polega

⁴¹ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004...

⁴² Tamże.

na świadczeniu przez całą dobę usług: 1) *opiekuńczych zapewniających*: a) udzielenie pomocy w podstawowych czynnościach bytowych, b) pielęgnację, w tym pielęgnację w czasie choroby, c) opiekę higieniczną, d) niezbędną pomoc w załatwianiu spraw osobistych, e) kontakty z otoczeniem; 2) *bytowych zapewniających*: a) miejsce pobytu, b) wyżywienie, c) utrzymanie czystości. Usługi opiekuńcze zgodnie z wolą ustawodawcy powinny zapewniać: pomoc w czynnościach życia codziennego (np. pomoc przy ubieraniu się, jedzeniu, myciu, kąpaniu), organizację czasu wolnego, pomoc w zakupie odzieży i obuwia, pielęgnację w chorobie oraz pomoc w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych (art. 68.3)⁴³. Określono też wymogi związane z warunkami mieszkaniowymi, metrażem pokoi jedno- i wieloosobowych, pomieszczenia wspólne (np. pokój dzienny, pralnia, suszarnia), liczbę łazienek (dla nie więcej niż pięciu osób) i toalet (jedna dla nie więcej niż czterech osób). Pokoje wieloosobowe nie powinny być większe niż trzyosobowe. Pokoje mieszkalne powinny być wyposażone w takie sprzęty jak: łóżko lub tapczan, szafa, stół, krzesła i szafka nocna dla każdej osoby. Pomieszczenia powinny być sprzątane nie rzadziej niż raz dziennie. Ustalono co najmniej trzy posiłki dziennie (zgodnie z zaleceniem dietetyka czy wskazaniem lekarza), a dzieciom i młodzieży cztery posiłki. Przerwa między posiłkami nie mogła przekraczać 4 godzin, ostatni posiłek powinien być podawany nie wcześniej niż o godzinie 18.00. Zalecono przy tym dostęp do drobnych posiłków i napojów między posiłkami oraz możliwość spożywania w pokoju mieszkalnym (w razie potrzeby karmienie). Zgodnie z wytycznymi dom pomocy społecznej powinien zapewnić środki higieny osobistej, środki czystości, przybory toaletowe oraz inne przedmioty niezbędne do higieny osobistej (art. 68.6).

Standard obowiązujących podstawowych usług świadczonych przez dom pomocy społecznej określało następne Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. (DzU nr 217, poz. 1837). Na uwagę zasługują wymienione w standardzie usługi wspomagające, które polegają na: a) umożliwieniu udziału w terapii zajęciowej, b) podnoszeniu sprawności i aktywizowaniu mieszkańców domu, c) umożliwieniu zaspokajania potrzeb religijnych i kulturalnych, d) zapewnieniu warunków do rozwoju samorządności mieszkańców domu, e) stymulowaniu nawiązywania, utrzymywania i rozwijania kontaktu z rodziną i ze społecznością lokalną, f) działaniu zmierzają-

⁴³ Tamże.

cym do usamodzielnienia mieszkańca w miarę jego możliwości, g) pomocy usamodzielniającemu się mieszkańcowi domu w podjęciu pracy, szczególnie mającej charakter terapeutyczny, h) zapewnieniu bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych i przedmiotów wartościowych, i) finansowaniu mieszkańcowi nieposiadającemu własnego dochodu wydatków na niezbędne przedmioty osobistego użytku, j) zapewnieniu przestrzegania praw mieszkańców domu oraz dostępności do informacji o tych prawach dla mieszkańców domu, k) sprawnym wnoszeniu i załatwianiu skarg i wniosków mieszkańców domu (art. 5.1). Do usług opiekuńczych i wspomagających zaliczono także: świadczenie pracy socjalnej, korzystanie przez mieszkańców domu z biblioteki i dostęp do codziennej prasy, organizację świąt i uroczystości okazjonalnych, kontakt z kapłanem, regularny kontakt z dyrektorem domu oraz sprawianie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego mieszkańca (art. 6.10)⁴⁴.

Warunkiem spełnienia standardów dotyczących usług opiekuńczych i wspomagających jest zatrudnianie odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników. Na 100 mieszkańców domu powinno być zatrudnionych co najmniej 2 pracowników socjalnych. Mieszkańcy domu powinni mieć zapewniony także kontakt z psychologiem. Ustalono wskaźniki zatrudniania pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego dla poszczególnych typów domów pomocy społecznej. Zobligowano pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego do udziału w szkoleniach. Powołano zespoły terapeutyczno-opiekuńcze składające się z pracowników domu, którzy bezpośrednio zajmują się wspieraniem mieszkańców. Podstawowym zadaniem tego zespołu jest opracowanie indywidualnych planów wsparcia mieszkańców. Zalecono, aby indywidualny plan był sporządzony w terminie 6 miesięcy od dnia przyjęcia mieszkańca do domu. Działania wynikające z indywidualnego planu wsparcia mieszkańca domu koordynuje pracownik zwany „pracownikiem pierwszego kontaktu” wskazany przez mieszkańca domu.

Nowe standardy usług wymuszały reorganizację domów pomocy społecznej, w której chodziło przede wszystkim o stworzenie nowego wizerunku tych instytucji. Trafnie zmiany te oddają następujące słowa: „Polskie domy pomocy społecznej muszą odejść od naleciałości szpitalnych, tzn. organizacji pracy na wzór szpitali, dominującej roli pielęgniarek [...]. [Dom pomocy – T.Z.] Musi speł-

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie domów pomocy społecznej z dnia 19 października 2005 r., DzU nr 217, poz. 1837.

niać rolę ośrodka pomocy i opieki, w tym medycznej, ale w zupełnie innych proporcjach i innych realiach organizacyjnych”⁴⁵. W celu poprawy warunków mieszkaniowych i świadczenia usług na wyższym poziomie zaproponowano, by we wszystkich domach pomocy społecznej wprowadzić jednolity standard świadczonych usług, poprzedzony opracowaniem i realizacją tzw. programów naprawczych. W programach tych domy pomocy społecznej powinny skoncentrować uwagę na poprawie warunków bytowych, integracji mieszkańców ze środowiskiem oraz na wprowadzeniu funkcji pracowników pierwszego kontaktu – jako bezpośredniego opiekuna jednego lub kilku mieszkańców⁴⁶.

Standaryzacja domów pomocy społecznej została wprowadzona Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 kwietnia 1997 r. (DzU nr 44, poz. 277). Dostosowanie domów pomocy społecznej do tych standardów nie było łatwe. Największe trudności wiązały się z adaptacją budynków do określonych w standardach warunków materialnych. Duża liczba mieszkańców uniemożliwiała przygotowanie pokoi jednoosobowych i dwuosobowych. Zdecydowana większość domów pomocy społecznej mieściła się w budynkach starych, wymagających ciągłej modernizacji.

Problemy związane z reorganizacją domów pomocy społecznej uwidoczniły się także w relacjach między przełożonymi a personelem. Nowe standardy obligowały kierownictwo domów do wdrożenia zmian, które nie zawsze spotykały się z przychylnością podwładnych. Potwierdza to prezentowana przez Elżbietę Tarkowską sytuacja jednego z domów pomocy społecznej dla umysłowo upośledzonych mężczyzn. Nowy dyrektor prowadził politykę podporządkowania domu i pracowników potrzebom mieszkańców – co wzbudziło opory personelu. Jak relacjonuje dalej autorka: „Dyrektor stoi wobec wielu trudności i problemów, takich jak odmiennosc punktów widzenia między nim a związkami zawodowymi, między aktywnymi pracownikami a nieaktywnymi, między tymi, którzy coś robią w Domu i chcą coś robić, a tymi, którzy chcą żeby jak dawniej nic się tu nie działo”⁴⁷.

Wskazane tu kwestie jedynie sygnalizują bariery związane z reorganizacją domów pomocy społecznej wynikającą z dostosowania do nowych standardów. Obejmują one zarówno sferę materialną (standaryzacja pomieszczeń), jak i spo-

⁴⁵ Z. Szarota, dz. cyt., s. 125.

⁴⁶ A. Mielczarek, *Człowiek stary w domu pomocy społecznej. Z perspektywy polityki społecznej i pracy socjalnej*, Toruń 2010, s. 245.

⁴⁷ E. Tarkowska, *Życie codzienne...*, s. 139–143.

lęczną (reakcje personelu). Problemy te potwierdzają, iż każda zmiana jest trudna i wiąże się z zyskami, jak i stratami, korzyściami i wysiłkiem. Dlatego reforma domów pomocy społecznej rozciągnęła się na długie lata okresu transformacji kraju. I chociaż proces reorganizacji wymagał czasu, to współczesne domy pomocy społecznej (mimo wielu jeszcze niedoskonałości) są już zupełnie innymi instytucjami niż działające przez lata PRL domy opieki społecznej.

Zakończenie

Domy pomocy społecznej w Polsce przeszły długą drogę, zanim stały się instytucjami świadczącymi usługi zgodnie ze współczesnymi trendami i standardami. Ich ewolucja przebiegała od instytucji o charakterze totalnym do instytucji o charakterze demokratycznym. Jak ukazuje niniejszy artykuł, zmiany modernizacyjne były rozciągnięte w czasie i stały się procesem kierunkowym zmierzającym do doskonalenia tych instytucji. Czynniki zmian były ze sobą sprzężone i proces reorganizacji dokonywał się bardzo powoli. Ich podwaliny położono jeszcze w okresie PRL, a transformacja ustrojowa kraju tylko je przyspieszyła, nadając reorganizacji wymiar formalnoprawny poprzez przyjęte ustawy i rozporządzenia.

Współczesne domy pomocy społecznej nie są instytucjami doskonałymi i nigdy nimi nie będą, gdyż żadna instytucja nie zastąpi człowiekowi domu rodzinnego. Pod adresem domów pomocy społecznej wysuwa się wiele zarzutów, które dotyczą zarówno sfery materialnej związanej z niedoinwestowaniem tych instytucji, jak i sfery relacji pomiędzy personelem a mieszkańcami. Nadal instytucje te nie cieszą się dobrą opinią społeczną. Pobyt w nich traktowany jest jako ostatni z wyborów, czyli „wybór mniejszego zła”⁴⁸.

W ostatnich latach coraz śmielej dochodzą do głosu tendencje związane z deinstytucjonalizacją polegającą na wzmocnieniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, bez konieczności ubiegania się o miejsce w domu pomocy społecznej. Proces deinstytucjonalizacji jest bardzo mocno związany z wprowadzoną ustawą o centrach usług społecznych, dającą samorządom i lokalnym instytucjom, w tym organizacjom pozarządowym, możliwość wzmocnienia usług w środowisku zamieszkania.

⁴⁸ Zob. T. Zbyrad, *Od instytucji totalnej...*, s. 275–287.

Źródła i literatura

- Balicka-Kozłowska H., *Z działalności Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego*, „Polityka Społeczna” 1979, nr 8.
- Goffman E., *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, Sopot 2011.
- Instrukcja nr 24/71 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 sierpnia 1971 r. w sprawie rodzajów i typów domów pomocy społecznej oraz ramowego regulaminu domów pomocy społecznej, Dz. Urz. MZiOS, nr 17, poz. 87.
- Instrukcja nr 25/71 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 sierpnia 1971 r. w sprawie kierowania oraz kwalifikowania pod względem zdrowotnym kandydatów do domów pomocy społecznej, Dz. Urz. MZiOS, nr 17, poz. 88.
- Kielar M., *Potrzeby w zakresie opieki i pomocy ludziom starym a zadania gerontologii społecznej* [w:] *Pedagogika społeczna u schyłku XX wieku*, red. A. Radziejewicz-Winnicki, Katowice 1992.
- Kozaczuk L., *Terapia zajęciowa w domach pomocy społecznej. Przewodnik metodyczny*, Katowice 1999.
- Leśniak J., *Gerontologia* [w:] *Encyklopedia kultury i oświaty dorosłych*, red. K. Wojciechowski, Wrocław–Warszawa 1986.
- Łopato J., *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10.
- Mielczarek A., *Człowiek stary w domu pomocy społecznej. Z perspektywy polityki społecznej i pracy socjalnej*, Toruń 2010.
- Modernizacja bez suwerenności. Przemiany gospodarcze i społeczne w Polsce Ludowej*, red. P. Grata, Rzeszów 2021.
- Mrugańska K., *Służby i placówki*, „Praca Socjalna” 1995, nr 1.
- Obuchowska I., *Instytucjonalizacja a podmiotowość*, „Praca Socjalna” 1994, nr 4.
- Piotrowski W., *Sytuacja prawna osób upośledzonych umysłowo przebywających w domach pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1979, nr 5.
- Ratyński W., *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. 2, Warszawa 2003.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie typów domów pomocy społecznej, zasad ich funkcjonowania, zasad ustalania opłat za pobyt w tych domach oraz sposobu i trybu pobierania odpłatności z dnia 15 kwietnia 1991 r., DzU nr 33, poz. 145.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie domów pomocy społecznej z dnia 2 lutego 1993 r., DzU nr 13, poz. 63.

- Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie domów pomocy społecznej z dnia 23 kwietnia 1997 r., DzU nr 44, poz. 277.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie domów pomocy społecznej z dnia 19 października 2005 r., DzU nr 217, poz. 1837.
- Rychard A., *System instytucjonalny komunizmu: jak działał, zmieniał się i upadł* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. G. Marshall, Warszawa 2004.
- Słownik wyrazów obcych*, wyd. Europa, Wrocław 2001.
- Szarota Z., *Wielofunkcyjna działalność domów pomocy społecznej dla osób starszych*, Kraków 1998.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2003.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005.
- Szumlicz J., *Instytucjonalne formy pomocy społecznej. Wybrane informacje tematyczne*, Warszawa 1989, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, nr 6 (118).
- Szumlicz J., *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, z. 3, Warszawa 1987.
- Tarkowska E., *Ludzie w instytucji totalnej* [w:] *Upośledzenie w społecznym zwierciadle*, red. A. Gustavsson, E. Zakrzewska-Manterys, Warszawa 1997.
- Tarkowska E., *Życie codzienne w domach pomocy społecznej*, Warszawa 1994.
- Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r., DzU nr 111, poz. 535.
- Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r., DzU 1923, nr 92, poz. 726.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r., DzU nr 87, poz. 506.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., DzU nr 64, poz. 593.
- Wąsowski M., *Kierunki rozwojowe domów pomocy społecznej*, „Opiekun Społeczny”, 1971, nr 3.
- Wąsowski M., *Stan obecny i potrzeby w zakresie opieki geriatrycznej dla osób w podeszłym wieku*, „Opiekun Społeczny” 1975, nr 3.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.
- Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005.
- Zbyrad T., *Instytucje opieki totalnej jako forma zniewolenia i kontroli nad człowiekiem potrzebującym pomocy. Na przykładzie domów pomocy społecznej*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2012, t. 4 (40).
- Zbyrad T., *Od instytucji totalnej ku demokratycznej? Domy pomocy społecznej w Polsce*, Kraków 2014.

Changes in nursing homes as a symbol of modernization changes in the sphere of care activities

Summary

Before world war II, nursing homes were practically non-existent. After the end of hostilities, more people came in need of care. At that time, the system of social rescue was in force, consisting mainly in providing shelter and food saving people from starvation. The period of the People's Republic of Poland became famous for the creation and strengthening of care institutions that went down in history as total institutions. Changes in nursing homes appeared along with the country's political transformation. This was facilitated by legal acts. Over the years, nursing homes have transformed from total to democratic institutions. This process was very lengthy. The article is an analysis of modernization changes in social welfare homes.

Key words: nursing homes, social welfare homes, total institutions, care, help, change modernization

Hubert Kotarski

Uniwersytet Rzeszowski

Diagnozowanie problemów społecznych w Polsce po 1989 roku jako punkt wyjścia do poprawy jakości życia

Wstęp

Zawarty w tytule termin „jakość życia” jest używany na całym świecie do opisu ogólnego dobrostanu społeczeństw i ludzi. Szeroko stosuje się go w różnych kontekstach, ponieważ obejmuje koncepcję, która jest lub ma być bezpośrednim bądź pośrednim celem polityk, badań i inwestycji publicznych. Diagnoza społeczna zaś jest według definicji podanej w *Encyklopedii PWN* dziedziną praktycznego zastosowania badań społecznych w zakresie formułowania prognoz społecznych i rozwiązywania ważnych społecznie problemów. Diagnoza społeczna stanowi często wstępny etap postępowania badawczego w naukach społecznych, jednak na ogół diagnozy społeczne są stosowane do rozpoznania skali i zakresu ważnych procesów i zjawisk, takich jak bezrobocie, ubóstwo, patologie, poziom edukacji, stan zdrowotności. Należy podkreślić, że wyniki diagnozy społecznej są podstawą określenia odchylenia od pożądanego stanu i podjęcia praktycznych działań naprawczych¹.

Poprawa jakości życia to jeden z najważniejszych celów polityk publicznych. Wzmocniona rosnącą presją ze strony mieszkańców, ale także konkurencją między ośrodkami miejskimi, obszarami metropolitalnymi, regionami i państwami, sprawia, że diagnoza skali i zasięgu problemów społecznych – nie tylko w wymiarze obiektywnym, opartym na statystyce publicznej, ale również subiektywnym – staje się podstawą opracowania planów, strategii i polityk publicznych. Dążenie do wyższego standardu życia jest dziś wspólne

¹ *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/diagnoza-spoeczna;%203892407.html> (dostęp: 27.12.2021).

dla administracji publicznych różnych szczebli – lokalnych, regionalnych i krajowych. W tym kontekście to właśnie na poziomie miasta, obszaru metropolitalnego czy regionu wydają się koncentrować wyzwania związane z przyjęciem polityk promujących lepszą jakość życia, zważywszy na intensywność niektórych problemów napotykanych lokalnie, takich jak na przykład ubóstwo, wykluczenie społeczne, pogorszenie stanu środowiska, niepewność gospodarcza. Wielowymiarowość i ewolucyjny charakter pojęcia jakości życia powodują znaczne trudności w jego ocenie i monitorowaniu, choć wskaźnik ten postrzegany jest jako ważne wsparcie planowania i zarządzania.

Artykuł ma charakter przeglądowy. Jego głównym celem jest egemplifikacja badań zrealizowanych w Polsce po 1989 r., których założeniem była diagnoza problemów społecznych. Badania te miały stanowić materiał diagnostyczny do określenia stanu faktycznego oraz do budowania programów i strategii mających doprowadzić do poprawy jakości życia obywateli.

Jakość życia jako problem społeczny

W potocznym znaczeniu jakość życia jest kategorią rozumianą intuicyjnie i łatwo deskrybowaną. Z naukowego punktu widzenia jest terminem niemającym powszechnie uznanej definicji, stwarzającym duże problemy metodologiczne. Należy do pojęć ogólnych, z trudnością podlegających definiowaniu, podobnie jak inne pojęcia mające egzystencjalne zabarwienie: „sens życia”, „szczęście”, które przez tysiąclecia były i są przedmiotem rozważań filozoficznych². Nie dziwi więc powszechne przekonanie, że jakość życia jest pojęciem i zjawiskiem wielowymiarowym, obciążonym emocjonalnie, o charakterze często narzędzia ideologicznego, pojęciem ewaluatywnym, niemożliwym do jednoznacznego ujęcia, uwikłanym w konteksty polityczne i kulturowe³.

Po raz pierwszy terminu „jakość życia” użył Artur Pigou w 1920 r. w książce o ekonomii, dobrobycie i pomocy społecznej, gdy poruszał problemy wsparcia rządowego dla klas niższych i jego wpływu na ich poziom życia oraz

² W. Kałamucka, *Jakość życia i zabezpieczenie egzystencji z perspektywy geograficznej*, Lublin 2017.

³ M. Adamiec, K. Popiołek, *Jakość życia – między wolnością a mistyfikacją*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2.

na finanse państwowe. Istnieje blisko 100 różnych definicji jakości życia – pojęcie stosowane jest wymiennie z terminem „szczęście” lub „dobre życie”, czasem w znaczeniu „subiektywnego dobrostanu” lub „satysfakcji życiowej”⁴. Naukowe zainteresowania problematyką jakości życia mają stosunkowo krótką historię, sięgającą lat sześćdziesiątych XX wieku. Pojawienie się tej kategorii w debacie naukowej wiązało się ze wzrostem gospodarczym w Stanach Zjednoczonych. Przed tym okresem jakość życia dość sporadycznie bywała tematem debaty publicznej, choć problematyka z nią związana, głównie dotycząca poszukiwania wyznaczników szczęśliwego i wartościowego życia, towarzyszy człowiekowi od czasów starożytnych. Początkowo badania nad jakością życia dotyczyły głównie obiektywnych wskaźników stopnia zaspokojenia potrzeb. Od kilku lat zaczęła się pojawiać tendencja do poszerzania perspektywy, w ramach której rozpatrywane jest to zagadnienie⁵. Obecnie pojęcie jakości życia weszło na stałe do terminologii takich nauk jak: socjologia, medycyna, ekonomia, psychologia, pedagogika.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku wykrystalizowały się dwie orientacje w ujmowaniu problematyki jakości życia. W pierwszej z nich wyrażenie „jakość życia” używane było w znaczeniu wartościującym. Nasilający się protest przeciwko społeczeństwu konsumpcyjnemu w Stanach Zjednoczonych wiązał się z propagowaniem alternatywnego stylu życia. Jego zwolennicy opowiadali się za nową jakością życia. Przecistawiali się rozwojowi ekonomicznemu zorientowanemu wyłącznie na wzrost konsumpcji, który niszczy środowisko naturalne i więzi społeczne. Druga orientacja w ujmowaniu problematyki jakości życia wywodzi się z nurtu badań społecznych, nazwanego przez Otisa Duncana ruchem wskaźników społecznych. Rozwijana w ramach tego nurtu koncepcja jakości życia utożsamiała ją z indeksami mierzącymi materialny standard życia i/lub poziom satysfakcji z życia. W ramach tego nurtu do dziś toczy się żywa dyskusja na temat wskaźników mierzących jakość życia zarówno na poziomie jednostki, jak i zbiorowości. Za wskaźnik jakości życia dość powszechnie przyjmuje się dochód narodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, choć jednocześnie wielu autorów sygnalizuje

⁴ Z. Woźniak, *Cykliczne badania jakości życia narzędziem wsparcia miejskiej strategii rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.

⁵ M. Mularska-Kucharek, *Kapitał społeczny a jakość życia. Na przykładzie zbiorowości wielkomiejskiej*, Łódź 2013, s. 41.

ograniczenia takiego pomiaru. Za słabą jego stroną uznaje się to, że dochód nie odzwierciedla różnic kulturowych. Nie obrazuje również dystrybucyjnego aspektu ekonomii. Nie uwzględnia wewnętrznego zróżnicowania współczesnych społeczeństw pod względem sytuacji materialnej⁶.

Literatura wskazuje, że jakość życia jest wielowymiarową konstrukcją, która obejmuje szeroki zakres atrybutów życia społecznego człowieka, w tym:

- 1) aspekty ekonomiczne, takie jak dochód, zatrudnienie, bezpieczeństwo pracy, możliwości pracy,
- 2) aspekty społeczne, takie jak edukacja, wypoczynek, zdrowie i dobrostan, zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo, interakcje społeczne, akceptacja społeczna,
- 3) aspekty polityczne, takie jak samorządność, instytucje publiczne, udział społeczny, zaufanie do organów ścigania, usługi komunalne,
- 4) aspekty środowiskowe, takie jak zanieczyszczenie, jakość powietrza, środki transportu.

Najnowsze trendy rozważań, klasyfikują szeroki zakres atrybutów jakości życia w trzech szerokich wymiarach: środowiskowym, społecznym i ekonomicznym.

Pojęcie „jakość życia” wzbudza zainteresowanie przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych: pedagogiki, psychologii, ekonomii, socjologii oraz medycyny, co z jednej strony zapewnia komplementarność ujęć oraz szeroką perspektywę interdyscyplinarną, z drugiej zaś prowadzi do wielości sposobów rozumienia tego pojęcia i niespójności w jego operacjonalizacji⁷. Próbę systematyzacji obszarów zainteresowań nad jakością życia podjęła Ewa Rokicka, wyróżniając pięć głównych nurtów badawczych:

- 1) nurt skupiający się na ochronie środowiska naturalnego – pokazuje konsekwencje postępu cywilizacyjnego dla środowiska naturalnego oraz dla zdrowia i jakości życia człowieka między innymi w wyniku zanieczyszczenia powietrza wód, nadmiaru hałasu itd.;

⁶ E. Rokicka, *Jakość życia – konteksty, koncepcje, interpretacje* [w:] *Nowy ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Wielisławie Warzywodzie-Kruszyńskiej z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej*, red. J. Grotowska-Leder, E. Rokicka, Łódź 2013, s. 159–160.

⁷ M. Petelewicz, T. Drabowicz, *Jakość życia – globalnie i lokalnie. Pomiar i wizualizacja*, Łódź 2016, s. 13.

- 2) nurt związany z pomiarem zdrowia – w naukach medycznych jakość życia uwarunkowana stanem zdrowia (Health Related Quality of Life, HRQoL), rozumiana jako samoocena pacjenta dotycząca wpływu choroby i stosowanego leczenia na jego funkcjonowanie w zakresie fizycznym, psychicznym i społecznym; traktowana jako wskaźnik zdrowia na równi z medycznymi wskaźnikami zdrowia. Wartość indeksu HRQoL daje informację, czy pacjent, mimo choroby, postrzega siebie jako dobrze funkcjonującego w wymienionych zakresach, czy uważa, że jego choroba ogranicza te funkcje;
- 3) nurt odnoszący się do problemów urbanizacji – koncentruje uwagę na szczególnie niekorzystnych skutkach rozwoju naukowo-technicznego na obszarach zurbanizowanych, czyli np.: wadliwym planowaniu miast, mieszkań, nadmiarze transportu samochodowego, wysokim zagęszczeniu aglomeracji ludzkich;
- 4) nurt oparty na motywach społeczno-psychologicznych – skupia się na negatywnych konsekwencjach rozwoju cywilizacyjnego dla jednostek i życia społecznego, takich jak: samoalienacja, wyobcowanie społeczne, osamotnienie, pustka i samotność w życiu człowieka;
- 5) nurt koncentrujący się na ekonomicznym aspekcie jakości życia – jakość życia rozumiana jako poziom życia jednostki, społeczności lokalnej, regionu, kraju czy wspólnot międzynarodowych może być traktowana zarówno jako zmienna wyjaśniana, jak i wyjaśniająca, jako czynnik warunkujący rozwój ekonomiczny oraz jako jego skutek. Istotne znaczenie dla jakości życia jednostki i społeczeństwa ma poziom bogactwa i ubóstwa oraz ich nierównomierna dystrybucja⁸.

Warto zaznaczyć, że we wszystkich pięciu nurtach pojawia się dwojaki sposób ujmowania jakości życia. Z jednej strony może on mieć charakter wartościujący – komparatywny, z drugiej zaś niewartościujący – deskryptywny. Problematyka jakości życia nie jest wolna od wartościowania. Zarówno autorzy tekstów, jak i ci, którzy oceniają własną jakość życia, prezentują różne poglądy filozoficzne na życie, różne orientacje ideologiczne, mają zróżnicowane hierarchie wartości moralnych i rozmaite doświadczenia życiowe oddziałujące na ich psychikę. Dokonują ocen według przyjętych przez siebie kryteriów, posiadanej wiedzy, mierników i porównawczych odniesień⁹. W deskryptywnej orientacji sformułowano ważne rozróżnienie pomiędzy

⁸ E. Rokicka, *Jakość życia – konteksty...*, s. 161.

⁹ E. Rokicka, M. Petelewicz, *Subiektywna jakość życia a status społeczno-ekonomiczny. Na przykładzie mieszkańców Łodzi*, „Przegląd Socjologiczny” 2014, nr 63(2), s. 144.

obiektywną i subiektywną jakością życia, do którego odwołują się prawie wszyscy badacze omawianej problematyki. Na obiektywny wymiar jakości życia składają się takie czynniki jak: standard życia, warunki materialno-bytowe oraz zdrowie. Zwykle jest on rozumiany jako zespół warunków istnienia i działania człowieka¹⁰. Obejmuje analizę warunków życia jednostek i zbiorowości w odniesieniu wskazanych wcześniej kategorii – materialnych warunków życia, zdrowia. Koncentruje się jednak również na takich obszarach jak: edukacja, aktywność ekonomiczna, więzi i relacje społeczne, funkcjonowanie państwa, jakość infrastruktury i środowiska naturalnego¹¹. Obiektywny wymiar jakości życia zbliżony jest znaczeniowo do pojęcia warunków życia (lub poziomu życia), które oznaczają całokształt obiektywnych warunków o charakterze infrastrukturalnym, w jakich żyje społeczeństwo – grupy społeczne, gospodarstwa domowe i jednostki¹². Subiektywny wymiar jakości życia to elementy związane z satysfakcją z poszczególnych aspektów egzystencji człowieka: zdrowia, sposobów spędzania czasu wolnego, pozycji społecznej czy też z ludzkiej egzystencji jako całości¹³. Jakość życia w wymiarze subiektywnym może mieć charakter jednostkowy – indywidualny. Przekłada się bowiem na subiektywnie postrzeganą przez jednostkę pozycję i status życiowy na tle kontekstu kulturowego i systemu wartości będącego jej udziałem oraz w powiązaniu z osobistymi celami, oczekiwaniami, standardami i związkami¹⁴. Ocena ta jest rezultatem wewnętrznych procesów wartościowania różnych sfer życia i życia jako całości. To wartościowanie zależy od struktury potrzeb i indywidualnego systemu wartości, a w szczególności od indywidualnego pojęcia sensu życia¹⁵. Literatura przedmiotu dostarcza wielu modeli pomiaru jakości życia. Część z nich oparta jest na obiektywnych, część na subiektywnych aspektach jakości życia. Proponowane są także modele mieszane, uwzględniające zarówno obiektywny, jak i subiektywny wymiar zjawiska.

¹⁰ E. Rokicka, *Jakość życia – konteksty...*, s. 161–162.

¹¹ J.E. Stiglitz, A. Sen, J-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009, s. 43, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> (dostęp: 27.12.2021).

¹² Z. Woźniak, dz. cyt., s. 88.

¹³ W. Ostasiewicz, *Ocena i analiza jakości życia*, Wrocław 2004, s. 63–64.

¹⁴ Z. Woźniak, dz. cyt., s. 85.

¹⁵ H. Sęk, *Jakość życia a zdrowie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 2, s. 103.

W badaniach jakości życia, mimo iż uwzględniane są obie grupy czynników, nie ma jasności, gdzie przebiega między nimi granica, jakie elementy składają się na kontekst subiektywny, za pomocą jakich wskaźników je mierzyć oraz jakie relacje występują pomiędzy subiektywnymi i obiektywnymi wskaźnikami. Obiektywny aspekt jakości życia jest zazwyczaj utożsamiany z dobrobytem (*welfare*), subiektywny (*well-being*) z dobrostanem. Badania dobrostanu odróżnia od badań dobrobytu stosowanie technik surveyowych, które pozwalają dotrzeć do opinii respondentów na temat ich życia¹⁶.

Diagnoza społeczna – przegląd badań

Polskie badania koncentrujące się diagnozie społecznej w kontekście jakości życia mieszkańców mają stosunkowo krótką tradycję. Jedną z pierwszych publikacji poświęconych jakości życia w miastach była praca zbiorowa pod redakcją Andrzeja Sicińskiego *Style życia w miastach (polskich u progu kryzysu)*¹⁷. W 1998 r. ukazała się kolejna pozycja poświęcona jakości życia. Był nią raport końcowy z realizacji projektu badawczego pod redakcją Janusza Czapińskiego „Związek między obiektywnymi i subiektywnymi wskaźnikami jakości życia w okresie transformacji systemowej”, realizowanego przez Międzywydziałowy Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego¹⁸. Jakością życia zajęli się również badacze z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, publikując w 2000 r. raport *Jakość życia w miastach-powiatach grodzkich*¹⁹. Kilka polskich miast po roku 2000 doczekało się indywidualnych opracowań związanych z diagnozą jakości życia ich mieszkańców. Należały do nich m.in. Kielce²⁰,

¹⁶ E. Rokicka, *Jakość życia – konteksty...*, s. 162.

¹⁷ *Style życia w miastach (polskich u progu kryzysu)*, red. A. Siciński, Wrocław 1988.

¹⁸ *Jakość życia Polaków w czasie zmiany społecznej: raport końcowy z realizacji projektu badawczego „Związek między obiektywnymi i subiektywnymi wskaźnikami jakości życia w okresie transformacji systemowej”*, red. J. Czapiński, Warszawa 1998.

¹⁹ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Hildebrandt, S. Umiński, *Jakość życia w miastach-powiatach grodzkich*, Gdańsk 2000.

²⁰ A. Kościółek, *Jakość życia w Kielcach w świadomości mieszkańców miasta*, Kielce 2004.

Łódź²¹, Częstochowa²², Gliwice²³, Świętochłowice²⁴ czy też Ruda Śląska²⁵. Warto poświęcić także uwagę badaniom socjologów miasta z Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy w 2009 r. zrealizowali projekt „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”. Rezultatem tych badań są trzy publikacje z serii wydawniczej Wrocławska Diagnoza Społeczna: tom I: *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*²⁶, tom II: *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta. Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*²⁷ oraz tom III: *Studia nad strategią rozwoju społecznego miasta Wrocławia*²⁸. Osobne miejsce w historii badań nad jakością życia Polaków zajmuje zapoczątkowane w 2000 r. przez zespół badaczy pod kierownictwem Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka badanie panelowe *Diagnoza społeczna*²⁹. Badania miały swoje kolejne edycje w 2003³⁰, 2005³¹, 2007³²,

²¹ *Jakość życia mieszkańców Łodzi i jej przestrzenne zróżnicowanie*, red. E. Rokicka, Łódź 2013.

²² K. Czekaj, *Gliwice 2001: kwestie społeczne górnośląskiego miasta u progu XXI wieku*, Katowice 2002.

²³ K. Czekaj, *Częstochowa i problemy społeczne jej mieszkańców na przełomie XX i XXI wieku*, Katowice 2002.

²⁴ K. Czekaj, A. Niesporek, M. Zawartka-Czekaj, *Świętochłowice: kwestia społeczna, polityka społeczna, planowanie społeczne*, Katowice 2006.

²⁵ K. Czekaj, A. Niesporek, M. Zawartka-Czekaj, *Ruda Śląska: od problemów społecznych górnośląskiego miasta do polityki miejskiej*, Katowice 2009.

²⁶ M. Błaszczuk, S. Kłopot, J. Pluta, *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*, Warszawa 2010.

²⁷ M. Błaszczuk, S. Kłopot, J. Pluta, *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta. Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*, Warszawa 2010.

²⁸ *Studia nad strategią rozwoju społecznego miasta Wrocławia*, red. J. Sutryk, M. Błaszczuk, S. Kłopot, J. Pluta, P. Trojanowski, Warszawa 2010.

²⁹ *Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po 10 latach transformacji*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2001.

³⁰ *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2004.

³¹ *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2006.

³² *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, D. Batorski, Warszawa 2007.

2009³³, 2011³⁴, 2013³⁵ oraz 2015 r.³⁶ Jak podkreślają autorzy, *Diagnoza społeczna* jest próbą uzupełnienia diagnozy opartej na wskaźnikach instytucjonalnych o kompleksowe dane na temat gospodarstw domowych oraz postaw, stanu ducha i zachowań osób tworzących te gospodarstwa; jest diagnozą warunków i jakości życia Polaków w ich własnym sprawozdaniu. Za pomocą dwóch odrębnych kwestionariuszy badane są gospodarstwa domowe oraz wszyscy dostępni ich członkowie, którzy ukończyli 16 lat. Projekt uwzględnia w jednym badaniu wszystkie ważne aspekty życia poszczególnych gospodarstw domowych i ich członków – zarówno ekonomiczne (np. dochód, zasobność materialną, oszczędności, kredyty), jak i pozaekonomiczne (np. edukację, leczenie, sposoby radzenia sobie z kłopotami, stres, dobrostan psychiczny, styl życia, zachowania patologiczne, uczestnictwo w kulturze, korzystanie z nowoczesnych technologii komunikacyjnych)³⁷. Warto także zwrócić uwagę na badania prowadzone pod kierunkiem Ryszarda Cichockiego w ramach projektu „Jakość życia w Poznaniu”³⁸, w ramach których zaproponowano wiele użytecznych wskaźników do prowadzenia badań nad jakością życia w mieście.

Swoje miejsce w badaniach socjologicznych poświęconych diagnozie problemów społecznych ma również Rzeszów. Twórcami tych opracowań są socjologowie pracujący w Wyższej Szkole Pedagogicznej oraz powstałym na jej zrębach Uniwersytecie Rzeszowskim³⁹. Badania miejskie i towarzysząca im refleksja o Rzeszowie zapoczątkowane zostały w latach siedemdziesiątych XX wieku przez Mariana Malikowskiego. Książką, którą można uznać za

³³ *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, D. Batorski, Warszawa 2009.

³⁴ *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011.

³⁵ *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, D. Batorski, Warszawa 2013.

³⁶ *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, P. Białowolski, I. Grabowska, I. Kotowska, K. Pawlak, Warszawa 2015.

³⁷ *Diagnoza społeczna*, <http://www.diagnoza.com/> (dostęp: 28.12.2021)

³⁸ Zob. Foldery „Jakość życia w Poznaniu”, <http://www.poznan.pl/mim/s8a/foldery-jakosc-zycia-w-poznaniu,p,843,844,2242.html> (dostęp: 28.12.2021).

³⁹ Zob. *XXV lat Wydziału Socjologiczno-Historycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego /Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie (1994–2019)*, red. P. Grata, J. Kinal, Rzeszów 2019.

początek systematycznych badań dzisiejszej stolicy województwa podkarpackiego, jest publikacja *Rzeszowianie o sobie i o swoim mieście. Wybór pamiątek* autorstwa Henryka Jadama i Mariana Malikowskiego⁴⁰. Pozycja ta była naukowym podsumowaniem konkursu pamiątkarskiego „Moje miasto Rzeszów” ogłoszonego w 1975 r., który nawiązywał do najlepszych tradycji polskiej socjologii wykorzystujących metodę biograficzną jako narzędzie badań społecznych. Cztery lata później pojawiła się publikacja poświęcona młodym mieszkańcom Rzeszowa *Wartości i ideały młodego pokolenia: z badań nad studentami i młodymi robotnikami Rzeszowa* autorstwa Stanisława Marczuka⁴¹. W kolejnych latach prowadzone były dalsze badania, których problemy badawcze koncentrowały się wokół miasta i jego mieszkańców. Większość badań związana była z osobą Mariana Malikowskiego, twórcy rzeszowskiej szkoły socjologii miasta. W 1984 r. ukazała się *Więź mieszkańców z miastem. Studium socjologiczne na przykładzie społeczeństwa miasta Rzeszowa*⁴², a rok później praca zbiorowa pod redakcją Mariana Malikowskiego *Miasto wojewódzkie jako ośrodek kultury*⁴³. W 1989 r. na rynku wydawniczym pojawiła się kolejna pozycja poświęcona Rzeszowowi i jego mieszkańcom: *Rzeszów – awans i aspiracje: socjologiczne zwierciadło miasta*⁴⁴. Po 1989 r. miejskie badania koncentrują się wokół nowych problemów, które we wcześniejszym okresie nie przykuwały w tak dużym stopniu uwagi badaczy. Jednym z takich obszarów jest bezpieczeństwo. W 2007 r. ukazała się praca zbiorowa pod redakcją Mariana Malikowskiego poświęcona właśnie tym kwestiom: *Zagrożenia i bezpieczeństwo w mieście Rzeszowie. Zadania – diagnozy – praktyka*⁴⁵. Kontynuacja badań nad Rzeszo-

⁴⁰ H. Jadam, M. Malikowski, *Rzeszowianie o sobie i o swoim mieście. Wybór pamiątek*, Rzeszów 1979.

⁴¹ S. Marczuk, *Wartości i ideały młodego pokolenia: Z badań nad studentami i młodymi robotnikami Rzeszowa*, Rzeszów 1983.

⁴² M. Malikowski, *Więź mieszkańców z miastem. Studium socjologiczne na przykładzie społeczeństwa miasta Rzeszowa*, Rzeszów 1984.

⁴³ M. Malikowski, *Miasto wojewódzkie jako ośrodek kultury. Praca zbiorowa*, Rzeszów 1985.

⁴⁴ M. Malikowski, *Rzeszów – awans i aspiracje. Socjologiczne zwierciadło miasta*, Rzeszów 1989.

⁴⁵ M. Malikowski, *Zagrożenia i bezpieczeństwo w mieście Rzeszowie. Zadania – diagnozy – praktyka*, Rzeszów 2007.

wem stała się w ostatnich latach domeną kolejnego pokolenia rzeszowskich socjologów. W ramach nowego otwarcia badań miejskich w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego zrealizowane zostały w 2009 r. kolejne badania, których wyniki opracowano w publikacji *Miasto w dwudziestoleciu 1989–2009 w świadomości mieszkańców Rzeszowa*⁴⁶. Efektem zainteresowań młodego pokolenia rzeszowskich socjologów problematyką miejską jest również książka autorstwa Mariusza Palaka *Nowe oblicza przedmieść. Socjologiczne studium suburbanizacji w Polsce na przykładzie Rzeszowa*⁴⁷. Podjęte badania i towarzysząca im refleksja były pod wieloma względami kontynuacją dorobku szkoły badań miejskich i regionalnych zapoczątkowanych w latach siedemdziesiątych XX wieku. Poddawany wnikliwym analizom już w okresie PRL-u Rzeszów także obecnie doczekał się kompleksowych badań panelowych w postaci cyklu badań Rzeszowska Diagnoza Społeczna 2015⁴⁸ i 2017⁴⁹.

Zaprezentowane w dalszej części tekstu obszary badawcze dotyczące diagnozy problemów społecznych pochodzą z badań zrealizowanych w Rzeszowie przez socjologów z Uniwersytetu Rzeszowskiego w ramach projektu Rzeszowska Diagnoza Społeczna.

Głównym celem Rzeszowskiej Diagnozy Społecznej 2015 i 2017 było poznanie opinii mieszkańców Rzeszowa na wybrane tematy związane z jakością życia w stolicy województwa podkarpackiego. Cel badania miał zarówno charakter poznawczy, jak i praktyczny, tj. z jednej strony skoncentrowano się na zdobyciu informacji na określone tematy związane z różnymi aspektami jakości życia w mieście, z drugiej zaś autorzy niniejszej pracy żywią przekonanie, że zdobyte informacje mogą się okazać użyteczne dla władz miasta w kontekście wdrażania polityki rozwoju miasta opartej na dowodach (*evidence based policy*), ponieważ tylko w ten sposób możliwe jest prowadzenie polityki rozwoju w sposób racjonalny⁵⁰.

⁴⁶ H. Kotarski, K. Malicki, *Stolica Podkarpacia wczoraj i dziś. Studium socjologiczne społecznych aspektów przemian w Rzeszowie w latach 1989–2009*, Rzeszów 2013.

⁴⁷ M. Palak, *Nowe oblicza przedmieść. Socjologiczne studium suburbanizacji w Polsce na przykładzie Rzeszowa*, Rzeszów 2016.

⁴⁸ H. Kotarski, K. Malicki, M. Palak, K. Piróg, *Rzeszowska Diagnoza Społeczna 2015*, Rzeszów 2016.

⁴⁹ K. Piróg, H. Kotarski, *Rzeszowska Diagnoza Społeczna 2017*, Warszawa 2018.

⁵⁰ R. Pawson, *Evidence-based policy. A realist perspective*, London 2007.

Badania z 2015 i 2017 r. zostały przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 800 (2015 r.) i 618 (2017 r.) dorosłych mieszkańców Rzeszowa dobranej z bazy ewidencji ludności udostępnionej przez Urząd Miasta Rzeszowa. W celu zapewnienia reprezentatywności badanej próby zastosowano dobór losowy systematyczny z ukrytym podziałem na warstwy⁵¹. Operat został uporządkowany ze względu na płeć, osiedle zamieszkania oraz wiek mieszkańców Rzeszowa. Dzięki takiemu uporządkowaniu możliwe było zarazem odpowiednie dobranie prób rezerwowych na wypadek odmowy udziału w badaniu przez osoby znajdujące się w próbie podstawowej. W razie odmowy osoba z próby podstawowej była zastępowana przez inną osobę o tej samej płci, mieszkającą na tym samym osiedlu oraz w podobnym wieku. Przy założeniu zatem, że respondenci biorący udział w badaniu nie różnią się istotnie od respondentów, którzy udziału w badaniu odmówili, można szacować, że błąd z próby nie przekracza 3,5% przy poziomie ufności 95%, i z taką dokładnością uzyskane wyniki mogą być uogólniane na populację⁵².

Cele badania zostały rozłożone na kilka obszarów badawczych, objętych badaniami w 2015 i 2017 r. Obszarami tymi były:

1. ruchy migracyjne mieszkańców Rzeszowa oraz ich przyczyny,
2. ocena zmian zachodzących w Rzeszowie w latach 2010–2015,
3. przestrzeń symboliczna Rzeszowa (pomniki, miejsca magiczne, wizytówki miasta, postacie i wydarzenia historyczne związane z miastem),
4. ocena jakości infrastruktury transportowej,
5. kwestie środowiskowe, ze szczególnym uwzględnieniem oceny czystości wody i powietrza,
6. ocena funkcjonowania Urzędu Miasta,
7. kapitał społeczny mieszkańców Rzeszowa oraz bezpieczeństwo w mieście⁵³,
8. poczucie więzi mieszkańców z Rzeszowem,
9. ocena wybranych aspektów warunków życia w mieście,
10. samoocena jakości życia mieszkańców Rzeszowa – poczucie dobrostanu,
11. zachowania żywieniowe rzeszowian oraz samoocena stanu zdrowia,
12. zaufanie do niektórych rzeszowskich polityków,
13. wybrane potrzeby inwestycyjne z perspektywy mieszkańców⁵⁴,

⁵¹ E.R. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003, s. 23.

⁵² H. Kotarski, K. Malicki, M. Palak, K. Piróg, dz. cyt., s. 28.

⁵³ Tamże, s. 27–28.

⁵⁴ K. Piróg, H. Kotarski, dz. cyt., s. 37.

Jak można zauważyć, problematyka określona w poszczególnych obszarach badawczych jest różnorodna i wieloaspektowa, co może sprawiać wrażenie niespójności. Różnorodność ta jest jednak rezultatem świadomej decyzji wywiedzionej stąd, że poszczególne obszary zostały pomyślane jako do pewnego stopnia oddzielne moduły, dzięki czemu możliwe było uchwycenie różnorodnych aspektów życia w mieście⁵⁵.

Podsumowanie

Dokonując analizy wpływu badań koncentrujących się na diagnozie problemów społecznych, warto wskazać kilka aspektów ich użyteczności w zakresie poprawy jakości życia. Badanie te mogą służyć jako źródło informacji dla ośrodków decyzyjnych – władz gmin, miast, regionów czy też państw na temat oceny wybranych aspektów warunków życia.

Badanie opinii mieszkańców na temat wybranych aspektów warunków życia może stanowić źródło „informacji zwrotnej” pozwalające władzom samorządowym, regionalnym czy państwowym na określenie, które działania prowadzonych polityk publicznych są skuteczne i użyteczne z perspektywy mieszkańców, a które nie. Z drugiej strony mogą być wykorzystywane w celu wyznaczenia przyszłych priorytetów i działań z położeniem nacisku na uwzględnienie potrzeb mieszkańców.

Drugim ważnym elementem podejmowanych badań jest traktowanie ich jako narzędzi wzmacniania partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych – badania opinii prowadzone wśród mieszkańców mogą odgrywać rolę podobną do konsultacji społecznych włączających mieszkańców w proces decyzyjny. Badania opinii prowadzone w sposób reprezentatywny zyskują wręcz przewagę nad konsultacjami społecznymi, zazwyczaj prowadzonymi na zasadzie oddawania głosu przez zainteresowane osoby w siedzibie urzędu lub za pośrednictwem Internetu.

Diagnozy społeczne mogą również stanowić swoiste „zwierciadło”, dzięki któremu za sprawą upowszechniania wyników poprzez media mieszkańcy mają możliwość skonfrontowania własnych opinii na temat wybranych aspektów jakości życia z opinią innych mieszkańców.

⁵⁵ H. Kotarski, K. Malicki, M. Palak, K. Piróg, dz. cyt., s. 28.

Ważną cechą badań nad jakością życia jest ich cykliczność, dzięki której możliwe jest uchwycenie zachodzących zmian. Badania prowadzone w sposób cykliczny mogą być również narzędziem monitoringu jakości życia, barometrem pozwalającym na ukazanie, co się poprawia, co pogarsza, a co pozostaje na względnie stałym poziomie⁵⁶.

Źródła i literatura

- XXV lat Wydziału Socjologiczno-Historycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego / Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie (1994–2019), red. J. Kinal, P. Grata, Rzeszów 2019.
- Adamiec M., Popiołek K., *Jakość życia – między wolnością a mistyfikacją*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr. 2.
- Babbie E.R., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003.
- Błaszczuk M., Kłopot S., Pluta J., *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*, Warszawa 2010.
- Błaszczuk M., Kłopot S., Pluta J., *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta. Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*, Warszawa 2010.
- Czekaj K., *Częstochowa i problemy społeczne jej mieszkańców na przełomie XX i XXI wieku*, Katowice 2002.
- Czekaj K., *Gliwice 2001: kwestie społeczne górnośląskiego miasta u progu XXI wieku*, Katowice 2002.
- Czekaj K., Niesporek A., Zawartka-Czekaj M., *Ruda Śląska: od problemów społecznych górnośląskiego miasta do polityki miejskiej*, Katowice 2009.
- Czekaj K., Niesporek A., Zawartka-Czekaj M., *Świętochłowice: kwestia społeczna, polityka społeczna, planowanie społeczne*, Katowice 2006.
- Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po 10 latach transformacji*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2001.
- Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2004.
- Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2006.
- Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011.
- Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. D. Batorski, J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2007.
- Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. D. Batorski, J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2009.

⁵⁶ K. Piróg, H. Kotarski, dz. cyt., s. 11–13.

- Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. D. Batorski, J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2013.
- Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, red. I. Grabowska, I. Kotowska, J. Czapiński, K. Pawlak, P. Białowolski, T. Panek, Warszawa 2015.
- Diagnoza społeczna*, <http://www.diagnoza.com/> (dostęp 28.12.2021).
- Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/diagnoza-spoeczna;%203892407.html> (dostęp: 27.12.2021).
- Foldery „Jakość życia w Poznaniu”*, <http://www.poznan.pl/mim/s8a/foldery-jakosc-zycia-w-poznaniu,p,843,844,2242.html>. (dostęp: 28.12.2021).
- Gawlikowska-Hueckel K., Hildebrandt A., Umiński S., *Jakość życia w miastach-powiatach grodzkich*, Gdańsk 2000.
- Jadam H., Malikowski M., *Rzeszowianie o sobie i o swoim mieście. Wybór pamiętników*, Rzeszów 1979.
- Jakość życia mieszkańców Łodzi i jej przestrzenne zróżnicowanie*, red. E. Rokicka, Łódź 2013.
- Jakość życia Polaków w czasie zmiany społecznej: raport końcowy z realizacji projektu badawczego „Związek między obiektywnymi i subiektywnymi wskaźnikami jakości życia w okresie transformacji systemowej”*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 1998.
- Kałamucka W., *Jakość życia i zabezpieczenie egzystencji z perspektywy geograficznej*, Lublin 2017.
- Kościółek A., *Jakość życia w Kielcach w świadomości mieszkańców miasta*, Kielce 2004.
- Kotarski H., Malicki K., Palak M., Piróg K., *Rzeszowska Diagnoza Społeczna 2015*, Rzeszów 2016.
- Kotarski H., Malicki K., *Stolica Podkarpacia wczoraj i dziś. Studium socjologiczne społecznych aspektów przemian w Rzeszowie w latach 1989–2009*, Rzeszów 2013.
- Malikowski M., *Miasto wojewódzkie jako ośrodek kultury. Praca zbiorowa*, Rzeszów 1985.
- Malikowski M., *Rzeszów – awans i aspiracje. Socjologiczne zwierciadło miasta*, Rzeszów 1989.
- Malikowski M., *Więź mieszkańców z miastem. Studium socjologiczne na przykładzie społeczeństwa miasta Rzeszowa*, Rzeszów 1984.
- Malikowski M., *Zagrożenia i bezpieczeństwo w mieście Rzeszowie. Zadania – diagnozy – praktyka*, Rzeszów 2007.
- Marczuk S., *Wartości i ideały młodego pokolenia. Z badań nad studentami i młodymi robotnikami Rzeszowa*, Rzeszów 1983.
- Mularska-Kucharek M., *Kapitał społeczny a jakość życia. Na przykładzie zbiorowości wielkomiejskiej*, Łódź 2013.
- Ostasiewicz W., *Ocena i analiza jakości życia*, Wrocław 2004.
- Palak M., *Nowe oblicza przedmieść. Socjologiczne studium suburbanizacji w Polsce na przykładzie Rzeszowa*, Rzeszów 2016.
- Pawson R., *Evidence-based policy. A realist perspective*, London 2007.
- Petelewicz M., Drabowicz T., *Jakość życia – globalnie i lokalnie. Pomiar i wizualizacja*, Łódź 2016.
- Piróg K., Kotarski H., *Rzeszowska Diagnoza Społeczna 2017*, Warszawa 2018.

- Rokicka E., *Jakość życia – konteksty, koncepcje, interpretacje* [w:] *Nowy ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Wielisławowi Warzywodzie-Kruszyńskiej z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej*, red. J. Grotowska-Leder, E. Rokicka, Łódź 2013.
- Rokicka E., Petelewicz M., *Subiektywna jakość życia a status społeczno-ekonomiczny. Na przykładzie mieszkańców Łodzi*, „Przegląd Socjologiczny” 2014, nr 63(2).
- Sęk H., *Jakość życia a zdrowie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 2.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J-P., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> (dostęp: 27.12.2021).
- Studia nad strategią rozwoju społecznego miasta Wrocławia*, red. J. Pluta, J. Sutryk, M. Błaszczyk, P. Trojanowski, S. Kłopot, Warszawa 2010.
- Style życia w miastach (polskich u progu kryzysu)*, red. A. Siciński, Wrocław 1988.
- Woźniak Z., *Cykliczne badania jakości życia narzędziem wsparcia miejskiej strategii rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr. 1.

Diagnosing of social problems in Poland after 1989 as a starting point to improving the quality of life

Summary

Quality of life is a multidimensional concept and phenomenon that arouses the interest of representatives of many scientific disciplines. The aim of the article is to exemplify the research carried out in Poland after 1989, the assumption of which was the diagnosis of social problems. The research was supposed to constitute diagnostic material for determining the actual state of affairs and for building programs and strategies aimed at improving the quality of life of citizens. Diagnosis of social problems can be a source of information for authorities on the assessment of selected aspects of living conditions. It can be 'feedback' enabling authorities to identify which public policy actions are effective and useful. Social diagnoses can also be a tool to strengthen citizens' participation in decision-making processes. An important aspect of research on the quality of life is conducting them in a cyclical manner, thanks to which it is possible to capture the changes taking place.

Key words: social diagnoses, quality of life, research, Rzeszów

Adriana Merta-Staszczak

Politechnika Wrocławska

Sylwia Straszak-Chandoha

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Płaszczyzny wsparcia dla przemian społecznych na terenach popegeerowskich

Wstęp

Przejęcie do gospodarki wolnorynkowej, jakie dokonano się w Polsce po 1989 r., przyniosło wiele zmian gospodarczych i społecznych. Związany z tym proces prywatyzacji sektora rolniczego określony przez przyjmowane ustawy przewidywał cztery koncepcje wykorzystania mienia rolnego. Należały do nich: przekształcenie przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, dzierżawa (prywatyzacja poprzez akcjonariat pracowniczy), likwidacja przedsiębiorstw i ich podział na rzecz gospodarstw rodzinnych oraz reprivatyzacja, oznaczająca zwrot majątku właścicielom lub ich spadkobiercom¹. Pracownicy likwidowanych gospodarstw musieli zmierzyć się nie tylko z nowymi realiami społecznymi, ale również ze zmianą tradycyjnego pojmowania wsi i jej roli. Znaczenie funkcji rolniczej, obejmującej również produkcję rolną, zmniejszyło się na korzyść wielofunkcyjności obszarów wiejskich. W jej ramach znalazły się pozarolnicze funkcje produkcyjne, ale również użytkowanie terenów wiejskich jako miejsc agroturystyki, rekreacji i korzystania z przyrody oraz walorów kulturowych. W efekcie nastąpił proces zmniejszania się ekonomicznego znaczenia rolnictwa jako sektora tworzącego miejsca pracy i gwarantującego źródło do-

¹ P. Kraciński, *Proces prywatyzacji zasobu własności rolnej Skarbu Państwa*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 102, s. 57.

chodu². Tereny rolnicze musiały zostać poddane restrukturyzacji, aby zwiększyć ich atrakcyjność, ale również by wspomóc rozwój gospodarczy obejmujący przekształcenia strukturalne, modernizację technologii oraz poprawę jakości życia mieszkańców wsi. Zmiana modelu funkcjonowania wsi nie oznaczała jednak jednoczesnego zagospodarowania obszarów popegeerowskich i wprowadzenia trwałych zmian likwidujących dysproporcje dla ich mieszkańców względem innych terenów. Długi proces prywatyzacji, duża grupa bezrobotnych i ich rodzin, dewastacja, również zabytkowych, budynków – wszystko to przyczyniło się do zubożenia tych terenów i narastających problemów społecznych przekazywanych kolejnemu pokoleniu. Najdotkliwsze skutki likwidacji państwowych gospodarstw rolnych (PGR) odnotowano w Polsce północnej i zachodniej, czyli tam, gdzie ich liczba była największa. W tych regionach szczególnie obniżył się poziom życia mieszkańców wywołany brakiem stałych dochodów oraz ograniczeniem dostępności podstawowych dóbr i usług³.

Przeciwdziałanie bezrobociu i ubóstwu

Do Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP)⁴ na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przejęto ogółem 43 672 ha z państwowych gospodarstw rolnych oraz 9487 ha z Państwowego Funduszu Ziemi znajdujących się w 173 gminach i 684 sołectwach oraz 6473 ha gruntów z innych jednostek⁵. Łącznie było to niemal 60 tys. ha. Do tego przejęto 40 zakładów przemysłu rolno-spożywczego oraz 4809 mieszkań, które w 46% zamieszkiwali

² J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4(153), s. 29.

³ A. Suliborski, A. Kulawiak, *Transformacja Państwowych Gospodarstw Rolnych Sarnów i Bełdów w województwie łódzkim w prywatne przedsiębiorstwa. Konsekwencje społeczne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2017, nr 29, Studia Regionalne 2, s. 7.

⁴ Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została powołana w 1991 r., aby przejąć i sprywatyzować majątki byłych państwowych gospodarstw rolnych. W 2003 r. jednostka ta zmieniła nazwę na Agencja Nieruchomości Rolnych, a w 2017 r. na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

⁵ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za okres do 30 czerwca 1992 r.*, Warszawa 1992, s. 11–12.

pracownicy zlikwidowanych przedsiębiorstw, w 30% emeryci i renciści, a w 24% inne osoby⁶.

Ogółem w 1992 r. w przejmowanych gospodarstwach było zatrudnionych 261 041 osób, w tym najwięcej w województwach, na których terenie działały następujące oddziały Agencji: Bydgoszcz (woj. bydgoskie, toruńskie, włocławskie, pilskie) – 27 636 osób; Olsztyn (woj. ciechanowskie, olsztyńskie, ostrołęckie) – 27 032; Poznań (woj. kaliskie, konińskie, leszczyńskie, poznańskie) – 26 555; Wrocław (woj. jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie, wrocławskie) – 23 690⁷. W wyniku tych zmian wskaźnik zatrudnienia na 100 ha gruntów zmniejszył się z 6,6 osób wg stanu na 31.12.1992 r. do 5,8 osób według stanu na 31.12.1993 r.⁸ Wraz z rozszerzaniem procesu rozdysponowania nieruchomości prowadzonym przez Agencję zmniejszała się liczba osób pracujących w gospodarstwach zorganizowanych na gruntach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP). W 1995 r. pracujących ogółem na terenie całego kraju było 123 393 osoby, w 1997 r. – 135 310, a w 2000 r. – 78 288 (tab. 1). W roku 2000 w stosunku do 1997 niemal o połowę zmniejszyła się liczba osób zatrudnionych w jednoosobowych spółkach Agencji (z 21 487 do 11 607), a o jedną trzecią spadła liczba dzierżawców (z 99 151 do 62 355). Dodatkowym powodem zmniejszania się liczby osób pozostających na gospodarstwach była niska opłacalność produkcji rolniczej, która wpływała na zmiany w strukturze produkcji oraz ograniczenia inwestycji⁹.

Państwowe gospodarstwa rolne były nie tylko miejscem zatrudnienia, stanowiły zazwyczaj odizolowane osiedla zapewniające spełnianie potrzeb socjalnych, edukacyjnych i kulturalnych pracownikom i ich rodzinom. Taka samowystarczalność sprawiała, że mieszkańcy nie musieli często budować relacji z otoczeniem zewnętrznym¹⁰.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, s. 25.

⁸ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1993 r.*, Warszawa 1994, s. 8.

⁹ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r.*, Warszawa 2001, s. 34.

¹⁰ A. Giza-Poleszczuk, W. Kościesz-Jaworski, *Społeczne aspekty likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych. Raport socjologiczny z badań ilościowych i jakościowych*, s. 2, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/152656/Zalacznik_pgr_4.pdf/0a222600-0658-4af8-bf1b-9d814391f30b?t=1403436116000 (dostęp: 20.11.2021).

Tabela 1. Zatrudnienie w gospodarstwach zorganizowanych na gruntach Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agencji Nieruchomości Rolnych) za lata 1995–2000

Oddział Terenowy	1995				1997				2000			
	Ogółem	Gospodarstwa Skarbu Państwa	Spółki jedno- osobowe	dzierżawcy	Ogółem	Gospodarstwa Skarbu Państwa	Spółki jedno- osobowe	dzierżawcy	Ogółem	Gospodarstwa Skarbu Państwa	Spółki jednoosobowe	dzierżawcy
Warszawa	21010	2293	14538	4079	15562	895	14431	4079	9542	547	7796	1199
Bydgoszcz	10319	1469	-	8850	10506	926	-	8850	6064	140	-	5924
Gdańsk ^a	0	0	0	0	0	0	0	0	4091	534	-	3557
Elbląg ^b	3107	867	-	2240	6486	416	-	2240	0	0	0	-
Gorzów ^b	5265	836	-	4429	5929	529	-	4429	2894	299	-	2595
Koszalin ^b	8710	1679	297	6734	11880	1087	268	6734	*	0	0	-
Lublin	3855	1822	-	2033	5103	1750	-	2033	2040	571	-	1469
Łódź ^b	1925	57	371	1497	2092	46	325	1497	0	0	0	-
Olsztyn	9932	2647	418	6867	13975	1972	454	6867	14611	49	278	13481
Opole	10193	2501	2219	5473	7792	1746	2155	5473	5366	852	941	4301
Piła ^b	4652	483	-	4169	3838	358	110	4169	0	0	0	-
Poznań	15084	3504	2662	8918	12813	2387	-	8918	12510	124	1497	10455
Rzeszów	3975	2494	-	1481	5146	733	2233	1481	1925	558	682	1075
Suwałki ^a	3846	499	-	3347	8829	376	846	3347	0	0	0	-
Szczecin	6640	645	-	5995	7365	314	49	5995	11328	215	133	10980
Wrocław	10714	1794	1045	7875	12390	682	616	7875	7917	318	280	7319
Zielona Góra ^b	4166	1266	-	2900	5603	455	-	2900	0	0	0	-
Razem	123393	24956	21550	76887	135310	14672	21487	99151	78288	4207	11607	62355

^a - Oddział Terenowy utworzony w 1999 r.; ^b - jednostki zlikwidowane w 1999; * - w tymczasowym zarządzie lub administrowaniu oraz w innych jednostkach (administracja mieszkań i infrastruktury komunalnej oraz jednostki nadzoru i zagospodarowania nieruchomości zasobu WRSP) administrowanych/podległych Agencji.

Przeprowadzone w maju, sierpniu i listopadzie 1994 r. badania ekonomicznej aktywności wskazywały, że liczba osób bezrobotnych, których poprzednie miejsce pracy znajdowało się w sektorze państwowym rolnictwa i leśnictwa, wynosi 80 tys. osób¹¹ i że mieszkali one przede wszystkim w woj. koszalińskim, słupskim i suwalskim. Pośród bezrobotnych byłych pracowników mniej niż połowa (45%) miała prawo do zasiłku¹². W listopadzie 1999 r. było to 37 tys., w IV kwartale 2000 r. 30 tys., a pod koniec 2000 r.¹³ liczba zarejestrowanych bezrobotnych w sektorze publicznym rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa wynosiła 25 422 osoby¹⁴. Oznaczało to, że liczba bezrobotnych spadła o około 5 tys. osób w ciągu roku. W tym samym okresie wzrosła jednakże liczba osób pozbawionych pracy w sektorze prywatnym (o ponad 2,6 tys. osób)¹⁵. Wyobcowanie pracowników było spowodowane tym również, że w większości była to ludność napływowa.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa od początku czerwca 1993 r. podjęła współpracę z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz urzędami pracy celem łagodzenia skutków bezrobocia wśród byłych pracowników (podpisano wtedy *Porozumienie w sprawie współdziałania w zakresie łagodzenia bezrobocia wśród byłych pracowników ppgr*). Urzędy pracy zadeklarowały pomoc finansową w formie pożyczek udzielanych: bezrobotnym oraz pracownikom, z którymi rozwiązano lub którym wypowiedziano stosunek pracy w związku z restrukturyzacją byłych PGR-ów, jednostkom podejmującym działalność gospodarczą na bazie majątku Zasobu WRSP, spółkom pracowników (zakładom pracy) prowadzących działalność na bazie majątku Zasobu WRSP na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych, gospodarstwom rolnym Skarbu Państwa utworzonym w wyniku restrukturyzacji majątku Zasobu WRSP na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych¹⁶. Pożyczki te mogły być wykorzystane na zakup majątku trwałego (z wyjątkiem gruntów i innych nieruchomości

¹¹ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1994 r.*, Warszawa 1995, s. 18.

¹² Tamże, s. 19.

¹³ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r.*, s. 35.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1993 r.*, s. 26.

ści), zakup inwentarza żywego, pasz, nasion, środków ochrony roślin, wniesienie udziału do spółki pracowniczej, która podjęła działalność gospodarczą na bazie majątku Zasobu¹⁷. W kolejnych latach również podpisywano porozumienia z tego zakresu i Agencja do końca 1994 r. udzieliła poręczeń na pożyczki w kwocie 12 387 mln zł, z czego wykorzystano 9617 mln zł. Pozwoliło to utworzyć około 250 miejsc pracy¹⁸. Innym działaniem były obowiązujące dzierżawców klauzule nakładające obowiązek zatrudnienia na dotychczasowych warunkach określonej liczby pracowników przez dwa lata¹⁹.

W 1994 r. powołano w Biurze Prezesa Agencji Zespół Aktywizacji Zawodowej, który miał pobudzać inicjatywy przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy oraz poszukiwanie nowych źródeł finansowania. Na początku grudnia 1994 r. podpisano porozumienie o wzajemnej współpracy pomiędzy Agencją a Towarzystwem Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych, które miało na celu tworzenie małych lub średnich przedsiębiorstw zatrudniających byłych bezrobotnych PGR²⁰.

Ogółem od lat dziewięćdziesiątych XX wieku do 2000 r. podjęto przy współpracy z Agencją około 500 lokalnych programów specjalnych skierowanych do powiatów i gmin, a 40 z nich dotyczyło bezrobocia związanego z likwidacją PGR. Z tych programów w 2000 r. skorzystało 1200 osób²¹. Dodatkowo poszczególne oddziały terenowe Agencji podejmowały nowe inicjatywy mające wspierać program likwidacji bezrobocia i aktywizacji zawodowej na terenach popegeerowskich. Przykładowo w ramach wojewódzkiego programu „Mazur” wspieranego przez Oddział Terenowy w Olsztynie powstało w 2000 r. 500 nowych miejsc pracy. Innym programem, który realizowała Agencja od 2000 r., była refundacja części kosztów wynagrodzeń pracowników (50–100% najniższego wynagrodzenia) oraz pracodawców tworzących nowe miejsca pracy w sektorze pozarolniczym. Jego wynikiem było 2350 podpisanych umów o refundację dla zatrudnionych

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże, s. 19.

¹⁹ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r.*, s. 36.

²⁰ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1993 r.*, s. 26.

²¹ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r.*, s. 37.

11,4 tys. osób²². Łączna kwota refundacji wyniosła 79 mln zł w latach 2000–2004, w tym 7 mln zł w 2004 r.

Ustawa z 4 marca 2004 r.²³ uchyliła punkty 8 i 9 w art. 6 ust 1 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W ten sposób zlikwidowano podstawy prawne działalności Agencji w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy i udzielania pomocy rodzinom popegeerowskim i aktywizacji zawodowej. Nie oznaczało to jednak, że działania prowadzone od lat dziewięćdziesiątych XX wieku przyniosły efekt w postaci likwidacji zjawiska bezrobocia na terenach byłych przedsiębiorstw państwowych. Raport z 2008 r. pt. „Rynki pracy na obszarach popegeerowskich” rejestrował utrzymującą się bierność zawodową byłych pracowników oraz ich rodzin. Jak wskazano w tym dokumencie, zubożenie dotyczyło nie tylko ich, ale również osób mieszkających w pobliżu byłych PGR-ów²⁴. Zauważono również, że aktywizacja osób wywodzących się z byłych PGR-ów była niemal niemożliwa, a pomimo istnienia ofert na rynku pracy wystąpiło tam zjawisko „dziedziczenia utraty miejsc pracy”²⁵.

Walkę z obszarami ubóstwa oferowały również programy unijne, w tym finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z budżetu państwa program operacyjny „Wiedza, Edukacja, Rozwój” (POWER) realizowany w latach 2014–2020. Przeznaczono na niego 5,4 mld euro, w tym ponad 2 mld euro na wsparcie osób młodych (poniżej 30. roku życia) pozostających bez zatrudnienia²⁶. W 2014 r. przyjęto również „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” jako element Strategii rozwoju kapitału ludzkiego 2020²⁷. Jako tereny

²² *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 50.

²³ Ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw z dnia 4 marca 2004 r., DzU 2004, nr 69, poz. 624.

²⁴ J. Litwiński, U. Sztanderska, A. Giza, *Rynki pracy na obszarach popegeerowskich. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 37.

²⁵ Tamże, s. 40.

²⁶ *Wiedza. Edukacja. Rozwój*, <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/co-mozna-zrealizowac/> (dostęp: 20.11.2021).

²⁷ Uchwała nr 165 Rady Ministrów z dn. 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczenia społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”.

najbardziej zagrożone ubóstwem wskazano: położenie z dala od dużych ośrodków, peryferyjność, obszary przygraniczne oraz część dawnych terenów popegeerowskich²⁸. Największy wskaźnik zagrożenia ubóstwem odnotowano w województwie lubelskim (31,3%), świętokrzyskim (25,5%) oraz lubuskim (25,1%), a najniższy w dolnośląskim (12,8%), śląskim 13,0%) i opolskim (13,4%)²⁹. W priorytetowych działaniach programu znalazły się: przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży, zapewnienie spójności działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych na rzecz dzieci i młodzieży, aktywna integracja w społeczności lokalnej, bezpieczeństwo i aktywność osób starszych, zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności, a także zarządzanie i zmiany strukturalne systemu integracji społecznej.

Kolejnym programem przyjętym przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. była Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR. Instrumentem wsparcia dla środowisk popegeerowskich był projekt „Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją”, w którym przewidziano działania z zakresu m.in.: rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów ludzkich, pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, a także poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych³⁰.

Wsparcie dla gmin

Wsparcie dla gmin związanych z obszarami popegeerowskimi świadczone przez Agencję normowały dwa rozporządzenia: Prezesa Agencji nr 14/2004 z 5 października 2004 r. w sprawie warunków i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, które zostało zmienione zarządzeniem Prezesa Agencji nr 35/08 z 29 października 2008 r.³¹

²⁸ Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Warszawa 2014, s. 10.

²⁹ Tamże, s. 8.

³⁰ J.K. Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pismo w sprawie programu aktywizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów byłych państwowych gospodarstw rolnych, znak sprawy: SZ.mr.058.7.2020, Warszawa 2020, s. 1, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBPLHW5/%24FILE/i04583-o1.pdf> (dostęp: 19.10.2021).

³¹ Program pomocy środowiskom popegeerowskim, ANR, http://www.wir.org.pl/archiwum/raporty/program_pomocy.pdf (dostęp: 21.10.2021).

oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (DzU nr 52, poz. 429). Pozwalały one na udzielenie bezzwrotnej pomocy finansowej obejmującej:

- remont lub przebudowę budynków, lokali, obiektów infrastruktury technicznej, w tym przejętych dróg osiedlowych, których udokumentowany stan w momencie przekazania potwierdzał konieczność dokonania remontu lub przebudowy, a także podłączenia przekazanych budynków, lokali i infrastruktury technicznej do istniejącej lub budowanej gminnej infrastruktury technicznej;
- budowę budynków, lokali i infrastruktury technicznej, gdy budowa ta miała zastąpić nieodpłatnie przekazane obiekty, których remont był już nieuzasadniony ekonomicznie. Natomiast w wypadku budowy, która miałaby rozszerzyć krąg usługobiorców, to jedynie w części odpowiadającej potrzebom nieruchomości będących w Zasobie i pozostałych dotychczasowych usługobiorców.

Z bezzwrotnej pomocy finansowej mogły korzystać spółdzielnie i gminy, które przejęły nieodpłatnie domy, lokale mieszkalne lub budynki wraz z gruntem, również te wykorzystywane w celach pozarolniczych (działalność kulturalna, sportowa, oświatowa, ochrony zdrowia). Plan finansowy Zasobu Własności Rolnej na 2009 r. przewidywał bezzwrotną pomoc finansową w kwocie 66,5 mln zł, w tym dla jednostek sektora finansów publicznych 57,5 mln zł, a dla pozostałych jednostek 7,5 mln zł³². Natomiast na realizację programu bezzwrotnej pomocy finansowej gminom i spółdzielniom w latach 2009–2011 Agencja zabezpieczyła środki finansowe w wysokości około 180 mln zł (60 mln zł rocznie)³³.

W 2020 r. uruchomiono program mający na celu wsparcie gmin popegeerowskich z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Początkowo było to 250 mln zł, a w kolejnym roku zaplanowano na ten cel kwotę 340 mln zł. Środki przeznaczono na sfinansowanie lub dofinansowanie

³² *Pomoc publiczna*, KOWR, <https://www.kowr.gov.pl/o-kowr/pomoc-publiczna> (dostęp: 15.11.2021).

³³ Tamże.

inwestycji i zakupów inwestycyjnych w gminach, w których funkcjonowały niegdyś państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Dotacje przeznaczano m.in. na budowę dróg, chodników, kanalizacji sanitarnej, obiektów użyteczności publicznej, obiektów sportowych czy świetlic. W ramach programu wsparcia do m.in. województw zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego (największych obszarów, gdzie występowały PGR-y) trafiło po 47 mln zł³⁴. Inwestycje wskazane we wnioskach obejmowały m.in. przebudowę i modernizację dróg gminnych, sieci wodociągowych budowę obiektów sportowych i terenów rekreacyjnych, budowę świetlic. Pośród projektów znalazły się również dofinansowanie do rewitalizacji XVI-wiecznego pałacu w Jerzmanowej (1 mln), remont kościoła zabytkowego pw. św. Jakuba w Ujowie (500 tys., województwo dolnośląskie).

Pomoc dzieciom i młodzieży

Grupą szczególnie poszkodowaną w wyniku likwidacji gospodarstw państwowych były dzieci i młodzież, które poprzez zaniedbania edukacyjne czy kulturalno-intelektualne musiały pokonać więcej barier i problemów adaptacyjnych. Niekorzystnie na ich rozwój i wychowanie wpływały również trudne warunki bytowe. Wszystkie te elementy powodowały, że kształtowało się kolejne pokolenie naznaczone bezradnością i oczekiwaniem na pomoc udzielaną przez zakład pracy lub państwo³⁵.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa była jedną z instytucji, które podjęły działania na rzecz pomocy materialnej dla rodzin pracowników byłych PGR-ów. Opieką objęto głównie dzieci z rodzin wielodzietnych, często patologicznych, znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji materialnej. W szczególności Agencja organizowała wypoczynek dla dzieci, finansowała kolonie letnie i zimowiska, leczenie sanatoryjne, partycypowała w kosztach remontów ośrodków rehabilitacyjnych. W latach 1996–2003 zorganizowała

³⁴ Rozstrzygnięto nabór wniosków o wsparcie dla gmin popegeerowskich, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rozstrzygnieto-nabor-wnioskow-o-wsparcie-dla-gmin-popegeerowskich-listy> (dostęp: 19.10.2021).

³⁵ E. Szpak, *Między osiedlem a zagrodą. Życie codzienne mieszkańców PGR-ów*, Warszawa 2005, s. 182.

wypoczynek letni i zimowy dla ponad 106 tys. dzieci, na który przeznaczono 33,2 mln zł³⁶. W pierwszym okresie umożliwiono wyjazd kilku tysiącom dzieci, w 2003 r. było to prawie 29 tys.³⁷ Od 1998 r. finansowano rehabilitację dzieci upośledzonych umysłowo z terenów wiejskich, leczenie sanatoryjne oraz akcje ochrony zdrowia, na które do 2004 r. wydano ponad 2200 tys. zł³⁸. Dodatkowo rodzinom wsi popegeerowskich, które miały utrudniony dostęp do służby zdrowia, organizowano tzw. białe soboty i niedziele, w ramach których lekarze specjaliści badali i udzielali porad medycznych.

Jednym z najważniejszych profili działalności było ułatwienie dostępu do edukacji, jako sposób przeciwdziałania biedzie i wykluczeniu społecznemu dzieci ze zmarginalizowanych środowisk wiejskich³⁹.

Wszystkie działania Agencji okazały się niezmiernie ważne, gdyż dzieci pozbawione były często wsparcia rodziców, którzy sami znaleźli się w ciężkiej sytuacji. Problem miał szeroką skalę, jako że liczba pracowników PGR-ów w latach dziewięćdziesiątych sięgała 395 tys.⁴⁰ W 38% rodzin pegeerowskich wychowywano dwójkę dzieci, 28% miało jedno dziecko, 19% troje, około 15% stanowiły rodziny z czwórką lub większą liczbą dzieci⁴¹. Agencja skoncentrowała swoje wysiłki na eliminacji ubóstwa dzieci poprzez dożywianie, poprawę warunków mieszkalnych, dostarczanie odzieży oraz pomocy szkolnych. Angażowała się w zajęcia kulturalne i sportowe, wyposażenie szkół, stołówek, obiektów sportowych, pracowni komputerowych.

Otworzenie dostępu do dobrych usług edukacyjnych było szansą na lepszą przyszłość. Realizowano zatem wiele programów z tym związanych, takich jak „Poprawa szans edukacyjnych dzieci z osiedli popegeerowskich” (od 1998 r.), już w pierwszym roku realizacji z programu skorzystało 650 dzieci⁴². Również od 1998 r. przyznawane były stypendia dla uczniów szkół średnich

³⁶ A. Merta, *Pomoc dzieciom i młodzieży ze środowisk popegeerowskich na przykładzie działań Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2011, nr 3, s. 91.

³⁷ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r.*, s. 52.

³⁸ *Raporty z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata 2000–2004. r.*

³⁹ A. Merta, dz. cyt., s. 90.

⁴⁰ Tamże, s. 88.

⁴¹ I. Bukraba-Rylska, *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008, s. 349.

⁴² A. Merta, dz. cyt., s. 95.

i ponadgimnazjalnych. Program stypendialny adresowany był do uczniów publicznych szkół kończących się maturą, którzy byli dziećmi byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, zamieszkiwali na terenach wiejskich lub w miastach do 20 tys. mieszkańców oraz pochodzili z rodzin, w których dochód na osobę nie przekraczał 70% ustawowo określonego najniższego wynagrodzenia za pracę. Wysokość stypendium wynosiła 200 zł. Do 2005 r., kiedy program został zakończony, wypłacono 114 tys. stypendiów (20,4 tys. w 2002 r., 48 tys. w 2003/2004 r., 46 tys. w 2005 r.)⁴³.

Dodatkowo uruchomione zostały „stypendia pomostowe” dla studentów. Program realizowany był od 2002 r. we współpracy z Fundacją Edukacyjną Przedsiębiorczości z Łodzi, Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności, Narodowym Bankiem Polskim oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego. O stypendia mogli się ubiegać maturzyści podejmującyienne studia magisterskie w państwowych uczelniach wyższych. Stypendia były wypłacane na pierwszym roku studiów, w wysokości 380 zł miesięcznie przez okres 10 miesięcy. Ponadto najlepsi studenci po pierwszym roku nauki otrzymywali stypendia również na drugim roku studiów. W ramach programu w roku akademickim 2003/2004 przyznano 1417 stypendiów, z których Agencja finansowała 659. W roku akademickim 2004/2005 przyznanych zostało 1178 stypendiów, z czego Agencja finansowała połowę. Do 2004 r. Agencja wydała na stypendia 89,4 mln zł⁴⁴. Program był kontynuowany w latach późniejszych na mniejszą skalę, a Agencja uczestniczyła jako organizator naboru kandydatów, w latach 2005/2006 przyznano 1026 stypendiów dla studentów wywodzących się ze środowisk popegeerowskich⁴⁵. W latach 2009/2010 kontynuowano działalność i przyznano 315 takich stypendiów, natomiast w 2010/2011 roku 259⁴⁶. W 2021 r. wystartowała rekrutacja do XX edycji „Programu stypendiów pomostowych” dla ponad 500 najzdolniejszych maturzystów z małych miejscowo-

⁴³ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r.*, s. 51–52.

⁴⁴ Tamże, s. 52.

⁴⁵ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 57.

⁴⁶ Raport KOWR za 2012, Warszawa 2013.

ści i niezamożnych rodzin, w wysokości 7 tys. rocznie. Stypendia pomostowe są jedną z największych pozarządowych inicjatyw stypendialnych w Polsce. Dotychczas w ramach programu przyznano ponad 25 tysięcy różnego rodzaju stypendiów, w tym ponad 17 tysięcy na pierwszy rok studiów. Partnerami strategicznymi programu są: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności i Narodowy Bank Polski; partnerami głównymi zaś: Fundacja Wspomagania Wsi, Fundacja BNP Paribas, pozostałymi partnerami koalicja blisko 90 lokalnych organizacji pozarządowych. Na realizację dziewiętnastu edycji programu partnerzy przeznaczyli ponad 123 miliony zł. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (od 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych, obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) współtworzyła „Program stypendiów pomostowych” od 2002 r. W roku akademickim 2021/2022, podobnie jak w latach ubiegłych, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa współpracuje z Fundacją Edukacyjną Przedsiębiorczości przy rekrutacji do „Programu młodzieży wywodzącej się z rodziny byłego pracownika PGR”⁴⁷.

Interesującym rozwiązaniem był program „Przystań na Skarpie” oparty na współpracy Agencji z Caritas Archidiecezji Warszawskiej. Dotyczył Bursy Promocji Zawodowej. Program prowadzony był od 2002 do 2009 r., a jego adresatkami były dziewczęta w wieku 18–25 lat, posiadające świadectwo ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, które wywodziły się z rodzin byłych pracowników PGR-ów. Do końca 2005 r. z projektu skorzystało około 400 dziewcząt, które dzięki pobytowi w Bursie i pomocy w znalezieniu pracy, a także zajęciom prowadzonym z doradcą zawodowym uzyskały zatrudnienie i usamodzielnili się w Warszawie⁴⁸.

Agencja realizowała również różnego rodzaju świadczenia w zakresie pomocy byłym pracownikom PGR-ów i członkom ich rodzin, jak np. dożywianie dzieci w szkołach w ramach uczestnictwa w rządowym programie wspierania gmin w dożywianiu uczniów (ponad 235,3 tys. dzieci). W latach 1996/1997 było to tylko 341 dzieci, w 2004 ponad 70 tys. (tab. 2).

⁴⁷ *Stypendia pomostowe do zdobycia*, KOWR, <https://www.kowr.gov.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/stypendia-pomostowe-do-zdobycia!-na-maturzystow-2021-czekaja-stypendia-na-i-rok-wymarzonych-studiow> (dostęp: 19.10.2021).

⁴⁸ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 r.*, s. 58.

Tabela 2. Dożywianie dzieci z terenów popegeerowskich w latach 1996–2004

Lata	Kwota (w mln)	Liczba dzieci (w tys.)
1996/1997	0,223	0,341
2001	4,6	10
2002	39 ^a	80
2003	16	73,3
2004	15	71,8

^a kwota ta zawiera dożywienie, dowożenie do szkół, objęcie opieką medyczną 22 tys. dzieci.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata 1996–2004.

Oprócz programów realizowanych czy współrealizowanych przez Agencję, jak np. „Szklanka mleka” czy dopłata do spożywania mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych, były programy, w które angażowały się inne stowarzyszenia czy instytucje. Przykładem może być „Akcja Pajacyk”, trwająca do dziś, skierowana do wszystkich dzieci z ubogich rodzin, również do dzieci z terenów popegeerowskich. Pajacyk finansuje posiłki (w szkołach, przedszkolach) oraz pomoc w zakresie ochrony zdrowia psychicznego.

Do dziś tworzone są programy wspierające młodzież wiejską, w szczególności z obszarów popegeerowskich (głównie wnuków i prawnuków pracowników PGR-ów), przykładowo nowy program rządowy Centrum Projektów Cyfrowa Polska o budżecie 80 mln zł. Projekt jest finansowany z Funduszy Europejskich. Z pomocy mogli skorzystać mieszkańcy 880 gmin, na terenie których działały państwowe gospodarstwa rolne. To ponad 30% wszystkich gmin w Polsce. Głównym celem programu była cyfryzacja terenów popegeerowskich, co miało służyć poprawie jakości życia oraz przeciwdziałać nierównościom społecznym⁴⁹. Program cieszył się dużym zainteresowaniem. Ministerstwo początkowo zakładało, że wpłynie około 30 tys. wniosków o wsparcie, tymczasem złożono ich ponad 250 tys.⁵⁰

⁴⁹ *Wsparcie dla dzieci z rodzin byłych pracowników PGR-start!*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wsparcie-dla-dzieci-z-rodzin-bylych-pracownikow-pgr--start> (dostęp: 14.02.2022).

⁵⁰ Tamże.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że przejście do gospodarki wolnorynkowej pozostawiło społeczeństwo popegeerowską niedostosowaną do nowej rzeczywistości, zagubioną i bezsilną. Największym problemem był brak perspektywy na zatrudnienie i zapewnienie rodzinom podstawowych warunków bytu. Lata zaniedbań, izolacji i błędów w zarządzaniu państwowymi gospodarstwami rolnymi, wynikających z nieefektywnej gospodarki centralnie planowanej, spowodowały, że na rynku pracy pojawiło się kilkaset tysięcy niezaadaptowanych pracowników, bezradnie czekających na pomoc państwa. Programy aktywizujące skierowane do pracodawców, pracowników i ich rodzin oraz gmin nie przyniosły konkretnych, długofalowych rozwiązań. Brakowało także cyklicznych pomiarów efektywności programów oraz ich realnego wpływu na sytuację byłych pracowników PGR-ów. Raport z 2008 r. pokazał wręcz bierność zawodową i ubożenie całych obszarów, nie tylko terenów byłych PGR-ów, ale również ludności mieszkającej w pobliżu. Pomimo kolejnych programów i inwestycji związanych z rozwojem terenów popegeerowskich zasadne pozostaje pytanie o ich wpływ na życie mieszkańców i zakres zmian w likwidacji zjawisk niepożądanych, takich jak dziedziczenie trudnej sytuacji materialnej oraz niechęć do procesu modernizacyjnego.

Źródła i literatura

- Ardanowski J.K., Minister Rolnictwa i Rozwoju wsi, Pismo w sprawie programu aktywizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów byłych państwowych gospodarstw rolnych, Znak sprawy: SZ.mr.058.7.2020, Warszawa 2020, s. 1, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBPLHW5/%24FILE/i04583-o1.pdf> (dostęp: 19.10.2021).
- Bukraba-Rylska I., *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008.
- Giza-Poleszczuk A., Kościeszka-Jaworski W., *Społeczne aspekty likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych. Raport socjologiczny z badań ilościowych i jakościowych*, https://pszc.praca.gov.pl/documents/10828/152656/Zalacznik_pgr_4.pdf/0a222600-0658-4af8-bf1b-9d814391f30b?t=1403436116000 (dostęp: 20.11.2021).
- Kraciński P., *Proces prywatyzacji zasobu własności rolnej Skarbu Państwa*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 102.
- Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, Warszawa 2014.

- Litwiński J., Sztanderska U., Giza A., *Rynki pracy na obszarach popegeerowskich. Raport z badań*, Warszawa 2008.
- Merta A., *Pomoc dzieciom i młodzieży ze środowisk popegeerowskich na przykładzie działań Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2011, nr 3.
- Pomoc publiczna, KOWR, <https://www.kowr.gov.pl/o-kowr/pomoc-publiczna> (dostęp: 15.11.2021).
- Program pomocy środowiskom popegeerowskim, ANR, http://www.wir.org.pl/archiwum/raporty/program_pomocy.pdf (dostęp: 21.10.2021).
- Raport KOWR za 2012, Warszawa 2013.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1993 r., Warszawa 1994.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1994 r., Warszawa 1995.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r., Warszawa 2001.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r., Warszawa 2005.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r., Warszawa 2005.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 r., Warszawa 2006.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za okres do 30 czerwca 1992 r., Warszawa 1992.
- Rozstrzygnięto nabór wniosków o wsparcie dla gmin popegeerowskich, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rozstrzygnieto-nabor-wnioskow-o-wsparcie-dla-gmin-popegeerowskich-listy> (dostęp: 19.10.2021).
- Stypendia pomostowe do zdobycia, KOWR, <https://www.kowr.gov.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/stypendia-pomostowe-do-zdobycia-na-maturzystow-2021-czekaja-stypendia-na-i-rok-wymarzonych-studiow> (dostęp: 19.10.2021).
- Suliborski A., Kulawiak A., *Transformacja Państwowych Gospodarstw Rolnych Sarnów i Bełdów w województwie łódzkim w prywatne przedsiębiorstwa. Konsekwencje społeczne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2017, nr 29, Studia Regionalne 2.
- Szpak E., *Między osiedlem a zagrodą. Życie codzienne mieszkańców PGR-ów*, Warszawa 2005.
- Uchwała nr 165 Rady Ministrów z dn. 12 sierpnia 2014 w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”.
- Ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw z dnia 4 marca 2004 r., DzU 2004, nr 69, poz. 624.
- Wiedza. Edukacja. Rozwój, <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/co-mozna-zrealizowac/> (dostęp: 20.11.2021).
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4 (153).
- Wsparcie dla dzieci z rodzin byłych pracowników PGR-start!, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wsparcie-dla-dzieci-z-rodzin-bylych-pracownikow-pgr-start> (dostęp: 14.02.2022).

Support areas for social changes in former state-owned farms

Summary

The elimination of the State Farms in the 1990s caused a number of problems, not only related to the lack of infrastructure or inefficient modernization in these areas, but also social problems related to the difficult situation of former employees and their families. In the areas with a high concentration of state-owned farms the unemployment and the social dissatisfaction grew as a result of the necessary government assistance not given to the former farm workers and their families. Some of the activities described in the article which were supposed to prevent this in three key areas were: counteracting unemployment, support for rural areas and educational and social programs for from the families of former employees of the State Farms.

Key words: history, countryside, State Farms, unemployment, rural youth

Krzysztof Popiński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce po 1989 roku

Wstęp

Od ponad 30 lat trwa proces transformacji szkolnictwa wyższego w Polsce, które dostosowuje się do skutków radykalnych przemian ustrojowych w naszym kraju dokonanych po 1989 r. Działają one obecnie w realiach przywróconej demokracji, gospodarki rynkowej, otwarcia na świat, a w szczególności integracji w ramach Unii Europejskiej. Wpływ na funkcjonowanie uczelni ma także ewoluująca polityka państwa, które jak się wydaje, nadal ma problemy ze zdefiniowaniem funkcji krajowego szkolnictwa wyższego. Konsekwentne jest niestety tylko niewystarczające finansowanie uczelni ze strony instytucji państwowych, które w polskich realiach są ich głównym sponsorem. Kierunki i intensywność zmian determinują skutki złożonych procesów społeczno-ekonomicznych, w tym demograficznych. Tekst ten podejmuje próbę przedstawienia najważniejszych tendencji i przejawów transformacji polskiego szkolnictwa wyższego oraz ich uwarunkowań w latach 1990–2020, przede wszystkim w sferze dydaktyki. Obok prezentacji podstawowych informacji na temat ewolucji rozmiarów tego szkolnictwa, potencjału kadrowego i struktury analizuje najbardziej charakterystyczne jego rysy, takie jak zmiany w strukturze kierunkowej, pojawienie się szkolnictwa niepublicznego, kształcenie w trybie niestacjonarnym, feminizacja oraz internacjonalizacja środowiska akademickiego. Choć refleksja dotycząca poruszanych wątków tematycznych doprowadzona jest do schyłku drugiej dekady XXI wieku, po części do 2020 r., to analiza ta nie obejmuje już kolejnego wielkiego wyzwania, z jakim mierzy się polskie szkolnictwo wyższe od marca 2020 r. w postaci skutków pandemii Covid-19. Doświadczenie to ma ogromny wpływ także na polskie szkolnictwo wyższe, lecz w tej chwili nie jest jeszcze możliwe do zanalizowania. Zapewne zmieni wiele i nieodwołanie w sposobie jego funkcjonowania, zwłaszcza w wymiarze skokowego wzrostu wykorzystania narzędzi informatycznych w procesie dydaktycznym.

Rozmiary kształcenia

W latach 1990–2006 dokonał się w Polsce blisko pięciokrotny wzrost liczby studentów. W szczytowym roku 2006/2007 studiowało 1 941 445 osób. Następnie populacja studencka zaczęła systematycznie maleć wraz z nadejściem niżu demograficznego. W roku 2020/21 studentów było już tylko 1 218 046. Wzrost liczby osób zdobywających wyższe wykształcenie był możliwy zarówno dzięki powstawaniu nowych szkół wyższych, w tym najliczniejszych niepublicznych, jak i rozbudowie rozmiarów istniejących uczelni. Liczba szkół wyższych zwiększała się do roku 2010/2011, by osiągnąć wówczas maksymalny pułap 480 instytucji. Później nastąpiła redukcja ich liczby, w roku 2020/21 formalnie działających uczelni było już tylko 368, w rzeczywistości zaś zapewne jeszcze mniej. Pewna ich liczba nie prowadziła już bowiem działalności, ale nie była jeszcze wykreślona z rejestrów. Wzrostowi liczby szkół i studentów w Polsce po 1990 r. towarzyszył niewystarczający w stosunku do potrzeb przyrost liczby nauczycieli akademickich, która podniosła się w tym czasie jedynie o 60%, przekraczając nieznacznie 100 tys. Od roku 2008/2009 liczba nauczycieli zaczęła ponownie spadać, głównie za sprawą redukcji rozmiarów szkolnictwa niepublicznego, i osiągnęła w roku 2020/2021 stan nieco ponad 88 tys.¹

Tabela 1. Szkolnictwo wyższe w Polsce w latach 1990–2020 – dane podstawowe

Rok	Liczba studentów	Liczba uczelni	Liczba nauczycieli akademickich
1	2	3	4
1990/1991	403 824	112	61 439
1992/1993	488 490	124	61 660
1994/1995	682 200	161	67 343
1996/1997	927 480	213	70 658
1998/1999	1 274 955	266	74 379
2000/2001	1 578 241	310	80 208
2002/2003	1 800 548	377	80 904
2004/2005	1 917 293	427	85 762

¹ Precyzyjne określenie rzeczywistej liczby nauczycieli akademickich ogółem oraz w poszczególnych kategoriach jest utrudnione w związku z rozbieżnościami danych podawanych przez MNiSW oraz GUS. Nadto ten ostatni kilkakrotnie zmieniał w latach 1990–2020 metodologię swoich szacunków.

1	2	3	4
2006/2007	1 941 445	448	96 747
2008/2009	1 927 762	456	101 800
2010/2011	1 841 251	480	100 151
2012/2013	1 676 927	460	100 700
2014/2015	1 469 386	434	93 133
2016/2017	1 348 822	390	91 603
2018/2019	1 230 254	392	89 091
2020/2021	1 218 046	368	88 284

Źródła: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS Warszawa 1991–2021.

Kadra nauczycieli akademickich

Na progu transformacji, w 1989 r., na uczelniach istniały cztery stanowiska naukowo-dydaktyczne (asystenta, adiunkta, docenta i profesora), dwa stopnie naukowe (doktora i doktora habilitowanego) oraz dwa tytuły naukowe (profesora nadzwyczajnego i zwyczajnego). W latach dziewięćdziesiątych wprowadzono stanowisko docenta kontraktowego zobowiązanego do uzyskania stopnia doktora habilitowanego w określonym czasie. Wprowadzono także dwa stanowiska profesorskie: profesora nadzwyczajnego i zwyczajnego, a także zastąpiono dwa tytuły profesora – jednym. Pojawiła się wówczas możliwość uzyskania zatrudnienia na stanowisku profesora uczelnianego na czas nieokreślony. W pierwszej dekadzie XXI wieku przyspieszono awanse naukowe przez złagodzenie procedury habilitacyjnej².

Około 90% nauczycieli akademickich w Polsce zatrudnionych jest na uczelniach publicznych. Przeważającą większość pracowników uczelni niepaństwowych stanowią osoby zatrudnione w szkolnictwie państwowym lub osoby będące już w wieku emerytalnym bądź też pracujące w szkolnictwie średnim zatrudniane na etatach dydaktycznych. W 2018 r. blisko 70% kadry polskich szkół wyższych stanowili pracownicy naukowo-dydaktyczni, zobowiązani do kształcenia studentów, prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych oraz uczestnictwa w pracach organizacyjnych uczelni. Wyłącznie nau-

² R.Z. Morawski, *Ewolucja modelu kariery naukowej i dylematy etyczne środowiska naukowego* [w:] *Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, s. 170.

czaniem zajmował się co czwarty przedstawiciel kadry naukowej, natomiast wyłącznie nauką jedynie 2% kadry. O ile w roku 1990/1991 na jednego nauczyciela ogółem przypadało 6 studentów, o tyle w roku 2006/2007 już 19 osób. W wypadku profesora obciążenie zwiększyło się w tym samym czasie z 72 do 86. Spadek liczby studentów, który później nastąpił, zmniejszył obciążenie dydaktyczne kadry. W roku 2020/2021 na jednego nauczyciela akademickiego przypadało średnio 14, zaś na jednego profesora 46 studentów. W uczelniach niepublicznych wskaźnik ten pozostaje niemal trzykrotnie wyższy. Dysproporcja w rozwoju liczby studentów w stosunku do liczby nauczycieli akademickich pogarszała stale warunki nauczania, zwłaszcza jeśli chodzi o bezpośredni kontakt studentów z profesorami. Największa liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego występuje na kierunkach z zakresu nauk społecznych, handlu oraz prawa³.

Tabela 2. Nauczyciele akademicy w polskich szkołach wyższych 1990–2020

Rok	ogółem	profesorowie (łącznie)	docenci	adiunkci	asystenci	wykładowcy	pozostali*
1990/91	64 454	5 597	5 766	22 755	17 220	10 101	3 015
2000/01	80 208	16 400	548	29 104	17 844	14 298	2 505
2010/11	100 151	23 735	1 373	42 929	12 132	17 334	2 248
2014/15	92 338	22 841	642	39 974	10 932	15 807	2 142
2020/21	88 224	25 990	82	38 821	12 569	10 822	

* w tym lektorzy języków obcych, nauczyciele wf, bibliotekarze dyplomowani

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990/91, 2000/01, 2010/11, 2014/2015, 2020/21*, GUS Warszawa 1991, 2001, 2011, 2015, 2021.

³ E. Mikuła-Bączek, *Przeobrażenia instytucjonalne a jakość edukacji szczebla wyższego w Polsce w latach 1990–2006*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 14, s. 467–469; *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018. Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2019, s. 59–61.

Niekorzystnym zjawiskiem jest zachwianie właściwych proporcji pomiędzy profesorami a niższą kadrą akademicką. W skali kraju liczba profesorów wszystkich kategorii wzrosła pięciokrotnie, lecz adiunktów już tylko niespełna dwukrotnie, a asystentów nawet spadła o ponad 1/3. Liczba asystentów przypadających na jednego profesora w roku akademickim 1990/1991 wynosiła 3,1, natomiast w roku 2006/2007 już jedynie 0,7 osoby. Do 2005 r. zanikała niemal zupełnie odgrywająca istotną rolę w hierarchii akademickiej w czasach PRL kategoria docentów. Już na początku lat dziewięćdziesiątych zaprzestano zatrudniać na tym stanowisku nowe osoby. Pozostawali na nim tylko ci, którzy uzyskali je wcześniej, a nie awansowali na stanowisko profesora nadzwyczajnego. Osoby ze świeżo nadanym tytułem doktora habilitowanego obejmowały stanowisko profesora uczelnianego bądź pozostawały nadal mimo wyższego stopnia na stanowisku adiunkta. Około 2005 r. wraz z powołaniem państwowych wyższych szkół zawodowych oraz rozwojem szkolnictwa niepublicznego, zwłaszcza ekonomicznego, popyt na samodzielnych pracowników naukowych zwiększył się na tyle, że spowodował czasową reaktywację części emerytów z takim tytułem, zwykle na część etatu. W związku z tym na kilka lat zwiększyła się też liczba osób zatrudnionych na stanowiskach docenta. Przyjęty algorytm podziału dotacji na działalność dydaktyczną stymulował wręcz proces starzenia niebezpieczny z punktu widzenia ciągłości generacyjnej i odnowy kadr w szkolnictwie wyższym. Nastąpiła znacząca redukcja grupy asystentów nieuwzględnionych w dotacji ministerialnej. Niedorozwój liczebny grupy młodszych nauczycieli maskowany był przyrostem liczby studentów doktorantów, którzy angażowani byli w prowadzenie zajęć dydaktycznych, nawet bez uwzględnienia ich przygotowania merytorycznego. Obciążanie doktorantów dydaktyką może być dla uczelni tańsze niż zatrudnianie etatowe, jednak nie niwelowało problemu braku odpowiedniej liczby nauczycieli akademickich. W rzeczywistości liczba nauczycieli akademickich zatrudnionych w polskich uczelniach jest jeszcze mniejsza, gdyż część nauczycieli akademickich pracuje na więcej niż jednym etacie. Zjawisko wieloetatowości dotyczy przede wszystkim samodzielnych pracowników naukowych. O ile wśród magistrów zjawisko to niemal nie występuje, a w grupie doktorów ma niewielką skalę, o tyle już 6% profesorów tytularnych pracuje na więcej niż jednej uczelni. Wieloetatowość warunkowała powstawanie nowych szkół wyższych, szczególnie niepublicznych. Od czasu przyjęcia nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyż-

szym z 2011 r. uczelnie publiczne przyjęły w swych statutach ograniczenie podejmowania dodatkowego zatrudnienia etatowego, obwarowując je zgodą rektora. Uszczupliło to, choć nie wyeliminowało zjawiska wieloetatowości w polskich uczelniach. Mimo że uczelnie niepubliczne stanowią większość spośród szkół wyższych, to w 2017/2018 nauczyciele pracujący w uczelniach publicznych stanowili 88,5% ogólnej liczby nauczycieli akademickich⁴.

Podsumowując, trzeba zauważyć, że kształcenie w polskim szkolnictwie wyższym odbywało się w latach 1990–2020 bez dostatecznego zabezpieczenia kadrowego. Dotyczy to zwłaszcza okresu, kiedy gwałtownie zwiększała się liczba studentów. W poważnej mierze system dydaktyczny opierał się na zatrudnieniu wieloetatowym, nieetatowym, z wykorzystaniem osób do tego nieprzygotowanych lub pozostających już na emeryturze. Obserwowana w trakcie ostatnich kilkunastu lat redukcja łagodzi te problemy, stwarzając szansę na uporządkowanie tej kwestii.

Zmiany w strukturze kierunkowej

Struktura kształcenia w polskich szkołach wyższych przeszła po 1990 r. istotne zmiany. Wpływały na nie transformacja społeczno-ekonomiczna, uryn-kowienie gospodarki, efekty globalizacji, integracja z Unią Europejską, rozwój nowych technologii, pojawianie się nowych zawodów oraz zmiany demograficzne. Najbardziej charakterystyczną i znaną cechą ewolucji struktury kierunkowej jest awans grupy kierunków „biznes i administracja” (BiA) (finanse,

⁴ S. Macioł, *Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1990–2010* [w:] *Ekonomia, społeczeństwo, polityka. Studia ofiarowane prof. dr. hab. Januszowi Kalińskiemu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Zawistowski, Warszawa 2012, s. 298; M. Raczyńska, *Od elitarności do masowości. Stan szkolnictwa wyższego w Polsce po transformacji ustrojowej z 1989 r.*, „Poliarchia” 2013, nr 1, s. 229–230; K. Popiński, *Cele i kierunki kształcenia na poziomie wyższym w Polsce w latach 1990–2012, ze szczególnym uwzględnieniem przykładu uczelni dolnośląskich* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, red. P. Grata, t. II, Rzeszów 2014, s. 202–203; tenże, *Ewolucja polskiego szkolnictwa wyższego 1918–2018* [w:] *Ewolucje systemu. Gospodarcze i społeczne znaczenie edukacji w czasach Polski Ludowej i współcześnie*, red. R. Klementowski, K. Popiński, Wrocław 2019, s. 168–170; *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*, cz. III: *Diagnoza szkolnictwa wyższego*, red. J. Górniak, Warszawa 2015, s. 41–44; *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 59–61.

zarządzanie, marketing i administracja). Ich studenci stanowili w 1990 r. łącznie niespełna 15% ogółu studiujących. W następnych latach kształcenie na tych kierunkach podjęto i rozwinęto na większości uczelni państwowych i niepaństwowych, nie tylko wyspecjalizowanych w ekonomii. Na przełomie wieków kierunki BiA absorbowały w zależności od sposobu szacowania nawet 30% ogółu studentów. Jednocześnie dwukrotnie spadł odsetek studentów kierunków technicznych. Stanowiło to odbicie głównych tendencji w gospodarce polskiej, podlegającej procesom urynkowania, a także redukcji przemysłu krajowego, zwłaszcza jego potencjału badawczo-rozwojowego. Zwiększało się zapotrzebowanie na kadrę menedżerską, zmniejszało na inżynierską. W pierwszej dekadzie XXI wieku zaznaczył się jednak spadek popularności kierunków biznesowych, których słuchacze w 2020/21 r. stanowili nieco ponad 18% ogółu studiujących. Odwrócenie to dokonało się głównie za sprawą względnego nasycenia rynku pracy osobami z takim wykształceniem oraz weryfikacją jego jakości i przydatności w praktyce. Równolegle dokonał się swego rodzaju renesans kierunków technicznych. Studia inżynierskie, zwłaszcza z zakresu nowych technologii, zaczęły być znowu cenione, a ich absolwenci częściej niż w latach dziewięćdziesiątych znajdowali pracę w odbudowującej się i modernizowanej gospodarce. Ponadto Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, konstatując, iż oferta edukacyjna w Polsce jest niedostosowana do potrzeb gospodarki i rynku pracy, co skutkuje zbyt dużym udziałem wśród osób z wykształceniem wyższym absolwentów kierunków humanistycznych, wprowadziło od 2008 r. system dopłat do tzw. kierunków zamawianych – technicznych i przyrodniczych. Zwiększyła się w związku z tym ich popularność. Wśród innych kierunków studiów wzrósł również odsetek studentów nauk społecznych, zwłaszcza stosunków międzynarodowych, dziennikarstwa, socjologii czy nauk politycznych. Zmiany w preferencji kierunków studiów w ostatnich kilkunastu latach wynikały ze zmniejszania przez część szkół wyższych limitu przyjęć podyktowanego trudnościami w spełnieniu minimów kadrowych i innych warunków kształcenia oraz ze zmian w preferencji wyboru kierunków⁵.

⁵ A. Buchner-Jeziorska, *System edukacji a potencjał modernizacyjny społeczeństwa*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 1996, nr 7, s. 99–102; T. Szulc, *Dynamika przemian w szkolnictwie wyższym w Polsce a realizacja procesu bolońskiego*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2004, nr 2/24, s. 18, 21–23, 25; J. Kociszewski, R. Krzemień, *Rozwój kształcenia i środowiska ekonomicznego we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku po 1945 roku* [w:] *Tradycy-*

Tabela 3. Struktura kierunkowa studiów na uczelniach polskich 1990–2020

Grupy kierunków	1990/91	1994/95	1999/00	2003/04	2006/07	2010/11	2012/13	2015/16	2020/21
pedagogiczne	14,1	15,0	12,5	11,3	12,2	11,8	10,4	11,6	6,3
humanistyczne	13,2	12,5	9,0	7,8	9,0	7,5	7,0	6,0	10,0**
społeczne***	4,3	8,7	13,6	13,7	15,4	13,3	11,8	10,0	10,3
biznes i administracja	14,8	15,30	27,8	23,2	22,6	22,6	20,9	19,0	18,1
prawne	4,7	6,5	4,1	3,1	3,0	3,2	3,3	2,0	2,0
medyczne	10,1	5,0	3,2	3,0	5,3	7,2	7,6	9,0	11,3
techniczne	16,5	19,5	10,4	9,2	7,2	7,2	8,3	9,0 (21)*	8,7 (20,2)
rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	7,0	3,8	1,6	1,9	2,0	1,5	1,4	1,8	2,0
pozostałe	25,3	13,7	17,8	26,8	23,3	25,7	29,3	18,2	19,7

* wraz z technologiami informacyjnymi, architektura i budownictwo, produkcja i przetwórstwo; ** wraz z filologami; *** m.in. nauki polityczne, społeczne, socjologia.

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.

W latach 2012–2018 liczba kierunków prowadzonych na uczelniach w Polsce systematycznie rosła z 5892 do 6794, głównie za sprawą placówek publicznych. Wzbogacaniu oferty studiów sprzyja rosnąca konkurencja między uczelniami w Polsce. Najwięcej kierunków studiów oferowały nauki techniczne, które w 2018/19 rekrutowały na 1372 kierunkach, a w następnej kolejności nauki społeczne, humanistyczne i ekonomiczne. W tym samym roku ze względu na brak zainteresowania kandydatów nie uruchomiono 216 kierunków⁶.

Szkolnictwo niepubliczne

Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r., przywracająca uczelniom znaczącą autonomię zewnętrzną i wewnętrzną, dopuściła również prywatną formę własności szkół wyższych, pobieranie opłat za zajęcia dydaktyczne na

cje szkolnictwa ekonomicznego w Polsce po 1945 roku, red. W. Morawski, Warszawa 2007, s. 110–111, 114–115, 119–120; S. Macioł, dz. cyt., s. 301–305.

⁶ *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 32–48, 309–319.

studiach niestacjonarnych oraz umożliwiła samodzielne dysponowanie przychodami, poza dotacją ministerialną. Stworzyło to dogodne warunki odbudowy i rozwoju sektora wyższych szkół niepublicznych. Do 1989 r. jedyną szkołą niepaństwową w Polsce był Katolicki Uniwersytet Lubelski, finansowany przez budżet państwa. W sierpniu 1991 r. zarejestrowano pierwszą niepaństwową szkołę niewyznaniową. W 1995 r. było ich już ponad 100. W ciągu następnych trzydziestu lat powstały setki kolejnych. Liczba publicznych i niepublicznych uczelni wyższych zrównała się już w połowie lat dziewięćdziesiątych, natomiast w późniejszym okresie szkoły niepaństwowe stały się zdecydowaną większością pośród uczelni polskich. W rekordowym dla nich roku akademickim 2009/2010 na 461 działających w Polsce szkół wyższych 330 było uczelniami niepublicznymi. Uczelnie niepubliczne kształciły w szczycie w 2009 r. około 34% ogółu studentów w Polsce, zatrudniając w tym czasie około 20 tys. nauczycieli naukowo-dydaktycznych. Ich założycielami są stowarzyszenia, fundacje, wydziały PAN i osoby prywatne.

Specyfiką polskich uczelni niepaństwowych pozostaje dominacja zaocznej formy studiowania, którą wybiera do 80% ich studentów. Warunki kształcenia w tych szkołach są dość zróżnicowane. W roku akademickim 2003/2004 pięć spośród blisko 300 uczelni niepublicznych miało uprawnienia do doktoryzowania, a ponad 80 prowadziło kształcenie na poziomie magisterskim, pozostałe na poziomie licencjackim. Istotnym czynnikiem wpływającym na jakość kształcenia w uczelniach jest wskaźnik liczby studentów przypadających na 1 nauczyciela akademickiego. W uczelniach niepublicznych jest on średnio dwukrotnie wyższy niż w publicznych. Niedostatek własnej kadry wykładowców uczelnie niepubliczne rekompensują zatrudnianiem wieloetatowców. Uczelnie te bywają za to bardziej elastyczne w dostosowaniu się do potrzeb rynku pracy⁷.

Zdecydowana większość szkół niepaństwowych nie ma charakteru akademickiego, a status wyższej szkoły zawodowej. Przygotowują one studentów do wykonywania konkretnych zawodów i są uprawnione do nadawania tytu-

⁷ M. Noga, *Rozwój szkolnictwa niepaństwowego w Polsce w aspekcie wprowadzenia gospodarki opartej na wiedzy* [w:] *Polskie szkolnictwo wyższe w procesie budowania europejskiego społeczeństwa wiedzy*, red. G. Świątowski, Wrocław 2001, s. 39–41; J. Szablowski, *Rozwój szkolnictwa niepaństwowego w Polsce w aspekcie wprowadzenia gospodarki opartej na wiedzy* [w:] tamże, s. 31–36; M. Dąbrowa-Szeffler, *System edukacji a potencjał modernizacyjny społeczeństwa*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 1996, nr 7, s. 89–90; T. Szulc, dz. cyt., s. 12–14; E. Mikuła-Bączek, dz. cyt., s. 464.

łów zawodowych licencjata i inżyniera. Znaczna część uczelni niepaństwowych ma swe siedziby w mniejszych miastach. Instytucje te przyczyniają się do wyrównania szans edukacyjnych wśród ludzi z różnych środowisk społecznych. Mimo konieczności uiszczania opłat za kształcenie w takich placówkach stały się one tańszą alternatywą dla osób niezamożnych, pochodzących z małych miejscowości. Studiując w sąsiedztwie miejsca zamieszkania i pracy, nie ponoszą stałych kosztów związanych z utrzymaniem się w dużych ośrodkach akademickich i równocześnie mogą kontynuować w ciągu tygodnia pracę zawodową, zwłaszcza jeśli wybiorą studia niestacjonarne⁸.

Od 2010 r. liczba niepublicznych szkół wyższych zaczęła się zmniejszać i to znacznie gwałtowniej niż w sektorze publicznym. Odpowiada za to w pierwszym rzędzie niż demograficzny. Do 2018 r. liczba tych uczelni zmniejszyła się do około 260, podczas gdy liczba uczelni publicznych pozostawała w tym czasie na niezmiennym poziomie. Dziesiątki szkół niepublicznych ulegało likwidacji lub wykreśleniu z rejestru, lub zostało przekształconych. Dane dotyczące liczby funkcjonujących uczelni niepublicznych były zawsze przeszacowane, gdyż założyciele zwykle zwlekają z likwidacją uczelni pomimo braku studentów czy braku uprawnień do prowadzenia studiów. Rzeczywista liczba uczelni niepublicznych jest zatem zapewne mniejsza od podanej w sprawozdaniach GUS. Choć niż demograficzny będzie zmniejszał wg prognoz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego liczbę szkół niepublicznych co najmniej do 2025 r., to część z nich ma szansę na przetrwanie. Wśród nich będą zapewne uczelnie najgorsze, które pozorując wypełnianie zadań akademickich, będą oferowały tanie, choć mało wartościowe na rynku pracy dyplomy. Bez wątpienia przetrwa również grupa uczelni dobrych, dbających o swój rozwój, dążących do uzyskania uprawnień szkół akademickich. W ich wypadku szans na pozytywny scenariusz upatruje się w odpowiedniej modyfikacji oferty dydaktycznej, która przyciągnie większą liczbę studentów. Ważne jest tu postawienie na perspektywiczne kierunki kształcenia. Uczelnie niepubliczne, aby przetrwać, podejmują także zmiany strukturalne, w tym konsolidacje. Innym kierunkiem działań jest przyciągnięcie cudzoziemców, zwłaszcza z Europy Wschodniej, którzy coraz częściej podejmują studia w Polsce. Istotne może się okazać również stworzenie oferty dydaktycznej dla osób starszych. Uczelnie niepaństwowe uwzględniają w swoich programach nauczania potrzeby

⁸ M. Raczyńska, dz. cyt., s. 227–229.

nie tylko samych studentów, ale także przedsiębiorstw i instytucji. Dzięki zdobyciu uprawnień do nadawania stopni doktorskich 11 spośród 260 szkół niepublicznych zostało do 2019 r. przyjętych do KRASP. Zdobywane przez nie uprawnienia do nadawania stopni doktorskich i habilitacyjnych umożliwiły stworzenie lepszych warunków zatrudnienia kadry naukowo-dydaktycznej. Obecnie najlepsze uczelnie niepubliczne kształcą kadrę akademicką, która jest zatrudniana także w uczelniach publicznych. Niektóre z nich podejmują konkurencję z zasadniczo lepiej finansowanymi uczelniami publicznymi. W uczelniach niepublicznych nastąpiło ostre zróżnicowanie poziomów. W najlepszych uczelniach tego sektora kładzie się nacisk między innymi na interdyscyplinarność kształcenia i badań, wprowadzanie do kształcenia sztuk wyzwolonych oraz na ich umiędzynarodowienie. W Polsce wyższe szkoły zawodowe nie cieszą się jeszcze wysokim prestiżem⁹.

Tabela 4. Liczba uczelni państwowych i niepaństwowych 1990–2020

Rok akademicki	Uczelnie państwowe	Uczelnie niepaństwowe	Ogółem
1990/91	112	0	112
1992/93	96	28	124
1994/95	105	56	161
1996/97	99	114	213
1998/99	108	158	266
2000/01	115	195	310
2002/03	125	252	377
2004/05	126	301	427
2006/07	130	318	448
2008/09	131	325	456
2009/10	131	330	461
2010/11	132	328	460
2012/13	132	321	460
2014/15	136	302	434
2016/17	132	258	390
2018/19	130	260	392
2020/21	b. d.	b. d.	368

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.

⁹ *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do...*, s. 80–85; *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 26–30; A. Eliasz, *Powstanie i rozwój akademickiego sektora niepublicznego* [w:] *Transformacja akademickiego szkolnictwa wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019; s. 238–244.

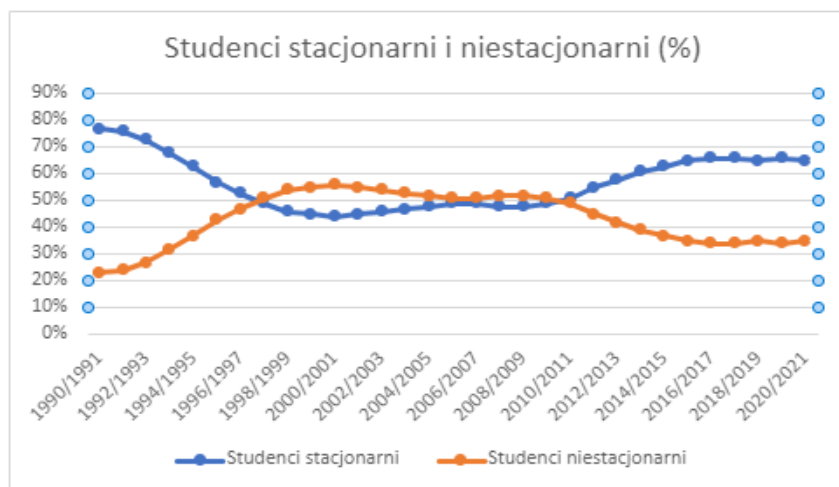
Procesy wzrostu i spadku liczby uczelni niepublicznych miały przez ostatnie trzydzieści lat charakter zdecydowanie żywiołowy. Polityka państwa w tym obszarze ograniczała się właściwie do dania szansy na powoływanie takich uczelni, a ich kontrola była bardzo ograniczona, mimo że część założycieli uczelni niepublicznych prowadziła tę działalność w sposób bardzo nierzetelny. Działo się tak, ponieważ państwo nie radziło sobie z zaspokajaniem rosnących aspiracji edukacyjnych społeczeństwa. W warunkach głębokiego kryzysu godziło się na rozwój niepublicznego sektora kształcenia, umożliwiającego studia osobom, które nie mając szans na studia w uczelniach publicznych, zmuszone byłyby poszukiwać pracy. Koszt kształcenia studentów uczelni niepublicznych obciąża w głównej mierze rodziny studentów, mimo że pochodzą oni na ogół z biedniejszych środowisk¹⁰.

Studia niestacjonarne

Bardzo charakterystycznym zjawiskiem obserwowanym na polskich uczelniach po rozpoczęciu transformacji ustrojowej był gwałtowny wzrost liczby studentów niestacjonarnych (przede wszystkim zaocznych) oraz ich procentowego udziału wśród ogółu słuchaczy. W czasach PRL na studia zaoczne przyjmowano osoby z odpowiednim stażem zawodowym, łączące pracę z nauką, delegowane i finansowane przez państwowe zakłady pracy. W nowych realiach mógł je podjąć każdy posiadacz świadectwa maturalnego, z tym że za kształcenie musiał sam zapłacić. Wśród studentów niestacjonarnych najliczniejszą kategorią stały się osoby młode, bezpośrednio kończące szkoły średnie, dla których na studiach dziennych zabrakło miejsca. Zmalał zaś odsetek osób starszych, czynnych już od lat zawodowo. O ile studenci stacjonarni zachowali przewagę na uczelniach państwowych, o tyle słuchacze niestacjonarni stanowili po 1990 r. zdecydowaną większość w szkołach niepaństwowych. Przyrost liczby studentów niestacjonarnych był największy w latach dziewięćdziesiątych. Ich odsetek, głównie za sprawą studiów zaocznych, urósł do początku kolejnej dekady niemal trzykrotnie, do poziomu prawie 60% ogółu słuchaczy polskich uczelni. Najpopularniejszymi grupami kierunków na studiach niestacjonarnych – zarówno na uczelniach publicznych,

¹⁰ A. Eliaż, dz. cyt., s. 235–238.

jak i niepublicznych – były ekonomia i administracja, pedagogika oraz nauki społeczne. Łącznie w tych trzech grupach kierunków studiowała nieco ponad połowa osób kształcących się w systemie niestacjonarnym. Od roku akademickiego 2001/2002 udział studentów niestacjonarnych pośród ogółu słuchaczy zaczął ponownie maleć, szczególnie w uczelniach publicznych. Jednocześnie rozpoczął się spadek liczebności studentów szkół niepublicznych, a w końcu także liczby ich samych. Proporcje pomiędzy studentami stacjonarnymi i niestacjonarnymi na wszystkich uczelniach ogółem zaczęły się wówczas ponownie odwracać. Na spadek popularności studiów niestacjonarnych wpłynął zarówno niż demograficzny, zwłaszcza wśród osób wybierających tę formę kształcenia bezpośrednio po ukończeniu szkoły średniej, jak i względne nasycenie potrzeb w zakresie wykształcenia na poziomie wyższym u osób czynnych już zawodowo. Od 2008 r. spadek liczby studentów studiujących w trybie niestacjonarnym oraz ich udziału pośród ogółu słuchaczy gwałtownie przyspieszył, głównie za sprawą zmian w strukturze studiów w uczelniach publicznych. W roku akademickim 2020/21 stanowili oni już zaledwie 35% ogółu słuchaczy¹¹.



Ryc. 1. Studia stacjonarne i niestacjonarne

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.

¹¹ T. Szulc, dz. cyt., s. 17–18; K. Popiński, *Cele i kierunki kształcenia...*, s. 194–195; *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do...*, s. 87–88, 222–224.

Studia doktoranckie i podyplomowe

Obserwowane po 1990 r. nieustanne zmiany, konkurencja na rynku pracy, postęp technologiczny, organizacyjny, a także decyzje władz oświatowych czy administracyjnych zmuszały absolwentów szkół wyższych do podejmowania kształcenia ustawicznego. Sytuacja ta stała się powodem rozwoju studiów doktoranckich i podyplomowych.

Tabela 5. Studia podyplomowe i doktoranckie 1990–2020

Rok	Studia podyplomowe	Studia doktoranckie
1990/91	32 809	2695
1993/94	47 861	4428
1994/95	55 205	7133
1995/96	56 217	10 482
1996/97	58 802	13 351
1997/98	66 094	16 419
1998/99	87 811	19 735
1999/00	107 205	22 239
2000/01	170 206	25 622
2001/02	139 755	28 345
2002/03	130 995	31 072
2003/04	131 209	32 054
2004/05	136 205	33 040
2005/06	135 930	32 725
2006/07	150 717	31 831
2007/08	173 553	31 814
2008/09	168 438	32 494
2009/10	194 212	35 671
2010/11	185 418	37 492
2011/12	189 600	40 263
2012/13	172 670	42 295
2013/14	163 628	43 358
2014/15	149 799	43 399
2015/16	151 555	43 177
2016/17	158 000	43 200
2017/18	159 500	41 300
2018/19	161 200	39 300
2019/20	152 200	33 600
2020/21	149 600	31 200

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.

Liczba doktorantów w Polsce wzrosła w ostatnich 30 latach kilkunastokrotnie, osiągając swoje maksimum w latach 2016–2018. Następnie zaczęła maleć. Do 2020 r. zmniejszyła się o ¼. Studia doktoranckie, które stały się dominującą formą przygotowywania rozprawy doktorskiej, prowadzone były głównie z dziedziny nauk społecznych, humanistycznych (łącznie prawie połowa), technicznych i ekonomicznych. Od 2003 r. zgodnie z ustaleniami odpowiedzialnych ministrów szkolnictwa wyższego z krajów, które podpisały deklarację bolońską, w tym Polski, są one określane jako trzeci stopień studiów. Rozpoczął się proces adaptacji polskiego szkolnictwa wyższego do systemu bolońskiego, którego kolejnym etapem była nowelizacja ustawy z 2011 r. Przyjęto w ten sposób mechanizmy standaryzujące nauczanie (np. Krajowe Ramy Kwalifikacji) i ujednolicające sposoby studiowania (np. Europejski System Transferu Punktów).

Status doktorantów był dość mocno zróżnicowany. Część z nich otrzymywała stypendia, część płaciła za studia, część nie płaciła, ale też nie otrzymywała stypendiów. Na tę formę kształcenia mogli więc sobie pozwolić raczej osoby dobrze sytuowane, przede wszystkim korzystające ze wsparcia rodziny. Przez samych doktorantów, zwłaszcza niestacjonarnych, studia traktowane bywają jako forma uzyskania wyższego poziomu wiedzy akademickiej, a nie zdobycia samego tytułu. Wielu z nich nawet nie otwierało przewodów, nie mówiąc o ich finalizacji. Dla uczelni państwowych rozwój studiów doktoranckich, których słuchacze są zobowiązani do prowadzenia pomocniczych zajęć dydaktycznych, był sposobem na pokrycie niedoborów młodszej kadry naukowej, za mniejsze pieniądze i bez zobowiązania do zatrudnienia. Jedynie niewielki odsetek uczestników studiów doktoranckich, choć trafiają tam w nadziei na zwiększenie swych szans na zatrudnienie na uczelni, ma na to w rzeczywistości szanse. W jednostkach naukowych w 2018 r. na umowę o pracę zatrudniono łącznie 11% wszystkich doktorantów.

Ustawa o szkolnictwie wyższym z 2018 r. wprowadziła też nowy model kształcenia doktorantów – przygotowanie rozprawy doktorskiej odbywa się obecnie w szkole doktorskiej kształcącej w co najmniej dwóch dyscyplinach. Organizująca taką jednostkę uczelnia musi posiadać, w obu dyscyplinach, co najmniej kategorię B+. Wyjątkiem są jednodyscyplinowe szkoły doktorskie wyłącznie w zakresie teologii, kultury fizycznej albo sztuki tworzone przez uczelnie posiadające w takiej dyscyplinie kategorię naukową A+, A albo B+.

Szkoły doktorskie rozpoczęły kształcenie w roku akademickim 2019/2020. W trosce o podniesienie jakości prac naukowych zagwarantowano stypendium dla każdego doktoranta w szkole doktorskiej, a także objęto go indywidualnym planem badawczym. Jego realizacja jest punktem wyjścia do przeprowadzenia oceny pracy doktoranta, od której jest uzależnione kontynuowanie kształcenia oraz dalsze otrzymywanie stypendium. Zdecydowana większość doktorantów kształciła się na uczelniach publicznych (35 062 w 2018 r.). W 2018 r. kobiety stanowiły ponad połowę doktorantów. Polska wyprzedzała pod tym względem między innymi kraje skandynawskie, Hiszpanię, Niemcy i Francję. Zdecydowana większość doktorantów (67%) nie ukończyła 30. roku życia. Stopniowo zwiększył się dotychczas zupełnie minimalny udział słuchaczy z zagranicy. O ile jeszcze w 2012 r. ich odsetek pośród ogółu doktorantów w Polsce wynosił ledwie około 0,5%, o tyle w 2018 r. wzrósł już do 4,6% (1837 osób)¹².

Studia podyplomowe po 1990 r. podejmowały osoby posiadające już wykształcenie wyższe i czynne zawodowo, a starające się o poprawienie swojej pozycji na rynku pracy poprzez zdobycie umiejętności poszukiwanych przez pracodawców czy – jak w wypadku osób kierowanych przez firmy i instytucje – podniesienie ich kwalifikacji. Są to przede wszystkim osoby zatrudnione na stanowiskach specjalistycznych i kierowniczych oraz administracyjno-biurowych bądź też pretendujące do nich. Liczba słuchaczy studiów podyplomowych po 1990 r. wzrosła do 2009/2010 ponad sześciokrotnie, do blisko 200 tys., by w ciągu następnych kilku lat spaść do około 150 tys. Na tym poziomie utrzymuje się dość stabilnie do chwili obecnej. Zauważalnym po 2000 r. zjawiskiem, przewidywanym już u schyłku lat dziewięćdziesiątych, stała się korelacja pomiędzy spadkiem liczby studentów a rozwojem studiów podyplomowych, które są postrzegane przez uczelnie jako swego rodzaju remedium na problemy demograficzne. Zwiększała się oferta kierunkowa, a także wpływ słuchaczy oraz współpracujących z uczelniami firm na przebieg kształcenia podyplomowego. Wymusiło to m.in. zauważalny wzrost udziału wykładowców-praktyków pośród kadry nauczającej oraz zmianę treści realizowanych zajęć pod kątem zbliżenia ich do potrzeb i zainteresowań słuchaczy.

¹² B. Milinkiewicz, *Studia podyplomowe – wybór, czy konieczność?* „Nauka i Szkolnictwo wyższe” 1999, nr 14, s. 99–101; S. Macioł, dz. cyt., s. 305–307; K. Popiński, *Cele i kierunki kształcenia...*, s. 200–201; *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 163–166.

Najwięcej słuchaczy studiów podyplomowych podejmuje studia na kierunkach ekonomicznych i administracyjnych (1/3), pedagogicznych oraz medycznych. Niemal połowa studiów podyplomowych organizowana jest przez uczelnie niepubliczne. Wśród słuchaczy studiów podyplomowych przeważają kobiety, stanowiące niemal 3/4 ogółu. Udział niepaństwowych szkół wyższych w prowadzeniu studiów podyplomowych wyraźnie zwiększył się po 2000 r.¹³

Feminizacja studiów i kadry nauczycieli akademickich

Feminizacja szkolnictwa wyższego w Polsce nie jest zjawiskiem nowym. To raczej kolejny etap procesu obserwowanego już w okresie międzywojennym oraz w czasach PRL. Po 1989 r. pod wpływem liberalnej demokracji, gospodarki rynkowej oraz oddziaływania zachodniego systemu wartości dążenia kobiet do podejmowania studiów wyższych, jak też kariery akademickiej wyraźnie się nasiliły. Panie stanowią obecnie już większość studentów (58%). Zmienia się także struktura studiów kobiecych. Studentki przeważają niemal we wszystkich grupach kierunkowych, przede wszystkim jednak w tych, które już wcześniej były silnie sfeminizowane, czyli pedagogicznej, medycznej i humanistycznej, gdzie stanowią nawet 3/4 ogółu słuchaczy. Umocniają się w grupach artystycznej, matematyczno-przyrodniczej, biznesu i administracji oraz prawnej, w których jest ich około 2/3. Mniejszością są zaś na nielicznych kierunkach, jak np. technicznych, ale i nawet w tej, wydawałoby się męskiej, enklawie stanowią już ponad 1/3 ogółu słuchaczy. Jednocześnie ich dominacja zaznacza się najbardziej na kierunkach czy trybach studiów, które uchodzą za mniej prestiżowe, których dyplom daje mniejsze szanse w konkurencji na rynku pracy. Wybierały częściej niż mężczyźni studia krótsze i tańsze, np. 3-letnie studia licencjackie, niestacjonarne, dostępne w mniejszych miejscowościach, oferujące gorsze jakościowo wykształcenie. W latach 1990–2020, w okresie dynamicznego rozwoju studiów doktoranckich, odsetek kobiet wybierających tę formę kształcenia się podwoił, tak że obecnie stanowią około 55% doktorantów. Panie umocniły również swą do-

¹³ B. Milinkiewicz, dz. cyt., s. 99–101; S. Macioł, dz. cyt., s. 305–307; *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do...*, s. 224–225.

minację na studiach podyplomowych, gdzie stanowią obecnie ponad 72% słuchaczy¹⁴.

Tabela 6. Odsetek kobiet wśród studentów, słuchaczy studiów podyplomowych i doktoranckich w polskich szkołach wyższych w latach 1990–2020 [%]

Rok	Studenci ogółem w liczbach bezwzględnych	w tym studentki	Słuchaczk studiów po- dyplomowych	Słuchaczki studiów doktoranckich
1990/1991	388 589	51,6	59,6	26,9
1994/1995	677 024	55,0	57,4	35,9
1996/1997	922 167	56,6	58,6	39,3
1999/2000	1 425 846	56,9	65,3	43,7
2002/2003	1 800 548	57,0	68,6	46,7
2004/2005	1 917 293	56,5	70,6	48,3
2007/2008	1 937 404	56,4	68,5	51,1
2009/2010	1 900 014	58,2	68,1	52,4
2012/2013	1 676 927	58,7	70,5	53,1
2014/2015	1 469 386	58,1	69,7	54,3
2016/2017	1 348 822	57,6	72,8	55,1
2017/2018	1 291 870	57,8	72,1	54,9
2020/2021	1 218 046	57,9	68,4	55,7

Źródło: przeliczenie własne na podstawie danych liczbowych zamieszczonych w: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.

Równoległe do rozwoju studiów kobiecych nieustannie rośnie również odsetek kobiet podejmujących karierę akademicką. Pomiedzy 1990 a 2020 r. odsetek kobiet zatrudnionych na etatach naukowo-dydaktycznych ogółem zwiększył się z 37% do 47,5%. Rozpatrując zmiany w tym okresie w poszczególnych kategoriach, stwierdzamy wzrost udziału pań wśród asystentów z 43,1% do 56,3%, wśród adiunktów z 34,6% do 49,9%, wśród doktorów habilitowanych z 19,3% do blisko 40% oraz wśród profesorów nadzwyczajnych

¹⁴ E. Inglot-Brzęk, *Przemiany demograficzne a rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 26, s. 222; R. Siemińska, *Uwarunkowania akademickich karier kobiet i mężczyzn na świecie – zarys problematyki i przegląd badań* [w:] *Kariery akademickie kobiet i mężczyzn. Różne czy podobne?*, red. R. Siemińska, Warszawa 2019, s. 18–19; K. Popiński, *Feminization of higher education in Poland in 1918–2018*, „Studia Historiae Oeconomicae” 2019, vol. 37, s. 142–145.

i zwyczajnych z 15,1% do 34,6%. Największy odsetek kobiet wśród pracowników naukowo-dydaktycznych występuje na uczelniach medycznych, ekonomicznych i uniwersytetach, natomiast najmniejszy w wyższych szkołach technicznych, rolniczych, a w wypadku samodzielnych pracowników naukowych paradoksalnie także na uczelniach pedagogicznych. Mimo że odsetek akademik, także na poziomie profesora i doktora habilitowanego, stale rośnie i jest zbliżony do poziomu notowanego w większości państw europejskich, to nadal struktura płci pracowników naukowych odzwierciedla zasadę – im wyższy stopień i stanowisko, tym mniejszy stopień feminizacji¹⁵.

Tabela 7. Udział kobiet wśród kadry akademickiej na różnych stanowiskach 1990–2020 [%]

Lata	Ogółem	Profesorowie	Adiunkci	Asystenci
1990/91	37,0	15,1	34,6	43,1
1996/97	37,7	17,3	34,2	44,5
1999/00	38,4	18,4	35,1	46,9
2002/03	39,8	20,2	37,6	49,2
2005/07	41,0	21,7	40,4	51,2
2008/09	42,3	22,8	42,9	52,9
2011/12	43,1	24,5	44,7	53,7
2014/15	44,2	26,6	46,6	53,1
2017/18	45,0	28,2	47,2	53,2
2020/21	47,5	34,6	49,9	56,3

Źródło: przeliczenie własne na podstawie danych liczbowych zamieszczonych w: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.

Znacznie mniejsze szanse kobiet na osiągnięcie najwyższego stopnia kariery naukowej, jakim jest nominacja profesorska, określa się mianem „szklanego sufitu”, czyli niewidocznych, utrudniających awanse przeszkód stojących na zawodowej drodze kobiet. Widoczne to jest np. w obsadzie stanowisk zarządczych na uczelniach. Kobiety najczęściej pełnią funkcję prodziekana czy wicedyrektora, ale już rzadko prezentowane są na najwyższych stanowiskach. W 2018 r. panie piastowały tylko 18% stanowisk rektorskich. Płeć nadal wpływa na przebieg kariery naukowej, choć efektywność badawcza kobiet nie różni się

¹⁵ R. Siemieńska, *Uniwersytety jako miejsce uprawiania nauki i karier akademickich w pierwszych latach transformacji ustrojowej* [w:] *Kariery akademickie kobiet...*, s. 81–87, 90–98; K. Popiński, *Feminization of higher...*, s. 145–147.

obecnie od osiąganą przez mężczyzn. A jednak nie są one odpowiednio doceniane. Kobiety uzyskują granty badawcze o kilka punktów procentowych rzadziej niż mężczyźni. Rzadziej zostają kierownikami grantów promotorskich, częściej kierującymi indywidualnymi projektami. Odzwierciedla to relatywnie niższą pozycję kobiet w hierarchii świata akademickiego, niedostateczną obecność w gremiach przyznających granty¹⁶.

Internacjonalizacja

Proces umiędzynarodowienia polskich uczelni w zauważalnej i istotnej skali rozpoczął się stosunkowo niedawno. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, mimo iż zmiany polityczne po 1989 r. spowodowały otwarcie się Polski na świat, to szkoły wyższe w naszym kraju prowadziły bardzo ograniczoną współpracę zagraniczną. Nie zabiegały ani o nauczycieli, ani o studentów z innych krajów. W warunkach ogromnego wewnętrznego wzrostu zapotrzebowania na kształcenie na poziomie wyższym, braków kadrowych oraz ograniczonej własnych środków budżetów polskie uczelnie nie zapraszały akademików z zagranicy. Wyjątkiem były uczelnie medyczne, które stosunkowo szybko zaczęły oferować anglojęzyczne programy lekarskie. Internacjonalizacja przyspieszyła wyraźnie dopiero w następnej dekadzie, kiedy rozpoczął się proces stopniowego dostosowania polskiego szkolnictwa wyższego do systemu bolońskiego. Wprowadzenie od 2002 r. w polskich uczelniach trójstopniowości studiów oraz opisu ich efektów za pomocą wiedzy, umiejętności i postaw społecznych oraz przyjęcie jednolitej dla obszaru całej UE punktacji ECTS przyczyniło się do stworzenia sytuacji formalnej porównywalności przebiegu i efektów studiów, ich harmonizacji z systemem dominującym w większości krajów europejskich. Doprowadziło to do zwiększenia mobilności międzynarodowej polskich studentów oraz otworzyło polskie uczelnie dla młodzieży akademickiej z krajów UE. Do oferty dydaktycznej zaczęto wprowadzać zajęcia w języku angielskim¹⁷.

¹⁶ *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 73–78; R. Siemieńska, *Płeć naukowców a ich dostęp do grantów badawczych w Polsce z początkiem lat 2000* [w:] *Kariery akademickie kobiet...*, s. 313–324; K. Popiński, *Feminization of higher...*, s. 147.

¹⁷ D. Antonowicz, *Umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce (1989–2019)* [w:] *Transformacja akademickiego szkolnictwa...*, s. 219–232.

W latach 1990–2020 ogólna liczba studentów zagranicznych na polskich uczelniach zwiększyła się ponad dwudziestokrotnie, do poziomu 84 700, z czego najszybciej w ciągu ostatniego dziesięciolecia. W związku z ogólnym wzrostem liczby studentów w Polsce cudzoziemcy stanowili jednak do początku XXI wieku nadal poniżej 1% ogółu słuchaczy polskich uczelni. Później jednak dalszemu wzrostowi liczby cudzoziemców towarzyszył spadek ogółu słuchaczy polskich uczelni. W 2020/21 odsetek studentów z zagranicy sięgnął już 7%. Udział studentów zagranicznych studiujących w Polsce jest obecnie zbliżony do średniej w krajach OECD (6%) i nieco mniejszy niż przeciętnie w UE (9%). O ile przez pierwszych kilkanaście lat po 1990 r. większość studentów obcokrajowców pochodziła z krajów byłego ZSRR, a blisko połowa z nich miała polskie pochodzenie, o tyle później sytuacja ta uległa to dość istotnym zmianom. W ostatnich latach młodzież polskiego pochodzenia stanowi już jednak tylko około 10% cudzoziemców. Wydarzenia wojenne na Ukrainie oraz problemy gospodarcze tego kraju spowodowały potężny napływ Ukraińców do Polski w celach zarobkowych i edukacyjnych. Liczba studentów ukraińskich na polskich uczelniach wzrosła w latach 2009–2018 ponad 8-krotnie do poziomu ponad 50%. Kolejni pod względem liczebności przybysze pochodzą z Białorusi – 10% oraz Indii – 5%. Nadal utrzymuje się stosunkowo małe zainteresowanie studiami w Polsce młodzieży z krajów Europy Zachodniej, a reprezentacje poszczególnych państw stanowią już tylko niewielki odsetek studiujących w Polsce cudzoziemców. Powoli wzrasta liczba studentów z USA i Kanady oraz z Azji, zwłaszcza z Turcji, Chin, Tajwanu i Arabii Saudyjskiej. Bardzo niewielu studentów napływa z Afryki i Bliskiego Wschodu. Najwięcej cudzoziemców studiowało po 1990 r. na polskich uczelniach kierunki związane z grupą biznes i administracja, nauki społeczne, nauki medyczne oraz związane z usługami dla ludności. Studenci z zagranicy najczęściej wybierają studia stacjonarne. Blisko 3/4 studentów zagranicznych podejmowało w 2018 r. studia na pierwszym stopniu, a tylko 1/4 studia drugiego stopnia czy też jednolite studia magisterskie. Cudzoziemcy zdecydowanie częściej studiują na uczelniach publicznych, choć ich odsetek rośnie również i w szkołach niepublicznych. Dla uczelni obu typów napływ studentów zagranicznych rekompensuje nieco konsekwencje niżu demograficznego w Polsce¹⁸.

¹⁸ J. Jabłocka, *Międzynarodowe aspekty szkolnictwa wyższego* [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce – raport OECD*, Warszawa 2007, s. 213–220; S. Macioł, dz. cyt., s. 298–299; *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018 ...*, s. 127–139.

Gdy chodzi o studia polskie za granicą, to w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych widoczne było drastyczne ograniczenie liczby polskich studentów, którzy zdobywali lub uzupełniali wykształcenie na uczelniach krajów byłego Związku Radzieckiego oraz innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Równolegle rosła powoli liczba osób studiujących w krajach Europy Zachodniej. Większość polskich studiów w krajach UE odbywała się w ramach programów: do 1996 r. Tempus, a od 1998 r. Erasmus. Ogólna liczba Polaków studiujących za granicą wynosiła w 1990/91 ledwie 3232, zaś w 1996/97 – 3538 osób. Mimo postępu w wymianie międzynarodowej odsetek polskich studentów wyjeżdżających na studia zagraniczne nie przekraczał 1% ogółu słuchaczy i był zbliżony do udziału procentowego cudzoziemców na polskich uczelniach. W okresie po akcesji do Unii Europejskiej, a zwłaszcza przystąpieniu do strefy ruchu bezwizowego, liczba Polaków wyjeżdżających na studia zagraniczne wzrosła wielokrotnie. Według dość nieprecyzyjnych szacunków w 2014 r. za granicą studiowało między 30 a 40 tys. polskich studentów. Najwięcej Polaków, po około 10 tys., studiuje w Wielkiej Brytanii i Niemczech, po 2–3 tys. we Francji, Austrii i USA, jeszcze mniej we Włoszech, Hiszpanii, Danii, Holandii, Irlandii i Belgii¹⁹.

Duże znaczenie dla internacjonalizacji polskich uczelni miało uczestnictwo naszego kraju w programach UE, zwłaszcza Erasmus+, do którego przystąpiła większość polskich uczelni. W latach 1998–2017 w jego ramach wyjechało łącznie z Polski około 180 tys. studentów. Do Polski przybyło z kolei niespełna 100 tys. obcokrajowców. W ciągu tego okresu liczba Polaków wyjeżdżających każdego roku na Erasmusa wzrosła z 1,4 tys. do ponad 14 tys. Z kolei liczba obcokrajowców odwiedzających polskie uczelnie wzrosła 50-krotnie i przekroczyła w 2017 r. 12 tys. osób. W ramach Erasmus Polacy najchętniej wyjeżdżają do Niemiec, Hiszpanii, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii i Portugalii. Najwięcej przybyszów pochodzi z Hiszpanii, Turcji (jako kraju nienależącego do UE, ale współpracującego), Niemiec, Francji, Portugalii, Włoch, Czech i Belgii. W roku akademickim 2017/2018 w ramach programów unijnych, głównie Erasmus+, 12 374

¹⁹ A. Kraśniewski, *Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe*, Warszawa 2004, s. 34–36; K. Popiński, *Ewolucja polskiego szkolnictwa...*, s. 179–180.

Polaków podjęło studia za granicą, a do Polski przyjechało 20 819 studentów zagranicznych²⁰.

Cudzoziemcy podejmują również w Polsce studia doktoranckie. W roku akademickim 2018/2019 doktoranci zagraniczni stanowili grupę 1837 słuchaczy studiów III stopnia, tj. 4,7% wszystkich doktorantów w Polsce. Najwięcej z nich, podobnie jak na studiach niższych poziomów, pochodzi z Ukrainy, Indii i Białorusi²¹.

Tabela 8. Internacjonalizacja studiów w uczelniach polskich 1990–2020

Rok akademicki	Ogół studentów	Cudzoziemcy (%)
1990/1991	403 824	4 259 (1,0%)
1995/1996	794 642	5 202 (0,6%)
2000/2001	1 578 241	6 563 (0,4%)
2006/2007	1 941 445	11 752 (0,5%)
2012/2013	1 676 927	29 172 (1,7%)
2016/2017	1 348 822	65 793 (4,8%)
2020/2021	1 218 046	84 700 (7,0%)

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2019*, GUS, Warszawa 1991–2021.

W ostatniej dekadzie zauważalnie wzrosła liczba zagranicznych nauczycieli zatrudnionych w polskich uczelniach. W 2012 r. było ich 1896, zaś w 2018/19 już 2926, tj. 3,1% ogółu kadry. Najliczniejszą wśród nich grupą byli Ukraińcy, którzy stanowili 31% cudzoziemców, a dalej Słowacy, Niemcy, Białorusini i Włosi. Zatrudnieni byli w zdecydowanej większości na uczelniach publicznych, choć obecni są także w kadrze szkół niepublicznych. Wśród uczelni niepublicznych zdarzają się nawet takie, które w większości, a w jednym wypadku w całości oparte są na osobach pochodzących z zagranicy. Rośnie również liczba nauczycieli polskich wyjeżdżających za granicę. Czołową rolę odgrywa tu program Erasmus+, w ramach którego w roku akademickim 2013/2014 za granicę wyjechało 10,7 tys. polskich nauczycieli akademickich,

²⁰ Program Erasmus. *Przegląd statystyk*, oprac. M. Członkowska-Naumiuk, <http://www.erasmus.org.pl> (dostęp: 1.01.2019); *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 127–139.

²¹ *Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej. Kierunkowy plan działań na lata 2021–2027*, Warszawa 2021, s. 7–10.

a w 2017/2018 już 12,5 tys., co stanowiło 12,8% wszystkich zatrudnionych na tym stanowisku²².

Umiejdzynarodowienie polskiego szkolnictwa wyższego zyskuje stopniowo na znaczeniu zarówno na poziomie polityki państwa, jak i w strategiach poszczególnych uczelni. Wpływ na to miały przemiany w szkolnictwie wyższym na świecie, pojawienie się globalnych rankingów uczelni, ustanowienie programów ramowych UE, dyskusje o kierunkach zmian z udziałem Komisji Europejskiej, OECD i Banku Światowego. Umiejdzynarodowienie kontekstu działania szkolnictwa wyższego, jego kryteriów i reguł napotyka na opór części środowiska akademickiego, która sprzeciwia się prowadzeniu zajęć w języku angielskim, a także preferowaniu publikacji w anglojęzycznych czasopismach indeksowanych w międzynarodowych bazach. Od 2017 r. strategiczną politykę państwa polskiego dotyczącą wsparcia indywidualnej mobilności akademickiej zarówno naukowców, jak i studentów realizuje powołana wówczas Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej. Jej zadaniem jest również wsparcie procesu umiejdzynarodowienia oferty programowej uczelni oraz promocja polskiego szkolnictwa wyższego i języka polskiego za granicą²³.

Wskaźniki skolaryzacji

Jednym z najważniejszych efektów rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego po 1990 r. był stały wzrost współczynników skolaryzacji będących miarą powszechności kształcenia. Współczynnik skolaryzacji brutto wyraża procentowo stosunek wszystkich osób uczących się na danym poziomie, także starszych studentów studiów niestacjonarnych, do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia. Współczynnik skolaryzacji netto to stosunek liczby studentów w nominalnym wieku kształcenia na danym poziomie do liczby ludności zdefiniowanej, a więc dotyczy tylko młodzieży w wieku 19–24 lat, jak przy współczynniku skolaryzacji brutto, czyli do całej populacji osób będących

²² *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 59–61; *Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej...*, s. 11–12.

²³ D. Antonowicz, dz. cyt., s. 219–232; *Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej...*, s. 2–4.

w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia. W latach 1990–2010 wartość obu współczynników skolaryzacji wzrosła w Polsce aż czterokrotnie, z tego najszybciej na początku transformacji w latach dziewięćdziesiątych. Można mówić w związku z tym wręcz o rewolucji w edukacji na poziomie wyższym. W roku akademickim 1990/1991 wskaźnik brutto w szkolnictwie wyższym wynosił zaledwie 12,9%. W kolejnych latach stopniowo wzrastał, a w roku akademickim 2010/2011 osiągnął maksymalną wartość 53,8%. Następnie zaczął systematycznie maleć. W roku akademickim 2013/2014 spadł poniżej 50%, a w roku akademickim 2018/2019 osiągnął wartość 46,2%. Do roku akademickiego 2010/2011 systematycznie rósł również współczynnik skolaryzacji netto. W roku akademickim 1990/1991 współczynnik ten wynosił 9,8%, a maksymalną wartość w wysokości 40,9% osiągnął w roku akademickim 2009/2010. Po okresie względnej stabilizacji, w roku akademickim 2013/2014 spadł poniżej 40%, a w roku 2018/2019 osiągnął 35,6%. Tak imponujący wzrost w stosunkowo krótkim czasie nie był obserwowany w sektorze szkolnictwa wyższego żadnego innego państwa w Europie Zachodniej. Przekraczając poziom 50% współczynnika skolaryzacji brutto, Polska znalazła się pod tym względem w czołówce państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Wykształcenie stało się w naszym kraju masowe, choć udział osób z wyższym wykształceniem wśród ogółu ludności jest niemal dwukrotnie niższy niż wśród najwyżej rozwiniętych krajów Zachodu. Kształcenie na poziomie studiów wyższych stało się w Polsce powszechne. Opisane zmiany spowodowane były przede wszystkim wzrostem aspiracji edukacyjnych młodych Polaków pod wpływem transformacji ustroju społeczno-ekonomicznego, fali wyżu demograficznego z przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku oraz dążenia osób czynnych już zawodowo do podniesienia swoich kompetencji. Pierwsze oznaki zmiany tendencji demograficznej w postaci zmniejszającej się liczby studentów niestacjonarnych pojawiły się w 2006 r. Równocześnie względne nasycenie rynku pracy przez osoby z wyższym wykształceniem skutkowało zmniejszeniem się korzyści z posiadania dyplomu uczelni wyższej, takich jak większe szanse zatrudnienia i utrzymania się na rynku pracy czy wyższe wynagrodzenie²⁴.

²⁴ T. Szulc, dz. cyt., s. 8–9; M. Raczyńska, dz. cyt., s. 226–227; K. Popiński, *Cele i kierunki kształcenia...*, s. 205.

Tabela 9. Współczynniki skolaryzacji na poziomie wyższym 1990–2019

	1990/91	1995/96	2000/01	2005/06	2010/11	2015/16	2018/19
brutto	12,9	22,3	40,7	48,9	53,8	47,6	46,2
netto	9,8	17,2	30,6	38,0	40,8	37,3	35,6

Źródła: Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2019, GUS, Warszawa 1991–2021.

Wartość współczynnika skolaryzacji brutto szacowana dla Polski przez UNESCO jest jeszcze wyższa niż podawana przez GUS. Różnica w wartościach wynika z odmiennego sposobu obliczania wskaźnika przez obie instytucje. Dane UNESCO odnoszą się nie tylko do liczby studiujących na studiach pierwszego i drugiego stopnia, ale także podejmujących studia podyplomowe, studia w kolegiach (choć te zostały w Polsce do 2016 r. zlikwidowane) oraz studia doktoranckie. Według tej metody obliczeń w 2017 r. współczynnik skolaryzacji brutto w Polsce wyniósł 68% i był nieco większy niż w Wielkiej Brytanii i Szwajcarii, zbliżony do odnotowanego w Kanadzie, Szwecji i Chorwacji, Francji czy Czechach i mniejszy niż w Republice Korei (94%), Hiszpanii (89%), USA i Finlandii (88%)²⁵.

Podsumowanie

W latach 1990–2020 dokonała się w Polsce niezwykle istotna transformacja w zakresie edukacji na poziomie wyższym. Jej głównymi kierunkami było dostosowanie się do realiów rynku oraz funkcjonowania w międzynarodowym otoczeniu. W pierwszej połowie tego okresu obserwowany był gwałtowny wzrost liczby studiujących oraz rozwój struktur kształcenia. W momencie szczytowym na potencjał polskiego szkolnictwa wyższego składało się blisko 2 mln studentów, prawie 500 uczelni oraz ponad 100 tys. nauczycieli akademickich. Skokowe powiększenie liczby szkół wyższych dokonywało się przy jednoczesnej zmianie ich modelu funkcjonalnego. Nastąpiły zmiany w strukturze kierunkowej studiów, których najwyrazistszym przejawem był znaczący wzrost popularności grupy biznes i administracja. W gospodarce rynkowej zwiększało się zapotrzebowanie na menedżerów i handlowców, spadało czasowo znaczenie inżynierów. Nastąpił szybki rozwój studiów niestacjonarnych,

²⁵ *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018...*, s. 101–103.

których słuchacze stali się większością pośród ogółu studentów. Niezwykle silnie zaistniał nieobecny w czasach PRL sektor niepubliczny. Uczelnie niepaństwowe stały się najliczniejszymi spośród wszystkich szkół wyższych. Dokonało się rozprzestrzenienie struktur szkolnictwa wyższego poza tradycyjne centra akademickie. Wszystko to zwiększyło istotnie możliwość kształcenia na poziomie wyższym, które stało się możliwe nie tylko dla młodzieży z większych miast, ale także dla ich rówieśników z prowincji, a także dla osób czynnych zawodowo, które podjęły działania na rzecz podniesienia swoich kwalifikacji. Uzyskanie dyplomu szkoły wyższej, nawet uwzględniając ich zróżnicowanie jakościowe, znacząco poprawiało szansę na rynku pracy.

Określając rozwój kształcenia, jaki się dokonał w Polsce po 1990 r. jako rewolucyjny, warto mieć na uwadze względną obiektywność tej oceny. Przecież jeśli wziąć pod uwagę tylko liczbę studentów, należy skonstatować, że w latach 1990–2006 nastąpił wprawdzie blisko pięciokrotny wzrost liczby słuchaczy szkół wyższych, ale w latach 1945–1977 populacja studencka w Polsce zwiększyła się aż dziewięciokrotnie. W jednym i drugim przypadku gwałtownie zmieniło to strukturę wykształcenia społeczeństwa polskiego. Oczywiście oba wspomniane procesy rozrostu krajowego szkolnictwa wyższego dokonały się w zupełnie różnych warunkach politycznych i społeczno-ekonomicznych. Niemniej przypomnienie to wydaje się uzasadnione dla właściwej oceny zmian w okresie transformacji po 1990 r.²⁶

W połowie pierwszej dekady XXI wieku tendencje wzrostowe uległy zahamowaniu, a następnie odwróceniu. Nastąpiła znacząca redukcja rozmiarów polskiego szkolnictwa wyższego. Miało na to wpływ przede wszystkim nadejście niżu demograficznego oraz względne nasycenie potrzeb w zakresie edukacji na poziomie wyższym u osób starszych. Liczba studentów i uczelni zmniejszyła się do 2020 r. o około 1/3. Jednocześnie trwają, a nawet pod wpływem różnych czynników nasilają się procesy przemian w sposobie funkcjonowania uczelni. Podlegają one procesowi modernizacji programowej, feminizacji i internacjonalizacji. W strukturze kierunkowej zauważalna staje

²⁶ J. Kluczyński, *Szkolnictwo wyższe w czterdziestoleciu Polski Ludowej*, Warszawa–Kraków 1986, s. 14–16; K. Popiński, *Rola edukacji na poziomie wyższym w modernizacji społeczno-ekonomicznej Polski w latach 1945–1989* [w:] *Modernizacja, czy pozorna modernizacja. Społeczno-ekonomiczny bilans PRL 1944–1989*, red. J. Chumiński, Wrocław 2010, s. 243–245.

się tendencja do odbudowy studiów inżynierskich. Wszystko to ma pomóc przetrwać w warunkach zmniejszającej się liczby studentów polskich oraz rosnącej konkurencji na krajowym i międzynarodowym rynku edukacji i nauki uczelniom, które podejmą aktualne i przyszłe wyzwania. Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce trwa, choć w chwili obecnej w większym stopniu w sferze jakościowej. I to właśnie w niej należy upatrywać przyszłości polskich uczelni.

Źródła i literatura

- Antonowicz D., *Umiejdzynarodowienie szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce (1989–2019)* [w:] *Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Buchner-Jeziorska A., *System edukacji a potencjał modernizacyjny społeczeństwa*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 1996, nr 7.
- Dąbrowa-Szefler M., *System nauki i szkolnictwa wyższego. Funkcjonowanie i elementy zarządzania*, Warszawa 2003.
- Edukacja w zmieniającym się społeczeństwie, raport*, red. I. Białecki, Warszawa 1996.
- Elias A., *Powstanie i rozwój akademickiego sektora niepublicznego* [w:] *Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Inglot-Brzęk E., *Przemiany demograficzne a rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 26.
- Jabłocka J., *Międzynarodowe aspekty szkolnictwa wyższego* [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce, raport OECD*, Warszawa 2007.
- Kluczyński J., *Szkolnictwo wyższe w czterdziestoleciu Polski Ludowej*, Warszawa–Kraków 1986.
- Kociszewski J., Krzemień R., *Rozwój kształcenia i środowiska ekonomicznego we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku po 1945 roku* [w:] *Tradycje szkolnictwa ekonomicznego w Polsce po 1945 roku*, red. W. Morawski, Warszawa 2007.
- Kraśniewski A., *Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe*, Warszawa 2004.
- Maciół S., *Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1990–2010* [w:] *Ekonomia, społeczeństwo, polityka. Studia ofiarowane prof. dr. hab. Januszowi Kalińskiemu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Zawistowski, Warszawa 2012.
- Mikuła-Bączek E., *Przeobrażenia instytucjonalne a jakość edukacji szczebla wyższego w Polsce w latach 1990–2006*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 14.

- Milinkiewicz B., *Studia podyplomowe – wybór, czy konieczność?*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 1999, nr 14.
- Morawski R.Z., *Ewolucja modelu kariery naukowej i dylematy etyczne środowiska naukowego* [w:] *Transformacja akademickiego szkolnictwa wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej. *Kierunkowy plan działań na lata 2021–2027*, Warszawa 2021.
- Noga M., *Rozwój szkolnictwa niepaństwowego w Polsce w aspekcie wprowadzenia gospodarki opartej na wiedzy* [w:] *Polskie szkolnictwo wyższe w procesie budowania europejskiego społeczeństwa wiedzy*, red. G. Świątowy, Wrocław 2001.
- Popiński K., *Cele i kierunki kształcenia na poziomie wyższym w Polsce w latach 1990–2012* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, red. P. Grata, t. II, Rzeszów 2014.
- Popiński K., *Ewolucja polskiego szkolnictwa wyższego 1918–2018* [w:] *Ewolucje systemu. Gospodarcze i społeczne znaczenie edukacji w czasach Polski Ludowej i współcześnie*, red. R. Klementowski, K. Popiński, Wrocław 2019.
- Popiński K., *Feminization of higher education in Poland in 1918–2018*, „*Studia Historiae Oeconomicae*” 2019, nr 37.
- Popiński K., *Rola edukacji na poziomie wyższym w modernizacji społeczno-ekonomicznej Polski w latach 1945–1989* [w:] *Modernizacja, czy pozorna modernizacja. Społeczno-ekonomiczny bilans PRL 1944–1989*, red. J. Chumiński, Wrocław 2010.
- Program Erasmus. Przegląd statystyk, oprac. M. Członkowska-Naumiuk, <http://www.erasmus.org.pl> (dostęp: 1.01.2019).
- Program rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki na lata 2015–2030, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wrzesień 2015.
- Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., cz. III: *Diagnoza szkolnictwa wyższego*, red. J. Górniak, Warszawa 2015.
- Raczyńska M., *Od elitarności do masowości. Stan szkolnictwa wyższego w Polsce po transformacji ustrojowej z 1989 r.*, „*Poliarchia*” 2013, nr 1.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Wypracowanie potencjalnych kierunków interwencji w okresie programowania 2014–2020 w oparciu o doświadczenia z wdrażania XIII osi priorytetowej PO IiŚ Infrastruktura szkolnictwa wyższego”. *Badania ewaluacyjne finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego w ramach pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura Środowiska*, IPM sp. z o.o. Katowice 2012.
- Siemińska R., *Płeć naukowców a ich dostęp do grantów badawczych w Polsce z początkiem lat 2000* [w:] *Kariery akademickie kobiet i mężczyzn. Różne czy podobne?*, red. R. Siemińska, Warszawa 2019.
- Siemińska R., *Uniwersytety jako miejsce uprawiania nauki i karier akademickich w pierwszych latach transformacji ustrojowej* [w:] *Kariery akademickie kobiet i mężczyzn. Różne czy podobne?*, red. R. Siemińska, Warszawa 2019.

- Siemieńska R., *Uwarunkowania akademickich karier kobiet i mężczyzn na świecie – zarys problematyki i przegląd badań* [w:] *Kariery akademickie kobiet i mężczyzn. Różne czy podobne?*, red. R. Siemieńska, Warszawa 2019.
- Szablowski J., *Rozwój szkolnictwa niepaństwowego w Polsce w aspekcie wprowadzenia gospodarki opartej na wiedzy* [w:] *Polskie szkolnictwo wyższe w procesie budowania europejskiego społeczeństwa wiedzy*, red. G. Świątowy, Wrocław 2001.
- Szkolnictwo wyższe w Polsce 2012–2018. Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2019.
- Szkoły wyższe i ich finanse 1990–2020*, GUS, Warszawa 1991–2021.
- Szulc T., *Dynamika przemian w szkolnictwie wyższym w Polsce a realizacja procesu bolońskiego*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2004, nr 2/24.

Transformation of higher education in Poland after 1989

Summary

After 1989, the process of transformation of Polish education began, adapting it to the conditions of the market economy, integration with the structures of the European Union and increasing internationalization. With the demographic peak appearing on the labor market and changes in the market itself dramatically increased the demand for higher education. Until the middle of the first decade of the 21st century, the size of Polish higher education increased several times. It was achieved both through the increase in the number of higher schools and their size. Non-public schools that did not exist in the times of the Polish People's Republic played an important role in the process. The expansion of extramural studies, enabling people who were already professionally active to take up education, was of great importance. In the conditions of underfinancing by the state, that process could not take place without the possibility of charging fees for studies in non-public schools, as well as introducing them for part-time studies in public schools. There was a change in the field structure, characterized primarily by the development of studies in the field of business. The reversal of demographic trends at the end of the first decade of the 21st century, resulting in a decrease in the number of people undertaking studies, resulted in a significant reduction in the structures of higher education in Poland. After the stage of rapid but extensive development taking place without sufficient financial and staff resources, the importance of qualitative factors increased. The process of internationalization of both curricula and staff at Polish universities was underway, and the percentage of foreign students was increasing. The share of women among the audience and staff was also bigger. Polish universities were faced with the need to adapt to the conditions of the market of international services in the field of higher education.

Key words: Polish higher education, transformation, market economy, internationalization

Instytucje a modernizacja społeczna

Jarosław Flis

Uniwersytet Jagielloński

Nieoczywiste oczywistości – urbanizacyjne różnicowanie frekwencji

Przedstawiana analiza poświęcona jest różnicowaniu frekwencji w kluczowych polskich wyborach w latach 2005–2015. Okres ten można traktować jako czas utrwalania zmian polskiego społeczeństwa będących skutkiem przełomu 1989 r. Choć ukształtowany wtedy ład społeczny został podważony po roku 2015, to jednak właściwe jego zrozumienie ma zasadnicze znaczenie, jeśli chce się wyjaśnić przemiany, które nastąpiły później. Wydaje się, że właśnie udział w wyborach jest kwestią, której w analizach polskich przemian poświęcono stanowczo zbyt mało uwagi.

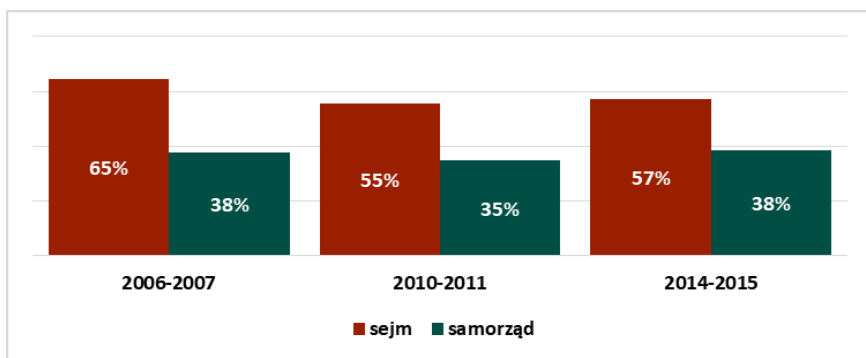
Jednym z kluczowych problemów w badaniu frekwencji jest postawa badacza. Jeśli w ogóle zastanawiamy się nad różnicowaniem frekwencji, to zwracamy uwagę, że część ludzi nie głosuje – są osoby, które nie korzystają z tego obywatelskiego uprawnienia. Bez wątplenia nie zaliczają się do nich badacze tego problemu. Jak wiadomo, ornitolog nie musi umieć latać, ale tu sytuacja jest inna. W przypadku głosowania badacze nie patrzą z zewnątrz na obiekty naukowej refleksji. Muszą badać jednostki, które różnią się od nich właśnie w tym kluczowym aspekcie, który dla badaczy jest definiującą ich tożsamość oczywistością. Badacze zachowań politycznych są z natury szczególnie zainteresowani polityką i głosowanie jest dla nich aktem fundamentalnym. Stąd być może ich perspektywa jest szczególnie specyficzna.

Opowieść o polskich wyborcach wymaga uświadomienia, jak oczywistości przyjmowane przez środowiska badaczy tego problemu mogą dalece odbiegać od realiów spoza ich codziennego otoczenia.

Dwa brzegi

Przedmiotem wstępnego, eksploracyjnego porównania są dwie miejscowości położone w centralnej Polsce – Łódź i Paradyż. Bez wątplenia z tej pary

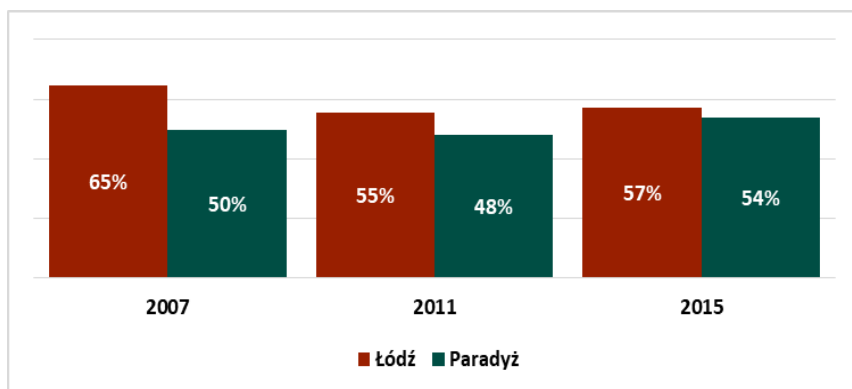
Łódź jest bardziej znana. Trzecie co do wielkości miasto w kraju jest dobrym obiektem do prześledzenia, w jaki sposób różnicowała się frekwencja w trzech cyklach wyborczych w latach 2006–2015. Frekwencje w wyborach sejmowych i samorządowych w Łodzi pokazuje wykres 1. Możemy na nim zobaczyć coś, co nie powinno zaskakiwać mieszkańców wielkich miast. Frekwencja w wyborach sejmowych jest znacząco większa niż w wyborach samorządowych. Waha się pomiędzy 65% a 55%, co oznacza całkiem spore spadki, które jednak nie zachodziły w jednym kierunku. Najwyższa frekwencja przypadła na rok 2007, później wyraźnie spadła w 2011, by nieco wzrosnąć w 2015. W wyborach samorządowych frekwencja nie przekraczała 40%, ale też nie spadła poniżej 35% – różnice są zatem wyraźnie mniejsze, choć układają się w podobny rytm: spadek w cyklu 2010–2011 i ponowny wzrost w cyklu 2014–2015. Wyobrażenie, że wybory samorządowe są mniej istotne, znajduje tu bardzo wyraźne potwierdzenie.



Wykres 1. Łódź – frekwencja w wyborach 2006–2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Kolejny wykres porównuje frekwencję w wyborach sejmowych w latach 2007–2015 w Łodzi i w Paradyżu. Tutaj również trudno doszukać się czegoś zaskakującego. Frekwencja we wszystkich trzech wyborach jest w Paradyżu niższa. W wyborach 2007 r. różnica ta wyniosła 15 pp., czyli frekwencja w Łodzi była prawie o 1/3 wyższa. Ta różnica stopniowo maleje. Choć w 2011 r. frekwencja w Paradyżu również spadła, ale wyraźnie mniej niż w Łodzi – by później urosnąć w 2015, ponownie bardziej niż w Łodzi, nie na tyle jednak, aby zmienić się ogólny wzór. Niemniej Paradyż skrócił dystans – już tylko o 1/12 frekwencja w tej gminie była niższa niż w Łodzi.

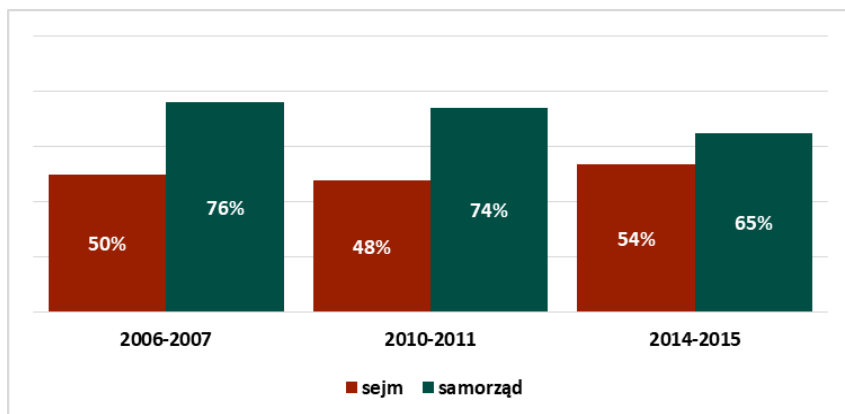


Wykres 2. Frekwencja w wyborach sejmowych 2007–2015 w Łodzi i Paradyżu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykres 2 potwierdza zatem panujące powszechnie przekonanie, że mieszkańcy miast głosują częściej. Wpisuje się to w charakterystykę częstszego tam wyższego wykształcenia, lepszej sytuacji materialnej i przekonanie o wyższym „poziomie cywilizacyjnym”. Gdyby w tym miejscu zakończyć analizę, wykresy potwierdzałyby dość powszechny w Polsce stereotyp.

Jeśli frekwencja w Paradyżu w wyborach ogólnopolskich jest niższa niż w Łodzi, a w Łodzi w wyborach ogólnopolskich jest istotnie wyższa niż w samorządowych, to pojawia się pytanie, jak niska jest frekwencja w wyborach samorządowych w Paradyżu, skoro w Łodzi wyniosła ona poniżej 40%? Jak pokazuje wykres 3, zjawisko zachodzące tutaj jest zupełnie zaskakujące.



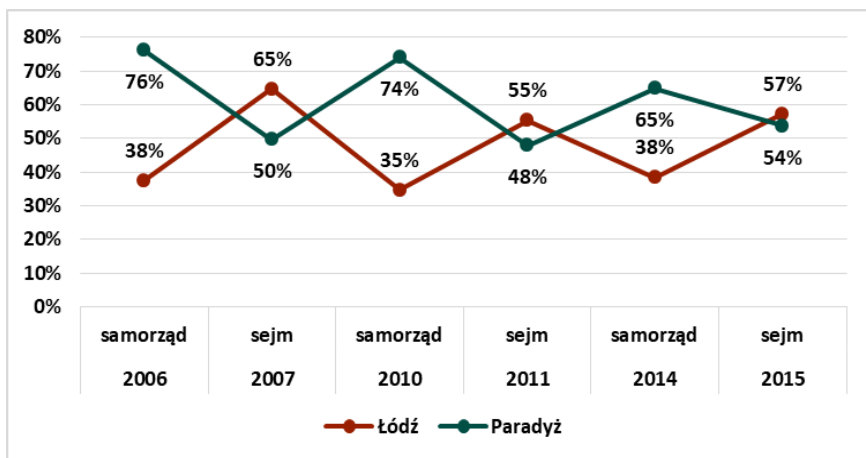
Wykres 3. Paradyż – frekwencja w wyborach 2006–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Frekwencja w wyborach samorządowych w Paradyżu jest zdecydowanie wyższa niż w wyborach sejmowych. Dla wyborów 2006–2010 jest wyższa o ponad połowę w stosunku do sąsiadujących wyborów sejmowych. W cyklu wyborczym 2014–2015 różnica ta jest już mniejsza, ale nadal znacząca.

W każdym z tych trzech wyborów samorządowych frekwencja w Paradyżu jest wyższa niż najwyższa frekwencja osiągnięta w wyborach sejmowych w Łodzi. Natomiast w rekordowych wyborach 2006 r. ponad 3/4 mieszkańców Paradyża wzięło udział w głosowaniu. To wynik, do którego w Łodzi nawet podczas najbardziej emocjonujących wyborów sejmowych przeprowadzanych rok później ciągle brakowało ponad 10 pp. Frekwencja w Łodzi w trakcie wyborów samorządowych była mniej zróżnicowana niż podczas sejmowych. W Paradyżu zmiany są bardziej znaczące – ponad 10 pp. różni najwyższą i najniższą frekwencję w wyborach samorządowych.

Całą odmienność dwóch sytuacji najlepiej obrazuje wykres 4, który pokazuje zmiany w kolejnych, przeplatających się wyborach samorządowych i sejmowych w obydwu miejscowościach. Te wzory są idealnie odwrotne. Łódź i Paradyż stanowią swoisty yin-yang polskiej polityki. Gdy frekwencja w Paradyżu rośnie, to w Łodzi spada – i odwrotnie. Na takim wykresie widać też, że wzór tej zygzakowatej żmijki politycznego zróżnicowania zmienia nieco swój kształt na przestrzeni trzech cykli wyborczych. Odchylenia w cyklu 2014–2015 są zauważalnie mniejsze niż w poprzednich.



Wykres 4. Łódź i Paradyż – zmiany frekwencji 2006–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jeśli w stereotypie przypisujemy głosowanie wartościom obywatelskim, zaangażowaniu, wyrobieniu i ucywilizowaniu, to odpowiedź na pytanie, mieszkańcy której miejscowości stoją w tej hierarchii wyżej, nie jest wcale oczywista. Średnia frekwencji jest w Paradyżu wyraźnie wyższa niż w Łodzi.

Trzeba mieć przy tym świadomość, że te dwie miejscowości zostały wybrane jako przykłady skrajne – pomimo swego centralnego położenia w Polsce. Różnią się one od innych miejscowości w kraju nie samym wzorem, ale tym, że opisywane zjawiska są w ich przypadku wyostrome. Stąd taka anegdotyczna opowieść o dwóch miejscowościach nieodległych w sensie geograficznym, ale dalekich pod względem wzorów zachowań, musi zostać pogłębiona przez dalsze analizy w skali całego kraju i próby wyjaśnienia, skąd takie zróżnicowanie się bierze.

Modele jednowymiarowe

Podstawowy model wyjaśniania zachowań wyborczych wywodzi się z równania zaproponowanego w połowie XX wieku przez Downsa¹. Opierał się on na modelu racjonalnego *homo economicus*, patrząc na zachowania ludzkie z perspektywy rynkowej, czyli z perspektywy wymiany. W takim ujęciu głosowanie jest transakcją, do której dochodzi wtedy, kiedy jedna strona odnosi korzyści, które przeważają nad kosztami. Głosując na jakąś partię bądź kandydata, wcale nie mamy jednak pewności, że wygra on wybory. Dlatego w takim podstawowym modelu nagroda, którą obywatel uzyskuje w związku z udziałem w głosowaniu, jest nie tylko funkcją korzyści materialnych, które może otrzymać. Są one też przemnożone przez prawdopodobieństwo, że głos wyborcy przyczyni się do ich osiągnięcia. Ta wartość oczekiwana udziału w wyborach jest pomniejszona o koszty wynikające z poświęconego na głosowanie czasu, konieczności dojazdu do lokalu wyborczego oraz – charakterystycznego dla USA – obowiązku zarejestrowania się i związanych z tym uciążliwości administracyjnych.

Taka kalkulacja, jak okazało się już w zasadzie na samym początku rozważań na ten temat, podpowiada, że ludzie w ogóle nie powinni głosować².

¹ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

² J.A. Ferejohn, M.P. Fiorina, *The paradox of not voting: A decision theoretic analysis*, „American Political Science Review” 1974, nr 68(2), s. 525–536.

Głosowanie jest przypadkiem podlegającym pod dylematy działania zbiorowego – prawdopodobieństwo zależności wyniku od indywidualnego wkładu jest tak nikłe, że sformułowane w ten sposób równanie ma wynik rozbieżny z realnymi ludzkimi zachowaniami. Trudno zatem oczekiwać w nim wyjaśnienia, zaś jeśli nawet, to jest ono ograniczone i uzależnione od kontekstu wyborów³. Stąd niemal od razu dodano do niego dodatkową składową tej sumy – satysfakcję, którą czerpie głosujący z samego aktu głosowania⁴. To oczywiście konstrukcja w rodzaju epicyklu, jeśli chodzi o wyjaśnienia wyborczego zachowania. Jak w wielu przypadkach wyjaśnień ekonomicznych, należy zwrócić uwagę na kluczową tautologię. Ludzie kupują to, co jest dla nich cenne, a wiemy o tym, że coś jest cenne, ponieważ ludzie to kupują. Ludzie głosują, bo daje im to satysfakcję. Przypuszczamy, że tak się dzieje, bo inaczej by przecież nie głosowali. Takie podejście wymaga pogłębienia, tym bardziej że psychologia zgłasza do modelu racjonalnego aktora cały szereg zastrzeżeń⁵.

Wątpliwości przy tworzeniu wyjściowego teoretycznego modelu zachowania zwykle nie są przeszkodą w prowadzeniu badań społecznych, nawet jeśli z metodologicznego punktu widzenia brak takiego modelu jest poważną słabością i spowalnia osiąganie celów, niczym skakanie na jednej nodze w porównaniu do chodzenia obunóż⁶. Nie znaczy to oczywiście, że badania nad frekwencją nie przyniosły wielu cennych obserwacji. Andre Blais w fundamentalnym oksfordzkim podręczniku opisującym zachowania polityczne w rozdziale o frekwencji wyróżnia trzy nurty, które występują w badaniach nad tym zjawiskiem⁷. Pierwszy jest nurtem deskryptywnym, zwracającym uwagę na to, że frekwencja w ogóle jest zróżnicowana w różnych krajach. W licznych tego typu zestawieniach dotyczących różnych krajów i różnych typów wyborów widać, że udział w głosowaniach nie jest wcale czymś oczywistym – różnicuje się w czasie i przestrzeni.

³ M. Żerkowska-Balas, *Teoria racjonalnego wyboru i paradoks głosowania – przykład Polski*, „Studia Polityczne” 2015, nr 38, s. 163–181.

⁴ W.H. Riker, P.C. Ordeshook, *A Theory of the Calculus of Voting*, „American Political Science Review” 1968, nr 62(1), s. 25–42.

⁵ M. Rabin, *Psychology and economics*, „Journal of Economic Literature” 1998, nr 36(1), s. 11–46.

⁶ R. Taagepera, *Making social sciences more scientific. The need for predictive models*, Oxford 2008.

⁷ A. Blais, *Turnout in Elections* [w:] *Oxford Handbook of Political Behavior*, eds. R.E. Dalton, H-D. Klingemann, Oxford 2007, s. 621–35.

Drugim nurtem, podążającym wytyczonym tą metodą korytem, są analizy porównawcze prowadzone na zagregowanych danych na wysokim poziomie ogólności. Dotyczą całych zbiorowości i próbują znaleźć przyczyny takiego zróżnicowania, w szczególności w rozwiązaniach instytucjonalnych. Uwarunkowania instytucjonalne, na które zwraca uwagę Blais, to obowiązek udziału w głosowaniu, rodzaj systemu wyborczego, istotność wyborów oraz łatwość rejestracji i głosowania. Większość tego typu zmiennych może służyć wyjaśnianiu wtedy, gdy poszczególne przypadki wyborów różnią się znacząco pod tym względem. Z tego też powodu nie są one zbyt użyteczne w analizie wyników wyborów w jednym kraju. Jedynym wyjątkiem jest tutaj sprawa systemu wyborczego, ponieważ w polskich wyborach samorządowych system ten jest istotnie zróżnicowany (w wyborach do rad gmin) w poszczególnych częściach kraju – z uwagi na wielkość jednostek.

Trzecim nurtem badań wyróżnionym przez Blaisa jest zejście na poziom indywidualny i przyjęcie perspektywy pojedynczego wyborcy. To próby wyjaśnienia, z jakiego powodu bierze bądź nie bierze on udziału w głosowaniu. W naturalny sposób dochodzi się tu do konstatacji, że wyborcy po prostu się od siebie różnią. O ile rozwiązania instytucjonalne mogą być stabilne w obszarze całego kraju, stabilne w czasie i w takim samym stopniu dotyczyć każdego z obywateli (jak np. procedura rejestracji czy stosowany w niektórych krajach przymus udziału), o tyle perspektywa jednostki musi nieuchronnie dojść do punktu, w którym kluczowe staje się zróżnicowanie takich jednostek.

Podstawowym kierunkiem takich badań są analizy związane z cechami demograficznymi, takimi jak wiek, wykształcenie, płeć, miejsce zamieszkania, dochody itd. Dane te są względnie łatwe do uzyskania w odniesieniu do zbiorowości poszczególnych krajów albo jednostek administracyjnych. Pytania o takie cechy są też standardowym elementem badań sondażowych prowadzonych w tej dziedzinie.

Uzupełnione przez Rikera i Ordeshooka równanie Downs'a można odczytać jako dominujący, choć niewypowiadany otwarcie model aktywacji wyborcy. Wyborca potrzebuje pewnego impulsu, by pójść na wybory, lecz różne osoby potrzebują różnego poziomu aktywacji. W takim wyobrażeniu wyborcy stanowią pewien zbiór uporządkowanych hierarchicznie jednostek, które różnią się takim niezbędnym poziomem aktywacji. Siła niezbędnej aktywacji zależy od obiektywnych wskaźników sytuacji życiowej (np. wykształcenia, dochodu, miejsca zamieszkania czy pracy), lecz i od różnych cech osobowościowych czy też zainteresowań.

Powszechnie przyjmuje się, że tym, co wyznacza siłę aktywującego bodźca, jest stawka wyborów. Jeśli chodzi o stawkę elekcji jako jeden z głównych czynników aktywujących, to stanowi ona podstawę teorii wyborów drugorzędnych sformułowanej w warunkach Europy Zachodniej⁸. Wedle tej teorii wybory ogólnokrajowe, a w szczególności parlamentarne, są wyborami pierwszorzędnymi. Należy to odczytywać w ten sposób, że dostarczają najsilniejszych aktywujących bodźców, a tym samym wymagają najniższego oczekiwanego poziomu aktywacji. Pozostałe wybory, jako mniej istotne, są wyborami drugorzędnymi i charakteryzuje je niższa frekwencja. Do grupy tej zaliczane są także wybory samorządowe⁹. Jak można wnosić, ogół wyborców w wyborach drugorzędnych jest pewnym podzbiorem osób biorących udział w wyborach pierwszorzędnymi. Ponieważ niektórzy wyborcy mają wyższy poziom aktywacji potrzebny do udziału w głosowaniu, nie uczestniczą w wyborach drugorzędnych, stąd biorą się różnice frekwencji. W powszechnej opinii dla ogółu obywateli wybory lokalne mają niższą stawkę i dlatego wzbudzają mniejsze zaangażowanie. Do takiego obrazu – nazwanego przez Gendźwiłła samorządową luką uczestnictwa wyborczego – pasują wyniki zestawienia ogólnej frekwencji w wyborach parlamentarnych i samorządowych w poszczególnych krajach¹⁰.

Są jednak kraje, w których obraz ten ulega zachwianiu, tak jak w Łodzi i Paradyżu. Jednym z przykładów jest Japonia. Problemowi temu poświęcone są badania Horiuchiego¹¹. Ten japoński naukowiec spotkał się podczas studiów w USA z opinią, że niższa frekwencja w wyborach lokalnych jest oczywistością. Było to dla niego dużym zaskoczeniem, gdyż w Japonii sytuacja wygląda zupełnie przeciwnie. W istotnej części gmin występuje coś, co badacz nazwał „turnout twist”, czyli odwróceniem frekwencji, jako że w wyborach lokalnych frekwencja jest wyższa niż w wyborach ogólnokrajowych. Niemniej jego model

⁸ K. Reif, H. Schmitt, P. Norris, *Second-order elections*, „European Journal of Political Research” 1997, nr 31(1-2), s. 109–124.

⁹ A.H. Schakel, Ch. Jeffery, „Are Regional Elections Really ‘Second-Order’ Elections?”, „Regional Studies” 2013, nr 47(3), s. 323–41.

¹⁰ A. Gendźwiłł, U. Kjaer, *Mind the gap, please! Pinpointing the influence of municipal size on local electoral participation*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47; A. Gendźwiłł, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 1 (224).

¹¹ Y. Horiuchi, *Institutions, Incentives and Electoral Participation in Japan. CrossLevel and Cross-National Perspectives*, Abingdon 2005.

oparty jest w zasadzie na tych samych założeniach. Odwrócenie frekwencji wynikać ma zasadniczo z większego znaczenia głosów w wyborach o mniejszej skali. Gdy ogólna liczba głosów jest mniejsza – z powodu przeprowadzania ich w mniejszej miejscowości – pojedynczy głos ma większe znaczenie.

Można zatem stworzyć model, w którym po jednej stronie czynnikiem aktywującym jest waga wyborów, a po drugiej znaczenie pojedynczego głosu. W pewnym momencie to właśnie znaczenie pojedynczego głosu przeważa nad tym, że wybory mają mniejszą stawkę. W modelu Horiuchiego jest to też uzależnione od kompetencji samorządu. Jeśli samorząd jest słabszy, wybory lokalne mają niższą stawkę.

Anomalie i zagadki

Eksplorację polskiego zróżnicowania frekwencji wypada zacząć od sprawdzenia pierwszego wyróżnionego przez Blaisa nurtu – zestawienia podstawowych danych. To, w jaki sposób w Polsce różnicuje się frekwencja w zależności do wielkości miejscowości, obrazuje wykres 5. Na osi pionowej frekwencję w poszczególnych gminach, natomiast na osi poziomej logarytm dziesiętny z liczby ludności gminy. Zastosowanie takiego przekształcenia wynika stąd, że rozkład wielkości gminy nie jest bynajmniej rozkładem normalnym. Tak jak na całym świecie jest niewielka grupa bardzo dużych gmin i bardzo duża grupa mniejszych gmin. Zastosowanie logarytmu dziesiętnego pozwala w prosty sposób interpretować te wartości, które znajdują się na osi. Bo w uproszczeniu wartość logarytmu dziesiętnego to liczba cyfr, które są potrzebne do wyrażenia liczby mieszkańców danej gminy. Wartość 4 odpowiada gminie liczącej 10 000 mieszkańców, zaś wartość 5 – gminie ze 100 000 mieszkańców. Rozmiar bąbelków odpowiada liczbie głosów oddanych w danych wyborach, co pozwala uwypuklić fakt, że poszczególnym punktom na wykresie nie odpowiada taka sama liczba mieszkańców i głosujących. Kropki odpowiadające większym miejscowościom oznaczają istotnie większą liczbę głosujących.

Na wykresie pokazano wyniki dla wyborów sejmowych 2007, 2011 i 2015 wraz z liniami regresji liniowej oraz równaniami regresji liniowej dla każdego wyborów z osobna. Widać, że linie te są do siebie bardzo zbliżone, chociaż nie tożsame. W szczególności linie z 2007 i 2011 r. zajmują dwa skrajne poło-

żenia. Wiadomo, że frekwencja w wyborach 2007 była najwyższa i dotyczy to wszystkich gmin. W wyborach 2011 r. frekwencja ta była najniższa i również jej średnia była najniższa dla całego spektrum miejscowości. Dla wyborów 2015 linia ta przebiega pomiędzy tamtymi dwiema, ale jest lekko nachylona. W przypadku mniejszych miejscowości jest bliższa tej z 2007 r., zaś dla większych – wyborom z 2011 r. We wszystkich trzech wypadkach równania regresji są podobne, zwłaszcza dla wyborów 2015 i 2011 różnią się parametrami w niewielkim stopniu.



Wykres 5. Frekwencja w wyborach sejmowych 2007–2015 w zależności od wielkości miejscowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ponieważ na osi X skala jest logarytmiczna, trzeba sobie uświadomić, że zależność liniowa od logarytmu z liczby mieszkańców oznacza zależność logarytmiczną od samej liczby mieszkańców. Wynika stąd, że każdy kolejny wzrost miejscowości o taką samą liczbę mieszkańców powoduje mniejszy przyrost frekwencji. Natomiast liniowy charakter zależności od logarytmu z liczby ludności oznacza, że taki sam wzrost frekwencji wiąże się ze wzrostem wielkości

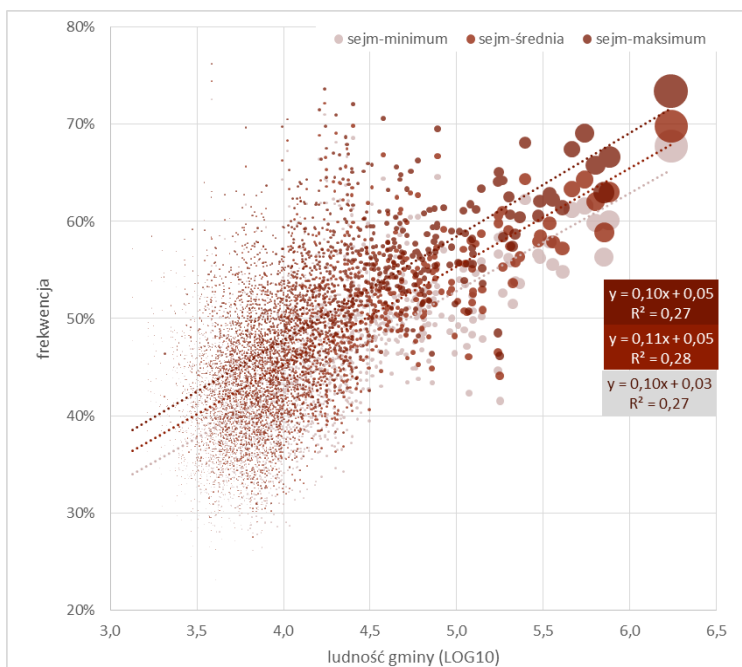
miejsowości o kolejny rząd wielkości. Można się spodziewać, że 10-krotnie większa miejscowość będzie miała frekwencję wyższą o 10 pp. Współczynnik B wielkości miejscowości znajduje się dla wszystkich równań w tym samym zakresie, czyli we wszystkich wyborach wraz ze wzrostem rzędu wielkości miejscowości frekwencja wzrastała ze stałym pochyleniem pomiędzy 9 a 11 pp.

Taki jednoczynnikowy model regresji w przypadku frekwencji wyjaśnia od 31% do 20% zmienności. Jak widać, nie jest to wyjaśnienie całego zjawiska, ale stanowi znaczący krok ku jego wyjaśnieniu. Zróżnicowanie wielkości miejscowości ma dodatkowy efekt przy takiej prezentacji wyników. Frekwencja w mniejszych gminach wydaje się bardziej zróżnicowana niż w większych miastach. Jest to jednak matematyczny artefakt, wynikający z uśrednienia frekwencji w większych miastach po większej liczbie obwodów do głosowania. Jeśli w większych miastach policzyć frekwencję w poszczególnych obwodach (liczących nie więcej niż 3000, zaś średnio ok. 1800 wyborców), to jej zróżnicowanie w obrębie poszczególnych większych miast będzie bardzo zbliżone do tego, które wystąpi, jeśli potraktować jako jeden zbiór wszystkie gminy liczące mniej niż 3000 wyborców. Rozbicie całego zbioru wyników wyborów na każdy z nieomal 25 tys. obwodów daje podobne zależności, jak w przypadku analizy na poziomie gmin. Ponieważ jednak obrazujące to wykresy byłyby zupełnie nieczytelne, dalej prezentowane będą już tylko wyniki na poziomie gmin lub też wyniki zagregowane.

Na kolejnym wykresie pokazano podobne trzy linie, ale reprezentujące inne wartości. Obrazują one minimum, średnią i maksimum frekwencji w wyborach sejmowych dla poszczególnych miejscowości. Pozwala on zobaczyć różnicę pomiędzy skrajnymi wynikami. Wydaje się, że w zależności od wielkości miejscowości wahanie frekwencji w wyborach sejmowych pomiędzy maksymalną a minimalną odpowiada średnio około 5 pp. Wszystkie te trzy linie regresji mają podobne współczynniki pokazujące siłę wpływu.

Zarówno średnia, maksymalna, jak i minimalna frekwencja bardzo wyraźnie korelują z wielkością miejscowości. Sama różnica pomiędzy maksimum i minimum jest podobna w zależności od wielkości miejscowości. Można zatem przyjąć, że liczba mieszkańców zawsze biorących udział w wyborach sejmowych jest związana z wielkością miejscowości. Ale już liczba tych, którzy na wybory „chadzają” – czyli w jednych biorą udział, ale w innych nie – jest pewną

stałą wielkością, która nie różnicuje się z uwagi na wielkość miejscowości¹². Ponieważ średnia frekwencja w mniejszych miejscowościach jest niższa, to oznacza to, że tacy wyborcy stanowią większą część tych, którzy chodzą na wybory w sytuacjach szczególnej mobilizacji. Natomiast w większych miejscowościach taka mobilizacja dokłada mniejszą część wyborców, jeśli analizować się będzie wybory przyciągające największą uwagę.



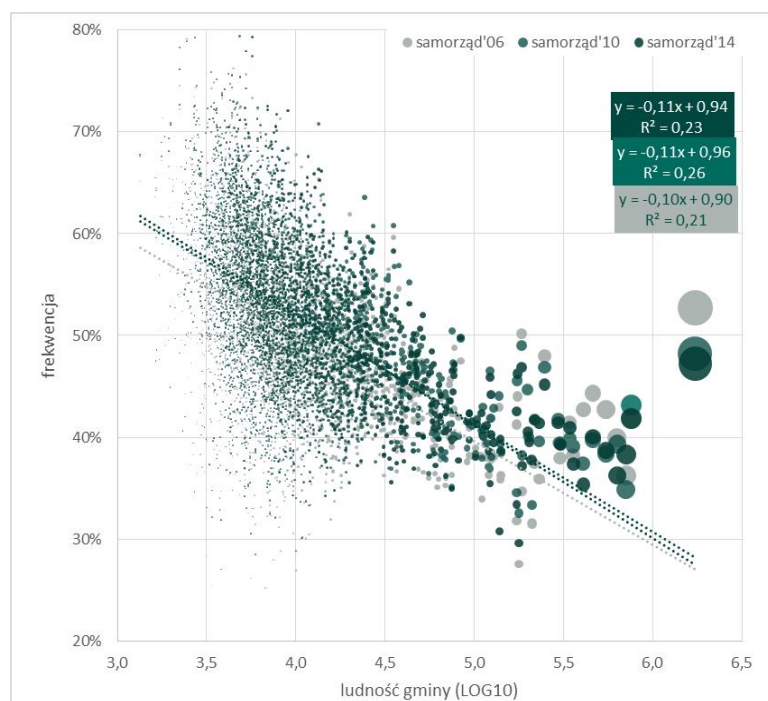
Wykres 6. Średnia, minimalna i maksymalna frekwencja w wyborach sejmowych 2007–2015 w zależności od wielkości miejscowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Analogiczne wykresy sporządzono dla wyborów samorządowych z lat 2006, 2010 i 2014. Tym, co uderza od razu, jest kierunek zależności – dokładnie przeciwny w stosunku do tego z wyborów sejmowych. Im mniejsza miejscowość, tym większa frekwencja w wyborach samorządowych, przy czym parametry linii regresji tych wykresów są bardzo podo-

¹² M. Czeńnik, P. Grzelak, M. Kotnarowski, *Chwiejni versus kapryśni – niestabilność zachowań wyborczych w Polsce*, „Studia Polityczne” 2011, nr 28, s. 61–86.

bnie jak w odniesieniu do wyborów sejmowych. Tak jak wzrost wielkości miejscowości o rząd wielkości powodował wzrost frekwencji średnio o 10 pp. w wyborach sejmowych, tak w przypadku wyborów samorządowych podobny wzrost liczby mieszkańców każe spodziewać się frekwencji niższej o 10 pp. w stosunku do mniejszych miejscowości. Podobnie jak w przypadku wyborów sejmowych, w mniejszych miejscowościach zróżnicowanie frekwencji jest bardzo duże. W niektórych spada ono zdecydowanie poniżej 40%, a w niektórych, tak jak w Paradyżu, zbliża się do 80%. Wewnętrzne zróżnicowanie frekwencji w obwodach wchodzących w skład większych miast też jest istotnie zróżnicowane. We wszystkich trzech wyborach linie są bardzo zbliżone, choć nieco niższe w mniejszych miejscowościach w wyborach 2006 r.



Wykres 7. Frekwencja w wyborach samorządowych 2006–2014 w zależności od wielkości miejscowości

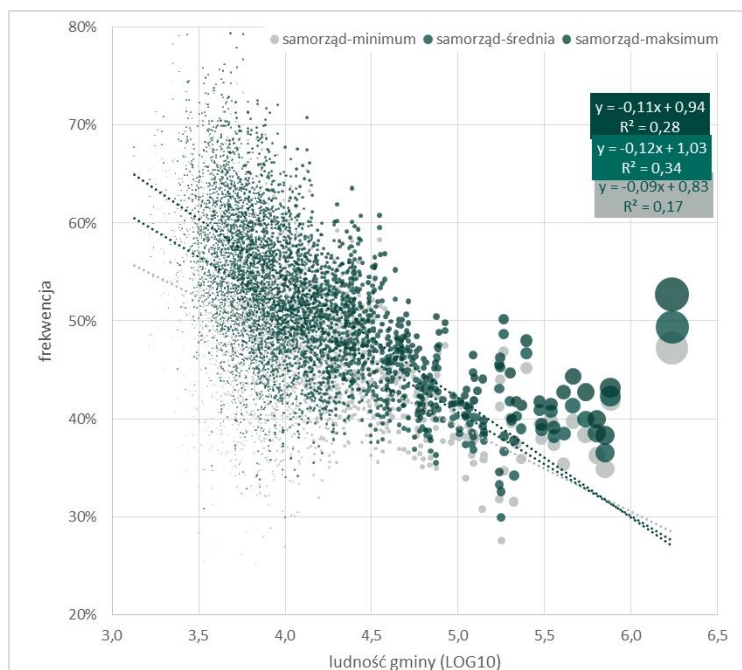
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tym, co wyróżnia się na samym obrazku, jest sytuacja Warszawy. W przypadku wyborów sejmowych Warszawa jest tylko jednym z 2500 punktów, nieomal idealnie wpisującym się w trend wyznaczany przez wszystkie pozostałe punkty. Jednak w wyborach samorządowych Warszawa jest bardzo wyraźnym outlierem. Frekwencja w stolicy jest zdecydowanie wyższa, niż wynikałoby to z trendu występującego w pozostałych miejscowościach. Takie pojedyncze odstępstwo z 2500 przypadków, nawet jeśli dotyczy największego ośrodka, nie jest czymś, co przesądza o całej zależności. Niemniej jednym ze sposobów weryfikacji takiego odstępstwa było przetestowanie takich samych modeli po zastąpieniu Warszawy przez 18 gmin, na które dzieli się to miasto. Przejście na takie 18 dzielnic co prawda usuwa z wykresu rzucającego się w oczy outliera, ale nie powoduje polepszenia parametrów, a wręcz przeciwnie – sprawia, że występuje niewielkie obniżenie. Stąd zdecydowano się zachować taką samą jednostkę analizy jak w przypadku wyborów sejmowych, aby uzyskać właściwe porównanie.

Warto zwrócić uwagę, że same współczynniki R^2 są podobne do tych, które charakteryzowały zmianę frekwencji w przypadku wyborów sejmowych. Co prawda kierunek wpływu wielkości miejscowości jest dokładnie przeciwny, ale zarówno nachylenie linii regresji, jak i siła zależności są bardzo zbliżone.

Podobnie jak w przypadku wyborów sejmowych kolejny wykres pokazuje minimum, średnią i maksimum frekwencji w trójce analizowanych wyborów dla każdej z gmin z osobna.

W odniesieniu do średniej widoczny jest wyraźny wzrost trafności modelu. Wielkość miejscowości wyjaśnia 34% zmienności frekwencji. W przypadku minimum wyjaśnienie spada do 17%. Linie maksimum i minimum nie są już równoległe, tak jak dla wyborów sejmowych, ale wyraźnie się rozchodzą. Widać, że różnica pomiędzy minimalną i maksymalną frekwencją była w tych wyborach wyraźnie większa w mniejszych miejscowościach niż w większych ośrodkach, gdzie różnice bywają znikome – choć również występują. Różnice pomiędzy minimum i maksimum są dla nich wyraźnie mniejsze.

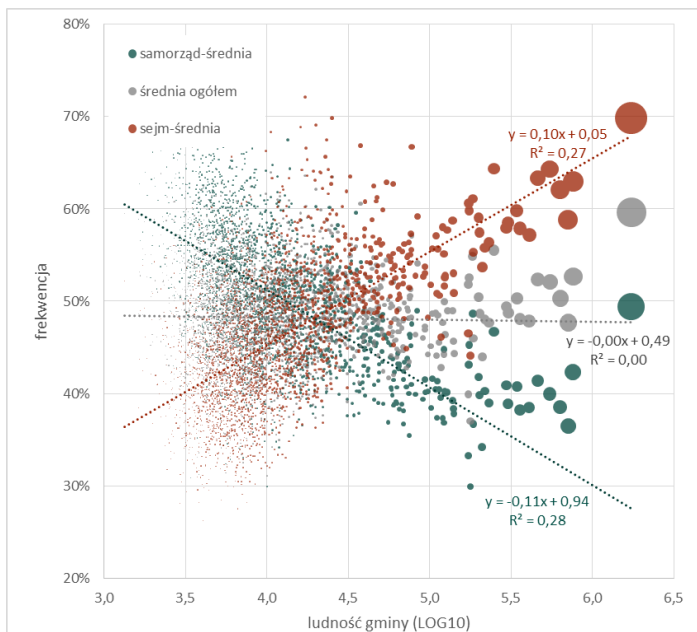


Wykres 8. Średnia, minimalna i maksymalna frekwencja w wyborach samorządowych 2006–2014 w zależności od wielkości miejscowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zależność uśrednionej frekwencji w każdej z obu kategorii wyborów można porównać na wykresie 9. Obydwie linie stanowią swoje lustrzane odbicia. Sytuacja, którą pokazano na przykładzie Łodzi i Paradyża powtarza się w całym kraju.

Na wykresie tym zobrazowano także średnią frekwencję we wszystkich sześciu analizowanych wyborach – trzech wyborach sejmowych i trzech samorządowych, przeprowadzonych w latach 2006–2015. Nie jest może szczególnie zaskoczeniem, ale kwestią wartą odnotowania, że taka średnia frekwencja w żaden sposób nie jest zależna od wielkości miejscowości. Linia regresji jest idealnie pozioma. Gdyby przyjąć, że średnia frekwencja jest miarą obywatelskiego zaangażowania mieszkańców, można byłoby dojść do wniosku, że wielkość miejscowości nie różnicuje w Polsce takiego zaangażowania. Jednak świadomość, jak bardzo różnią się składowe takiej średniej, jest zachętą do dalszej eksploracji problemu.



Wykres 9. Średnia frekwencja w zależności od wielkości miejscowości w latach 2006–2015 – sejmowa, samorządowa oraz ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Nie ma jednak wątpliwości, że mylne jest wyobrażenie, jakoby głosujący w wyborach samorządowych byli tylko podzbiorem ogółu głosujących. Stąd podstawowym aparatem pojęciowym, który można wykorzystywać w analizach, jest podział potencjalnych wyborców na 4 kategorie, utworzone na podstawie ich głosowań w wyborach sejmowych i wyborach lokalnych (tabela 1).

Tabela 1. Modelowy podział wyborców na cztery kategorie, w zależności od wzoru zachowań wyborczych

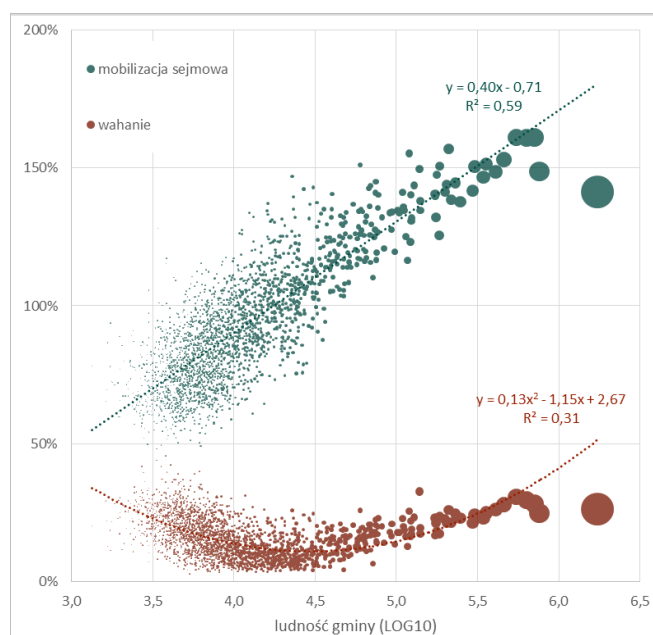
Wybory sejmowe	Wybory samorządowe	
	udział	absencja
udział	TOTALNI	MEDIALNI
absencja	LOKALNI	PASYWNI

Źródło: opracowanie własne.

Wyborców, którzy głosują w jednych i drugich wyborach, można nazwać wyborcami totalnymi. Tych, którzy biorą udział w wyborach samorządowych, ale nie w krajowych, można nazwać wyborcami lokalnymi. Tych, którzy odda-

ją głosy w wyborach ogólnokrajowych, ale nie w samorządowych, można nazwać wyborcami medialnymi (z powodów, które wymagają osobnego wyjaśnienia, przekraczającego ambicje tego artykułu). Wreszcie są też obywatele pasywni, czyli osoby, które są uprawnione do głosowania, ale nie biorą udziału ani w jednych, ani w drugich wyborach.

Pierwszym krokiem w oszacowaniu jest wykres prezentujący dwa parametry wyliczone na podstawie wcześniej pokazanych zależności. Pierwszy to mobilizacja w wyborach sejmowych, obliczana jako procent, jaki stanowi frekwencja w wyborach sejmowych względem tej w wyborach samorządowych. Jeśli parametr przekracza 100%, to frekwencja w danej gminie jest w wyborach sejmowych większa od tej w wyborach samorządowych, zaś gdy jest on mniejszy niż 100%, to frekwencja w wyborach sejmowych spada. Drugim parametrem jest różnica pomiędzy maksymalną a minimalną frekwencją odnotowaną w danej gminie w wyborach sejmowych lub samorządowych w latach 2006–2015, nazwana wahaniami frekwencji. Ponownie na osi X umieszczono wielkość miejscowości wyrażoną w logarytmie dziesiętnym liczby jej mieszkańców.



Wykres 10. Mobilizacja sejmowa oraz wahania frekwencji w gminach 2006–2015 w zależności od wielkości miejscowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Mobilizacja sejmowa jest bardzo silnie wyjaśniana przez wielkość miejscowości – bardziej niż każda ze składających się na nią zmiennych. R^2 wynosi niemal 60%, co jak na nauki społeczne jest zależnością bardzo silną. Jest to bardzo wyraźny dowód na kluczowe znaczenie wielkości miejscowości dla zmienności frekwencji; nie tylko dla samej jej wysokości, ale właśnie zmienności pomiędzy różnymi rodzajami wyborów. Interesujące, że nie ma żadnej zależności pomiędzy średnią frekwencją w wyborach samorządowych i wyborach sejmowych. Ich iloraz układa się już jednak w wyraźny wzór zależny od wielkości miejscowości.

Wyraźnie zależna od wielkości miejscowości jest także różnica pomiędzy maksimum frekwencji w jakichkolwiek wyborach a minimum frekwencji w jakichkolwiek wyborach. Nie jest to jednak zależność liniowa. Różnica jest najmniejsza w przypadku miejscowości o średnim rozmiarze, znajdujących się w środku spektrum. Znacznie większa jest w dużych miejscowościach oraz w najmniejszych gminach. W tych pierwszych frekwencja w wyborach sejmowych jest wyższa od średniej, a w samorządowych niższa. Natomiast w mniejszych gminach występuje odwrotne zjawisko. Są to skądinąd logiczne konsekwencje dwukierunkowej zależności frekwencji od wielkości miejscowości w przypadku dwóch rodzajów wyborów. Sam ich sens jest znacznie mniej oczywisty niż matematyka. Pojawia się bowiem pytanie, czy w średnich gminach jest po prostu mniej wyborców lokalnych i medialnych, którzy biorą udział tylko w wyborach określonego typu, a zdecydowanie więcej wyborców totalnych biorących udział w każdym głosowaniu? Czy może jednak w takich miejscowościach całkiem znacząca liczba wyborców lokalnych jest zastępowana w wyborach sejmowych taką samą liczbą wyborców medialnych? W takim przypadku sama zmiana liczby głosujących netto jest niezauważalna, ale za podobną frekwencją w różnych wyborach stoją inni ludzie. Nie jest to dylemat, który można szczególnie łatwo rozstrzygnąć, stąd powinien się on stać przedmiotem dalszych analiz.

Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że sam obraz zależności frekwencji od wielkości miejscowości jest w Polsce równie wyraźny, co niejednoznaczny. Zjawisko zobrazowane na przykładach Łodzi i Paradyża jest zjawiskiem ogólnopolskim, stabilnym na przestrzeni trzech cykli wyborczych, mającym wyraźne niuanse, tworzącym bardzo istotną charakterystykę życia politycznego w Polsce. Charakterystyka ta może umykać wielu obserwatorom.

Źródła i literatura

- Blais A., *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburgh 2000.
- Blais A., *Turnout in Elections* [w:] *The Oxford Handbook of Political Behavior*, eds. R.E. Dalton, H.-D. Klingemann. Oxford 2007.
- Cześnik M., Grzelak P., Kotnarowski M., *Chwiejni versus kapryśni – niestabilność zachowań wyborczych w Polsce*, „Studia Polityczne” 2011, nr 28.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.
- Ferejohn J.A., Fiorina M.P., *The paradox of not voting: A decision theoretic analysis*, „American Political Science Review” 1974, vol. 68, no. 2.
- Gendźwił A., *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 1(224).
- Gendźwił A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020.
- Gendźwił A., Kjaer U., *Mind the gap, please! Pinpointing the influence of municipal size on local electoral participation*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47.
- Horiuchi Y., *Institutions, Incentives and Electoral Participation in Japan. CrossLevel and Cross-National Perspectives*, Abingdon 2005.
- Rabin M., *Psychology and economics*, „Journal of Economic Literature” 1998, nr 36(1).
- Reif K., Schmitt H., Norris P., *Second-order elections*, „European Journal of Political Research” 1997, nr 31(1–2).
- Riker W.H., Ordeshook P.C., *A Theory of the Calculus of Voting*, „American Political Science Review” 1968, nr 62(1).
- Schakel A.H., Jeffery Ch., *Are Regional Elections Really ‘Second-Order’ Elections?*, „Regional Studies” 2013, nr 47(3).
- Taagepera R., *Making social sciences more scientific. The need for predictive models*, Oxford 2008.
- Żerkowska-Balas M., *Teoria racjonalnego wyboru i paradoks głosowania – przykład Polski*, „Studia Polityczne” 2015, nr 38.

Non-obvious obviousness – urban-rural differences in turnout

Summary

The article presents the problem of differentiation in voter turnout depending on the size of the municipality in the Polish parliamentary and local elections in 2006–2015. The example of three election cycles shows both the variability and the constant patterns of electoral behavior depending on the type of election. On this basis, the concept of dividing Polish voters into four categories was formulated: total, media, local and passive. These data undermine the stereotype of the civic involvement of Poles, often cited in the media.

Key words: elections, turnout, urban/rural cleavage, self-government, politics

Sławomir Kamosiński

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Mieszkańcy gminy jako wspólnota samorządowa? Partycypacja, wartości lokalne i integracja mieszkańców jako przykład modernizacji społecznej po 1988 roku

Wstęp

Modernizacja społeczna postrzegana jako kategoria kształtowania się aktywnych społeczności lokalnych połączonych więziami lokalnymi, chcących dobrowolnie włączać się w proces decyzyjny i wspólnie kształtować przestrzeń, w której te społeczności żyją i pracują, jest jednym z podstawowych celów stawianych przed wspólnotami samorządowymi. Umowna cezura roku 1989, który jest czasem radykalnej zmiany instytucjonalnej, obejmuje również proces odbudowy samorządności terytorialnej. Było to zadanie ważne z uwagi na potrzebę decentralizacji władzy i trudne zarazem, ponieważ w okresie Polski Ludowej samorząd terytorialny przestał istnieć. Zastąpił tę instytucję wzorowany na doświadczeniach Związku Sowieckiego (Radzieckiego) system rad narodowych. Znikła tradycja samorządności terytorialnej.

Szybkie tempo zmian instytucjonalnych, jakie obserwowano w Polsce po 1988 r., zaowocowało zbudowaniem samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Mieszkańców samorządowej gminy uznano na mocy przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (od 1998 r. ustawy o samorządzie gminnym) za społeczność lokalną, której dano prawo do podejmowania rozstrzygnięć bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych przez siebie organów gminy. Gmina otrzymała osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Decyzja o budowie instytucji samorządu lokalnego była ważnym impulsem modernizacyjnym, który wpłynął na pobudzenie czynników endo-

genicznego rozwoju lokalnego. Pozwoliła ona na wzniesienie energii mieszkańców gminy, zwłaszcza jej lokalnych liderów, do kreowania wspólnego systemu wartości lokalnych, wzmacniania więzi lokalnych, budowy wspólnoty samorządowej.

W związku z tym interesującym problemem badawczym, który podjęto w niniejszym tekście, jest ustalenie, czy przebieg procesu kształtowania się wspólnoty samorządowej, do której należą mieszkańcy gminy zdolni do samorządzenia, można uznać za zakończony. Rozstrzygnięcia wymaga również kwestia, czy społeczności gminne/lokalne działają efektywnie i wykorzystują narzędzia pośredniego lub bezpośredniego wpływu na kierunki rozwoju lokalnego, stąd znak zapytania postawiony w tytule artykułu. Postawiony problem badawczy wdaje się tym bardziej uzasadniony, że od chwili przyjęcia przez parlament ustawy z 8 marca 1990 r. minęło 31 lat.

Dziedzictwo przeszłości

W okresie Polski Ludowej, w latach 1950–1989, samorząd terytorialny nie istniał. Za datę likwidacji tej ważnej dla sprawnego funkcjonowania tkanki społecznej i zaspokajania potrzeb publicznych społeczności lokalnych instytucji przyjmuje się dzień 20 marca 1950 r., w którym weszła w życie ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Ustawa wyrugowała ze świadomości obywateli pojęcie samorządu, zastępując je – jak twierdzi Michał Kulesza – pojęciem samorządności. Rozumiano i wyjaśniano samorządność jako „cechę różnych form organizacji życia społecznego w państwie socjalistycznym”¹.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wprowadzała do porządku prawnego obce polskiemu społeczeństwu rozwiązanie w postaci modelu administracji jednolitej, cechującej się połączeniem władzy ustawodawczej i wykonawczej w jednej instytucji państwowej². W gminach (a w latach 1954–1972 w gromadach) powołano rady narodowe, które w myśl przepisów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Lu-

¹ M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 16.

² W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 427.

dowej z 1952 r.³ były „terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi”. Do zadań tych organów należało, zgodnie z przepisami ówczesnej Konstytucji, wyrażanie woli ludu pracującego, rozwijanie jego inicjatywy twórczej i aktywności w celu pomnażania sił, dobrobytu i kultury narodu, umacnianie więzi między władzą państwową a ludem pracującym miast i wsi, kierowanie całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego poprzez wpływanie na jednostki administracji i gospodarki na swoim terenie, inspirowanie i koordynowanie ich działalności, łączenie potrzeb terenu z celami ogólnopaństwowymi, troska o codzienne potrzeby i interesy ludności, dbanie o utrzymanie porządku publicznego i czuwanie nad przestrzeganiem praworządności ludowej, uchwalenie planów społeczno-gospodarczych. Zbudowano w Polsce system rad narodowych, który funkcjonował na zasadach centralizmu demokratycznego i podporządkowania rad narodowych niższego szczebla szczeblowi wyższemu oraz strukturom pionowym i poziomym Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Preambuła Konstytucji z 1952 r. stanowiła, że najważniejszym zadaniem rad narodowych była potrzeba „urzeczywistnienia wielkich idei socjalizmu”.

Rady narodowe okazały się w praktyce życia codziennego tworem niezdolnym do jakiegokolwiek autonomicznego działania, a tym bardziej zaspokajania potrzeb publicznych społeczności lokalnych. Co więcej, pojęcie „społeczność lokalna” czy „społeczność gminna” zanikało, a w jego miejsce pojawiło się inne „lud pracujący miast i wsi”. To określenie, uznawane za symbol zwycięstwa idei socjalizmu, było niezrozumiałe dla mieszkańców Polski, a powszechne odwoływanie się do niego przez rządzących dygnitarzy PZPR stało się przyczyną jego całkowitej marginalizacji w świadomości społecznej. Pojęcie „lud pracujący miast i wsi” w przestrzeni publicznej istniało wyłącznie jako słowo wydumaska, przerywnik. Nie kryła się za nim żadna treść. To był dowód na to, że obce społeczeństwu polskiemu wzorce nie zdobyły zaufania Polaków, one istniały, ale nie kształtowały mentalności społecznej.

Rady narodowe zostały całkowicie podporządkowane centralnej władzy politycznej i przy tym poddane jej kontroli. Miały one, i to było również niezrozumiałe dla Polaków, równocześnie reprezentować interes lokalnego spo-

³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., DzU 1976, nr 7, poz. 36.

łeczeństwa i interes całego narodu (państwa)⁴. W ten sposób „zasada podporządkowania interesów lokalnych interesom państwa wymagała dyspozycyjności radnych i podporządkowania władz lokalnych instrukcjom centralnym”⁵. Rady narodowe nie mogły prowadzić żadnej własnej polityki lokalnej, ponieważ nie miały osobowości prawnej, nie posiadały własnego majątku, lecz wyłącznie zarządzały majątkiem państwowym, nie dysponowały też własnym budżetem, a ich budżet stanowił część budżetu państwa⁶.

Ten system władz terenowych nie promował aktywności obywatelskiej, odmawiał obywatelom prawa do partycypacji w zarządzaniu lokalnym, nie pozwalał na kształtowanie więzi i wartości lokalnych. Jak stwierdzał Jacek Kuroń, „władzę państwową w naszym kraju sprawuje się w oparciu o wyłączenie społeczeństwa z inicjatywy, informacji, decyzji. Każda samorządna inicjatywa społeczna narusza monopol państwa i tym samym podstawy sprawowania władzy”⁷. W efekcie świadomie lub nieświadomie zacierano w terenie ślady lokalnej przeszłości, które nie odpowiadały polityce historycznej uprawianej przez władze Polski Ludowej. Historię lokalną, która jest podstawowym spoiwem tkanki społecznej, dającej mieszkańcom ojczyzn lokalnych poczucie tożsamości i ciągłości dziejów, zastępowano centralnie przygotowanym wykładem dziejów. Lokalnych bohaterów, przedsiębiorców i działaczy społecznych, uhonorowanych w okresie międzywojennej Polski w nazwach ulic, skwerów czy zakładów pracy, zastępowano nowymi bohaterami, odpowiadającymi wytycznymi nowej polityki historycznej. W efekcie tych działań zanikał jeden z podstawowych czynników mających bezpośredni wpływ na modernizację społeczną: badanie dziejów lokalnych. Historia lokalna przestała być impulsem, czynnikiem wewnętrznym wzmacniającym rozwój lokalny.

⁴ W. Witkowski, dz. cyt., s. 432. J. Regulski, pisząc o kwestii reprezentowania przez rady narodowe jednocześnie interesu lokalnego i interesu państwa, podaje, że „takie podwójne zadanie nie jest możliwe do spełnienia, gdyż interesy lokalne i ogólnopaństwowe nie są jednakowe. [...] Interesy te należą do różnych kategorii i konieczne jest ogromne wyrobienie polityczne dla ich pogodzenia”. Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 20.

⁵ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 20.

⁶ Tamże, s. 22.

⁷ J. Kuroń, *Notatki o samorządzie*, „Głos. Niezależny Miesięcznik Społeczno-Polityczny” 1980, nr 1, s. 17.

Projektując ten system, tzw. państwo socjalistyczne wyznaczyło jednostce inne formy zaangażowania obywatelskiego. Oczekiwano, że mieszkańcy wsi, miast i miasteczek całkowicie zdadzą się na rozstrzygnięcia podejmowane przez administrację państwową na różnych szczeblach. Władze PRL dążyły do tego, aby związać obywatela silnymi więziami emocjonalnymi nie z miejscem zamieszkania, lecz z przedsiębiorstwem⁸. W tej specyficznej zależności zakład pracy przejmował na siebie obowiązek zaspokojenia, często podstawowych, potrzeb publicznych swoich pracowników. Przedsiębiorstwa państwowe za pośrednictwem tzw. resortów (ministerstw branżowych) ingerowały w tkankę miejską, podejmując decyzje o budowie fabryk w centrach miast, wskazywały miejsce dla osiedli mieszkaniowych zależnych od tych zakładów. Pracownik socjalistycznego przedsiębiorstwa żył w otoczeniu zakładu pracy. Przedsiębiorstwo dało mu zakładowe mieszkanie zbudowane na osiedlu zakładowym, korzystał z edukacji w szkole przyzakładowej, dzieci zostawiał pod opieką pracowników zakładowego żłobka lub przedszkola, zakupy realizował w przyzakładowym sklepie, do kina chodził do zakładowego domu kultury, w zakładowym klubie sportowym miał szansę na rozwój zainteresowań sportowych. Władze Polski Ludowej zleciły przedsiębiorstwu zadania, które zgodnie z wiekową tradycją samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej były przynależne władzom lokalnym. Specyficzne rozumienie roli zakładu pracy w życiu pracownika sprawiło, że z punktu widzenia zadań politycznych władza osiągała cel podstawowy: pełną kontrolę nad obywatelem i jego życiem. Jednostka, pozbawiona inicjatywy, zdana na ofertę przedsiębiorstwa, w którym była zatrudniona, pozostawała bierna. To było zaprzeczenie modernizacji społecznej, chociaż za taką przez kręgi dygnitarzy PZPR była w tym czasie uznawana.

Wspólnota samorządowa

W trakcie obrad Okrągłego Stołu tzw. strona opozycyjna, między innymi prof. Michał Kulesza i prof. Jerzy Regulski, odrzuciła bez możliwości wprowadzania jakichkolwiek modernizacji narzucone w 1950 r. radzieckie rozwiązania

⁸ P.F. Drucker przestrzegał: „Firma nie jest domem, rodziną, religią, życiem ani przeznaczeniem jednostki i nie wolno jej nigdy pretendować do takiej roli”, cyt. za: L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009, s. 206.

w zakresie ustroju terenowych organów jednolitej władzy i administracji państwowej⁹. Tym gestem dano wyrażnie do zrozumienia, że tzw. „zależność od szlaku” i „modernizacja według instytucjonalizmu historycznego”¹⁰ w ówczesnych warunkach nie wchodziły w grę. Strona opozycyjna, podejmując tę radykalną decyzję, opowiedziała się za budową w Polsce samorządu terytorialnego w zasadzie od podstaw. Planowano wykreowanie tzw. samorządnej Polski¹¹. Sięgnięto do tradycji historycznej, która była wzorem do kreowania organów władzy lokalnej. Dużym ułatwieniem, jak podkreślał prof. Michał Kulesza, w budowie samorządowych gmin było to, że: „Struktura terytorialna Polski jest prawidłowa – w samorządzie lokalnym została ona oparta na naturalnych, tradycyjnych strukturach funkcjonalno-przestrzennych, z miastami różnej wielkości jako centrami lokalnymi; ich siatka ukształtowała się już w końcu XIX wieku”¹².

Tempo zmian w otoczeniu gospodarczym i społecznym zapoczątkowanych 5 kwietnia 1989 r. podpisaniem porozumień Okrągłego Stołu należy uznać za zawrotne. Polacy 4 czerwca 1989 r. uczestniczyli w częściowo wolnych wyborach parlamentarnych, 24 sierpnia 1989 r. powołany został rząd Tadeusza Mazowieckiego. W wygłoszonym 12 września 1989 r. exposé premier Tadeusz Mazowiecki podkreślił, że w Polsce Ludowej „znaczna część naszego społeczeństwa nie widziała [...] instytucji służącej narodowi”¹³. Deklarowana przez Tadeusza Mazowieckiego zmiana jakościowa, tzw. nowe otwarcie, polegać miała na oddaniu państwa w służbę społeczeństwu. Materialnym wyrazem tej koncepcji było zbudowanie w Polsce samorządu terytorialnego. Decyzje w tym zakresie premier Tadeusz Mazowiecki podjął szybko. Już 19 września 1989 r. prof. Jerzy Regulski otrzymał od premiera misję: „Domaga się Pan samorządu w Polsce – to

⁹ J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.

¹⁰ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998, s. 99.

¹¹ Pojęcie „samorządna Polska” zaczerpnąłem z tytułu publikacji prof. Jerzego Regulskiego; por. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005. Wspomnę, że w 1981 r. pierwszy kongres „Solidarności” przyjął program „Samorządnej Rzeczypospolitej”.

¹² M. Kulesza, *Państwo – obywatel – samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 13.

¹³ S. Kamosiński, *Polska lokalna w exposé polskich premierów (od Tadeusza Mazowieckiego do Jarosława Kaczyńskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 6.

proszę go zbudować”¹⁴. W kolejnym kroku Sejm przyjął ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, a 27 maja 1990 r. przeprowadzono pierwsze wolne wybory do rady gminy, organu stanowiącego samorządowej gminy. Był to początek reformy zmierzającej do decentralizacji władzy centralnej. Dostrzegano w niej przejaw modernizacji społecznej. Rządzący chcieli oddać władzę w tzw. ojczyznach lokalnych, czyli samorządowych gminach, w ręce ich mieszkańców. W dalszych krokach decentralizacyjnych 24 lipca 1998 r. parlament przyjął ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Obok samorządowych gmin utworzono samorządowe powiaty i regiony. Znaczącym przełomem w funkcjonowaniu organów władzy samorządowej na szczeblu gminy była ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Kolejne zmiany w zakresie ustroju samorządu terytorialnego zaszły w 2017 r. Parlament, nowelizując ustawę o samorządzie gminnym, wprowadził przepisy stanowiące, że wybierany przez pełnoletnich mieszkańców gminy organ wykonawczy w gminie (wójt, burmistrz, prezydent miasta) może sprawować władzę wyłącznie przez dwie następujące po sobie pięcioletnie kadencje. Wszystkie wdrażane zmiany prawa samorządowego potencjalnie tworzyły i tworzą warunki do zbudowania efektywnego i sprawnie działającego samorządu na szczeblu gminy, powiatu i województwa.

O prymarnym znaczeniu wyborów samorządowych z dnia 27 maja 1990 r. świadczyło to, że samorząd gminny został uznany za istotny składnik ustroju demokratycznego w Polsce. Ta instytucja jest impulsem modernizacji materialnej i niematerialnej (symbolicznej) przestrzeni lokalnej. Modernizacja materialna obejmuje nadrabianie zaległości cywilizacyjnych w rozwoju, np. w zakresie infrastruktury technicznej oraz rewitalizacji przestrzeni lokalnej. Modernizację symboliczną przestrzeni lokalnej postrzegano przez pryzmat zmiany mentalnej, której celem było i jest nadal stworzenie silnych, zintegrowanych, połączonych więziami lokalnymi społeczności lokalnych. To był dla wielu ówczesnych środowisk znaczący przełom cywilizacyjny. Prof. Michał Kulesza podkreślał w 2003 r., że „dziś samorząd jest jednym z ważniejszych czynników przemian cywilizacyjnych – rozwoju gospodarczego kraju, rewolucji edukacyjnej, a także czynnikiem umacniania tożsamości lokalnej i narodo-

¹⁴ J. Reguński, *Samorząd w III Rzeczypospolitej...*, s. 70.

wej. [...] Stwarza bezpieczeństwo życia zbiorowego w skali lokalnej. Jest czynnikiem demokracji i państwa obywatelskiego”¹⁵.

Modernizacyjną rolę samorządu lokalnego i społeczności lokalnej można postrzegać przez pryzmat wyzwolenia energii społecznej, rozumianej jako przedsiębiorczość publiczna. Ten ważny czynnik modernizacyjny w następujący sposób wyjaśniał prof. Michał Kulesza: „samorząd stanowi najważniejszą rozwiniętą formę przedsiębiorczości publicznej, jest swoistą firmą, która działa na rzecz członków wspólnoty, i jak każda firma musi dysponować stabilnym potencjałem ekonomicznym, społecznym i terytorialnym”¹⁶. Umacnianie trzech filarów stabilności samorządu terytorialnego: ekonomicznego, społecznego i terytorialnego, wymagało nie tylko upływu czasu, lecz przede wszystkim przekonania społeczności lokalnych mieszkających w gminach do tego, że samorząd terytorialny jest instytucją, która w pierwszej kolejności zaspokaja zbiorowe potrzeby publiczne społeczności lokalnej. Jest to podstawowe zadanie gminy, które ujęto w katalogu tzw. zadań własnych gminy. Otwarty charakter tego katalogu świadczy o stale zmieniających się potrzebach społeczności lokalnej.

Podstawowym wskaźnikiem obrazującym kształtowanie się odpowiedzialnej za swój los społeczności lokalnej jest jej udział w wyborach lokalnych. Jest to powinność mieszkańców gmin, której spełnienie stanowi pierwszy krok do integracji społeczności lokalnych wokół władzy lokalnej i do realizowanych przez nią celów.

Wola społeczności lokalnych, wyrażająca się w aktywnym uczestnictwie w wyborze władz lokalnych, nie osiągała i nie osiąga satysfakcjonującego poziomu. Frekwencja w wyborach lokalnych nie przekracza 50% uprawnionych. Postawa społeczności lokalnej wobec wyborów jest objawem niebezpiecznego zjawiska, które polega na dobrowolnym wykluczaniu się mieszkańców gminy z wpływu na kształt polityki lokalnej. Przyczyny tego wycofania są zróżnicowane. Można wskazać np. na tzw. upartyjnienie instytucji samorządu, który z założenia powinien być instytucją niezależną, apartyjną, zarządzaną przez wszystkich obywateli i ich prawomocnie wybranych, przy dużej frekwencji, przedstawicieli.

¹⁵ M. Kulesza, *Państwo i społeczeństwo. Polska u progu XXI wieku* [w:] *Cywilizacja u progu trzeciego tysiąclecia. Konstatacje i przestrogi*, red. M. Libicki, Poznań 2003, s. 44–45.

¹⁶ Tamże, s. 45.

Tabela 1. Średnia frekwencja wyborcza
w wyborach samorządowych w Polsce w latach 1990–2018

Rok	Frekwencja w odsetkach
1990	42,27
1994	33,78
1998	45,45
2002	44,23
2006	45,99
2010	47,32
2014	47,40
2018	48,83

Źródło: <http://danewyborcze.kbw.gov.pl/index217f.html?title> (dostęp: 20.10.2021).

Zapewne jedną z kolejnych przyczyn niskiej frekwencji w wyborach lokalnych jest poziom zaufania mieszkańców gmin do władz lokalnych. Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że w dekadzie 2010–2020 piął się on w górę. W 2010 r. 55% mieszkańców gminy ufało organom władzy lokalnej, a w 2020 r. już 74%. Rosnący poziom zaufania społecznego mieszkańców gminy do władzy lokalnej sprzyja kooperacji między ludźmi i instytucjami. Odwrotnie jest w przypadku, gdy jest on niski. W takim stanie wymusza on mnożenie skomplikowanych procedur kontroli i nadzoru¹⁷. Wzrost zaufania mieszkańców gmin do wybieranych przez siebie organów władzy ma zapewne wpływ na powolny, systematyczny, wzrost udziału tych mieszkańców w wyborach lokalnych. Można przyjąć, że uruchomiony został proces dojrzewiania społeczności gminnych do demokracji lokalnej, a to jest wyrazem modernizacji społecznej, której oczekiwano w 1990 r., gdy projektowano samorząd terytorialny na szczeblu gminy.

Tabela 2. Odsetek osób deklarujących zaufanie do instytucji publicznych
(wobec władz lokalnych miasta lub gminy) w latach 2010–2020

Wymiar	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Ogółem w odsetkach	55	58	60	64	65	74

Źródło: https://sdg.gov.pl/statistics_nat/16-1-b/ (dostęp: 20.10.2021).

¹⁷ J. Kochanowicz, *Polska w epoce nowoczesnego wzrostu gospodarczego* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010, s. 175.

Wybory samorządowe są też sprawdzianem dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego. Antoni Z. Kamiński przekonuje, że „wzmocnienie [społeczeństwa obywatelskiego – S.K.] nie jest zadaniem państwa, ale państwo powinno być tak zorganizowane, by nie utrudniać jego powstania i rozwoju. Demokratyczne państwo jest silną siłą społeczeństwa obywatelskiego”¹⁸. Otwarta w 1990 r. droga do tworzenia nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, jak pokazuje frekwencja w wyborach lokalnych, wymaga czasu na osiągnięcie zadowalającego stanu.

Richard Sennet, analizując proces kreowania instytucji w nowoczesnym zorganizowanym społeczeństwie, spostrzegł, że: „Kultura przedsiębiorstwa, podobnie jak każda kultura, zależy od tego, jak zwyczajni ludzie rozumieją daną instytucję, a nie od tego, jakie interpretacje narzucają ci na szczyt”¹⁹. Te wskazówki są pomocne w wyjaśnianiu tego, że z jednej strony obserwujemy wzrost woli dużej części mieszkańców gminy do wzięcia udziału w wyborach lokalnych, a z drugiej strony widoczna jest niechęć tych samych mieszkańców do włączania się dobrowolnie w proces samoorganizacji społeczeństwa. Mieszkańcy gminy w stopniu niezadowalającym angażują się w aktywną działalność w organizacjach społecznych, towarzystwach samopomocy i innych grupach lokalnych. Odsetek osób zaangażowanych w tę działalność waha się, według różnych ustaleń, od 10 do 20%²⁰ ogółu mieszkańców. Większą aktywność obserwuje się w tym zakresie w społecznościach wiejskich, mniejszą w miastach. Przedstawiciele społeczności wiejskich zrzeszają się w organizacjach społecznych chętniej, często ze względu na dziedziczenie przynależności np. do ochotniczych straży pożarnych, koła gospodyń wiejskich czy organizacji o charakterze religijnym. Należy zwrócić uwagę, że modernizacja społeczna na szczeblu lokalnym wymaga intensywnego zaangażowania się obywateli, mieszkańców wspólnot lokalnych/gminnych w twórczy rozwój lokalnych organizacji społecznych, które wzbogacają tkankę społeczeństwa obywatelskiego²¹. Piotr Sztompka trafnie wskazał, że zaufanie spo-

¹⁸ A.Z. Kamiński, *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później* [w:] *Modernizacja Polski...*, s. 325.

¹⁹ R. Sennet, *Kultura nowego kapitalizmu*, Warszawa 2010, s. 58.

²⁰ G. Kula, *Od czego zależy sukces samorządu lokalnego?* [w:] *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Warszawa 2009, s. 49.

²¹ G. Grzelak, B. Jałowiecki, *Siły lokalne i regionalne* [w:] *Modernizacja Polski...*, s. 515.

łeczne „tworzy się, kiedy ludzie mają szansę spontanicznego, oddolnego współuczestnictwa w zadaniach, które sami przed sobą stawiają. Nic lepiej nie uczy postawy zaufania do innych niż uczestnictwo w stowarzyszeniach o charakterze charytatywnym, pomocowym, dyskusyjnym albo powstałych dla załatwienia jakiejś konkretnej lokalnej sprawy”²². Budowanie na poziomie lokalnym opartego na zaufaniu społeczeństwa obywatelskiego nie może się odbywać, jak zauważał Jacek Kuroń, poprzez „wyłaszczanie społeczeństwa z inicjatywy, informacji, decyzji”²³, ale poprzez oddanie przez państwo tego pola społeczeństwu. W tym należy dostrzec podstawową zasadę partycypacji społecznej w zarządzaniu lokalnym.

Sens partycypacji obywatelskiej prof. Giovanni Sartori widzi w tym, że „Uczestnictwo, właściwie i sensownie rozumiane, polega na osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się. Uczestnictwo nie jest więc prozaicznym byciem częścią czegoś, a tym bardziej nie chcianym przymusowym włączeniem do czegoś. Uczestnictwo to ruch samoistny, dokładne przeciwieństwo bycia włączonym w ruch (z cudzej woli), czyli przeciwieństwo zmobilizowania”²⁴. Należy podkreślić jeszcze jedną ważną dla naszych rozważań uwagę: „uczestnictwo stanowi istotę mikrodemokracji [...] i stwarza infrastrukturę niezbędną dla całej superstruktury, tzn. dla ustroju demokratycznego”²⁵.

Mikrodemokracja najpełniej wyraża się w partycypacji społeczności lokalnej, np. mieszkańców ulicy, sołectwa, dzielnicy czy całej gminy. Stanowi ona dowód modernizacji społecznej, której efektem jest dobrowolnie włączająca się w załatwianie swoich spraw społeczność lokalna. To najbardziej efektywna forma zarządzania na poziomie lokalnym. Pozwala ona na rozwiązywanie dzięki pomysłom bezpośrednio zainteresowanych mieszkańców i bezinteresownej ich pracy na rzecz środowiska lokalnego codziennych problemów i potrzeb tego środowiska. Tę formę zarządzania ułatwia istnienie w mikroobszarze sieci specyficznych więzi międzyludzkie, które powstają na gruncie podobieństwa sytuacji, w której ludzie mieszkają i pracują.

²² *Państwo pasażerów na gapę*, wywiad z prof. Piotrem Sztompką przeprowadzony przez K. Janowską i P. Mucharskiego, „Gazeta Wyborcza” z 10–11.02.2007, s. 16.

²³ J. Kuroń, dz. cyt., s. 17.

²⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 148.

²⁵ Tamże, s. 149.

Podłożem, na którym wyrosła partycypacja obywatelska, jest lokalizm. Kojarzy się on z pojęciem „ojczyzna lokalna”, a punktem wyjścia dla lokalizmu i partycypacji staje się „egoistyczny interes obrony pewnego terytorium”²⁶ utożsamianego z interesem lokalnym. Należy zwrócić uwagę, że dla aktywnych jednostek, dla których ważne jest twórcze działanie na rzecz środowiska lokalnego, liczy się podjęcie decyzji w określonej chwili, postrzeganej przez pryzmat „tu i teraz”²⁷. Partycypująca społeczność lokalna daje władzy lokalnej dodatkowe źródło informacji i opinii o potrzebach lokalnych, podpowiada rozwiązania, pomaga w podejmowaniu decyzji mających służyć ich realizacji, wytycza nowe cele. Wpływa ona także na poszerzanie skali aktywności mieszkańców, ponieważ zmieniająca się i modernizująca przestrzeń lokalna dzięki projektom samych zainteresowanych daje im poczucie satysfakcji i spełnienia.

Szczególną formą partycypacji obywatelskiej jest budżet obywatelski, zwany również partycypacyjnym. Pojęcie to definiuje się jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych”²⁸. Pierwsze propozycje ustanowienia budżetu obywatelskiego w polskich miastach pojawiły się spontanicznie. Taką formę miały budżety obywatelskie realizowane w latach 2011–2019. Budżet partycypacyjny, mocą ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁹, ma rangę przepisu prawa. Znowelizowana ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w artykule 5a pkt 3 oraz pkt 4 stanowi, że mieszkańcy corocznie decydują o wydatkowaniu części budżetu gminy. Zadania do wykonania w ramach budżetu partycypacyjnego są wskazywane przez mieszkańców danej gminy. Muszą być one zgodne z przepisami prawa. Wysokość budżetu partycypacyjnego, jak podaje M. Błaszak, jest zazwyczaj na poziomie ok. 1–2% całego budżetu jednostki samorządowej. Miasta na prawach powiatu mogą określić poziom budżetu obywa-

²⁶ K. Nawratek, *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Warszawa 2012, s. 16–17.

²⁷ N. Waloch, *Nic o nas bez nas*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 53(7478).

²⁸ Cyt. za: M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, R. LXXXI, nr 3, s. 204.

²⁹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r., DzU 2018, poz. 140.

telskiego w wysokości 0,5%. Zdaniem cytowanej autorki próg ten nie jest zbyt wygórowany, o ile nie niski³⁰.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku w czerwcu 2019 r. określiła budżet obywatelski jako „jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się w ciągu ostatnich lat instytucji demokracji partycypacyjnej. Staje się coraz ważniejszym narzędziem polityki rozwoju polskich miast. Jest częścią debaty publicznej na temat roli mieszkańców w rozwoju lokalnym i budowania kapitału społecznego w samorządach lokalnych. W wymiarze aplikacyjnym budżet obywatelski pozwala na częściowe uspołecznienie polityki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto pełni ważną rolę w edukacji obywatelskiej. Wzrost świadomości samostanowienia przez mieszkańców przynosi realne zmiany podnoszące jakość i komfort życia w mieście”³¹.

Po raz pierwszy na eksperyment z wprowadzeniem budżetu obywatelskiego zdecydował się w 2011 r. Sopot. Inicjatywa ta szybko zyskała zwolenników również w innych miastach. W Bydgoszczy pierwsza edycja ruszyła w 2012 r. Budżet obywatelski przyjął w tym mieście formę programu 5/6. Zasada projektu 5/6 polegała na tym, że corocznie na cel budżetu obywatelskiego władze miasta przeznaczają kwotę 5 mln zł. Zakłada się, że będzie ona rozdzielana proporcjonalnie do liczby mieszkańców w sześciu okręgach wyborczych, na które podzielona jest Bydgoszcz. Wzrost zainteresowania mieszkańców miast budżetem obywatelskim odnotowano także w innych ośrodkach Polski, w których ten budżet wprowadzono. W 2018 r. budżet partycypacyjny wdrożyło szesnaście miast wojewódzkich w Polsce. Ogółem mieszkańcy tych ośrodków dysponowali kwotą 261 mln zł³².

Budżet partycypacyjny stał się impulsem do tworzenia się spontanicznych miejskich ruchów obywatelskich. Były to np. poznański ruch społeczny „Prawo do Miasta”, katowicki ruch „Napraw Sobie Miasto”. W Krakowie powstała Fundacja Napraw Sobie Miasto. Podobny charakter ma inicjatywa utworzona w Warszawie. Na tej samej zasadzie działają te ruchy również w mniejszych ośrodkach. W Kędzierzynie-Koźlu powstała Fundacja Wiedzieć Więcej, a w Rybniku Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych³³.

³⁰ M. Błaszak, dz. cyt., s. 204.

³¹ Cyt. za: A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020, s. 14.

³² A. Krasnowolski, dz. cyt., s. 14.

³³ Tamże, s. 13.

Ważnym krokiem polskiego parlamentu w kierunku wspierania aktywności społeczności lokalnej mieszkającej na wsi było przyjęcie ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim³⁴. Ten akt prawa został zastąpiony ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim³⁵. Intencją ustawodawcy jest danie mieszkańcom sołectw realnej szansy samorządzenia i decydowania o własnych sprawach poprzez partycypowanie. Wzmocniono tym krokiem mikrodemokrację. Ustawodawca w artykule 2 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. stanowi, że rada gminy, jako organ uchwałodawczy w gminie, rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo jej nie wyraża na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym sołectwu środków z funduszu jest złożenie do organu wykonawczego gminy przez zainteresowaną jednostkę pomocniczą stosownego wniosku. Zawiera on opis oraz uzasadnienie zadań, które sołectwo zamierza zrealizować, wydając te środki. W założeniu ustawodawcy fundusz sołecki ma przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mikrospołeczności wiejskich mieszkających w jednostkach pomocniczych. Przyjmuje się, że fundusz sołecki dookreśla potrzeby społeczne mieszkańców na poziomie mikrowspólnoty. Jest to bardzo dobre narzędzie służące integracji mieszkańców i wspierające umacnianie więzi lokalnych. Pozyskane środki z funduszu sołeckiego beneficjent może przeznaczyć na remonty dróg, chodników, budowę placów zabaw dla dzieci czy festyny integrujące mieszkańców, np. dzień dziecka, dzień seniora itp. Spotyka się finansowanie z funduszu sołeckiego wyposażenia świetlic wiejskich w sprzęt gospodarstwa domowego, np. kuchnie, zestawy garnków, zastawy stołowe czy stoły do tenisa stołowego, bilard itp.

Śledząc frekwencję podczas zebrań sołeckich, w trakcie których prowadzi się dyskusję na temat wykorzystania środków pieniężnych z funduszu sołeckiego, można odnieść wrażenie, że modernizacja świadomości społecznej nie nastąpiła. Jest ona bardzo niska. W sołectwie Siedliska w gminie wiejskiej Zamość w zebraniu sołeckim 6 września 2020 r. na 559 uprawnionych uczestniczyło zaledwie 17 osób³⁶. W gminie Dygowo w powiecie kołobrzeskim

³⁴ Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r., DzU 2010, nr 217, poz. 1427.

³⁵ Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r., DzU 2014, poz. 301.

³⁶ *Fundusz Sołecki. Zebranie wiejskie w Siedliskach z bardzo niską frekwencją*, <https://wokolzamoscia.pl/fundusz-solecki-zebranie-wiejskie-w-siedliskach-z-bardzo-niska-frekwencja-v-i-d-e-o/> (dostęp: 20.10.2021).

w województwie zachodniopomorskim w 2019 r. frekwencja w czasie zebrań sołeckich w poszczególnych jednostkach pomocniczych tej gminy osiągnęła dużą rozpiętość. W sołectwie Stramniczka, w którym odnotowano najwyższą frekwencję, wyniosła 63,83% (uprawnionych 47 osób, obecnych 30 osób), a w największym sołectwie gminy Dygowo zaledwie 5,43% (uprawnionych 1344, obecnych 73 mieszkańców)³⁷.

Największą trudnością w realizacji funduszu sołeckiego jako formy partycypacji obywatelskiej jest wola samodzielnego włączania się mieszkańców jednostek pomocniczych w proces zarządzania lokalnego. Niska frekwencja na zebraniach sołeckich jest przyczyną tego, że w praktyce mieszkańcy sołectwa oddają inicjatywę w zakresie decydowania o wydatkowaniu środków z funduszu sołeckiego w ręce niewielkiej grupy aktywnych. Otwarte pozostaje pytanie, jakie przyczyny leżą u podstaw tej niskiej frekwencji mieszkańców sołectw w zebraniach. Czy jest to obojętność na problemy otoczenia? Interesujące jest to, że mieszkańcy wsi, w których wszyscy się znają i utyskują na niedogodności przestrzeni lokalnej, nie chcą wspólnie decydować o tym, jak tę przestrzeń zmieniać i jak podnieść jej jakość i użyteczność. Wydaje się, że ta postawa nie wynika nawet z lenistwa, a raczej jest zapisana w mentalności społecznej i trudno ją zmienić. Siła instytucji nieformalnych w zakresie długiego trwania przyzwyczajęń społecznych, polegająca na niedocenianiu przez obywateli wagi i znaczenia własnego głosu, jest ogromna. Ten ład spontaniczny, oparty na zwyczaju, zasadach moralnych i tradycji, zmienia się bardzo wolno³⁸. Zmiana kulturowa przebiega wolniej niż zmiana w instytucjach formalnych. Próby przyspieszenia tego procesu za pomocą rozwiązań legislacyjnych szybko tej sytuacji nie zmieniają. W tym należy upatrywać kolizji norm prawnych (ładu stanowionego) z normami wynikającymi z przyzwyczajęń społecznych i tradycji (ładu spontanicznego).

Wzmacnianie integracji społeczności lokalnej gmin wiejskich i małych miast dokonuje się za sprawą lokalnych grup działania. Cechą charaktery-

³⁷ *Frekwencja zebrań wiejskich w gminie Dygowo. Statystyka (tabela)*, <https://gmina.dygowo.pl/index.php/informacje/ug-dygowo/2865-frekwencja-zebran-wiejskich-w-gminie-dygowo-statystyka-tabela> (dostęp: 20.10.2021).

³⁸ Schemat Williamsona: Poziomy analizy ekonomicznej z perspektywy instytucjonalnej, cytuję za: J. Godłów-Legiędź, *Polska transformacja w świetle sporów o rynek, sprawiedliwość i ekonomię*, Łódź 2020, s. 100.

styczną tych stowarzyszeń jest porozumienie sektora publicznego, sektora przedsiębiorców oraz sektora organizacji pozarządowych. Lokalne grupy działania, poprzez wykorzystanie miejscowych zasobów naturalnych środowiska przyrodniczego oraz pozostałości kultury materialnej i spuścizny niematerialnej (kultury ludowej i tradycji małomiasteczkowej), inicjują zmiany jakości przestrzeni jednostek terytorialnych, postrzeganej jako produkt lokalny o charakterze materialnym i niematerialnym. Umożliwiają one umacnianie się kapitału społecznego i tym samym sprzyjają modernizacji społecznej. W województwie kujawsko-pomorskim działają, między innymi, następujące lokalne grupy działania: Ziemia Gotyku. Fundacja – Lokalna Grupa Działania, Lokalna Grupa Działania Razem dla Powiatu Radziejowskiego, Lokalna Grupa Działania Czarnoziem na Soli, Lokalna Grupa Działania Partnerstwo dla Krajny i Pałuk, Lokalna Grupa Działania Dorzecza Zgłowiączki.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że społeczności lokalne potrafią skutecznie zorganizować się, aby osiągnąć doraźnie wyznaczony cel. Znanie jest zachowanie określane mianem NIMBY (Not In My Back Yard), oznaczające bunt społeczności lokalnych przeciwko decyzjom czy planom rządu albo władzy lokalnej, w obronie „własnego podwórka”. Gdy te decyzje godzą w interes lokalny, obserwujemy bunt i sprzeciw społeczności lokalnej.

Zakończenie

Jednym z warunków modernizacji społecznej zapoczątkowanej w Polsce po 1989 r. jest wykreowanie silnych społeczności lokalnych, które będąc podmiotem inicjującym zmiany w przestrzeni lokalnej i wskazując potrzeby lokalne, realizują się poprzez partycypację obywatelską w zarządzaniu lokalnym. Ustawodawca dał społeczności gminnej mocą ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym prawo do rozstrzygania swoich spraw bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych w wolnych wyborach organów gminy. Tym samym ustawodawca zaufał społeczności lokalnej/gminnej, powierzając jej prawo do rozwiązywania swoich problemów. W ten sposób buduje się podmiotowość społeczności lokalnej³⁹, której cechą jest sprawne i efektywne

³⁹ Więcej na ten temat: K. Kajdanek, *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12.

posługiwanie się władzą, którą ona dysponuje. Przykład Polski pokazuje, że budowa podmiotowości społeczności lokalnej wymaga czasu. Niezbędne jest stopniowe odchodzenie od nawarstwiających się przez wieki lokalnych tradycji ujętych w kulturze społeczności lokalnej. Zmiana instytucjonalna, która zaszła w Polsce po 1989 r., szybko przebiegła w sferze instytucji formalnych, wolniejsze tempo dotyczy jednak instytucji nieformalnych. Na tę transformację potrzeba czasu, a ona jest często warunkiem przyspieszenia modernizacji społecznej. Nie sprzyja temu procesowi również to, że kompleksowe zaspokojenie podstawowych potrzeb, jak się okazuje z praktyki życia codziennego, nie zależy wyłącznie od władz lokalnych, ale i od polityki państwa. Michał Kulesza zauważył w roku 2007: „Obecna sytuacja, w której samorząd otrzymuje coraz więcej zadań, kompetencji i odpowiedzialności, ale bez wystarczających pieniędzy na ich realizację, jest dłużej nie do utrzymania – już obecnie w Polsce lokalnej trwa narastający kryzys w sferze oświaty, pomocy społecznej, drogownictwa”⁴⁰.

Źródła i literatura

- Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, R. LXXXI, nr 3.
- Frekwencja zebrań wiejskich w gminie Dygowo. Statystyka (tabela)*, <https://gmina.dygowo.pl/index.php/informacje/ug-dygowo/2865-frekwencja-zebran-wiejskich-w-gminie-dygowo-statystyka-tabela> (dostęp: 20.10.2021).
- Fundusz Sołecki. Zebranie wiejskie w Siedliskach z bardzo niską frekwencją*, <https://wokolzamoscia.pl/fundusz-solecki-zebranie-wiejskie-w-siedliskach-z-bardzo-niska-frekwencja-v-i-d-e-o/> (dostęp: 20.10.2021).
- Godłów-Legiędź J., *Polska transformacja w świetle sporów o rynek, sprawiedliwość i ekonomię*, Łódź 2020.
- Grzelak G., Jałowiecki B., *Siły lokalne i regionalne* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009.
- KajdaneK K., *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12.

⁴⁰ M. Kulesza, *Państwo – obywatel – samorząd...*, s. 12.

- Kamiński A.Z., *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Kamosiński S., *Polska lokalna w expose polskich premierów (od Tadeusza Mazowieckiego do Jarosława Kaczyńskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Kochanowicz J., *Polska w epoce nowoczesnego wzrostu gospodarczego* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., DzU 1976, nr 7, poz. 36.
- Krasnowolski A., *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020.
- Kula G., *Od czego zależy sukces samorządu lokalnego?* [w:] *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Warszawa 2009.
- Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.
- Kulesza M., *Państwo – obywatel – samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.
- Kulesza M., *Państwo i społeczeństwo. Polska u progu XXI wieku* [w:] *Cywilizacja u progu trzeciego tysiąclecia. Konstatacje i przestrogi*, red. M. Libicki, Poznań 2003.
- Kuroń J., *Notatki o samorządzie*, „Głos. Niezależny Miesięcznik Społeczno-Polityczny” 1980, nr 1.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998.
- Nawratak K., *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Warszawa 2012.
- Państwo pasażerów na gapę*, wywiad z prof. Piotrem Sztompką przeprowadzony przez K. Janowską i P. Mucharskiego, „Gazeta Wyborcza” z 10–11.02.2007.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Sennet R., *Kultura nowego kapitalizmu*, Warszawa 2010.
- Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r., DzU 2010, nr 217, poz. 1427.
- Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r., DzU 2014, poz. 301.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r., DzU 2018, poz. 140.
- Waloch N., *Nic o nas bez nas*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 53(7478).
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

**Residents of the commune as a self-governing community?
Participation, local values and integration of residents
as example of social modernization after the year 1988**

Summary

The research problem in this paper is an attempt to answer the question whether the process of formation of a self-governing community, to which belong residents of the commune able to self-govern, may be considered complete. Besides, relating to the question mark in the title here above, the paper is to determine whether local communities act effectively and apply their direct or indirect impact tools on the local development process. The specified research problem seems to be justified, as 31 years have passed since the Act on Commune Self-Government was adopted on 8th March 1990. The decision taken up during the Round Table Talks concerning formation of local self-governments was a great modernization impulse that awakened endogenous factors of local development. That allowed to increase energy of commune residents and their local leaders to create a common system of local values, to strengthen local bonds and to build self-governing communities.

Key words: local self-government, commune, local elections, citizen's participation, self-governing community

Ewolucja instrumentów zaangażowania obywatelskiego

Wstęp

Pojęcie zaangażowania obywatelskiego jest pojemną kategorią, która lepiej oddaje specyfikę instrumentów włączania obywateli w sprawy publiczne na szczeblu lokalnym niż znacznie bardziej rozpowszechniona partycypacja. Wprawdzie partycypacja jest współcześnie szeroko rozumiana i wykracza daleko poza pierwotnie przyjęte znaczenie, które zakładało, że uczestnictwo obywateli w sprawach publicznych jest związane z przekazywaniem obywatelom pewnego zakresu władzy i tym samym mają oni bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje¹, niemniej zaangażowanie obywatelskie wydaje się terminem właściwym w odniesieniu do mechanizmów lokalnego uczestnictwa, które w ostatnich latach stają się w Polsce coraz bardziej popularne, a trudno jednoznacznie przypisać im naturę partycypacyjną czy deliberacyjną².

W niniejszym tekście prezentowana jest ewolucja wybranych instrumentów zaangażowania obywatelskiego wykorzystywanych na szczeblu lokalnym (w gminach) od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Autorka odwołuje się do instrumentów, które zostały uregulowane w ustawach. Pomija przy tym szereg narzędzi pozwalających na oddolne inicjatywy społeczne czy niezwykle popularne w ostatnich latach tzw. innowacje demokratyczne, które również

¹ C. Pateman, *Participatory democracy revisited*, „Perspectives on Politics” 2012, nr 10(1), s. 7–19; por. S. Verba, *Democratic Participation*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1967, nr 373, s. 58–59.

² S. Elstub, O. Escobar, *Defining and typologising democratic innovations* [w:] *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, red. S. Elstub, O. Escobar, Cheltenham, Northampton 2019, s. 11–31.

podlegały zmianom i przeobrażeniom³. Z uwagi na wielość form, a także ich zróżnicowanie nie jest możliwe omówienie tu wszystkich rozwiązań. Przedstawiane są wyłącznie zmiany dotyczące mechanizmów zakorzenionych w polskim porządku prawnym, sformalizowanych i zinstytucjonalizowanych. Głównym celem zaś jest prześledzenie zmian regulacji prawnych, jakie dokonały się na przestrzeni trzech dekad w zakresie instrumentów zaangażowania obywatelskiego.

Ewolucję mechanizmów zaangażowania obywatelskiego autorka omawia w trzech etapach, a opis poprzedza odwołaniem się do ogólnego poziomu aktywności publicznej obywateli oraz ich poczucia wpływu na sprawy publiczne. Instytucjonalizacja prawna mechanizmów zaangażowania obywatelskiego w założeniu miała być odpowiedzią na nikłe zainteresowanie obywateli sferą polityki oraz sprawami publicznymi, w tym najbliższego otoczenia. Czy rzeczywiście wdrażane odgórnie mechanizmy są rozwiązaniem problemu nikłego zaangażowania obywateli?

Niniejszy tekst powstał na podstawie aktów normatywnych, literatury przedmiotu, a także danych zastanych dotyczących aktywności publicznej Polaków. Autorka odwołuje się również do ogólnopolskich badań oraz dostępnych raportów ewaluacyjnych dotyczących stosowania poszczególnych instrumentów. Celem artykułu jest nie tyle ocena efektywności wdrażania mechanizmów zaangażowania obywatelskiego, bowiem ta wymaga odwołania się do pogłębionych badań empirycznych, ile prześledzenie kolejnych etapów kształtowania się narzędzi, które – przynajmniej teoretycznie – pozwalają angażować się obywatelom w sprawy publiczne.

Aktywność obywateli i zaangażowanie w sprawy publiczne

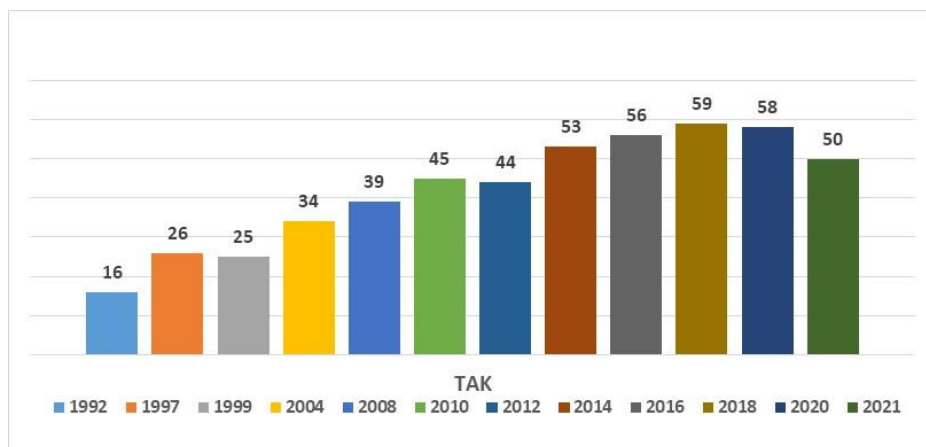
Bierność obywateli, brak zainteresowania sprawami publicznymi oraz niska świadomość zachodzących procesów społecznych i politycznych są podkreślane w literaturze zarówno polskiej, jak i zagranicznej od lat⁴. Wśród przyczyn tej biernej postawy badacze wskazują m.in. rozczarowanie demokracją

³ Tamże.

⁴ Zob. K. Jasiecki, *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 3(7), s. 107.

przedstawicielską, ale i formami demokracji bezpośredniej, które *de facto* pozwalają na zaangażowanie obywateli sporadycznie, najczęściej przy okazji wyborów. Do innych przyczyn można zaliczyć brak czasu, indywidualizm, egoizm, brak poczucia wspólnotowości i przekonania o potrzebie działania na rzecz wspólnoty. Jeszcze inne to niedostrzeganie efektów dotychczasowych działań obywatelskich oraz brak wiary, że podejmowane inicjatywy mogą mieć wpływ na decyzje władz⁵. Bywa, że instrumenty uczestnictwa są traktowane jako narzędzie promocji władz lokalnych bądź obowiązek, który należy zrealizować, choć nikomu szczególnie nie jest potrzebny⁶.

Z badań przeprowadzonych przez CBOS wynika, że na przestrzeni ostatnich trzech dekad systematycznie zwiększało się przekonanie obywateli, że mają wpływ na sprawy dotyczące ich najbliższego otoczenia (wykres 1).



Wykres 1. Poczucie wpływu obywateli na sprawy miasta/gminy [w %] w wybranych latach

Źródło: *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne. Komunikat z badań nr 56/2021*, red. M. Feliksiak, CBOS Warszawa 2021, s. 4.

Poczucie wpływu na sytuację dotyczyło tylko najbliższego otoczenia, a więc miasta bądź zamieszkiwanej gminy. Wynika to z możliwości bezpo-

⁵ P. Parvin, *Democracy without Participation: A New Politics for a Disengaged Era*, "Res Publica" 2018, 24, s. 31–52, <https://doi.org/10.1007/s11158-017-9382-1>.

⁶ K. Noworól, *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020, s. 76.

średniego kontaktu z władzami, ale i interesów obywateli oraz ich potrzeb, które przede wszystkim są realizowane przez władze lokalne⁷. Jednocześnie zmniejszył się odsetek osób deklarujących, że nie mają poczucia wpływu na sprawy lokalne. Choć tu należy wskazać, że od 2010 r. sytuacja jest stabilna i średnio około 40% badanych obywateli deklaruje brak poczucia wpływu na sprawy najbliższego otoczenia. Jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku było to aż 79%⁸. Dla porównania mniej obywateli jest przekonanych o poczuciu wpływu na sprawy całego państwa. Przykładowo w 1992 r. tuż po zmianach systemowych poczucie wpływu deklarowało jedynie 2% obywateli, zaś w 2020 r. – 39% badanych⁹.

Deklarowane poczucie wpływu na sprawy najbliższego otoczenia pozwalałoby przypuszczać, że obywatele korzystają z dostępnych im form zaangażowania w sprawy publiczne. Tymczasem nie potwierdzają tego wyniki badań CBOS dotyczące zaangażowania Polaków na rzecz społeczności lokalnej¹⁰. Zainteresowanie sprawami własnej gminy (miasta) deklarowało w 2018 r. 76% badanych przez CBOS. Zainteresowanie jest powiązane z sytuacją społeczno-ekonomiczną badanych. Najczęściej sprawami publicznymi interesują się osoby lepiej wykształcone, posiadające dobrą sytuację materialną i zamieszkujące obszary miejskie (średniej wielkości miasta)¹¹. Z badań CBOS wynika, że obywatele nie są zadowoleni ze sposobów upowszechniania informacji na temat gminy (miasta), którą zamieszkują. Zadowolenie z przekazywania informacji wyraziło 54% badanych, przy czym były to w większości osoby wykształcone¹². Dla tej grupy dotarcie do informacji mogło stanowić mniejszy problem niż dla osób słabiej wykształconych czy starszych. Pomimo coraz większej powszechności Internetu i wykorzystywania nowych narzędzi do kontaktów z obywatelem

⁷ Por. I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012, s. 49–50.

⁸ *Poczucie wpływu obywateli...*, s. 3.

⁹ Tamże, s. 1.

¹⁰ *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej. Komunikat z badań, nr 74/2018*, oprac. R. Boguszewski, CBOS Warszawa 2018, s. 1.

¹¹ Tamże, s. 1–2. Por. H. Podedworna, *Aktywizacja, partycypacja, współpraca: blaski i cienie*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2013, nr 44, s. 17.

¹² Tamże, s. 2.

mi w jednostkach samorządowych¹³ mieszkańcy nadal czerpią informacje z tradycyjnych źródeł, jak lokalna prasa (42%) czy najbliższe otoczenie – sąsiedzi, rodzina, znajomi (38%). Strony internetowe urzędów oraz portale i fora pozwalające na kontakt z władzami i urzędnikami są wykorzystywane przez odpowiednio 23% i 27% badanych. Niewielkie znaczenie w przekazywaniu informacji wydają się mieć posiedzenia rady gminy (4%) czy bezpośredni kontakt z urzędnikami (5%)¹⁴. Warto jednak zauważyć, że w badaniu CBOS nie uwzględniono wielkości jednostek terytorialnych. Bezpośredni kontakt z urzędnikami oraz władzami gminy jest istotnym źródłem informacji w przypadku niewielkich jednostek, zwłaszcza gmin wiejskich¹⁵.

Jeżeli chodzi o bezpośrednie zaangażowanie się obywateli w sprawy najbliższego otoczenia, to należy stwierdzić, że w 2018 r. 56% badanych przyznało, że nigdy nie uczestniczyło w spotkaniu rady gminy czy dzielnicy, które dotyczyłoby kwestii rozwoju jednostki terytorialnej¹⁶. Można zatem przyjąć, że połowa badanych nie brała udziału w konsultacjach, które odbywały się w formie bezpośredniej. Nie wyklucza to udziału w konsultacjach online czy korzystania z innych narzędzi (platform) pozwalających na wyrażenie własnego stanowiska w sprawach dotyczących jednostki, jednak respondenci zapytani o doświadczenia uczestnictwa w ciągu ostatnich dwóch lat (poprzedzających badanie) również nie deklarowali większego zaangażowania w sprawy publiczne (wykres 2)¹⁷.

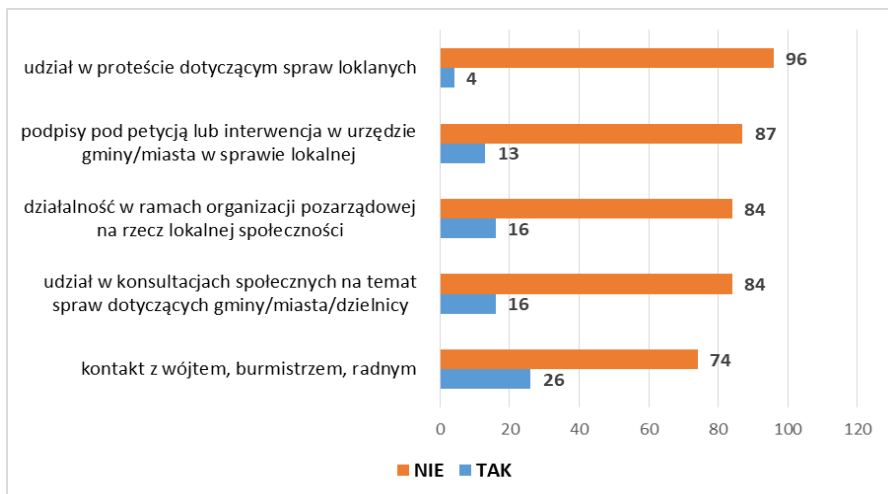
¹³ K. Nowak, *Wykorzystanie narzędzi komunikowania internetowego w gminach województwa małopolskiego*, Kraków 2020, s. 185–201. Patrz także: *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019*, Główny Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa–Szczecin 2019.

¹⁴ *Zaangażowanie Polaków na rzecz...*, s. 1.

¹⁵ A. Kołomycew, *Institutionalisation and implementation of the selected participatory instruments. The case of Poland*, „*Studia Politologiczne*” 2020, vol. 57, s. 125, DOI: 10.33896/SPolit.2020.57.7.

¹⁶ *Zaangażowanie Polaków na rzecz...*, s. 7.

¹⁷ W badaniu CBOS pytano także o inne formy zaangażowania społecznego, jak udział w spotkaniach wspólnoty mieszkaniowej, udział w akcjach społecznych, lokalnej parafii czy akcjach protestacyjnych. Szerzej: *Zaangażowanie Polaków na rzecz...*, s. 9.



Wykres 2. Formy zaangażowania społeczności lokalnej

Źródło: *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej, Komunikat z badań, nr 74/2018*, oprac. R. Boguszewski, CBOS Warszawa 2018, s. 9.

Instrumenty zaangażowania obywatelskiego – etap instytucjonalizacji społecznej

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku były burzliwym okresem, jeżeli chodzi o kształtowanie się systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Pierwszym aktem normatywnym, który stworzył podstawy do angażowania obywateli w sprawy publiczne, była ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.¹⁸ I choć ustawa ta jest obecnie podstawowym aktem normatywnym regulującym znaczną liczbę instrumentów zaangażowania obywatelskiego, to przepisy wprowadzone w 1990 r. były bardzo ogólnikowe i właściwie trudno w nich szukać odniesień do zaangażowania obywatelskiego. Ustawodawca nie uwzględnił rozwiązań dotyczących informowania mieszkańców, konsultowania z nimi spraw publicznych czy sposobów informowania ich o sytuacji jednostki. Artykułem 12 ust. 1 ustawodawca wprowadził na szczeblu gminnym referendum, które zasadniczo zaliczane jest do form demokracji bezpośredniej, a nie partycypacyjnej, choć specyfika tego mechanizmu podlegała na

¹⁸ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU nr 16, poz. 95 (pierwotny tytuł: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym).

przestrzeni lat zmianom nie tylko w Polsce, ale i w innych państwach, ewoluując w kierunku rozwiązania o charakterze konsultacyjnym, a nie wiążącym¹⁹. Niemniej to właśnie referendum lokalne było jedynym w tym czasie zinstytucjonalizowanym narzędziem pozwalającym mieszkańcom jednostek terytorialnych wypowiadać się w istotnych dla wspólnoty sprawach. Zakres stosowania referendum był zawężony do samoopodatkowania mieszkańców i odwołania rady gminy przed upływem kadencji (art. 12 ust. 1) oraz innych ważnych spraw dla danej gminy (art. 12 ust. 2). Stosowanie tego mechanizmu zostało obwarowane dość wysokimi progami zarówno na etapie wnioskowania, jak i frekwencji, co w połączeniu z wysokimi kosztami i problemami organizacyjnymi oraz brakiem doświadczenia członków wspólnot lokalnych w stosowaniu tego typu narzędzi spowodowało, że na początku lat dziewięćdziesiątych było sporadycznie stosowane²⁰.

Brak sformalizowania mechanizmów angażowania obywateli w sprawy publiczne nie oznaczał, że członkowie wspólnot lokalnych pozostawali zupełnie bierni. Różne formy aktywności zaczęły być stosowane w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w zależności od potrzeb, możliwości i specyfiki poszczególnych jednostek. Niewątpliwie brak podstaw prawnych przełożył się na różnicowanie rozwiązań i odmienne podejście do włączania obywateli w sprawy publiczne, które wypracowano w poszczególnych jednostkach samorządowych. Jednym z pierwszych rozwiązań były rady społeczne, zwłaszcza rady młodzieżowe, a później rady seniorów. Pierwsza rada młodzieżowa powstała już w 1990 r. na mocy uchwały Rady Miasta Częstochowy²¹. Podstawy

¹⁹ Szerzej: T. Schiller, *Local referendums: A comparative assessment of forms and practice* [w:] *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, red. L. Morel, M. Qvortrup, London. Zob. także: B. Folkestad, J.E. Klausen, J. Saglie, S.B. Segard, *When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway*, "International Political Science Review" 2021, nr 42(2), s. 213–228, <https://doi.org/10.1177/0192512119881810>.

²⁰ P. Cieśliński, *Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3(11), s. 31–32; 35. Por. Ł. Danel, *Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny” 2014, nr 2(926), s. 8–10.

²¹ Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 r. w sprawie utworzenia Rad: Dziecięcej i Młodzieżowej Miasta Częstochowy, <https://bip.czestochowa.pl/artukul/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czestochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezowej-miasta>

formalne do jej powołania wyprowadzono z zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy wyrażonej w art. 6 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niemniej niedookreślony status rad młodzieżowych był przyczyną wątpliwości dotyczących zarówno ich roli, jak i tego, do jakiej kategorii podmiotów je przypisać. Jak wskazał M. Brol, pojawiały się pomysły, aby rady młodzieżowe traktować jako „przedstawicielstwo organizacji młodzieżowych”, „organ konsultacyjny”, a nawet „organizację pozarządową” czy „pomocniczy organ gminy”²². Analogicznie sytuacja wyglądała w przypadku rad seniorów, których status uregulowano w ustawie o samorządzie gminnym w 2013 r.²³

W ustawie z 1990 r. o samorządzie gminnym ustawodawca przewidział także instrument włączania społeczności lokalnej w sprawy publiczne, jakim były konsultacje. Współcześnie narzędzie to wydaje się jednym z najpopularniejszych mechanizmów angażowania obywateli w sprawy publiczne, które ma także walor informacyjny. W pierwotnej wersji ustawy konsultacje z mieszkańcami miały być przeprowadzane w sytuacji, gdy następowała zmiana granic jednostki samorządowej (gminy) (art. 4 ust. 1), a także przy okazji tworzenia jednostek pomocniczych (sołectw, dzielnic, osiedli) (art. 5 ust. 2)²⁴. Ponadto w 1996 r. wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym uchwalono art. 5a ust. 1, który wprowadzał możliwość przeprowadzenia konsultacji fakultatywnych w każdej sprawie, która jest istotna dla gminy. Ustawodawca zobowiązał rady gmin do ustalenia zasad przeprowadzania tychże konsultacji²⁵.

Pomimo braku podstaw prawnych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku rozpoczęła się współpraca międzysektorowa, która regulacji ustawowej do czekała się dopiero w 2003 r. Zanim to się stało, współpraca pomiędzy sekto-

czestochowy (dostęp: 20.01.2022). Rady w latach dziewięćdziesiątych XX wieku były wyjątkiem i powstawały raczej w większych miastach oraz miastach średniej wielkości, m.in. w Kaliszu (1995), Sieradzu (1997).

²² M. Brol, *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10, s. 33–35.

²³ Art. 1 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 11 października 2013 r., DzU poz. 1318. Patrz także: M. Kubiak, *Gminne rady seniorów z perspektywy lokalnej polityki senioralnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2018, nr 25, s. 103–106, DOI: 10.19195/1643-0328.25.7.

²⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU nr 16, poz. 95.

²⁵ Art. 1 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 2 lutego 1996 r., DzU nr 58, poz. 261.

rem społecznym (pozarządowym) i władzami lokalnymi rozwijała się na podstawie uchwał przyjmowanych przez samorządy. Choć współpraca międzysektorowa nie jest typowym narzędziem uczestnictwa, to została uwzględniona jako forma zaangażowania obywatelskiego. Kwestia tego, na ile „obywatelskie”, a na ile „sprofesjonalizowane” i zorientowane biznesowo są podmioty trzeciego sektora, może stanowić przedmiot odrębnych badań i niewątpliwie jest istotnym elementem specyfiki rozwoju sektora w Polsce i nie tylko²⁶. W tym miejscu kluczowe znaczenie ma ewolucja relacji pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym. Wśród badaczy trzeciego sektora panuje zgoda, że lata dziewięćdziesiąte XX wieku naznaczone były brakiem regulacji prawnych, ale były również okresem testowania nowych rozwiązań i mechanizmów współpracy, tworzenia pierwszych lokalnych programów kooperacji międzysektorowej, otwierania się samorządów na oddolne inicjatywy obywatelskie²⁷.

Jak wskazuje A. Pacut, lata dziewięćdziesiąte XX wieku były okresem rozwoju sektora pozarządowego, który w dużej mierze poszukiwał swojej tożsamości. Brak doświadczeń w zakresie zorganizowanej działalności społecznej powodował, że działania były chaotyczne, przypadkowe, trochę „partyzanckie” i wielokierunkowe. Poszukując swojego miejsca w kształtującym się systemie społeczno-gospodarczym i politycznym, organizacje społeczne były nieufne wobec władz samorządowych²⁸. Nieufność oraz niechęć do dzielenia się władzą były zauważalne także po stronie samorządów, które pozostawały głównym dostarczycielem usług publicznych²⁹. W obliczu ograniczonego zau-

²⁶ Zob. J. Stankiewicz, B. Seiler, *Profesjonalizacja jako czynnik sukcesu polskich organizacji pozarządowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 4(2), s. 341–353; B. Charycka, *Przepaść (nie) do zasypania – rozwarstwienie ekonomiczne wśród organizacji*, <https://publicystyka.ngo.pl/przepasc-nie-do-zasypania-rozwarstwienie-ekonomiczne-wsrod-organizacji> (dostęp: 31.01.2022); E. Bogacz-Wojtanowska, *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Kraków, 2011, s. 65–67.

²⁷ A. Pacut, *Ewolucja mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi* [w:] *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*, red. S. Mazur, A. Pacut, M. Pokora, Kraków 2015, s. 27–28, https://www.ekonomia.spoeczna.gov.pl/download/files/Mechanizmy_wspolpracy/publ_wdrazanie.pdf (dostęp: 29.01.2022).

²⁸ Tamże, s. 29.

²⁹ Por. D. Sześciło, *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1(31), s. 17–18, doi: 10.15678/ZP.2015.31.1.02.

fania pomiędzy przedstawicielami sektorów i znikomych doświadczeń w zakresie współpracy brak przepisów regulujących kontakty pomiędzy sektorem publicznym i społecznym okazał się istotnym problemem.

W związku z brakiem regulacji, analogicznie do przypadku podmiotów opiniodawczo-doradczych, relacje pomiędzy podmiotami pozarządowymi a władzami próbowano regulować na mocy przepisów lokalnych. Jak wskazuje A. Pacut, pierwsze programy współpracy uchwalono m.in. w Trójmieście, Tczewie czy Elblągu. Powody dążenia do formalizacji współpracy, jak i nastawienie władz samorządowych do organizacji były zróżnicowane w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Formalne nawiązywanie współpracy z sektorem pozarządowym, jak i same podmioty społeczne były niejednokrotnie traktowane instrumentalnie³⁰. Konsekwencją regulowania zasad współpracy sektora publicznego i społecznego na poziomie lokalnym były zróżnicowane rozwiązania. Część miała szeroki zakres i dotyczyła po prostu relacji władz z podmiotami pozarządowymi, zaś w części jednostek samorządowych przyjmowano programy „branżowe”, zawężone do określonych obszarów, w których miała następować współpraca międzysektorowa³¹.

Reforma samorządowa przeprowadzona pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie wpłynęła zasadniczo na proces formalizacji i instytucjonalizacji narzędzi obywatelskiego uczestnictwa. Istotne regulacje dotyczące mechanizmów angażowania obywateli w sprawy publiczne zostały wprowadzone w 2001 r. wraz z nowelizacją ustaw samorządowych³².

Etap formalizacji i regulacji instrumentów zaangażowania obywatelskiego

Zmiany wprowadzone w 2001 r. zainicjowały trwający blisko dwie dekady proces instytucjonalizacji prawnej mechanizmów obywatelskiego uczestnic-

³⁰ A. Pacut, dz. cyt., s. 30.

³¹ P. Frączak, R. Skrzypiec, *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym* [w:] M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejcman, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007, s. 14–18.

³² Ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 11 kwietnia 2001 r., DzU 2001, nr 45, poz. 497.

stwa. Pierwsze korekty do ustawy o samorządzie gminnym (oraz pozostałych ustaw samorządowych) wprowadzone zostały w kwietniu 2001 r. Dotyczyły one wspomnianych już rad młodzieżowych, które zyskały podstawę prawną i zostały wprost ujęte w ustawie o samorządzie gminnym (oraz samorządzie powiatowym). Rozszerzono także zakres przedmiotowy stosowania instrumentu konsultacji społecznych.

Do ustawy o samorządzie gminnym wprowadzony został art. 4a, który zmieniał przepisy dotyczące ogłoszenia przez rady gmin obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami tych jednostek, w których planowana jest zmiana granic gminy, zmiana statusu jednostki bądź zmieniana jest nazwa danej jednostki³³. Poprawki wprowadzono również do art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, który dotyczył tworzenia jednostek pomocniczych gminy. Także w tym przypadku konsultacje z mieszkańcami były niezbędne, aby rada gminy mogła określić granice oraz uchwalić statut jednostki pomocniczej³⁴. Przepisy wprowadzone w 2001 r. miały raczej charakter doprecyzowujący niż rewolucyjny zarówno w przypadku konsultacji obligatoryjnych, jak i konsultacji fakultatywnych, które mogły być organizowane w sprawach ważnych dla danej gminy.

Istotną zmianą wprowadzoną w 2001 r. było prawne umocowanie rad młodzieżowych. Rady młodzieżowe zostały wprowadzone jako podmioty o charakterze konsultacyjnym (art. 5b ust. 2). Ich pozycja od początku była słaba, a samo ich istnienie uzależnione od woli i decyzji władz lokalnych. Powołanie tych podmiotów było fakultatywne dla władz. Dość enigmatycznie ustawodawca określił wnioskodawców („zainteresowane środowiska”), którzy mogą zwrócić się do władz o powołanie rady młodzieżowej. Organem powołującym rady młodzieżowe były rady gmin, które nadając statut, określały sposób funkcjonowania rady młodzieżowej³⁵. Słaba pozycja oraz nie do końca określona rola i zakres zadań były podstawą dyskusji o zasadności funkcjonowania tych podmiotów³⁶. Dwie dekady później pochyłono się nad konstrukcją

³³ Art. 1 ust. 4, DzU 2001, nr 45, poz. 497 z późn. zm.

³⁴ Art. 1 ust. 37, DzU 2001, nr 45, poz. 497 z późn. zm.

³⁵ Art. 1 pkt 7, DzU 2001, nr 45, poz. 497 z późn. zm.

³⁶ M. Stych, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?* „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8, s. 180–190, <https://sip.lex.pl/#/publication/151293357/stych-marek-czy-istnieje-zasadnosc-funkcjonowania-mlodziezowych-rad->

rad młodzieżowych, dokonując nowelizacji przepisów dotyczących tego podmiotu, choć zmiany okazały się kosmetyczne³⁷.

W 2001 r. wprowadzono także istotne zmiany dotyczące jawności spraw publicznych oraz dostępu do informacji publicznej. Warto wskazać, że w teorii demokracji partycypacyjnej dostęp do informacji był traktowany jako forma partycypacji, choć wydaje się, że jest to raczej warunek wszelkiej aktywności obywatelskiej. Nie zmienia to faktu, że informacja o sytuacji w jednostce terytorialnej oraz działaniach władz publicznych jest jednym z podstawowych praw obywatelskich wynikającym z Konstytucji³⁸.

Pierwsze zmiany dotyczące zwiększenia dostępu do informacji wprowadziła wspomniana już nowelizacja ustaw samorządowych, zaś kolejne – ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r.³⁹ Do ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono art. 11b⁴⁰, który wskazywał, że działalność organów gminy ma charakter jawny. Jednocześnie ustawodawca precyzował, że przejawem wspomnianej jawności jest prawo wstępu obywateli na posiedzenia kolegialnych organów władzy (sesje rady i posiedzenia komisji), jak również prawo wglądu do dokumentów, w tym protokołów z posiedzeń organów kolegialnych⁴¹.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej była istotnym krokiem w kierunku zwiększenia jawności życia publicznego. I choć nie dotyczyła wyłącznie władz samorządowych i samorządowych osób prawnych, to zainicjowała proces stopniowego ujawniania działalności władz samorządowych oraz

gminy?cm=URELATIONS (dostęp: 31.01.2022). Zob. także: M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3, s. 81–92, <https://sip.lex.pl/#/publication/151332316/augustyniak-monika-o-pozornosci-praw-obywatelskich-w-przestrzeni-publicznej-na-podstawie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 31.01.2022).

³⁷ Art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 20 kwietnia 2021 r., DzU poz. 1038.

³⁸ Art. 61, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁹ Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., DzU nr 112, poz. 1198.

⁴⁰ Art. 11b dodany przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r., DzU 2001, nr 45, poz. 497 zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym z dnia 30 maja 2001 r.

⁴¹ Art. 1, pkt 12, DzU 2001, nr 45, poz. 497 z późn. zm.

upubliczniania przebiegu procesu decyzyjnego. Wśród wielu zmian za istotne należy uznać uregulowanie zasad i form udostępniania informacji publicznej (art. 7)⁴². Podstawowym źródłem informacji publicznej stał się Biuletyn Informacji Publicznej (BIP)⁴³. Ponadto wyartykułowano w ustawie prawo obywateli do uczestnictwa w posiedzeniach kolegialnych organów samorządowych oraz prawo dostępu do informacji na wniosek⁴⁴. Z praktycznego punktu widzenia istotne wydaje się wskazanie przez ustawodawcę form, w jakich (poza BIP) powinna być udostępniana informacja publiczna (art. 11). Od 2018 r. wprowadzono obowiązek transmitowania posiedzeń rad gmin, utrwalania obrazu i dźwięku, a także udostępniania w BIP⁴⁵, na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób przyjęty w danej jednostce.

W 2001 r. ustawodawca wprowadził zmiany dotyczące współpracy międzysektorowej. Do zadań własnych gmin została włączona „współpraca z organizacjami pozarządowymi” (art. 1 pkt 8)⁴⁶. Konsekwentnie do art. 9 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzony został ogólnikowy przepis pozwalający władzom gminy na zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi w celu realizacji zadań publicznych⁴⁷. Dookreślenie zasad relacji pomiędzy sektorem publicznym i społecznym oraz wskazanie form tej współpracy nastąpiło wraz z uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁸. Wspomniana ustawa był oczekiwana przez sektor społeczny, a jej przygotowanie odbyło się z aktywnym udziałem przedstawicieli sektora pozarządowego. Długotrwały proces zmian doprowadził do uregulowania relacji i zasad kooperacji sektorów, ale także wprowadził szereg mechanizmów pozwalających obywatelom za pośrednictwem organizacji społecznych aktywnie uczestniczyć

⁴² DzU, nr 112, poz. 1198

⁴³ Zgodnie z art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej BIP jest teleinformatycznym publikatorem urzędowym, który ma służyć upowszechnianiu informacji. Wspomniana ustawa określa zakres informacji podlegających upublicznieniu oraz wskazuje podmioty do tego zobowiązane.

⁴⁴ Art. 7 ust. 1 pkt 2; art. 10 i 11, DzU nr 112, poz. 1198.

⁴⁵ Art. 1 pkt 6 lit. a ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r., DzU poz. 130 z późn. zm.

⁴⁶ DzU 2001, nr 45, poz. 497.

⁴⁷ Art. 1, pkt 10, DzU 2001, nr 45, poz. 497.

⁴⁸ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., DzU nr 96, poz. 873.

w życiu publicznym. Choć relacje międzysektorowe nadal budzą wątpliwości i nie zawsze są pozbawione problemów⁴⁹, to warto przybliżyć te mechanizmy, które teoretycznie pozwalają angażować się obywatelom, a zostały ujęte we wspomnianym akcie normatywnym. Rozwiązania przyjęte w 2003 r. wielokrotnie zmieniano wraz kolejnymi nowelizacjami ustawy.

Pierwszym z mechanizmów istotnych z punktu widzenia angażowania obywateli są konsultacje. Ustawodawca, traktując je jako formę współpracy sektora publicznego z sektorem społecznym, przewidywał ich wykorzystanie w kilku przypadkach. Konsultacjom z szeroko rozumianym sektorem pozarządowym podlegają projekty aktów normatywnych, które dotyczą spraw mieszczących się w sferze działania podmiotów społecznych (art. 5 ust. 2 pkt 3). Ponadto projekty aktów normatywnych są przedkładane do konsultacji podmiotom opiniodawczo-doradczym, jakimi są rady działalności pożytku publicznego (art. 5 ust. 2 pkt 4). Procedura konsultacji wymaga jednak dookreślenia w drodze uchwały rady gminy, do czego zobowiązują przepisy art. 5 ust. 5.

Kolejnym narzędziem współpracy międzysektorowej wprowadzonym w 2003 r. są roczne oraz wieloletnie programy współpracy samorządów z organizacjami. Tworzone spontanicznie przez niektóre samorządy programy zostały zinstytucjonalizowane w 2003 r., a następnie w kolejnych latach wraz ze zmianami ustawy. Należy wskazać, że programy współpracy i procedura ich uchwalania stopniowo coraz bardziej się formalizowały. Od 2010 r. procedura przyjęcia programów współpracy wymaga przeprowadzenia konsultacji (obligatoryjnie)⁵⁰, a następnie przygotowania sprawozdania z realizacji programów i opublikowania w BIP⁵¹.

Istotne zmiany zostały wprowadzone do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 r. Pierwszą z nich była możliwość powoływania rad działalności pożytku publicznego (RDPP) na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Do zadań gminnych rad działalności

⁴⁹ Szerzej: M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011; zob. E. Bogacz-Wojtanowska, dz. cyt.

⁵⁰ Art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 r., DzU nr 28, poz. 146.

⁵¹ Art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., DzU 2020, poz. 1057 z późn. zm.

pożytku publicznego należało m.in. opiniowanie projektów dokumentów strategicznych, projektów uchwał, wyrażanie opinii dotyczących działalności sektora pozarządowego oraz w innych sprawach, które mogły dotyczyć organizacji społecznych⁵². Należy wskazać, że RDPP, podobnie jak inne rady opiniodawczo-doradcze funkcjonujące w Polsce (na mocy innych przepisów), są silnie sformalizowane. Ustawa ogólnie określała skład członkowski i czas trwania kadencji, przy czym szczegóły powoływania i funkcjonowania rady miały zostać uregulowane w drodze uchwał przez rady gmin⁵³. Warto wskazać, że konstrukcja RDPP przewidziana w 2010 r. gwarantowała przedstawicielom sektora pozarządowego co najmniej połowę miejsc w składzie rady. Należy pamiętać, że rady szczebla gminnego (i powiatowego) nie miały charakteru obligatoryjnego. Ich powołanie uzależnione było od władz⁵⁴.

Regulacje dotyczące RDPP zostały znowelizowane w 2015 r. W przypadku gmin wprowadzono obowiązek powołania rady, gdy wnioskuje za tym co najmniej pięć organizacji pozarządowych z terenu gminy. Kadencję rad wydłużono z dwóch do trzech lat. Jednocześnie dopuszczono możliwość wniesienia skargi na działalność władz samorządowych w trybie przewidzianym ustawą o samorządzie gminnym, gdy taki podmiot nie zostanie powołany⁵⁵. Należy wskazać, że nowy przepis umocnił pozycję podmiotów sektora pozarządowego i nieznacznie uniezależnił od władz lokalnych.

Kolejnym instrumentem wprowadzonym ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie była inicjatywa lokalna⁵⁶. Mechanizm ten jest jednym z najrzadziej wykorzystywanych narzędzi obywatelskiego uczestnictwa w sferze publicznej. Paradoksalnie idea tego rozwiązania wpisuje się w założenia partycypacji obywateli w procesie decydowania,

⁵² Art. 41i wprowadzony art. 1 pkt 38, DzU nr 28, poz. 146.

⁵³ Art. 41g i 41f wprowadzony art. 1 pkt 38, DzU nr 28, poz. 146.

⁵⁴ Art. 41e pkt 1 wprowadzony art. 1 pkt 38, DzU nr 28, poz. 146. W przypadku województwa decyzja o powołaniu rady działalności pożytku publicznego także uzależniona była od władz (marszałek), ale konieczny był również wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych.

⁵⁵ Art. 1 pkt 36 ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach z dnia 5 sierpnia 2015 r., DzU poz. 1339.

⁵⁶ Art. 1 pkt 21, DzU nr 28, poz. 146.

a także świadczenia usług publicznych (koprodukcja) i realizacji zadań publicznych⁵⁷.

Zastanawiające jest, z jakiego powodu ustawodawca zdecydował się umieścić ten mechanizm angażowania obywateli w sprawy publiczne właśnie w ustawie dotyczącej pożytku publicznego, a nie np. ustawie o samorządzie gminnym czy w odrębnej ustawie, tak jak uregulowano chociażby inny mechanizm, jakim jest fundusz sołecki⁵⁸, tym bardziej że wprowadzając ten mechanizm do ustawy, określono go jako „formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej” (art. 1 ust. 1 pkt 4)⁵⁹ oraz wskazano, że „w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę” (art. 19b)⁶⁰. Zatem organizacje pozarządowe nie są niezbędnym podmiotem do korzystania z tego mechanizmu przez obywateli.

Inicjatywa lokalna jest narzędziem pozwalającym realizować zadania publiczne, których katalog jest dość szeroki i może obejmować m.in. problemy infrastruktury, oświaty, kultury, kwestie związane z ochroną przyrody, a także bezpieczeństwem publicznym⁶¹, a od 2015 r. także sprawy rewitalizacji⁶². Nadmierna formalizacja tego narzędzia – wymagająca przyjęcia uchwały określającej warunki realizacji zadań w trybie inicjatywy lokalnej przez rady gmin, zawarcia umowy z wnioskodawcami, a także opracowania harmonogramu i kosztorysu – wydawała się jednak zbyt skomplikowana, aby mecha-

⁵⁷ Zob. R. Gawłowski, *Inicjatywa lokalna jako przykład koprodukcji usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 2(42), s. 171–183, <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.18.013.8451>; D. Fleszer, *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 39–47; B. Wilk, *Rola organizacji pozarządowych w funkcjonowaniu inicjatywy lokalnej – ujęcie prawne*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2019, nr 1(45), s. 65–79, DOI: 10.26368/17332265-045-1-2019-5.

⁵⁸ Por. D. Fleszer, dz. cyt., s. 39–47.

⁵⁹ Ustawa o zmianie ustawy o działalności..., DzU nr 28, poz. 146.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Art. 19b. 1, DzU nr 28, poz. 146.

⁶² Art. 44 pkt 2, Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r., DzU poz. 1777.

nizm ten był w praktyce wykorzystywany⁶³. Niewątpliwie jego zaletą była możliwość wniesienia wkładu niefinansowego przez mieszkańców, co z pewnością mogło stanowić zachętę dla społeczności lokalnych do włączenia się w działania, które mają dla nich istotne znaczenie, a które z różnych powodów nie mogą być w danym momencie realizowane przez władze lokalne bądź też władze po prostu nie dostrzegają takiej potrzeby⁶⁴.

Kolejnym instrumentem, który należy zaliczyć do drugiego etapu kształtowania się rozwiązań prawnych w zakresie angażowania obywateli w sprawy publiczne, jest fundusz sołecki. Pierwsza ustawa o funduszu sołeckim została uchwalona w 2009 r.⁶⁵ Kolejną (nową) ustawę przyjęto w 2014 r.⁶⁶ Drugi z tych aktów prawnych nie skomplikował szczególnie pierwotnie wprowadzonego instrumentu, ale jak argumentowano w uzasadnieniu do ustawy, miał poprawiać usterki pierwszej ustawy i udoskonalić mechanizm, gdyż okazał się on niezwykle popularny⁶⁷. Fundusz sołecki niewątpliwie należy zaliczyć do instrumentów angażowania obywateli w sprawy publiczne, który ma nie tylko walor konsultacyjny, ale z racji tego, że jest instrumentem finansowym, pozwala społeczności realnie działać. Jego zaletą jest również mechanizm częściowego zwrotu środków przewidziany dla władz lokalnych, które zdecydują się na jego wprowadzenie. Jak pokazują doświadczenia gmin, jest to rozwiązanie często stosowane⁶⁸. Pierwotnie przewidziany jako instrument rozwoju i aktywizacji społeczności wiejskich, jest także wdrażany w niektórych miastach, choć okazjonalnie⁶⁹.

Pierwsze dwie dekady XXI wieku to czas przyjmowania wielu regulacji, dookreślania i precyzowania istniejących już instrumentów. Wiele rozwiązań pozwalających angażować obywateli w sprawy publiczne zostało uwzględnionych w ustawach szczegółowych, których liczba i zakres regulacji nie pozwalają na rozwinięcie w tym miejscu. Chodzi przede wszystkim o przepisy umożli-

⁶³ Zob. 19b–19g, DzU 2020, poz. 1057 z późn. zm.

⁶⁴ Szerzej: *Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Informacja o wynikach kontroli*, Departament Administracji Publicznej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019.

⁶⁵ Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r., DzU 2009, nr 52, poz. 420.

⁶⁶ Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r., DzU poz. 301 z późn. zm.

⁶⁷ Druk nr 2102. Rządowy projekt ustawy o funduszu sołeckim. Uzasadnienie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2102> (dostęp: 31.01.2022).

⁶⁸ *Fundusz sołecki*, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 31.01.2022).

⁶⁹ A. Ptak, *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 1(59), s. 138–153, doi: 10.7366/1509499515907.

wiające zaangażowanie obywateli w procesy świadczenia usług publicznych uregulowane w przepisach dotyczących pomocy społecznej czy oświaty. Kwestie konsultacji społecznych regulowane były nie tylko w ustawach samorządowych i przedstawionej ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale także w ustawie o rewitalizacji. Nie można zapomnieć o regulacjach, na mocy których powstawały różne rady opiniotwórczo-doradcze zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym⁷⁰.

Etap pozorowanej instytucjonalizacji instrumentów zaangażowania obywatelskiego

Trzeci z wyróżnionych etapów ewolucji instrumentów zaangażowania obywatelskiego wyznacza data uchwalenia ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷¹. Kontrowersje dotyczące omawianego aktu pojawiły się w trakcie prac legislacyjnych i obejmowały szereg elementów, przede wszystkim kwestie związane ze zmianą prawa wyborczego, choć nie tylko⁷². Z uwagi na obszerny zakres przedmiotowy tego aktu w tym miejscu przedstawione zostaną wyłącznie zagadnienia dotyczące możliwości angażowania obywateli w sprawy publiczne. Warto zwrócić uwagę, że sam tytuł ustawy sugerował, iż akt ten będzie regulował właśnie kwestię udziału obywateli w szeroko rozumianych procesach decydowania.

⁷⁰ Szerzej: A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Warszawa 2020.

⁷¹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, DzU poz. 130 z późn. zm.

⁷² D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Warszawa 2018, s. 1–2, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf (dostęp: 1.02.2021); zob. także: *Stanowisko Zespołów Ekspertów Fundacji Batorego w sprawie ustawy o zmianach w Kodeksie wyborczym*, Warszawa 2018, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2018/01/19.01.2018-Stanowsko-ws-Nowelizacji-Kodeksu-wyborczego.pdf> (dostęp: 1.02.2022).

Ustawą z 2018 r., zmieniającą szereg aktów normatywnych, w tym ustawy samorządowe, ustawodawca postanowił uregulować instrument pozwalający na aktywność społeczną, jakim był budżet obywatelski (partycypacyjny). I choć mechanizm ten dotychczas nie miał podstaw prawnych rangi ustawy, to z sukcesem był wykorzystywany w ostatnich latach⁷³. Warto też wskazać, że budżety partycypacyjne są w rozmaity sposób regulowane w poszczególnych państwach. W części faktycznie funkcjonują na podstawie przepisów rangi ustawy, co może wzmacniać ich pozycję⁷⁴. Niemniej liczba gmin, które w ostatnich latach zdecydowały się na wdrożenie tego mechanizmu pomimo podstaw prawnych rangi ustawy, pokazuje, że poszczególne samorządy były w stanie się zorganizować i przeprowadzić cały proces, dokonując w kolejnych edycjach budżetu partycypacyjnego pewnych zmian, w zależności od dostrzeżonych potrzeb. W niektórych jednostkach samorządowych rezygnowano zaś z tego narzędzia⁷⁵.

Ustawodawca zdecydował o obowiązkowym charakterze budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu, pozostawiając władzom dowolność w przypadku pozostałych jednostek samorządowych. Sam budżet obywatelski został uznany za „szczególną formę konsultacji społecznych”⁷⁶. Wprowadzony przepis niczego zatem nowego nie wniósł, bo domyślnie uważano art. 5a ustawy o samorządzie gminnym za podstawę wdrażania budżetów partycypacyjnych. Regulacja prawna tego narzędzia, jak wskazuje D. Sześciło, spowodowała wręcz zamieszanie, bo istota konsultacji społecznych jest nieco inna. „Szczególna forma” konsultacji, jaką jest BO, nie

⁷³ B. Martela, *Zły rok dla budżetów obywatelskich*, <https://obserwatorium.miasta.pl/zly-rok-dla-budzetow-obywatelskich-borys-martela-badanie-2020/> (dostęp: 1.02.2022). Patrz także: A. Mucha, B. Pistelok, *Budżet obywatelski jako inspiracja* [w:] *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, red. P. Pistelok, B. Martela, Warszawa–Kraków 2019, s. 137.

⁷⁴ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, “International Journal of Urban and Regional Research” 2008, nr 32(1), s. 168–169, doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

⁷⁵ NIK, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, LGD.430.001.2019 Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, Delegatura w Gdańsku, Warszawa 2019, s. 34, por. B. Martela, G. Bubak, L. Janik, *Barometr Budżetu Obywatelskiego*. Edycja 2020. Ekspertyzy i opracowania badawcze, Warszawa-Kraków 2021.

⁷⁶ Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym został zmieniony art. 1 pkt 1b ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli..., DzU poz. 130 z późn. zm.

została dookreślona⁷⁷. Warto też zaznaczyć, że sprowadzenie BO do konsultacji, w dodatku dotyczących niewielkiej części budżetu jednostki samorządowej, w praktyce uczyniło z niego słabe narzędzie, które odbiega od wzorców opartych na założeniach deliberacji. Poza obligatoryjnym charakterem mechanizmu w miastach na prawach powiatu wprowadzono szereg innych regulacji, które były krytykowane przez samorządy i ekspertów. Niemniej przepisy te wymusiły zmiany także w jednostkach, w których budżety bez regulacji ustawowej funkcjonowały sprawnie⁷⁸. Odgórne normowanie tego instrumentu jest kontrowersyjne, także ze względu na to, że budżet partycypacyjny, jak większość instrumentów zaangażowania obywatelskiego, ma charakter kontekstowy i w zależności od sytuacji w jednostce lokalnej powinien być regulowany⁷⁹.

Kolejnym instrumentem wprowadzonym ustawą z 11 stycznia 2018 r. była obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Również ona funkcjonowała w praktyce życia publicznego wcześniej⁸⁰. Podstawy prawne dawała jej Konstytucja oraz art. 3 ustawy o samorządzie gminnym dotyczący ustroju jednostki terytorialnej, który powinien być regulowany przez władze lokalne w statucie⁸¹. Ustawą z 2018 r. został wprowadzony do ustawy o samorządzie

⁷⁷ Szerzej: D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli...*, s. 3–4.

⁷⁸ J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *The Evolution of Participatory Budgeting in Poland – Towards Deliberation or Plebiscite?* [w:] *Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, red. J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, Kraków 2021, s. 30–31.

⁷⁹ J. Krenjova, R. Raudla, *Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies*, "Halduskultuur – Administrative Culture" 2013, nr 14(1), s. 21. Zob. także: J. Anders-Morawska, M. Hereźniak, *Beyond Figures and Numbers Participatory Budgeting as a Leverage for Citizen Identity and Attachment to Place*, "International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal" 2019, nr 24 (2), s. 32, <http://dx.doi.org/10.18778/1641-4233.24.03>.

⁸⁰ M. Theiss, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, s. 72.

⁸¹ P. Ruksza, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, s. 40–55, <https://sip.lex.pl/#/publication/151379161/ruksza-pawel-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-proba-analizy-na-przykladzie-samorzadu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 1.02.2022).

gminnym art. 41a⁸². Jak wskazuje P. Ruksza, ulokowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w rozdziale „Akty prawa miejscowego” może sugerować, że inicjatywę uchwałodawczą obywateli należy ograniczyć do tej grupy aktów⁸³. Przywołany autor zaznacza, że ustawowa regulacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w pewnym sensie może wpłynąć na liberalizację dotychczasowych wymogów dotyczących stosowania tego mechanizmu. W związku z tym, że brakowało przepisów, w praktyce zasady były ustalane przez władze poszczególnych gmin. Skutkiem tego zarówno zasady, jak i wymogi wnoszenia inicjatywy były zróżnicowane, często trudne do osiągnięcia⁸⁴. W dalszym ciągu podmiotem odpowiedzialnym za określenie zasad inicjatywy uchwałodawczej oraz wymogów formalnych jej stosowania odpowiedzialne są rady gmin (art. 41a ust. 5), niemniej minimalne standardy zostały zapisane w ustawie o samorządzie gminnym.

Nowym mechanizmem wprowadzonym ustawą z 11 stycznia 2018 r. jest raport o stanie gminy i debata nad raportem⁸⁵. O ile sam raport można potraktować jako instrument o charakterze informacyjnym (i część procedury kontrolnej w stosunku do organu wykonawczego), pozwalający mieszkańcom jednostki terytorialnej pozyskać informacje na temat sytuacji finansowej, rozwoju, działań władz (organu wykonawczego), o tyle instrumentem potencjalnie mogącym angażować członków wspólnoty lokalnej jest debata nad raportem. Ustawodawca przyjął, że debata nad raportem będzie odbywała się na tej samej sesji rady gminy, na której udzielane jest (bądź nie) absolutorium dla wójta/burmistrza/prezydenta. Udział obywateli w debacie nie ma jednak charakteru nieograniczonego. W dyskusji może wziąć udział maksymalnie 15 osób, chyba że rada gminy zdecyduje o zwiększeniu tej liczby⁸⁶. Ponadto mieszkaniiec, które zechce zabrać głos w dyskusji, musi uzyskać poparcie co najmniej 20 osób w gminie do 20 tys. lub 50 w przypadku gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców⁸⁷. Nowy instrument, choć teoretycz-

⁸² M. Theiss, dz. cyt.

⁸³ P. Ruksza, dz. cyt. Zob. także: R. Marchaj, *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

⁸⁴ P. Ruksza, dz. cyt.

⁸⁵ Art. 1 pkt 11, DzU poz. 130 z późn. zm.

⁸⁶ Art. 28aa ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU 2021, poz. 1372 z późn. zm.

⁸⁷ Art. 28aa, ust. 7, tamże.

nie pozwalający brać aktywny udział członkom wspólnot lokalnych w dyskusji o sprawach jednostki terytorialnej, a więc angażować obywateli w sprawy publiczne, w praktyce wykorzystywany jest do tej pory w minimalnym zakresie⁸⁸. Niewątpliwie udział w debacie połączony z koniecznością zebrania podpisów popierających może być istotnym czynnikiem ograniczającym i zniechęcającym do podjęcia takiej aktywności.

Warto w tym kontekście zastanowić się na sensowności regulowania (a może nadmiernego regulowania/przeregulowania) zasad udziału obywateli w sprawach publicznych. Obawę związaną z nadmiernym regulowaniem spraw pozostających w gestii samorządu wyraził K. Ziemiński w odniesieniu do planowanych zmian przepisów dotyczących rad młodzieżowych. Jak wskazywał, tendencja ta jest „efektem daleko idącej kazualizacji prawa samorządowego i może przyczyniać się do utrwalania postaw zakładających poszukiwanie wyraźnej podstawy prawnej dla niemal każdej inicjatywy samorządowej. To ostatnie stanowi zaś istotne zagrożenie dla samodzielności JST”⁸⁹. Wspomniane regulacje funkcjonowania rad młodzieżowych weszły w życie w 2021 r. Dotyczyły one m.in. rozszerzenia zakresu podmiotów uprawnionych do inicjowania tworzenia rad (art. 5b ust. 2) czy możliwości wnioskowania rad do uprawnionych podmiotów celem wniesienia inicjatywy uchwałodawczej (art. 5b ust. 6)⁹⁰. Czy faktycznie wpłyną na aktywność rad młodzieżowych i ich przełożenie na funkcjonowanie jednostek samorządowych?

Podsumowanie

Obserwacja trzech dekad ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących instrumentów pozwalających na uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze roz-

⁸⁸ *Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? Raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy*, https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_o_stanie_gminy.pdf (dostęp: 31.01.2022).

⁸⁹ K. Ziemiński, *Młodzieżowe rady gminy na nowo*, https://samorząd.infor.pl/sector/organizacja/ustroj_i_jednostki/4689747,Mlodziezowe-rady-gminy-na-nowo.html (dostęp: 1.02.2022).

⁹⁰ DzU 2021 poz. 1372 z późn. zm.

szerzył się w tym czasie katalog instrumentów, które zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio (np. za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub grup inicjatywnych) pozwalają angażować się obywatelom w sprawy publiczne. Po drugie, instrumenty mają zróżnicowany charakter. Szereg rozwiązań wprowadzonych w ostatnich latach ma na celu zapewnić członkom wspólnot lokalnych dostęp do informacji i wiedzy na temat działań władz oraz kierunków rozwoju jednostek terytorialnych. Do tych należy zaliczyć opisane formy wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy, dostęp do dokumentów, uregulowanie przez ustawodawcę sposobów wnioskowania o informacje publiczne czy udział w debacie o stanie jednostki. Rozbudowany został także wachlarz instrumentów konsultacyjnych, do których można zaliczyć szereg rad opiniodawczo-doradczych⁹¹, jak i konsultacje społeczne, w tym w szczególnie spopularyzowanej w ostatnich latach formie, jaką jest budżet obywatelski. Po trzecie, ustawodawca stosował różne rozwiązania, dążąc do instytucjonalizacji prawnej poszczególnych mechanizmów. Przykładowo część instrumentów doczekała się regulacji w odrębnych ustawach, jak chociażby fundusz sołecki. Inne zaś były stopniowo wprowadzane do ustawy o samorządzie gminnym (i odpowiednio do ustaw dotyczących powiatu i województw), jak chociażby konsultacje społeczne, rady młodzieżowe, rady seniorów, budżet obywatelski (jako szczególna forma konsultacji) czy raport o stanie gminy i debata nad nim. Jeszcze innym rozwiązaniem było uregulowanie części z opisanych mechanizmów w ustawach szczegółowych, np. inicjatywa lokalna w ustawie o działalności pożytku publicznego. Po czwarte, formalizacji i instytucjonalizacji ustawowej poddano także rozwiązania, które funkcjonowały wcześniej w praktyce samorządowej, jak np. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza czy budżet obywatelski. Ocena funkcjonowania tych rozwiązań wymaga jednak pogłębionych badań empirycznych osadzonych w lokalnym kontekście.

Efektywność instrumentów zależy od wielu innych czynników, a nie tylko przyjętych regulacji prawnych. W przypadku omawianych instrumentów część rozwiązań prawnych nie jest do końca zrozumiała i wydaje się nadmiernie

⁹¹ W tekście pominięto chociażby takie rady jak rada ds. osób niepełnosprawnych, powiatowe rady rynku pracy, rady sportu, które funkcjonują na mocy odrębnych ustaw szczegółowych. Szerzej: A. Pawłowska i in. dz. cyt. Ponadto coraz popularniejsze stają się rady opiniodawczo-doradcze (społeczne), których działalność nie jest regulowana w ustawach, a ich powołanie zależy od decyzji władz lokalnych, np. rady kobiet, rady kultury.

komplikować angażowanie obywateli w sprawy publiczne. Dotyczy to chociażby konstrukcji inicjatywy lokalnej, która choć teoretycznie wydaje się interesującym rozwiązaniem, w praktyce jest sporadycznie wykorzystywana, a także stosunkowo nowego, zatem trudnego do oceny w tym momencie narzędzia, jakim jest możliwość uczestnictwa mieszkańców gminy (jednostki terytorialnej) w debacie o stanie gminy.

Źródła i literatura

- Anders-Morawska J., Hereźniak M., *Beyond Figures and Numbers Participatory Budgeting as a Leverage for Citizen Identity and Attachment to Place*, "International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal" 2019, nr 24(2), <http://dx.doi.org/10.18778/1641-4233.24.03>.
- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3, <https://sip.lex.pl/#/publication/151332316/augustyniak-monika-o-pozornosci-praw-obywatelskich-w-przestrzeni-publicznej-na-podstawie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 31.01.2022).
- Bogacz-Wojtanowska E., *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Kraków 2011.
- Brol M., *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10.
- Charycka B., *Przepaść (nie) do zasypania – rozwarstwienie ekonomiczne wśród organizacji*, <https://publicystyka.ngo.pl/przepasc-nie-do-zasypania-rozwarstwienie-ekonomiczne-wsrod-organizacji> (dostęp: 31.01.2022).
- Cieśliński P., *Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3(11).
- Danel Ł., *Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny” 2014, nr 2(926).
- Druk nr 2102. Rządowy projekt ustawy o funduszu sołeckim. Uzasadnienie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2102> (dostęp: 31.01.2022).
- Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011.
- Elstub S., Escobar O., *Defining and typologising democratic innovations* [w:] *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, red. S. Elstub, O. Escobar, Cheltenham, Northampton 2019.
- Fleszer D., *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Folkestad B., Klausen J.E., Saglie J., Segaaard S.B., *When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway*, "International Political Science Review" 2021, nr 42(2), <https://doi.org/10.1177/0192512119881810>.

- Frączak P., Skrzypiec R., *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym* [w:] M. Rymśa, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007.
- Fundusz sołecki, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 31.01.2022).
- Gawłowski R., *Inicjatywa lokalna jako przykład koprodukcji usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 2(42), <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.18.013.8451>.
- Jasiecki K., *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 3(7).
- Kołomycew A., *Institutionalisation and implementation of the selected participatory instruments. The case of Poland*, „Studia Politologiczne” 2020, vol. 57.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Krenjova J., Raudla R., *Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies*, “Halduskultuur – Administrative Culture” 2013, nr 14 (1).
- Kubiak M., *Gminne rady seniorów z perspektywy lokalnej polityki senioralnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2018, nr 25, doi: 10.19195/1643-0328.25.7.
- Marchaj R., *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Martela B., Bubak G., Janik L., *Barometr Budżetu Obywatelskiego*. Edycja 2020. Ekspertyzy i opracowania badawcze, Warszawa–Kraków, 2021.
- Martela B., *Zły rok dla budżetów obywatelskich*, <https://obserwatorium.miasta.pl/zly-rok-dla-budzetow-obywatelskich-borys-martela-badanie-2020/> (dostęp: 1.02.2022).
- Mucha A., Pistelok B., *budżet obywatelski jako inspiracja* [w:] *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, red. P. Pistelok, B. Martela, Warszawa–Kraków 2019.
- NIK, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, LGD.430.001.2019 Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, Delegatura w Gdańsku, Warszawa 2019.
- Nowak K., *Wykorzystanie narzędzi komunikowania internetowego w gminach województwa małopolskiego*, Kraków 2020.
- Noworól K., *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020.
- Pacut A., *Ewolucja mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi* [w:] *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*, red. S. Mazur, A. Pacut, M. Pokora, Kraków 2015, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Mechanizmy_wspolpracy/publ_wdrazanie.pdf (dostęp: 29.01.2022).
- Parvin P., *Democracy without Participation: A New Politics for a Disengaged Era*, “Res Publica” 2018, nr 24, <https://doi.org/10.1007/s11158-017-9382-1>.
- Pateman C., *Participatory democracy revisited*, „Perspectives on Politics” 2012, nr 10(1).

- Pawłowska A., Kmieciak R., Kołomycew A., Radzik-Maruszak K., Antkowiak P., *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Warszawa 2020.
- Pietraszko-Furmanek I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012.
- Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, Komunikat z badań nr 56/2021, oprac. M. Feliksiak, CBOS Warszawa 2021.
- Podedworna H., *Aktywizacja, partycypacja, współpraca: blaski i cienie*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2013, nr 44.
- Ptak A., *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 1(59), doi: 10.7366/1509499515907.
- Ruksza, P., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, <https://sip.lex.pl/#/publication/151379161/ruksza-pawel-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-proba-analizy-na-przykladzie-samorzadu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 1.02.2022).
- Schiller T., *Local referendums. A comparative assessment of forms and practice* [w:] *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, red. L. Morel, M. Qvortrup, London 2017.
- Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? Raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy*, https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_o_stanie_gminy.pdf (dostęp: 31.01.2022).
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2008, nr 32(1), s. 168–169, doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.
- Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019*, Główny Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa–Szczecin 2019.
- Sroka J., Podgórska-Rykała J., *The Evolution of Participatory Budgeting in Poland – Towards Deliberation or Plebiscite?* [w:] *Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, red. J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, Kraków 2021.
- Stankiewicz J., Seiler B., *Profesjonalizacja jako czynnik sukcesu polskich organizacji pozarządowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 4(2).
- Stanowisko Zespołów Ekspertów Fundacji Batorego w sprawie ustawy o zmianach w Kodeksie wyborczym*, Warszawa 2018, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2018/01/19.01.2018-Stanowsko-ws-Nowelizacji-Kodeksu-wyborczego.pdf> (dostęp: 1.02.2022).
- Stych M., *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8, <https://sip.lex.pl/#/publication/151293357/stych-marek-czy-istnieje-zasadnosc-funkcjonowania-mlodziezowych-rad-gminy?cm=URELATIONS> (dostęp: 31.01.2022).

- Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Warszawa 2018, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf (dostęp: 1.02.2021).
- Sześciło D., *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1(31), DOI: 10.15678/ZP.2015.31.1.02.
- Theiss. M., *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010.
- Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku w sprawie utworzenia Rad: Dziecięcej i Młodzieżowej Miasta Częstochowy, <https://bip.czestochowa.pl/artukul/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czestochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezo-wej-miasta-czestochowy> (dostęp: 20.01.2022).
- Ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 11 kwietnia 2001 r., DzU 2001, nr 45, poz. 497.
- Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 11 października 2013 r., DzU poz. 1318.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r., DzU poz. 130 z późn. zm.
- Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 2 lutego 1996 r., DzU nr 58, poz. 261.
- Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r., DzU 2009, nr 52, poz. 420.
- Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r., DzU poz. 301 z późn. zm.
- Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 r., DzU nr 28, poz. 146.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., DzU nr 96, poz. 873.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. DzU 2020, poz. 1057 z późn. zm.
- Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach z dnia 5 sierpnia 2015 r., DzU poz. 1339.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., DzU nr 112, poz. 1198.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU nr 16, poz. 95.
- Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r., DzU poz. 1777.

Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 20 kwietnia 2021 r., DzU poz. 1038.

Verba S., *Democratic Participation*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1967, nr 373.

Wilk B., *Rola organizacji pozarządowych w funkcjonowaniu inicjatywy lokalnej – ujęcie prawne*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2019, nr 1(45), DOI: 10.26368/17332265-045-1-2019-5.

Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej, Komunikat z badań nr 74/2018, oprac. R. Boguszewski, CBOS Warszawa 2018.

Ziemski K., *Młodzieżowe rady gminy na nowo*, https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/4689747,Mlodziezowe-rady-gminy-na-nowo.html (dostęp: 1.02.2022).

The evolution of civic engagement instruments

Summary

The paper presents the evolution of selected instruments of civic engagement implemented at the local level since the beginning of the 1990s. The author focuses on legal regulations, indicating their revision over the last three decades, and distinguishes three stages while analyzing the changes concerning civic engagement mechanisms at the local level. The first stage, lasting for the entire 1990s, is described as the "stage of social institutionalization" of public engagement instruments. During this phase, the first regulations enabling the involvement of citizens in public life appeared. They were vague, occasionally included in laws. Therefore, rules of civic engagement used to be defined at the municipal level, according to the decisions of the local authorities, local needs, and circumstances. The second stage is the so-called "formalization and regulation of instruments," the contractual boundaries of which can be set in 2001–2017. During this period, current instruments have been regulated or clarified in laws. It was also a time when several new instruments were regulated, especially those providing citizens with access to public information and consultations. Furthermore, the third stage, defined as the "phase of illusory institutionalization," is still in progress. As the cut-off date, which marked its beginning, the author adopted the passing of the Act of 11 January 2018 on amending specific laws to increase the participation of citizens in the process of electing, functioning, and controlling certain public bodies (Journal of Laws, item 130, as amended). So, one of the most controversial acts of recent years regulated several issues, including the involvement of citizens in public matters.

Key words: civic engagement, public involvement, participatory instruments, participatory democracy, local democracy, local governance

Bogusław Kotarba
Uniwersytet Rzeszowski

Opinie i postawy wobec samorządu terytorialnego w świetle badań CBOS (1990–2020)

Wstęp

Jednym z istotnych elementów transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. była restytucja samorządu terytorialnego. Jej istotę w syntetyczny, często przywoływany sposób ujął Jerzy Reguński, stwierdzając, że doprowadziła ona do przełamania pięciu monopolów państwa totalitarnego: 1) władzy politycznej, 2) jednolitego systemu organów państwa, 3) jednego budżetu państwa, 4) własności publicznej (państwowej) Skarbu Państwa, 5) urzędników państwowych należących do jednej, wspólnej dla wszystkich organów państwa kategorii¹. Ustrój polityczny państwa wzbogacił się o „nową” formę udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, której podstawą jest decentralizacja, a w systemie politycznym pojawił się kolejny podmiot, a ściślej, podmioty – jednostki samorządu terytorialnego (JST), początkowo gminy. Reforma samorządowa została uznana za jedno z największych osiągnięć transformacji ustrojowej².

Oceniając wpływ samorządu terytorialnego na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, należy uwzględnić nie tylko aspekt instytucjonalny i wykonywanie przez JST określonych zadań. Nie mniej ważna jest ocena przebiegu procesu włączania (się) jak największej liczby obywateli w rozwiązywanie lo-

¹ J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców [w:] 25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Warszawa 2014, [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%20samorządu_FRDL_Senat%20\(1\).pdf](https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%20samorządu_FRDL_Senat%20(1).pdf), s. 12 (dostęp: 20 marca 2020).

² Szerzej: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.

kalnych, a po wprowadzeniu kolejnych szczebli samorządu również regionalnych problemów. Jednostki samorządu terytorialnego spełniają bowiem nie tylko misję gospodarczą, przejawiającą się w dbałości o jakość życia mieszkańców poprzez dostarczanie usług publicznych i zabieganie o rozwój lokalny/regionalny, ale i polityczną, poprzez tworzenie warunków do realizowania idei wolności obywatelskiej, zaangażowania w sprawy publiczne i przeciwdziałania alienacji władzy³. Obydwa aspekty można rozpatrywać przez pryzmat zarówno obiektywnych wskaźników, jak i subiektywnych ocen/odczuć obywateli – członków lokalnych/regionalnych społeczności zorganizowanych w samorządowe korporacje.

Celem artykułu jest ukazanie, jak na przestrzeni 30 lat kształtowały się oceny i deklarowane postawy obywateli wobec samorządu terytorialnego. Jako wskaźniki przyjęto: 1) rangę nadawaną wyborom samorządowym na tle innych elekcji, 2) zainteresowanie wyborami samorządowymi, 3) deklarowany udział w głosowaniu w wyborach samorządowych oraz 4) ocenę działalności władz samorządowych⁴. W procesie badawczym każdy ze wskaźników został jednocześnie potraktowany jako pytanie szczegółowe. Posłużono się przede wszystkim metodami *desk research* oraz porównawczą. Jako materiały źródłowe wykorzystano badania opinii publicznej prowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Pod uwagę wzięto badania zrealizowane w latach wyborów samorządowych, ostatnie przed dniem głosowania. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia to, że oceny i opinie podlegają ciągłym wahaniom, a upływ kadencji jest przełomowym momentem, w którym mieszkańcy przed podjęciem decyzji w wyborach prawdopodobnie w większym zakresie brali pod uwagę czteroletni okres działalności władz lokalnych/regionalnych, w mniejszym zaś kierowali się okolicznościami o charakterze incydentalnym.

³ J.T. Hryniewicz, *Analiza funkcjonowania samorządu terytorialnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czeriak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012.

⁴ Por. M. Wiśniewski, *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3; A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018; P. Swacha, J. Wojnicki, *Restitution of local government in Poland in the 1990s. Social perception of administrative reforms*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2021, nr 77.

Rozpatrując oceny i opinie obywateli na temat samorządu terytorialnego, uwzględniono fakt, że w 1990 r. nastąpiła jego restytucja⁵, czyli rozpoczynał się na nowo proces upodmiotowienia społeczności lokalnych, które przez kilkadziesiąt lat funkcjonowały w realiach jednolitej władzy państwowej⁶. Socjalistyczne doświadczenia skutkowały stanem, w którym obywatele – członkowie wspólnoty lokalnej w zdecydowanej większości nie zaznali wcześniej życia w „rzeczywiście” zdecentralizowanym państwie. Również podporządkowanie procesów kształcenia celom politycznym władzy nie sprzyjało pozyskiwaniu rzetelnej wiedzy na temat możliwego udziału samorządu terytorialnego w systemie politycznym państwa i zarządzaniu własnymi sprawami.

Stan ten nie oznaczał jednak, że członkowie lokalnych społeczności nie odczuwali niezadowolenia z istniejącej sytuacji, a w ślad za tym nie mieli pewnych oczekiwań w zakresie uzyskania większego wpływu na otaczającą ich bezpośrednio rzeczywistość. Sprzyjały temu okoliczności związane z ogólnymi zmianami w państwie i procesami demokratyzacji życia społeczno-politycznego. Z przeprowadzonych w kwietniu 1990 r. badań dotyczących opinii o zmianach politycznych i demokracji w Polsce wynika, że większość społeczeństwa nie była zadowolona z istniejącej sytuacji i oczekiwała zmian. W wymiarze spraw lokalnych przede wszystkim przeważało poczucie braku wpływu na to, co się dzieje w najbliższym otoczeniu. 79% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem „nie mam żadnego wpływu na to, co dzieje się w moim mieście/gminie”, a prawie 72% podzieliło opinię, że „rząd się zmienił, ale gdy patrzę na władzę w moim mieście/gminie, wciąż widzę te same twarze”⁷. Jednocześnie ponad połowa zgodziła się ze stwierdzeniem „chciałbym czynnie uczestniczyć w przemianach, które obecnie zachodzą, ale nie wiem, w jaki sposób mógłbym to zrobić”⁸. W ujęciu szerszym, wykraczającym poza kontekst lokalny, zdaniem autorów badania odpowiedzi respondentów dotyczące demokracji nie tyle odzwierciedlały

⁵ Zdaniem niektórych „stworzenie na nowo”. Zob. H. Izdebski, dz. cyt., s. 15.

⁶ Szerzej: A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce po II wojnie światowej oraz po roku 1989* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.

⁷ *Opinie o zmianach politycznych i demokracji w Polsce*. Komunikat z badań BS/120/44/90, CBOS, Warszawa 1990, s. 3, 6.

⁸ Tamże, s. 7.

jej faktyczny stan, ile raczej wyobrażenie o demokracji jako pewnej wartości. W tamtym okresie w świadomości większości Polaków demokracja funkcjonowała „raczej w sferze symbolu, a nie konkretnego bytu politycznego wyznaczanego przez instytucje i mechanizmy polityczne”⁹.

Ranga wyborów samorządowych

Stosunek obywateli do pierwszych wyborów samorządowych opierał się siłą rzeczy na wspomnianych wyobrażeniach oraz na intuicyjnych przypuszczeniach, że sytuacja być może się zmieni właśnie wskutek decentralizacji i reformy samorządowej. Jak wynika z tabeli 1, odsetek osób, które pokładały nadzieję w tym, że wybory samorządowe wywrą znaczący wpływ na ich najbliższe otoczenie oraz na ich sytuację osobistą, nie był jednak wysoki. W odniesieniu do miejsca zamieszkania zaledwie przekroczył 1/3 wskazań (37,3%), natomiast w przypadku wpływu na sytuację osobistą nie osiągnął 1/5 (19,6%).

Tabela 1. Znaczenie wyborów samorządowych w maju 1990 r. (w procentach)

Znaczenie wyborów	Dla kraju	Dla miejsca zamieszkania	Dla respondenta osobiście
duże	42,9	37,3	19,6
niewielkie	38,2	42,4	34,3
żadne	13,5	14,8	42,1
trudno powiedzieć	5,3	5,4	3,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CBOS: *Wybory samorządowe 1990 r.* Komunikat z badań BS/148/58/90, Warszawa 1990.

Na pytanie dotyczące wpływu respondentów na to, co się będzie działo w ich środowisku po wyborach, 46,2% odpowiedziało, że nic się nie zmieni, 30% uznało, że ich wpływ wzrośnie, a 2,9%, że się zmniejszy. Duża część respondentów (20,6%) nie miała zdania w tej sprawie¹⁰.

Okolicznością, którą należy uwzględnić w analizie przykładanej przez Polaków wagi do wyborów lokalnych, jest zmiana podstaw oceny. Przy kolejnych elekcjach opierały się one już nie (tylko?) na wyobrażeniach, ale na doświadczo-

⁹ Tamże.

¹⁰ *Wybory samorządowe 1990...*, s. 5.

nych efektach reformy i recenzji działalności władz lokalnych. Tym samym zmiana wartości znaczenia wyborów samorządowych odzwierciedlała nie tylko stosunek obywateli do samych wyborów, ale również w pewien sposób ocenę działalności władz lokalnych i stosunek do samorządu terytorialnego w ogóle. Na podstawie trendu zmian w nadawaniu znaczenia wyborom lokalnym można wnioskować o tym, jak zmieniała się rola jednostek terytorialnych i w jakim zakresie ich władze odpowiadały na oczekiwania mieszkańców.

Wyznaczenie trendów na podstawie badań sondażowych wymaga, by stosowano w nich tę samą metodykę oraz jeden zestaw pytań. W okresie objętym analizą nie zawsze tak było. W roku 1994 zestaw pytań brzmiał inaczej niż w pozostałych latach, stąd też został potraktowany odrębnie. W badaniu nie zapytano wprost o znaczenie wyborów samorządowych. Pytanie brzmiało: „czy to, jaki jest skład tutejszej rady gminy/miasta, ma dla mieszkańców znaczenie?”¹¹ (tabela 2).

Tabela 2. Znaczenie składu personalnego wybieranego organu samorządowego w 1994 r.

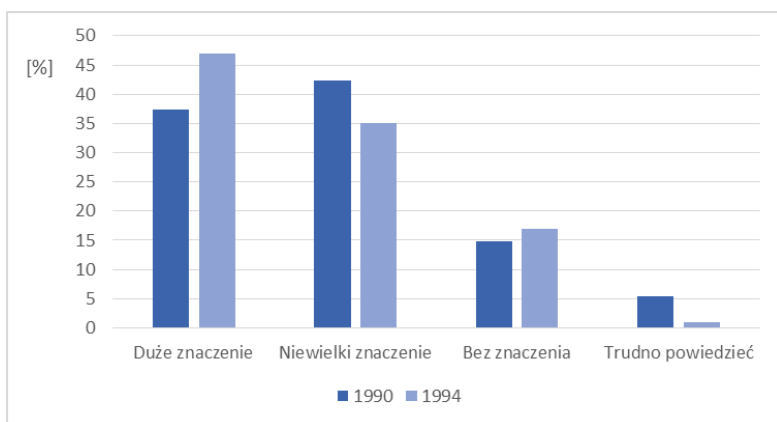
Znaczenie dla mieszkańców	Odsetek wskazań
duże	47
niewielkie	35
żadne	17
trudno powiedzieć	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CBOS: *Przed wyborami samorządowymi*, Komunikat z badań BS/93/81/94, Warszawa 1994.

Mimo innego brzmienia pytań zadanych przez CBOS w 1994 r. wydaje się, że odniesienie odpowiedzi do wagi, jaką przykładali respondenci do wyborów samorządowych, jest możliwe, a wnioski wyciągnięte w sposób pośredni nie są sprzeczne z racjonalnym i logicznym rozumowaniem. Jeśli skład personalny organów samorządowych jest dla mieszkańców istotny, to równie istotna powinna być procedura, dzięki której konkretne osoby obejmują mandat we władzach lokalnych. Oczywiście można sobie wyobrazić sytuację, w której zdaniem mieszkańca gminy skład personalny organu jest ważny, ale sama procedura wyboru z jakichś względów już nie (bo np. nie wierzy w uczciwość wyborów czy też równe szanse kandydatów). Wydaje się jednak, że takie sytuacje nie są po-

¹¹ *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/93/81/94, CBOS, Warszawa 1994, s. 5.

wszechnie. Porównując wyniki badań z 1990 i 1994 r. (wykres 1), można zauważyć, że po upływie pierwszej kadencji wzrósł odsetek respondentów nadających duże znaczenie wyborom samorządowym (o 9,7 pp.). Wzrost nastąpił przy spadku udziału wskazujących na ich niewielkie znaczenie (o 7,4 pp.) i tych, którzy nie potrafili zająć jednoznacznego stanowiska (o 4,4 pp.). Jednocześnie wzrósł o 2,2 pp. odsetek tych, którzy uznali, że elekcja władz lokalnych jest bez znaczenia. Na tej podstawie można potwierdzić tezę, że już w pierwszej kadencji działalność samorządu terytorialnego i jego wpływ na życie społeczności lokalnej zaczęły być zauważane i prawdopodobnie doceniane. Prawdopodobnie, gdyż wskaźnik ten bez powiązania z innymi nie przesądza o tym, czy wpływ był na pewno pozytywny, czy może jednak nie.



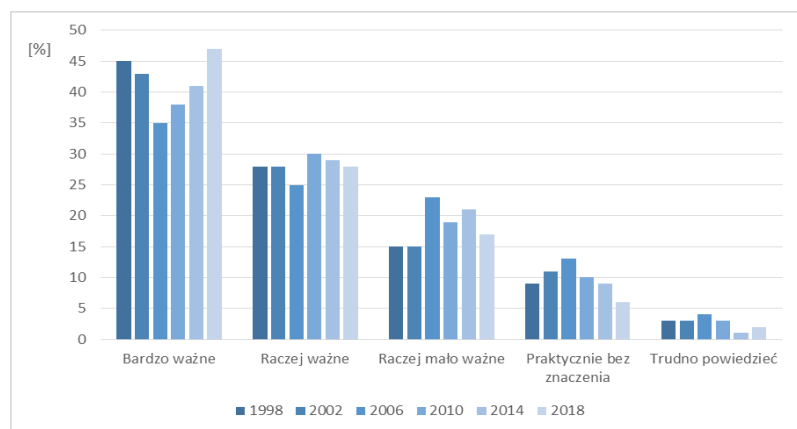
Wykres 1. Znaczenie wyborów samorządowych w roku 1990 i 1994

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *Wybory samorządowe 1990...; Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/93/81/94, Warszawa 1994.

Przed każdymi kolejnymi wyborami CBOS pytał o znaczenie wyborów samorządowych oraz o ocenę znaczenia pozostałych elekcji, przy czym w dalszej analizie ograniczono się do wyborów krajowych. Respondenci rangę wyborów oceniali wg 10-punktowej skali z następującym podziałem: praktycznie bez znaczenia (1–2 pkt), raczej mało ważne (3–5 pkt), raczej ważne (6–8 pkt) oraz bardzo ważne (9–10 pkt). Przewidziano również odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Odnosząc się do wyników badań w zakresie ograniczonym do wyborów samorządowych (wykres 2), można zauważyć, że mimo wahań nadawanej im wagi w poszczególnych elekcjach suma odsetek wskazań „bardzo ważne”

i „raczej ważne” niezmiennie oscylowała wokół 70% (różnica sięgała maksymalnie 5 pp.). Co do wahań należy zastrzec, że badania nie były prowadzone za każdym razem na tym samym etapie kampanii wyborczej. Wydaje się, że okoliczność ta mogła wpłynąć na odpowiedzi respondentów. Na przykład przeprowadzenie badania w chwili, gdy byli już znani kandydaci w wyborach, a były to osoby pełniące już funkcje w upływającej kadencji, mogło spowodować, że respondenci wychodzili z założenia, że wybory i tak niczego nie zmieniają, wobec tego ich znaczenie jest niewielkie czy nawet żadne. Oczywiście wniosek ten należy traktować jako hipotezę, niemniej jej postawienie ma racjonalne podstawy.



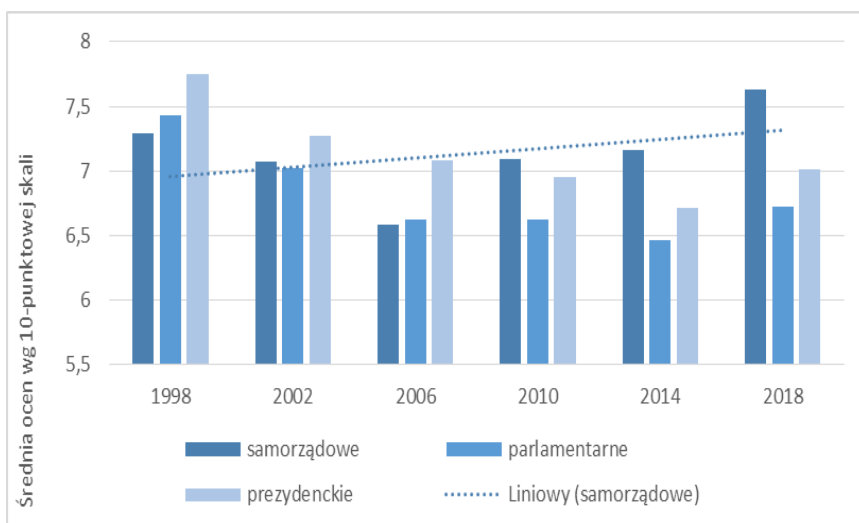
Wykres 2. Ocena znaczenia wyborów samorządowych w okresie 1998–2018 (w latach, w których odbywały się elekcje)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*. Komunikat z badań BS/179/2002; *O wyborach samorządowych*. Komunikat z badań BS/133/2006; *Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu*. Komunikat z badań BS/132/2010; *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań nr 150/2014; *Wybory samorządowe – znaczenie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*. Komunikat z badań nr 23/2018.

Uwagę zwraca trend wskazań uznających wybory samorządowe za bardzo ważne. Od 1994 r., w którym respondenci oceniali wagę wyborów już na podstawie doświadczeń, do przełomowego roku 2006 odsetek wskazań małał, natomiast później sukcesywnie wzrastał. Przy zastrzeżeniu, że powodów zmiany trendów zapewne było wiele, można przypuszczać, że jednym z nich było

coraz większe przekonanie mieszkańców, że władze lokalne mają istotny wpływ na środowisko ich życia i poziom zaspokajania zróżnicowanych potrzeb. Takie mu postrzeganiu samorządu sprzyjało zapewne wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i pojawienie się nowych możliwości finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystanie tych środków zależało w dużej mierze od inicjatywy i sprawności władz lokalnych. Samorząd zyskał realne możliwości kształtowania lokalnego rozwoju.

Ograniczenie analizy wyłącznie do wyborów samorządowych nie daje pełnego obrazu ich ważności dla obywateli. Poziomy wskazań przedstawione na wykresie 2 mogą być uznane za korzystne, jednak dopiero odniesienie ich do pozostałych elekcji sytuuje te wskazania w odpowiednio szerszym kontekście (wykres 3). Z przedstawionych danych wynika, że ten optymistyczny obraz wyborów samorządowych na tle pozostałych elekcji nie był tak oczywisty w całym badanym okresie.



Wykres 3. Ocena znaczenia wyborów w okresie 1994–2018
(w latach, w których odbywały się elekcje samorządowe)

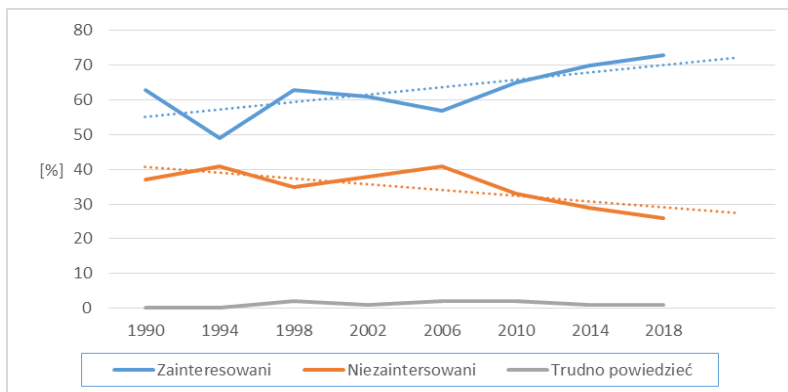
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej...*; *O wyborach samorządowych*. Komunikat z badań BS/133/2006; *Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu...*; *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań nr 150/2014; *Wybory samorządowe – znaczenie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli...*

Do roku 2006 respondenci niezmiennie najwyższą rangę nadawali wyborom prezydenckim, przy czym różnice średnich ocen w 10-stopniowej skali nie były w poszczególnych latach wyborów samorządowych wielkie (wahały się od 0,2 do 0,5 pkt). Wybory samorządowe i parlamentarne w tym okresie okazały się dla respondentów mniej więcej równoważne, różnice wartości średnich ocen były minimalne (najwyższa wystąpiła w 2006 r. i wyniosła 0,14 pkt, w pozostałych latach nie przekroczyła 0,05 pkt). Badania przeprowadzone w 2010 r. dowiodły, że ocena wagi wyborów samorządowych uległa zmianie – stały się one najważniejsze. Co więcej, różnica średnich ocen wagi wyborów samorządowych z każdą elekcją rosła zarówno wobec wyborów prezydenckich (od 0,14 do 0,62 pkt), jak i parlamentarnych (bardziej znacząco, od 0,47 do 0,91 pkt). Uwidoczniony na wykresie 2 trend uznania wyborów samorządowych za bardzo ważne znalazł odzwierciedlenie nie tylko w odniesieniu do tych wyborów, ale i do wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Tym samym można uznać, że mieliśmy (i być może będziemy mieć nadal) do czynienia ze wzmocnieniem przekonania obywateli o znaczącej roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej w Polsce.

Zainteresowanie wyborami samorządowymi

Zainteresowanie jest pojęciem nieostrym mimo możliwości przyporządkowania mu określonych wskaźników. W badaniach opinii społecznej pytanie o poziom zainteresowania jakimś zjawiskiem, okolicznością odnosi się zawsze do subiektywnych ocen respondentów. Wskaźniki mogą posłużyć do ewentualnej konfrontacji deklaracji z obiektywną rzeczywistością. Nie do końca również wiadomo, jakimi kryteriami/wskaźnikami kierowali się odpowiadający na pytania. Wydaje się jednak, że zainteresowanie można sprowadzić m.in. do znajomości ordynacji wyborczej (co najmniej sposobu zgłaszania kandydatów i głosowania), kandydatów w wyborach czy miejsca głosowania. Ważnym wskaźnikiem, choć ograniczonym pod względem skali występowania, jest chęć kandydowania w wyborach¹².

¹² W 1990 r. wystąpiły trudności ze znalezieniem kandydatów na radnych. W części jednomandatowych okręgów zgłoszono tylko jednego kandydata, a w 44 nie zgłoszono w ogóle. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa



Wykres 4. Zainteresowanie wyborami samorządowymi w okresie 1990–2018 (w latach, w których odbywały się elekcje samorządowe)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *Wybory samorządowe 1990...; Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/50/44/94; *Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu...*; *Zainteresowanie wyborami samorządowymi, deklaracje uczestnictwa oraz preferencje we wrześniu*. Komunikat z badań nr 126/2008.

Na wykresie 4 przedstawiono deklarowane zainteresowanie wyborami samorządowymi. Ogólnie można stwierdzić, że w pierwszym okresie odradzania się samorządności zainteresowanie wyborami było raczej niewielkie, a w ciągu pierwszej kadencji dodatkowo spadło (z 63% w roku 1990 do 49% w 1994). Warto zauważyć, że spadkowi zainteresowania wyborami w tym okresie towarzyszył wzrost nadawanej im rangi (duże znaczenie przypisywało im odpowiednio 37% respondentów w roku 1990 i 47% w 1994). Wyższy poziom zainteresowania w 1990 r. mógł być związany z ogólnym wzrostem zainteresowania sprawami publicznymi podyktowanym dynamicznymi zmianami w systemie społeczno-politycznym i gospodarczym, jak również z tym, że było to rozwiązanie nowe, budzące w naturalny sposób zaciekawienie społeczeństwa. Na istotny (o 14 pp.) spadek zainteresowania wyborami po upływie czterech lat mogło wpłynąć rozczarowanie działalnością radnych. Mimo generalnie pozytywnej oceny ustępujących rad gmin najliczniejsza grupa respondentów, którzy deklarowali udział w głosowaniu, zamierzała poprzeć

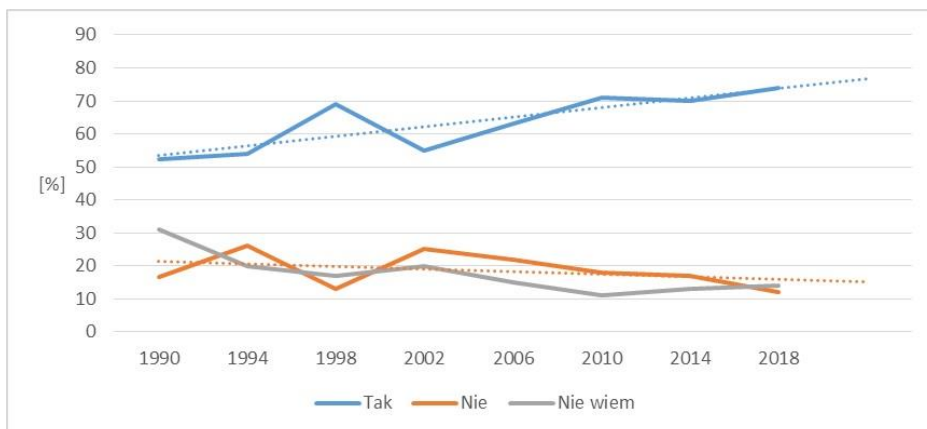
„nowe” osoby, podobnie głosujący w 1990 r. deklarowali, że woleliby poprzeć innych kandydatów niż przed czterema laty¹³.

Kolejna elekcja przyniosła wzrost zainteresowania wyborami, niemal do poziomu wyjściowego z 1990 r. Należy zauważyć, że w 1998 r. wybierano po raz pierwszy radnych powiatowych oraz wojewódzkich, co było kolejną nowością, poprzedzoną szeroką, emocjonalną dyskusją dotyczącą kształtu reformy podziału terytorialnego kraju, a zwłaszcza liczby tworzonych województw i w nieco mniejszym zakresie – powiatów. Podobnego efektu nie wywołała kolejna elekcja, w roku 2002, chociaż również związana była z wywołującą dyskusję reformą ustrojową gmin i bezpośrednim wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Co więcej, w roku tym odnotowano nawet lekki spadek zainteresowania wyborami (o 2 pp.). Niekorzystny trend utrzymał się do 2006 r., po czym nastąpił trwały wzrost zainteresowania wyborami samorządowymi. Patrząc na cały analizowany okres, należy zauważyć, że zainteresowanie tymi wyborami, mimo wahnięć, utrzymało trend wzrostowy. Odsetek deklarujących zainteresowanie nimi nie wzrósł jednak znacząco (o 10 pp.), zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę, że wzrost ten nastąpił w okresie blisko 30 lat.

Deklaracje udziału w głosowaniu

Deklaracje udziału w głosowaniu są wskaźnikiem bliskim zainteresowaniu wyborami. Co do zasady, jeśli ktoś w wyborach głosuje, to potwierdza tym samym zainteresowanie nimi. Z drugiej strony można wyobrazić sobie sytuację, że ktoś interesuje się wyborami, ale z jakichś względów w głosowaniu udziału nie bierze. Powodem może być np. wspomniane już poczucie braku realnego wpływu na obsadę wybieranych organów czy też przyjęcie postawy „kibica” lub recenzenta lokalnej/regionalnej polityki. Niemniej dane zobrazowane na wykresach 4 i 5 wyraźnie ze sobą korelują, tzn. wzrostowi zainteresowania wyborami towarzyszy wzrost deklaracji udziału w głosowaniu. Odnośząc się do samego wzrostu odsetka osób deklarujących udział w głosowaniu, należy zauważyć, że na przestrzeni trzydziestolecia wzrósł on znacząco, bo z 52,4% w roku 1990 do 80% w 2018, przy czym po załamaniu (o 15 pp.) w roku 2002 wzrost ten przyjął charakter nieomal liniowy.

¹³ *Przed wyborami samorządowymi...*, s. 11.

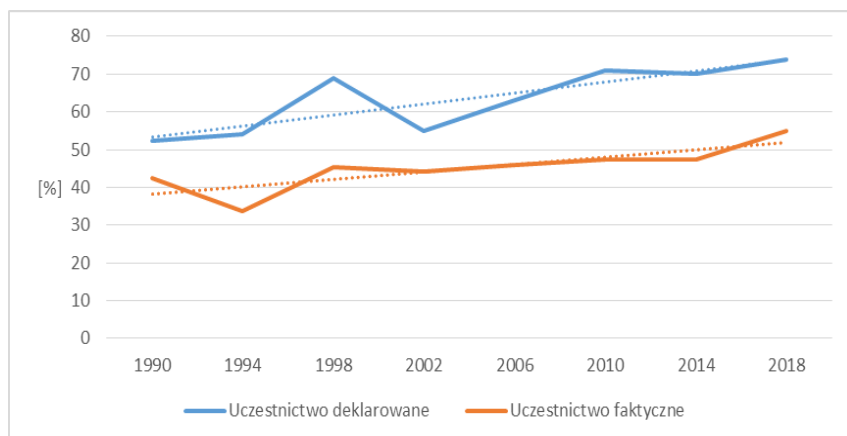


Wykres 5. Deklarowany udział w głosowaniu w wyborach samorządowych w okresie 1990–2018 (w latach, w których odbywały się elekcje samorządowe)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *Wybory samorządowe 1990...; Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/93/81/94; *Polacy o wyborach samorządowych*. Komunikat z badań BS/133/133/98; *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/144/2002; *Wybory samorządowe w przedwyborczych deklaracjach Polaków*. Komunikat z badań BS/165/2006; *Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu...*; *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań nr 150/2014; *Zainteresowanie wyborami samorządowymi, deklaracje uczestnictwa oraz preferencje we wrześniu...*

Deklaracje respondentów przewyższały faktyczny udział w wyborach (wykres 6). Nie jest to sytuacja nadzwyczajna, gdyż w naukach społecznych znane jest „zjawisko nieszczerých deklaracji uczestnictwa wyborczego (*social desirability bias*), przy czym dotyczy ono wszystkich rodzajów wyborów: głosowanie jest po prostu zachowaniem społecznie pożądanym, a respondenci są skłonni do podążania za wzorcem aktywnego obywatela”¹⁴. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że w okresie między badaniem a głosowaniem mogą zająć różne okoliczności, również o charakterze obiektywnym, które zmuszają deklarującego do zmiany planów. Rozdźwięk pomiędzy deklaracjami a rzeczywistością na przestrzeni lat rozkładał się różnie, od 10 pp. w roku 1990 do 24 pp. w roku 2010, przy czym w kolejnych wyborach wykazywał tendencję malejącą.

¹⁴ A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, dz. cyt., s. 16.

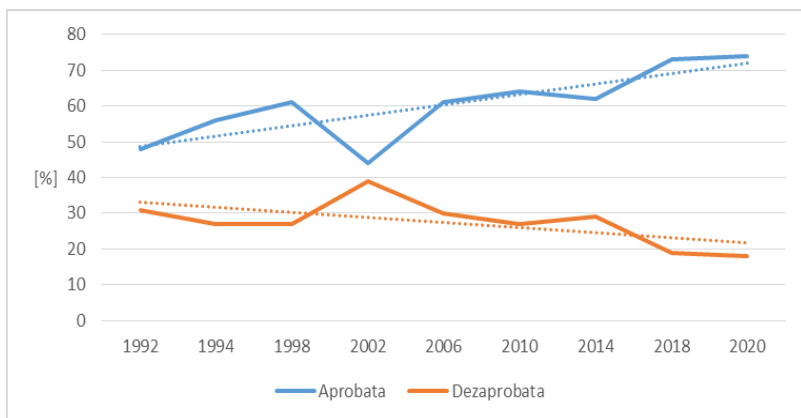


Wykres 6. Deklarowany i faktyczny udział w głosowaniu w wyborach samorządowych w okresie 1990–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *Wybory samorządowe 1990...; Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/93/81/94; *Polacy o wyborach samorządowych*. Komunikat z badań BS/133/133/98; *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań BS/144/2002; *Wybory samorządowe w przedwyborczych deklaracjach Polaków...*; *Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu...*; *Przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań nr 150/2014; *Zainteresowanie wyborami samorządowymi, deklaracje uczestnictwa oraz preferencje we wrześniu...*; R. Miernik, *Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, t. 24, s. 97.

Ocena działalności władz samorządowych

Mimo funkcjonowania od 1999 r. trzech szczebli samorządu terytorialnego wydaje się, że oceny działalności władz samorządowych, ze względu na rodzaje i zakres wykonywanych zadań, jak również specyficzny rodzaj interakcji z władzami, najlepiej dokonać przez pryzmat stosunku do władz gminnych (wykres 7). Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia również fakt, że gminy zostały powołane do życia już na początku transformacji, przez co okres ich działalności, a zarazem możliwej analizy jest najdłuższy. Ten punkt wyjścia ułatwia również zachowanie spójności i jednorodności danych. Niezależnie od założenia, że najbardziej właściwa jest ocena władz samorządowych dokonana przez pryzmat władz gminnych, warto odnieść ją do oceny innych organów władzy, w szczególności prezydenta, sejmu i senatu (wykres 8).



Wykres 7. Ocena działalności władz samorządowych (miasta/gminy) w okresie 1990–2018 (w latach, w których odbywały się elekcje samorządowe)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS: *Opinia publiczna o głównych instytucjach i organizacjach kraju*. Komunikat z badań BS/417/108/92; *Instytucje publiczne w opinii społeczeństwa*. Komunikat z badań BS/201/178/97; *Ocena działalności wybranych instytucji publicznych*. Komunikat z badań BS/137/137/98; *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i ustępujących władz lokalnych*. Komunikat z badań BS/185/2002; *Opinie o działalności instytucji publicznych*. Komunikat z badań BS/17/2007; *Oceny instytucji publicznych*. Komunikat z badań BS/30/2011; *Oceny działalności instytucji publicznych*. Komunikat z badań nr 121/2018; *Oceny działalności instytucji publicznych*. Komunikat z badań nr 121/2020.

Jak wynika z wykresu 7, pozytywna ocena działalności władz gminnych w badanym okresie w każdym roku przewyższała ocenę negatywną. Widać wyraźnie rosnący trend aprobaty dla władz i malejący trend dezaprobaty. Tylko w jednym roku (2002) przewaga odsetka osób pozytywnie oceniających władze gmin nad odsetkiem osób wyrażających ocenę przeciwną była niewielka i wyniosła 5 pp. W pozostałych latach była wyraźna, a po wyjątkowym 2002 roku wzrastała znacząco, osiągając w 2020 r. wartość 56 pp. Wprawdzie nie był to rok upływającej kadencji (zwykle pod koniec kadencji oceny są nieco niższe niż na jej początku, kiedy wyborcy wiążą większe nadzieje z nowymi władzami), ale podobnie wysoką przewagę odsetka wskazań pozytywnych odnotowano przed wyborami w 2018 r. (54 pp.). Świadczy to o utrwaleniu dobrych ocen władz lokalnych i nieprzypadkowości wyników badań w 2020 r.

Odnosząc się do załamania pozytywnych ocen władz lokalnych w 2002 r., można przypuszczać, że był to wyraz pewnego rozczarowania mieszkańców

może nawet nie tyle samymi władzami, ile ogólną sytuacją. Potwierdzeniem takiej tezy mogą być wyniki badania CBOS przeprowadzonego w lutym 2003 r.¹⁵, w których zdanie respondentów dotyczyło poprzedniej kadencji samorządowej. Zdaniem większości (53%) na lepsze zmienił się tylko wygląd ich miejscowości, natomiast lista obszarów, w których odczuli pogorszenie, była dłuższa. Znalazły się na niej m.in: sytuacja na lokalnym rynku pracy (odsetek wskazań 88%), stan dróg (50%), sytuacja w służbie zdrowia (49%), pomoc dla najuboższych (34%), szkolnictwo i edukacja (31%), bezpieczeństwo obywateli (31%). Jak widać, nie w każdym z wymienionych aspektów samorząd gminny mógł (może) samodzielnie, w istotnym zakresie, wpływać na rozwiązywanie uciążliwych dla mieszkańców problemów. Można by tu wskazać przykładowo służbę zdrowia czy bezpieczeństwo. Wyrażone opinie odnosiły się więc nie tylko do władz lokalnych, zawierały w sobie ocenę sytuacji oraz działalności władz i administracji publicznej na wszystkich szczeblach.

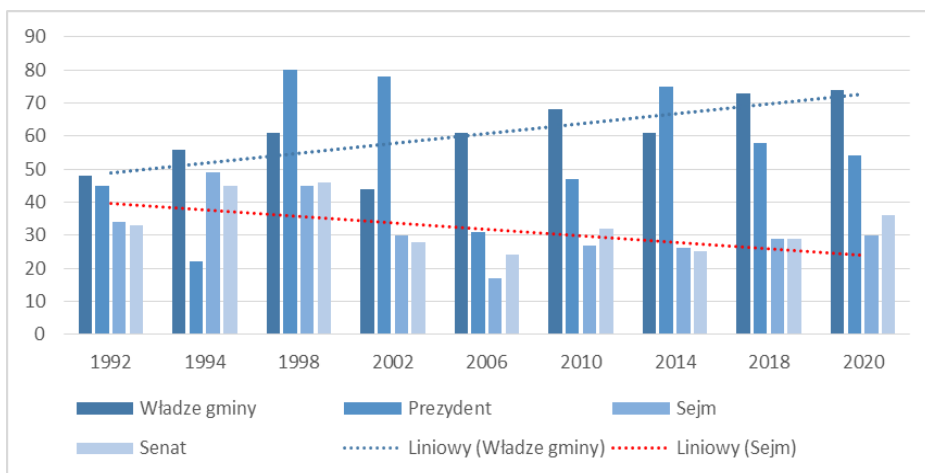
Na problem korelacji oceny władz lokalnych z innymi czynnikami zwrócili również uwagę A. Gendźwił i M. Żerkowska-Balas, wiążąc ją z sytuacją materialną gospodarstwa domowego respondenta. Im jest ona lepsza, tym wyżej oceniana jest działalność samorządu terytorialnego. Zdaniem tych autorów jest to zgodne z teorią głosowania ekonomicznego¹⁶. Należałoby jednak wziąć pod uwagę, że w tzw. państwach postkomunistycznych empiryczna weryfikacja twierdzeń tej teorii nie jest tak jednoznaczna, jak w tych o ugruntowanej demokracji¹⁷.

Niemniej uwzględnienie wskazanych okoliczności nakazywałoby wprowadzenie pewnej korekty do interpretacji wyników badań odnoszących się do władz lokalnych, od których wiele, ale jednak nie wszystko zależy. Wydaje się, że bez przeprowadzenia pogłębionych badań nie należy przeceniać wpływu sytuacji respondenta na jego ocenę władz samorządowych, zwłaszcza jeśli zestawia się odsetki dobrze i źle oceniających działania władz lokalnych na tle innych organów władzy (wykresy 8 i 9).

¹⁵ *Zadania nowych samorządów*. Komunikat z badań BS/32/2003, CBOS, Warszawa 2003.

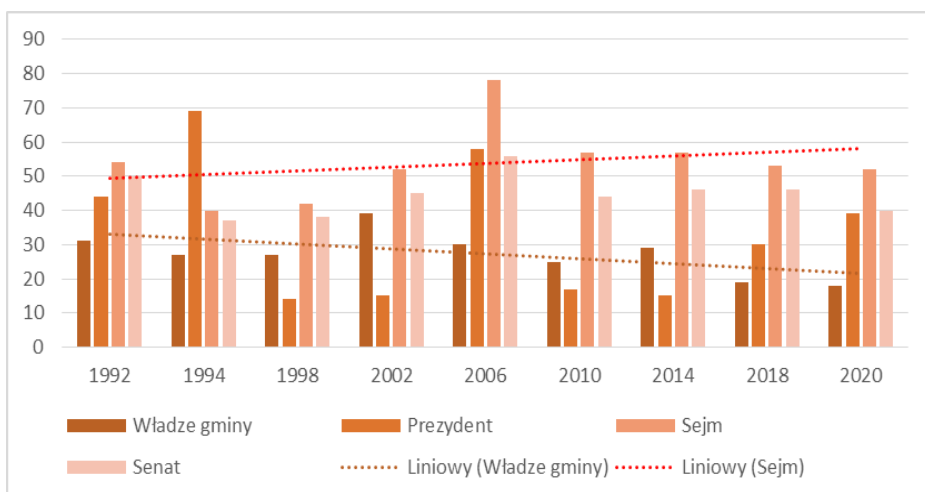
¹⁶ A. Gendźwił, M. Żerkowska-Balas, dz. cyt., s. 21.

¹⁷ W. Wojtasik, *Głosowanie ekonomiczne w Polsce: Koniec modelu tranzycyjnego?*, „Political Preferences” 2013, nr 6; K. Tybuchowska-Hartlińska, *Głosowanie ekonomiczne w Polsce z perspektywy deklaracji wyborców*, „Political Preferences” 2013, nr 6.



Wykres 8. Odsetek dobrze oceniających władze publiczne w latach 1990–2018 (w latach wyborów) oraz w roku 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS stanowiących podstawę sporządzenia wykresu 7.



Wykres 9. Odsetek źle oceniających władze publiczne w latach 1990–2018 (w latach wyborów) oraz w roku 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS stanowiących podstawę sporządzenia wykresu 7.

Uwagi końcowe

Z restytucją samorządu terytorialnego Polacy wiązali nadzieję na zmiany w najbliższym otoczeniu. Wpisywały się one w szersze oczekiwania związane z transformacją ustrojową państwa, przejściem od nieefektywnej gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej oraz ogólnym dążeniem do przeniesienia na grunt Polski zachodnich wzorców życia społeczno-gospodarczego, chociaż, jak wykazały przywołane badania, w dużej części kierowano się raczej własnymi wyobrażeniami, a nie wiedzą i doświadczeniem (którego z przyczyn obiektywnych większość obywateli po prostu nie miała). Samorządność kojarzona była również z możliwościami i chęcią osobistego zaangażowania się w procesy zmian, chociaż z badań opinii publicznej wynika, że ponad połowa respondentów na początku transformacji nie wiedziała, w jaki sposób mogłaby to zrobić¹⁸. Kolejne lata pokazały jednak, że lokalne społeczności zaczęły dostrzegać, że zaangażowanie może nastąpić między innymi poprzez włączenie się w działalność jednostki samorządu terytorialnego, którą tworzą.

W analizowanym okresie w ocenie obywateli wzrastała rola samorządu terytorialnego, obrazowana zainteresowaniem wyborami lokalnymi oraz nadawaną im rangą, jak i deklarowanym udziałem w wyborach. Pozycja wyjściowa oceny znaczenia wyborów samorządowych nie była imponująca. Mniej niż połowa mieszkańców gmin uważała, że mają duże znaczenie. Jednak już w 1994 r. odsetek ten wzrósł, a od 1998 r. oscyluje wokół wysokiej, 70-procentowej wartości, a zaobserwowany trend, mimo pewnych wahań, jest wzrostowy. Należy podkreślić, że od 2010 r. samorządowym elekcjom nadawana jest najwyższa ranga w porównaniu do pozostałych (prezydenckich i parlamentarnych, łącznie z parlamentem unijnym).

Przypisywaniu dużego znaczenia wyborom samorządowym towarzyszyło zainteresowanie nimi, które pozostawało na wysokim poziomie. Odsetek deklarujących zainteresowanie zawsze przewyższał odsetek osób wyrażających zdanie przeciwne. Co więcej, począwszy od 2006 r. obserwuje się wyjątkowo wzrost zainteresowania lokalnymi elekcjami. Zainteresowanie wyborami wiązało się również z deklarowanym udziałem w głosowaniu. W analizowanym okresie odsetek deklarujących udział w wyborach wzrósł z ok. 50 do 80%. Nawet uwzględniając rozdzźwięk pomiędzy deklaracjami a ich

¹⁸ *Opinie o zmianach politycznych i demokracji w Polsce...*, s. 7.

realizacją, wynik ten należy uznać za obraz wyraźnie pozytywnego nastawienia obywateli do wyborów i poczucia odpowiedzialności.

Z wyjątkiem roku 2002, ponad połowa Polaków dobrze oceniła władze lokalne, a odsetek ocen pozytywnych utrzymuje trend wzrostowy. Również na tle innych organów władzy samorządowcy wypadają korzystnie. Jedynie prezydent trzykrotnie (w latach 1998, 2002 i 2014) uzyskał lepsze wyniki.

Przytoczone wyniki badań sondażowych potwierdzają tezę, że wraz z upływem czasu samorząd terytorialny w coraz większym zakresie spełnia oczekiwania obywateli. Sprzyja to budowaniu lokalnej tożsamości, aktywności i wzmacnia poczucie wpływu na lokalne sprawy publiczne.

Źródła i literatura

- Gendźwiłł A., Żerkowska-Balas M., *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018.
- Hryniewicz J.T., *Analiza funkcjonowania samorządu terytorialnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012.
- Instytucje publiczne w opinii społeczeństwa*. Komunikat z badań BS/201/178/97, CBOS, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Kotarba B., *Władze miasta i ich działalność. Rzeszów i jego prezydenci w rankingach* [w:] *Dzieje Rzeszowa*, t. 5, red. W. Bonusiak, Rzeszów 2017.
- Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny w Polsce po II wojnie światowej oraz po roku 1989* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Miernik R., *Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2019, t. 24.
- O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*. Komunikat z badań BS/179/2002, CBOS, Warszawa 2002.
- O wyborach samorządowych*. Komunikat z badań BS/133/2006, CBOS, Warszawa 2006.
- Ocena działalności wybranych instytucji publicznych*. Komunikat z badań BS/137/137/98, CBOS, Warszawa 1998.
- Oceny działalności instytucji publicznych*. Komunikat z badań nr 121/2018, CBOS, Warszawa 2018.
- Oceny działalności instytucji publicznych*. Komunikat z badań nr 121/2020, CBOS, Warszawa 2020.

Oceny działalności parlamentu, prezydenta i ustępujących władz lokalnych. Komunikat z badań BS/185/2002, CBOS, Warszawa 2002.

Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań BS/30/2011, CBOS, Warszawa 2011.

Opinia publiczna o głównych instytucjach i organizacjach kraju. Komunikat z badań BS/417/108/92, CBOS, Warszawa 1992.

Opinie o działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań BS/17/2007, CBOS, Warszawa 2007.

Opinie o zmianach politycznych i demokracji w Polsce. Komunikat z badań BS/120/44/90, CBOS, Warszawa 1990.

Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.

Polacy o wyborach samorządowych. Komunikat z badań BS/133/133/98, CBOS, Warszawa 1998.

Przed wyborami samorządowymi. Komunikat z badań BS/50/44/94, CBOS, Warszawa 1994.

Przed wyborami samorządowymi. Komunikat z badań BS/93/81/94, CBOS, Warszawa 1994.

Przed wyborami samorządowymi. Komunikat z badań BS/144/2002, CBOS, Warszawa 2002.

Przed wyborami samorządowymi. Komunikat z badań nr 150/2014, CBOS, Warszawa 2014.

Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców [w:] 25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Warszawa 2014, [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%](https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%20) (dostęp: 20.03.2020).

Swacha P., Wojnicki J., *Restitution of local government in Poland in the 1990s. Social perception of administrative reforms*, "Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica" 2021, nr 77.

Tybuchowska-Hartlińska K., *Głosowanie ekonomiczne w Polsce z perspektywy deklaracji wyborców*, „Political Preferences” 2013, nr 6.

Wiśniewski M., *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.

Wojtasik W., *Głosowanie ekonomiczne w Polsce: Koniec modelu tranzycyjnego?*, „Political Preferences” 2013, nr 6.

Wybory samorządowe – znaczenie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli. Komunikat z badań nr 23/2018, CBOS, Warszawa 2018.

Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu. Komunikat z badań BS/132/2010, CBOS, Warszawa 2010.

Wybory samorządowe 1990 r. Komunikat z badań BS/148/58/90, CBOS, Warszawa 1990.

Wybory samorządowe w przedwyborczych deklaracjach Polaków. Komunikat z badań BS/165/2006, CBOS, Warszawa 2006.

Zadania nowych samorządów. Komunikat z badań BS/32/2003, CBOS, Warszawa 2003.

Zainteresowanie wyborami samorządowymi, deklaracje uczestnictwa oraz preferencje we wrześnieu. Komunikat z badań nr 126/2018, CBOS, Warszawa 2018.

Opinions and attitudes towards local government in the light of research by Centre For Public Opinion (1990-2020)

Summary

The restitution of local government in Poland was an important element of the systemic transformation after 1989. The units of local government not only meet the collective needs of residents, ensuring the highest quality of their lives, but also create conditions for the implementation of the idea of civic freedom and involvement in public affairs. The fulfillment of functions by local government can be assessed with the help of objective indicators as well as subjective assessments / feelings of citizens. The article analyzes these subjective assessments of local government in the years 1990–2020, and on this basis conclusions were formulated regarding trends in the perception of local government by residents. Public opinion polls conducted by CBOS were used as source materials, and the indicators included the rank assigned to local government elections, interest in these elections, declared participation in voting and the assessment of local authorities.

Key words: local government, opinions and attitudes towards local government, evaluation of local authorities, local elections

Małgorzata Duda

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Bezpieczeństwo lokalne w dobie zmian

Wprowadzenie

Współczesność roztacza nieograniczoną wręcz przestrzeń dla rozwoju człowieka, niezależnie od jego pochodzenia, miejsca zamieszkania, koloru skóry, płci czy wieku. Zdaje się, że świat nie stanowi przeszkody w realizacji założonych celów. Jednocześnie, niejako na drugim krańcu teraźniejszości, uwidaczniają się ludzkie ograniczenia wynikające m.in. ze stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i materialnej, środowiska zawodowego czy sytuacji geopolitycznej. Żyjemy w nieustannym pędzie do zaspokajania coraz to nowych potrzeb, jakie wyzwala życie „w drodze”. Jedne wynikają z naturalnych potrzeb utrzymania się przy życiu, inne generuje rodzina, środowisko rówieśnicze czy zawodowe. Jeszcze inne to wypadkowe zachodzących przemian kulturowych. Bez względu na ich różnorodność każda z potrzeb jest możliwa do zaspokojenia, jeżeli zaistnieją warunki stwarzające poczucie bezpieczeństwa i to we wszystkich możliwych wymiarach. Jest to stan gwarantujący stabilność, zapewniający spokój, stwarzający klimat do dalszego rozwoju.

Bezpieczeństwo jest dzisiaj jedną z podstawowych wartości, o które zabiegają społeczeństwa, niezależnie od ustroju politycznego i innych uwarunkowań. Im bardziej ceni się życie i dobro, jakie ono ze sobą niesie, tym bardziej docenia się bezpieczeństwo zarówno w wymiarze lokalnym, narodowym czy światowym. Złożoność problematyki, z konieczności, wymusza skupienie się na wybranych aspektach bezpieczeństwa lokalnego, wskazujących na rodzaj dokonujących się zmian w jego postrzeganiu.

Bezpieczeństwo – od ogółu do szczegółu

Podejście do istoty bezpieczeństwa można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Możemy definiować je jako stan bez niepokoju czy zmian, dzie-

ki któremu człowiek może zaspokajać swoje potrzeby, w tym niezależności, rozwoju, tożsamości¹. O bezpieczeństwie mówi się w kontekście ograniczonego poczucia wolności słowa, wyrażania i zaspokajania priorytetów życiowych; realizowania obywatelskich praw. Bezpieczeństwo można rozpatrywać w kategorii jednostki, grupy, społeczeństwa, regionu czy państwa. W tym kontekście mówi się o bezpieczeństwie wewnętrznym i zewnętrznym; militarnym i pozamilitarnym; politycznym, geograficznym, ekonomicznym, społecznym czy ekologicznym². Janusz Gierszewski definiuje bezpieczeństwo „jako stan i proces, potrzebę oraz skomplikowany system wraz z licznym układem podsystemów, które mają na celu zapewnienie bezpiecznego rozwoju narodowi przy użyciu środków prawnie dostępnych (technicznych, organizacyjnych i prawnych)”³. Daniel Frei skupia się zaś na analizie subiektywnych i obiektywnych aspektów zagrożenia, które, jego zdaniem, towarzyszą poczuciu bezpieczeństwa. W tym kontekście wyróżnia:

1. „Stan braku bezpieczeństwa – wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe,
2. Stan obsesji – gdy nieznaczące zagrożenie jest postrzegane jako duże,
3. Stan fałszywego bezpieczeństwa – gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie,
4. Stan bezpieczeństwa – gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczące, a jego postrzeganie prawidłowe”⁴.

W literaturze przedmiotu, mimo zróżnicowanych ujęć, wyczuwa się wyraźną trudność wskazania jednej definicji. Zmienna rzeczywistość ludzkiej egzystencji wytycza konieczność zmiany w postrzeganiu czy odczuwaniu bezpieczeństwa. Pośród czynników generujących tę trudność można wskazać ich niestabilność, szczególnie w wymiarze czasoprzestrzennym. Według Ryszarda Zięby bezpieczeństwo można klasyfikować ze względu na jego podmiot, po-

¹ M. Gąska, *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, red. M. Gąska, Zamość 2011, s. 72.

² B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991, s. 18–19.

³ J. Gierszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013, s. 14.

⁴ Podaję za: Ł. Szewczyk, *Bezpieczeństwo. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, postrzeganie i znaczenie w dzisiejszym świecie*, „Studia de Securitate et Educatione Civili” 2017, nr 7, s. 91.

cząwszy od jednostek, przez narody, na ponadnarodowych systemach skończywszy. Przyjmując kryterium podmiotowe, autor ten wskazuje na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, a i te, jego zdaniem, są zasadniczo kategoriami czysto umownymi. W odniesieniu do kryterium przedmiotowego zwraca uwagę na bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, kulturowe, humanitarne, ekologiczne, ideologiczne i inne. R. Zięba klasyfikację ujęcia przedmiotowego w perspektywie bezpieczeństwa międzynarodowego uzupełnia o kryterium przestrzenne, wyróżniając:

- bezpieczeństwo lokalne,
- bezpieczeństwo subregionalne,
- bezpieczeństwo regionalne,
- bezpieczeństwo ponadregionalne,
- bezpieczeństwo globalne (uniwersalne)⁵.

Niezależnie, z jakiej perspektywy przychodzi definiować czy klasyfikować bezpieczeństwo, winno się pamiętać o istniejącym zagrożeniu jako jego przeciwwadze. W rozważaniach na temat bezpieczeństwa nie należy zapominać o coraz to nowych wyzwaniach, jakie generuje polityka międzynarodowa, domagająca się nieustannych działań zapobiegawczych, uprzedzających.

Systemowo za bezpieczeństwo obywateli odpowiada władza państwowa, której zadaniem jest zapobieganie istniejącym i potencjalnie nowym zagrożeniom oraz minimalizowanie ich skutków. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wolność oraz prawa człowieka i obywatela, jak również bezpieczeństwo obywateli. Do realizacji bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego wskazana jest Rada Ministrów⁶. Samo bezpieczeństwo państwa można rozpatrywać w kategorii bezpieczeństwa zewnętrznego, związanego najogólniej z zapewnieniem bezpieczeństwa granic, oraz bezpieczeństwa wewnętrznego, odnoszącego się do funkcjonowania państwa oraz jego instytucji, „które mają zapewnić bezpieczeństwo jednostkom, jak również bezpieczne funkcjonowanie samych organów państwowych”⁷. Andrzej Marek w rozważaniach na temat rozumienia zagadnień prawnych definiuje pojęcie porządku

⁵ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 16–18.

⁶ Ł. Szewczyk, dz. cyt., s. 104.

⁷ *Bezpieczeństwo państwa: wewnętrzne i zewnętrzne. Strategie bezpieczeństwa*, <https://www.socium.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne-narodowe.html> (dostęp: 8.01.2022).

publicznego jako „uporządkowany odpowiednimi przepisami, wolny od zakłóceń bieg życia zbiorowego”⁸.

W podjętym tu temacie istotną kwestią jest bezpieczeństwo lokalne, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa socjalnego.

Bezpieczeństwo lokalne

Zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego w wymiarze lokalnym reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, która przez porządek publiczny rozumie „bezpieczeństwo publiczne w zakresie katastrof i klęsk żywiołowych, zgromadzeń i imprez masowych oraz bezpieczeństwo w miejscach publicznych (parkach, placach i ulicach)”¹⁰. W toku rozważań nad bezpieczeństwem lokalnym istotne jest określenie rozumienia przestrzeni publicznej. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przestrzeń publiczna to „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”¹¹. W skład tak rozumianej przestrzeni publicznej wchodzi m.in. ogólnodostępne tereny przyrody, tereny zabudowy i zagospodarowania, w tym urządzenia sportowe i rekreacyjne, usługowe, informacyjne czy religijne¹². Czy jednak rzeczywiście przestrzeń ta jest ogólnodostępna? Wielu badaczy problematyki uważa, że jest ona tylko pozornie dostępna. Zdaniem Zygmunta Baumana szczególnie w miastach, ale także w mniejszych miejscowościach i wsiach można wskazać

⁸ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002, s. 119.

⁹ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 9 marca 1990 r., DzU 2021, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹⁰ B. Sitek, *Bezpieczeństwo lokalne jako zadanie gminy w perspektywie regulacji w prawie rzymskim i polskim. Studium prawno-administracyjne*, <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/pdf-134345> (dostęp: 10.01.2022).

¹¹ Obwieszczenie Marszałka Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 31 marca 2021 r., DzU 2021, poz. 741.

¹² D. Drozdowski, *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1, s. 202.

przestrzenie niegościnne, nieprzyjazne albo wręcz wrogie spotkaniom ludzi. Są nimi:

- „przestrzenie zdominowane nowoczesną w formie architekturą,
- przestrzenie przekształcające mieszkańców w konsumentów,
- *niby-miejsca* jako obiekty, w których obowiązują ściśle określone i poządane reguły zachowania,
- przestrzenie puste”¹³.

W kwestii bezpieczeństwa lokalnego należy zwrócić uwagę na znaczenie postawienia właściwej diagnozy potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń, które stają się udziałem danej społeczności. Zróżnicowanie poszczególnych obszarów wiejskich czy miejskich potwierdza konieczność uwzględniania uwarunkowań, które wpływają zasadniczo na zakres działań tak uprzedzających, jak i następujących w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa¹⁴. Włodzimierz Fehler wskazuje pięć zasadniczych uwarunkowań, które mają wpływ na bezpieczeństwo lokalne, są to uwarunkowania: geograficzne, ekonomiczne, społeczne, polityczne i kulturowe¹⁵. Klasyfikacja ta ujmuje niejako zasoby poszczególnych społeczności lokalnych, których posiadanie determinuje skalę jakości życia, warunkującą zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa. Pośród najistotniejszych wyróżnia:

- bezpieczeństwo osobiste,
- bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny,
- dostęp do usług medycznych i rekreacji,
- dostęp do instytucji, edukacyjnych, oświatowych, kulturalnych – w tym religijnych,
- dostęp do świadczeń pomocy społecznej,
- dostępność szlaków drogowych i usług transportowych,
- dostęp do placówek handlowych i usług,
- dostęp do sieci łączności i przepływu informacji wewnątrz i na zewnątrz społeczności,
- stabilizację rynku pracy,

¹³ Podają za: tamże, s. 203.

¹⁴ J. Falecki, *Wybrane problemy bezpieczeństwa – poziom lokalny*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2013, nr 14, s. 100.

¹⁵ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Warszawa 2009, s. 25.

– dostęp do instytucji wymiaru sprawiedliwości, w tym sądów i doradztwa prawnego¹⁶.

Z badań CBOS-u za 2019 r. wynika, że istnieje wyraźna korelacja pomiędzy poczuciem bezpieczeństwa a wykształceniem. Pośród badanych o dochodach per capita poniżej 900 zł przekonanie, że Polska jest krajem bezpiecznym, podzieliła tylko 74% osób, zaś wśród respondentów zarabiających powyżej 2500 zł na członka gospodarstwa domowego – 95%. Poczucie bezpieczeństwa spada wśród robotników niewykwalifikowanych (70%), rolników (79%) oraz respondentów, którzy oceniają warunki własnego gospodarstwa domowego jako złe (72%). W odniesieniu do poczucia bezpieczeństwa 98% Polaków jest przekonanych o tym, że ich okolicę zamieszkania można uznać za bezpieczną. W społeczności osób bezrobotnych, rencistów oraz oceniających swoje warunki bytowe jako złe to przekonanie spada o kilka punktów procentowych – odpowiednio 91%, 94%, 94%. „W pewnych grupach poczucie bezpieczeństwa w bezpośredniej okolicy jest z kolei powszechne – wynosi 100% wśród praktykujących religijnie kilka razy w tygodniu oraz 99% wśród m.in. osób identyfikujących się z lewicą, pracujących na własny rachunek, kadry kierowniczej i specjalistów z wyższym wykształceniem czy oceniających warunki swojego gospodarstwa domowego jako dobre”¹⁷.

Odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa lokalnego ponosi przede wszystkim gmina we współpracy z samorządem powiatowym na zasadzie współdziałania i współodpowiedzialności. Artykuł 7.1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy dotyczących zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty zalicza sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Głównie zadanie samorządu gminnego w tym obszarze to zarządzanie zasobami własnymi, ale również podejmowanie współpracy z innymi podmiotami na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Winno się to przejawiać

¹⁶ Podają za: B. Mucha, M. Mucha, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej jako element jakości życia w świetle działań Straży Miejskiej w Jeleniej Górze*, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/99754/PDF/04_02_B_Mucha_M_Mucha_Bezpieczenstwo_spolecznosci_lokalnej.pdf (dostęp: 10.01.2022).

¹⁷ CBOS, *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością*, 2019, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_072_19.PDF (dostęp: 20.12.2021).

m.in. w działaniach na rzecz rozwoju praworządności, odpowiedzialności, poczucia stabilizacji ekonomicznej, zapobiegania procesom wykluczającym jednostki i rodziny¹⁸.

O skuteczności zarządzania bezpieczeństwem lokalnym decyduje wiele czynników, na które składają się m.in.:

- liczebność danej społeczności lokalnej (gminy) i jej wewnętrzne zróżnicowanie pod względem płci, wieku, wykształcenia, jednorodności kulturowej,
- umiejscowienie geograficzne,
- infrastruktura drogowa oraz organizacja ruchu drogowego,
- infrastruktura wodna, kanalizacyjna, energetyczna, gazowa,
- dostęp do służby zdrowia i instytucji pomocy społecznej,
- liczebność służb porządkowych, zabezpieczenia pożarowego (policja, straż pożarna, straż miejska czy gminna)¹⁹.

Nie bez znaczenie pozostają kwestie postawy prospołecznej, wrażliwości i poczucia odpowiedzialności mieszkańców za kształtowanie bezpieczeństwa na terytorium zamieszkania; stopień zainteresowania społeczności lokalnej budowaniem wspólnoty obywatelskiej; poziom uczestnictwa w inicjatywach służących jej rozwojowi. Z drugiej strony bezpieczeństwo lokalne zależy od właściwej analizy ryzyka oraz od sposobu zarządzania nim. Zarówno siła zaangażowania samych mieszkańców w budowanie bezpiecznej przestrzeni wspólnej dla życia, jak i posiadanie wiedzy na temat realnego i potencjalnego ryzyka nie są dane raz na zawsze – podlegają zmianie podobnie jak zmienia się wewnętrznie dana społeczność i niejako „stan zasobów” gminy²⁰.

Możliwości organów samorządowych w kreowaniu polityki na rzecz bezpieczeństwa w dużej mierze zależą od występowania na ich terenie patologicznych zdarzeń społecznych. Zjawiska patologiczne w środowisku lokalnym prawie zawsze wpływają destrukcyjnie na więzi społeczne, zakłócają normalne funkcjonowanie jednostki, rodziny, innych grup, obniżają poczucie wartości. W dłuższym przedziale czasowym prowadzą m.in. do rozwoju przestępczości. Podjęte w ostatnich latach badania potwierdzają wzrost wskaźnika przestęp-

¹⁸ Ustawa o samorządzie...

¹⁹ J. Falecki, dz. cyt., s. 103.

²⁰ Szerzej: M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, nr 15, s. 243–252.

czości, szczególnie wśród ludzi młodych do 24. roku życia, w przeciwieństwie do starszych grup wiekowych. Uwzględniając wskaźnik przestępczości na określonym typie terytorium zamieszkania, stwierdzono, że do najbezpieczniejszych należą obszary wiejskie i małomiasteczkowe, w przeciwieństwie do aglomeracji dużych miast. Źródłem wysokiego wskaźnika przestępczości nieletnich upatruje się m.in. w kryzysach dotyczących rodziny, swoistej destabilizacji procesów edukacyjnych w szkołach i placówkach wychowawczych²¹. Policja jako jeden z głównych podmiotów w sferze bezpieczeństwa publicznego podjęła inicjatywę, której efektem jest nowoczesna platforma wymiany informacji ze społeczeństwem na temat występujących zagrożeń. To Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, która jest wykazem występujących zagrożeń dla życia i zdrowia jednostek oraz ładu i porządku publicznego, z uwzględnieniem rozkładu czasoprzestrzennego. W myśl twórców Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa stanowi ona „funkcjonalnie dwie płaszczyzny:

- informatyczną, interaktywną platformę dedykowaną społeczeństwu,
- wizualizowane ujęcia statystyczne dokonanych przestępstw i wykroczeń z podziałem na poszczególne województwa, powiaty oraz gminy”²².

Rozpatrując bezpieczeństwo lokalne jako element bezpieczeństwa powszechnego oraz bezpieczeństwa publicznego, należy stwierdzić, że w przypadku tego pierwszego chodzi o zapewnienie ochrony zdrowia i życia, jak również „ochronę dóbr i środowiska przed zagrożeniami sił natury oraz tych związanych z rozwojem cywilizacyjnym (np. awarii technicznych)”. Z kolei bezpieczeństwo publiczne to „ochrona przed działaniami zabronionymi, które naruszają prawnie usankcjonowany porządek społeczny, godzą w życie i zdrowie (zabójstwa, uszkodzenia ciała) lub porządek publiczny (handel ludźmi, nielegalne zgromadzenia itd.)”²³. Na szczególną uwagę zasługują wybrane aspekty bezpieczeństwa powszechnego związanego z wyzwaniem, jakie stawiają zagrożenia sił natury (huragany, powodzie, pożary, osuwiska),

²¹ Z. Domański, *Bezpieczeństwo socjalne*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 2(33), s. 373.

²² D. Minkiewicz, *Funkcje Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa*, „Nauka w Służbie Policji” 2017, nr 3, <http://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2017/nr-32017/3646,FUNKCJE-KRAJOWEJ-MAPY-ZAGROZEN-BEZPIECZENSTWA-w-kszaltowaniu-bezpieczenstwa-spo.html> (dostęp: 22.01.2022).

²³ Ł. Szewczyk, dz. cyt., s. 100.

jak również nowe wyzwania pochodzące z rozwoju cywilizacyjnego (rozwój ruchu drogowego, bezpieczeństwo energetyczne, rozwój cyfryzacji).

Jedną z podstawowych form ochrony ludności jest krajowy system ratowniczo-gaśniczy. Jego celem głównym jest „zapewnienie ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska w ramach działań podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną i inne podmioty ratownicze, w tym Ochotniczą Straż Pożarną i inne podmioty ratownicze, przez:

- gaszenie pożarów,
- działania ratownicze miejscowe,
- ratownictwo chemiczne i ekologiczne,
- ratownictwo techniczne,
- ratownictwo medyczne w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy”²⁴.

Działania Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczej Straży Pożarnej oraz innych podmiotów ratowniczych nabierają szczególnego znaczenia w kontekście anomalii pogodowych czy rozwoju transportu drogowego. Pojawiające się w Polsce tornada przybierają na niszczycielskiej sile i są wynikiem przede wszystkim globalnych zmian pogodowych wywołanych działalnością człowieka. Klimatolodzy przestrzegają, iż tornada w Polsce będą się nasilać²⁵. Niepokojem napawają statystyki wypadków drogowych, i to mimo zaostrzania kar za wykroczenia drogowe. Wśród przyczyn wypadków dominują: niedostosowanie prędkości do warunków ruchu drogowego, nieprawidłowe wyprzedzanie, nieudzielanie pierwszeństwa przejazdu/przejścia. Nadal odnotowuje się wysoki odsetek osób zabitych oraz kierowców prowadzących pojazd w stanie nietrzeźwości²⁶. Tak więc poza działaniami wywołanymi pożarami wzrasta liczba interwencji straży pożarnej w nowych obszarach aktywności ludzi oraz sił przyrody. Wzrasta rola ratownictwa technicznego, rozumianego jako „planowanie, organizowanie i realizacja działań ratowniczych niezbędnych do

²⁴ Wojewódzki System Zarządzania Kryzysowego, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, <https://duw.pl/czk/krajowy-system-ratownic/13474,Zadania-KSRG.html> (dostęp: 20.12.2021).

²⁵ *Niebezpieczna anomalia w Polsce?*, <https://dlugoterminowapogoda.pl/> (dostęp: 10.01.2022).

²⁶ KWP w Bydgoszczy, *Analiza o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, <http://bip.bydgoszcz.kwp.policja.gov.pl/KWB/statystyki/statystyki-zdarzen-dro/36120,Statystyka-zdarzen-drogowych-za-2021-rok.html> (dostęp: 21.01.2022).

poszukiwania i dotarcia do zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz zwierząt, a także zmniejszenie lub likwidacja zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska”²⁷.

Rozwój cywilizacyjny w wymiarze lokalnym uwidacznia się m.in. poprzez wzrost popytu na energię elektryczną, paliwa, wodę czy żywność. Zwiększające się zapotrzebowanie na te dobra może wywołać poczucie zagrożenia w sytuacji zmniejszonej ich podaży. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli dotyczące bezpieczeństwa energetycznego w Polsce potwierdzają wzrost zagrożenia w tym obszarze²⁸. Bezpieczeństwo energetyczne w wymiarze lokalnym to możliwość zabezpieczenia potrzeb energetycznych społeczności lokalnej, w dużym stopniu uzależniona od infrastruktury, dzięki której nośniki energii są dostarczane odbiorcy końcowemu. Dystrybucja energii elektrycznej i paliw gazowych ma wymiar ogólnokrajowy, a energii ciepłej – wymiar lokalny. Według przywołanego raportu gminy, w większości, nie kształtowały spójnej lokalnej polityki energetycznej. Na ograniczone poczucie bezpieczeństwa lokalnego wpłynęły m.in.: niewłaściwe planowanie i organizacja zaopatrzenia w nośniki energii oraz nieskuteczne działania na rzecz racjonalnego ich wykorzystania. „Gminy realizowały zadania związane z planowaniem energetycznym nie w pełni zgodnie z przepisami i w sposób niezapewniający pełnego bezpieczeństwa dostaw ciepła i paliw gazowych odbiorcom końcowym. Gminy nie opracowały lub opracowały ze znacznym opóźnieniem Założenia do Planu Zaopatrzenia, a przyjęte Założenia były obarczone wadami”²⁹. Nie spełniano także wymogów zaopatrzenia w nośniki energii zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Tolerowano używanie nośników energii niezgodnych z przyjętymi normami dla ochrony przyrody oraz zdrowia i życia mieszkańców. Według raportu problem ten dotyczył 15 milionów Polaków. Wskazano w nim również niewystarczające działania gmin w zakresie tworzenia niskoemisyjnych systemów energetycznych, a co za tym idzie, obniżania poziomu tzw. niskiej emisji. Zarzucono gminom bardzo słabe zaangażowanie

²⁷ *Ratownictwo techniczne w KSRG – poziom podstawowy*, <http://www.osp.gmina.klodzko.pl/ratownictwo-techniczne-w-ksrg-poziom-podstawowy,257.html> (dostęp: 21.01.2022).

²⁸ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne*, file:///C:/Users/UPJPil/Downloads/kgp_p_19_014_201905211159531558432793_01%20(3).pdf (dostęp: 21.01.2022).

²⁹ Tamże, s. 6.

w tworzenie klastrów energii – w żadnej z kontrolowanych gmin „działalność ta nie przyczyniała się do rozwoju energetyki rozproszonej i zwiększenia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Pośród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazano m.in. partykularne interesy przedsiębiorstw energetycznych”³⁰. „Długość eksploatowanych sieci ciepłych w skontrolowanych gminach w latach 2015–2018 zwiększyła się jedynie o 0,2%, a eksploatowanych przyłączy do budynków o 6,5%. W zakresie dostępu do sieci gazowej, pomimo intensywnej jej rozbudowy (w latach 2015–2018 długość sieci gazowej wzrosła o 18,8%, liczba przyłączy o 32,9%, a liczba użytkowników o 24,7%), w dalszym ciągu występowały niezaspokojone potrzeby mieszkańców”³¹.

Postępująca automatyzacji gospodarstw domowych przekłada się na wzrastające zapotrzebowanie na wodę, zarówno do spożycia, jak i do użytku przemysłowego. Wzrasta potrzeba podnoszenia kompetencji w zakresie zarządzania ryzykiem dla systemów wodociągowych, dla systemów przesyłu wody, ale także dla infrastruktury wodnej. Z przesyłem wody wiąże się system odprowadzania ścieków, a w szerszej perspektywie – odbiór i utylizacja odpadów i śmieci. Kontrola NIK za 2016 r. pokazała, że stopień zabezpieczenia ludności w wodę pitną, w razie braku możliwości korzystania z sieci wodociągowej (badania dokonane w dużych miastach), był dalece niewystarczający. Co więcej, samorządy nie miały informacji na temat wielkości zapotrzebowania na wodę w sytuacji zagrożenia, tym samym lokalne plany zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zapewnienia dostępu mieszkańców do wody były niekompletne³².

Racjonalna polityka odpadami komunalnymi staje się dzisiaj ogromnym wyzwaniem dla samorządów gmin, pomimo wzrastającej świadomości społecznej w zakresie segregacji śmieci i odpadów. Coraz większa liczba nowoczesnych wysypisk i przedsiębiorstw przetwarzających odpady nie przekłada się wprost na skuteczność zarządzania odpadami. Ich magazynowanie jest niewłaściwe, a egzekwowanie przestrzegania stosownych przepisów – niewy-

³⁰ Tamże, s. 7.

³¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Lokalne bezpieczeństwo...*, s. 9.

³² Delegatura NIK w Katowicach, *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14969,vp,17439.pdf> (dostęp: 22.01.2022).

starczające. Niewątpliwym wyzwaniem dla samorządów gmin jest likwidacja nielegalnych dzikich wysypisk, które zagrażają zdrowiu mieszkańców oraz środowisku. Wysokie koszty gospodarki odpadami to jedna z głównych bolączek samorządów gminnych³³.

Bezpieczeństwo socjalne

Jedną ze składowych bezpieczeństwa lokalnego jest bezpieczeństwo socjalne rozumiane „jako stan wolności od zagrożeń (nazywanych ryzykami socjalnymi), których skutkiem jest brak lub niedostatek środków zaspokajania potrzeb. System świadczeń społecznych (pieniężnych, w naturze, w formie usług) mających na celu zapewnienie jednostkom i rodzinom bezpieczeństwa socjalnego określa się zbiorczym pojęciem zabezpieczenia społecznego. Typowymi ryzykami socjalnymi, uwzględnianymi w różnych systemach zabezpieczenia społecznego, są: choroba, wypadek przy pracy i choroba zawodowa, niepełnosprawność, starość (osiągnięcie wieku emerytalnego), bezrobocie, posiadanie dzieci (macierzyństwo, rodzicielstwo), zgon żywiciela rodziny, ubóstwo, straty materialne związane z klęskami żywiołowymi lub innymi destrukcyjnymi zdarzeniami, bezdomność”³⁴. Encyklopedia PWN definiuje bezpieczeństwo socjalne jako „realne gwarancje zaspokojenia potrzeb socjalnych jednostek i rodzin, stan wolności od niedostatku bądź obniżenia poziomu życia spowodowanego głównie tzw. ryzykiem socjalnym (utrata możliwości zarobkowania, choroba, inwalidztwo, starość, zwiększone obciążenia rodzinne, bezradność) lub innymi zdarzeniami losowymi”³⁵.

Bezpieczeństwo socjalne jest nieodzownym elementem polityki społecznej państwa i chociaż ukierunkowane jest wprost na jednostkę, to pośrednio w sytuacji zagrożenia zaspokojenia podstawowych potrzeb oddziałuje na całą rodzinę, a nawet szerzej – na środowisko pracy, zamieszkania. Można rozpatrywać je w dwóch zasadniczych wymiarach. Pierwszym z nich jest wymiar

³³ *Zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, <https://proekorecykling.pl/zmiana-ustawy-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach/> (dostęp: 22.01.2022).

³⁴ B. Szatur-Jaworska, *Bezpieczeństwo socjalne – wybrane pieniądze świadczenia społeczne. Wprowadzenie* (lodz.pl) (dostęp: 8.01.2022).

³⁵ Encyklopedia PWN, *Bezpieczeństwo socjalne*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezpieczenstwo-socjalne;3876792.html> (dostęp 22.12.2021).

społeczny, w którym istotną rolę odgrywa system prawny zabezpieczający ład społeczny poprzez opracowane procedury postępowania w przypadku pogorszenia się jakości życia jednostki, grupy czy społeczeństwa. Drugim wymiarem postrzegania bezpieczeństwa socjalnego jest wymiar materialny, realizowany m.in. przez ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną; zapewnienie uposażeń płacowych czy emerytalno-rentowych na poziomie gwarantującym minimum egzystencji. Właściwa ocena ryzyka socjalnego przekłada się wprost na organizację systemu zabezpieczenia społecznego, a więc m.in. ubezpieczenia i zaopatrzenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, świadczenia z tytułu bezrobocia, jak również świadczenia rodzinne. Zadania z zakresu pomocy społecznej powierzone są organom administracji publicznej, które współpracują z organizacjami pozarządowymi na zasadzie partnerstwa. Realizacji zadań własnych, jak i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego przyświeca zasada subsydiarności, wzajemnego wspierania się na czas ich wykonywania³⁶.

Ważną zmienną, którą winno się uwzględniać w kreowaniu polityki bezpieczeństwa państwa w wymiarze regionalnym oraz społecznym, jest zmiana, będąca udziałem jednostki, grupy, szerszej społeczności – wreszcie dająca perspektywę społeczeństwa globalnego. Dotyczy to także polityki społecznej, w tym polityki socjalnej, której rolą jest odpowiadanie na potrzeby obywateli w ogólności, bez skupiania się tylko na wybranych grupach z oznaczonych ryzyk społecznych. Zdaniem ekspertów Związku Przedsiębiorców i Pracodawców i fundacji Warsaw Enterprise Institute polityka socjalna powinna być:

- „przewidywalna, aby zapewnić ludziom poczucie bezpieczeństwa,
- elastyczna, bo żadna ustawa i żaden katalog nie są w stanie uwzględnić złożoności sytuacji społecznych,
- spójna, a więc ma przewyższyć podziały zadań wynikające z «resortowego» systemu zarządzania systemami i budżetem państwa,
- aktywizująca obywateli, wspierająca ich w rozwiązywaniu problemów, zanim znajdą się w grupie wymagającej stałej pomocy,
- pomagająca odnaleźć się w nowej sytuacji osobom, których schorzenie, wiek czy niepełnosprawność są stałe i wpłynęły na ich standard życia,

³⁶ Podobnie: A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 55.

- dostępna, co dotyczy zarówno dostępności informacji na temat możliwości do uzyskania usług, jak i lokalności oferty,
- efektywna finansowo – koszty administracyjne i obowiązki sprawozdawcze nie mogą równać się ani być wyższe od świadczeń,
- miejscem wymiany informacji, otrzymania danych o działających fundacjach, usługach zdrowotnych, świadczeniodawcach, ofercie rynkowej,
- nowoczesna, czyli wykorzystująca nowoczesne systemy on-line do administrowania, kontaktów z innymi instytucjami i osobami korzystającymi z pomocy,
- współpracująca zarówno z innymi instytucjami administracji publicznej, jak i organizacjami pozarządowymi³⁷.

Ważnymi czynnikami ryzyka w kreowaniu bezpieczeństwa socjalnego są procesy demograficzne, pośród których dominują niski przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa i narastające procesy migracyjne, zwłaszcza kadry wysokiej klasy specjalistów. Starzenie się społeczeństwa polskiego, przy niskim wskaźniku urodzeń skutkującym brakiem prostej zastępowalności pokoleniowej, oraz niekorzystne procesy migracyjne generują poważne zagrożenie dla stabilizacji polityki w wymiarze ogólnopaństwowym, regionalnym czy lokalnym. „Fizyczny” brak człowieka stanowi istotny czynnik ryzyka dla pracodawców, służby zdrowia, zabezpieczenia społecznego czy systemu pomocy społecznej w obszarze usług.

Państwo polskie wprowadza szereg regulacji prawnych, dzięki którym realizowana jest polityka socjalna minimalizująca skutki potencjalnych zagrożeń społecznych swoich obywateli. Opiera się ona na kilku podstawowych zasadach, kompatybilnych z zasadami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej. Podstawowe regulacje można odnaleźć w Konstytucji, w której podkreślono wartość państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz kierowanie się państwa zasadą sprawiedliwości społecznej³⁸. Kreowanie

³⁷ *Polityka społeczna. Wspierajmy ludzi, nie kryzysy*, <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/03/Polityka-spoeczna.-Wspierajmy-ludzi-nie-kryzysy.pdf#:~:text=Polityka%20socjalna%20państwa%20powinna%20nadążać%20za%20zmianami%20społecznymi,wynikających%20przebiegu%20życia%2C%20zarówno%20naturalnych%2C%20jak%20i%20losowych> (dostęp: 3.01.2022).

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, art. 1 i 2, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1997.html> (dostęp: 3.01.2022).

sprawiedliwości społecznej nie jest niczym specjalnym w demokracji, gorzej ma się sprawa jej realizacji w praktyce organizacji państwa na rzecz dobrostanu każdego obywatela. Zapewnienie poczucia sprawiedliwości społecznej w dostępie do dóbr pożądanых, ograniczanie powstawania uprzywilejowanych grup społecznych kosztem innych czy zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych tym, którzy z racji posiadanych ograniczeń sami tego zrobić nie mogą, to tylko nieliczne przykłady powinności państwa w ogólności, a samorządów lokalnych w szczególności. Organizowanie polityki społecznej w kontekście bezpieczeństwa socjalnego winno także uwzględniać zasadę pomocniczości zarówno w odniesieniu do samorządów, jak i poszczególnych obywateli. Zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę, rodzinę czy samorząd lokalny, nie powinny być wykonywane przez państwo, którego rolą jest wspieranie, pomaganie w sytuacjach uniemożliwiających lub mocno ograniczających zaspokajanie potrzeb jednostkowych, ale nigdy nie wyręczanie ich w tym obowiązku. Tworzenie systemu zabezpieczenia społecznego oraz wyposażenie instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie przyjętych rozwiązań poprzez opracowanie skutecznych narzędzi ich realizacji winno stanowić kwintesencję subsydiarności państwa. Wspomniano wcześniej, że skuteczność polityki na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, w tym bezpieczeństwa socjalnego, zależy od zaangażowania nie tylko instytucji powołanych do tego celu, ale też samych obywateli. Uwrażliwienie na problemy innych jest wyrazem niepokoju, reakcji na zagadnienie, które w przyszłości może stać się problemem całej zbiorowości. Przykładem solidarnego zaangażowania są inicjatywy sąsiedzkie w sytuacji pojawiających się kataklizmów (powodzi, pożarów, huraganów). Solidarność społeczną winno cechować „mądre pomaganie”, które nabiera właściwego znaczenia w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego. Realizacja systemowego wsparcia w obrębie szeroko rozumianej pomocy społecznej nie może nosić znamion „rozdawnictwa”, ale powinna stanowić środek stymulujący do zmiany niekorzystnej sytuacji życiowej. Dostępne prawem środki wsparcia materialnego i pozamaterialnego winny – w dłuższej perspektywie czasowej – stymulować działania prorozwojowe³⁹. Solidarność społeczna to istotny element budowania poczucia bezpieczeństwa.

³⁹ T. Pysiak, *Solidarność społeczna – wyzwanie dla polityki społecznej*, <https://istotnie.pl/solidarnosc-spoeczna-wyzwanie-dla-polityki-spoecznej> (dostęp: 12.01.2022).

Podsumowanie

Już pobieżne podejście do bezpieczeństwa pokazuje, że jest ono fenomenem niejednorodnym, złożoną wartością i potrzebą. Z jednej strony należy do wartości najbardziej pożądanых tak przez jednostki, jak i grupy społeczne, a z drugiej jest wartością coraz bardziej podważaną i dyskredytowaną. Zdaniem Jana Szmyda „bezpieczeństwo jako wartość należy sytuować w rzędzie wysokich i znaczących wartości kardynalnych... oraz dalszych fundamentalnych wartości, jak życie, wolność, godność, człowieczeństwo, tolerancja...”⁴⁰. Jeżeli bezpieczeństwo jest dobrem ze wszech miar pożądanym, to należy uważać, aby w pogoni za jego osiągnięciem nie zagubić neutralności, wolności, swobody w myśli i działaniu. Według Zygmunta Baumana „bezpieczeństwo bez wolności równa się niewolnictwu”, a „wolność bez bezpieczeństwa oznacza dręczące poczucie porzucenia i zagubienia”⁴¹.

Źródła i literatura

- Bauman Z., *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, Kraków 2008.
- Bezpieczeństwo państwa: wewnętrzne i zewnętrzne. Strategie bezpieczeństwa*, <https://www.socium.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne-narodowe.html> (dostęp: 08.01.2022).
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.
- CBOS, *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością*, 2019, https://cbos.pl/SPIS-KOM.POL/2019/K_072_19.PDF (dostęp: 20.12.2021).
- Delegatura NIK w Katowicach, *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14969,vp,17439.pdf> (dostęp: 22.01.2022).
- Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne*, file:///C:/Users/UPJPII/Downloads/kgp_p_19_014_201905211159531558432793_01%20(3).pdf (dostęp: 21.01.2022).
- Domański Z., *Bezpieczeństwo socjalne*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 2(33).
- Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1.

⁴⁰ J. Szmyd, *Poczucie bezpieczeństwa jako wartość społeczna, etyczna i egzystencjalna. Rozważania podstawowe*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, (XIV) nr 2, s. 12.

⁴¹ Z. Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, Kraków 2008, s. 30–31.

- Encyklopedia PWN, *Bezpieczeństwo socjalne*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezpieczenstwo-socjalne;3876792.html> (dostęp: 22.12.2021).
- Falecki J., *Wybrane problemy bezpieczeństwa – poziom lokalny*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2013, nr 14.
- Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Warszawa 2009.
- Gąska M., *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, red. M. Gąska, Zamość 2011.
- Gierszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1997.html> (dostęp: 3.01.2022).
- KWP w Bydgoszczy, *Analiza o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, <http://bip.bydgoszcz.kwp.policja.gov.pl/KWB/statystyki/statystyki-zdarzen-dro/36120,Statystyka-zdarzen-drogowych-za-2021-rok.html> (dostęp: 21.01.2022).
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002.
- Obwieszczenie Marszałka Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2021, poz. 741).
- Minkiewicz D., *Funkcje Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa*, „Nauka w Służbie Policji” 2017, nr 3, <http://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2017/nr-32017/3646,FUNKCJE-KRAJO-WEJ-MAPY-ZAGROZEN-BEZPIECZENSTWA-w-ksztaltowaniu-bezpieczenstwa-spo.html> (dostęp: 22.01.2022).
- Miruć A., *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Mucha B., Mucha M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej jako element jakości życia w świetle działań Straży Miejskiej w Jeleniej Górze*, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/99754/PDF/04_02_B_Mucha_M_Mucha_Bezpieczenstwo_spolecznosci_lokalnej.pdf (dostęp: 10.01.2022).
- Niebezpieczna anomalia w Polsce?*, <https://dlugoterminowapogoda.pl/> (dostęp: 10.01.2022).
- Polityka społeczna. Wspierajmy ludzi, nie kryzysy*, <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/03/Polityka-spoeczna.-Wspierajmy-ludzi-nie-kryzysy.pdf#:~:text=Polityka%20socalna%20państwa%20powinna%20nadążać%20za%20zmianami%20społecznymi,wynikających%20przebiegu%20życia%2C%20zarówno%20naturalnych%2C%20jak%20i%20losowych> (dostęp: 3.01.2022).
- Pysiak T., *Solidarność społeczna – wyzwanie dla polityki społecznej*, <https://istotnie.pl/solidarnosc-spoeczna-wyzwanie-dla-polityki-spoecznej> (dostęp: 12.01.2022).
- Ratownictwo techniczne w KSRG – poziom podstawowy*, <http://www.osp.gmina.klodzko.pl/ratownictwo-techniczne-w-ksrg-poziom-podstawowy,257.html> (dostęp: 21.01.2022).
- Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, nr 15.

- Sitek B., *Bezpieczeństwo lokalne jako zadanie gminy w perspektywie regulacji w prawie rzymskim i polskim. Studium prawno-administracyjne*, <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/pdf-134345> (dostęp: 10.01.2022).
- Szatur-Jaworska B., *Bezpieczeństwo socjalne – wybrane pieniężne świadczenia społeczne. Wprowadzenie* (lodz.pl) (dostęp: 8.01.2022).
- Szewczyk Ł., *Bezpieczeństwo. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, postrzeganie i znaczenie w dzisiejszym świecie*, „*Studia de Securitate et Educatione Civili*” 2017, nr 7.
- Szmyd J., *Poczucie bezpieczeństwa jako wartość społeczna, etyczna i egzystencjalna. Rozważania podstawowe*, „*Państwo i Społeczeństwo*” 2014, (XIV) nr 2.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 9 marca 1990 r. (DzU 2021, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Wojewódzki System Zarządzania Kryzysowego, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, <https://duw.pl/czk/krajowy-system-ratownic/13474,Zadania-KSRG.html> (dostęp: 20.12.2021).
- Zięba R., *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008.
- Zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, <https://proekorecykling.pl/zmiana-ustawy-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach/> (dostęp: 22.01.2022).

Local security in the era of change

Summary

This article focuses on selected aspects of local security in the era of changes. The safety of residents is today a basic element of the policy of the commune self-government. To the already known threats there are new ones, which pose a significant challenge to urban and rural communities. These include violent natural phenomena, energy security, crime and violence; and finally, social security.

Contemporary social threats generate economic stratification, unstable labor and wage markets, and thus a lack of perspective for young people for a good quality of life, and for adults for a peaceful and safe old age.

The aim of the review article is to show the relationship between the safety of the individual and the family and security in the local dimension. At the same time, we must not forget the role of the fundamental principles of social justice, subsidiarity or social solidarity in building a community co-responsible for its security in a specific space.

Key words: local, public, universal security; social security; threats and risks; responsibility, social sensitivity

Miejskie ruchy społeczne w Polsce – rozwój czy atrofia?

Wstęp

Tematem artykułu są zmiany w sferze miejskich ruchów społecznych w Polsce. W ciągu ostatnich lat ewoluowały zarówno konteksty, jak i charakter oraz sposoby funkcjonowania ruchów miejskich¹. Te zaś mogą mieć znaczenie dla przyjmowanych perspektyw badawczych, czyli wpływać na zmiany w obszarze badań, w tym w szczególności na konceptualizację problemów badawczych oraz operacjonalizację pojęć. Zróżnicowanie ujęć oraz założeń teoretycznych skutkuje m.in. obieraniem odmiennych metodologii, które mają bezpośrednie przełożenie na sposoby analizy badanych zjawisk.

Kiedy w połowie drugiej dekady XXI wieku kierowałam swoje zainteresowanie badawcze w stronę tematyki związanej z niesformalizowanymi czy mniej sformalizowanymi działaniami oddolnymi, jakimi wtedy były miejskie ruchy społeczne, wydawało się, że ten w pewnym sensie nowy fenomen społeczny będzie się rozwijał, czemu miały sprzyjać wszystkie zmiany społeczno-gospodarczo-polityczne, które zachodziły w ostatnich latach w wielu polskich miastach. W swoich pracach i wystąpieniach podkreślałam potrzebę realizacji pogłębionych badań nad ruchami miejskimi w Polsce, zwłaszcza w perspektywie komunikologicznej. Moje obserwacje, badania i analizy stanowiły połączenie socjologicznego oraz medioznawczego podejścia do badań nad tymi współczesnymi ruchami społecznymi.

¹ Terminy „miejski ruch społeczny” oraz „ruch miejski” używane są w artykule zamiennie. Wynika to ze słabego zakorzenienia obu pojęć w polskim dyskursie publicznym. Należy jednak podkreślić, że w niektórych analizach naukowych terminy te odnoszą się do zróżnicowanych perspektyw badawczych.

Uzasadniając podjęty kierunek badawczy związany, z jednej strony, z pewnym aspektem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej, z szeroko rozumianą problematyką miejską, odwoływałam się do badań, publikacji oraz obserwowanych trendów, takich jak postępująca dezinstytucjonalizacja społeczeństwa obywatelskiego – zjawiska, które znalazło potwierdzenie także w moich badaniach i analizach mediów (lokalnych) i aktywistów miejskich. Przykładowo, badając w 2018 r. medialne reprezentacje uczestników dialogu obywatelskiego w Krakowie, przedstawiałam następujące konkluzje²:

Analiza występowania aktorów oddolnych w publikacjach dotyczących dialogu obywatelskiego, a konkretnie proporcje udziału organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych pozwalają wysunąć wnioski potwierdzające aktualne analizy aktywności w obrębie społeczeństwa obywatelskiego, które zwracają uwagę na trwające procesy deinstytucjonalizacji aktywności obywatelskiej i społecznej³. Mówi się nawet o sektorze społecznościowym, co ma być przejawem dehomogenizacji społeczeństwa obywatelskiego⁴.

Kontekst teoretyczny badań miejskich ruchów społecznych lokowałam m.in. w pracach i publikacjach takich autorów, jak Saskia Sassen i Benjamin Barber. Wychodząc od czynników strukturalnych, jak choćby tego, że ponad połowa obywateli świata mieszka obecnie w miastach, przywoływałam tezy o globalnym ładzie, który powinien być oparty na współpracy miast⁵, oraz postrzeganiu współczesnych miast jako najbardziej odpowiedniej soczewki służącej do obserwowania i analizy zachodzących przemian społecznych⁶. Istotnym źródłem informacji były także badania i analizy dotyczące przemian, ewolucji, kształtowania się w warunkach polskich tożsamości miejskiej (tutaj

² J. Grzechnik, *Dialog obywatelski w Krakowie. Reprezentacje medialne aktorów dialogu obywatelskiego*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9, s. 21–32.

³ B. Skrzypczak, *(Proto)instytucje społecznościowe – przejawy i formy deinstytucjonalizacji aktywności obywatelskiej i społecznej* [w:] *Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce*, red. R. Krenz, S. Mocek, B. Skrzypczak, Warszawa 2015, s. 171–196.

⁴ Zob. A. Kościański, *Do i od obywatelskości. Charakter zaangażowania obywatelskiego w Polsce i próba jego socjologicznej interpretacji* [w:] tamże, s. 23–38.

⁵ Zob. B. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawa 2014.

⁶ J.P. Gałkowski, *Socjologia miasta w epoce globalnej*, „Kultura i Polityka. Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie” 2008, nr 4, s. 95.

m.in. odwołania do Pawła Kubickiego, który opisywał zjawisko wynajdywania miejskości⁷ i stworzył termin „nowego mieszczanina”⁸) oraz badania dotyczące miejskich protestów, które realizował w Polsce m.in. Maciej Kowalewski⁹. W perspektywie komunikologicznej pomocne okazały się także analizy z kręgu koncepcji miejsca-niemiejsca¹⁰, przestrzeni miasta i aktywności obywatelskiej związanej zarówno ze sferą medialną, jak i działaniami symbolicznymi oraz działaniami w przestrzeni miast.

Jakie miasto? Jacy ludzie? Jaka narracja?

Łącząc swoje zainteresowania badawcze, które nakierowane są z jednej strony na człowieka, z drugiej na miasto, sięgnęłam m.in. do głośnej książki *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja* brytyjskiego teoretyka miasta Davida Harveya. Autor ten, zadając pytanie, jak można zdefiniować zyskujące coraz większy rozgłos, prawo kolektywne, jakim jest prawo do miasta, przywołuje słowa uznanego amerykańskiego socjologa miasta Roberta Parka. W latach siedemdziesiątych XX wieku Park napisał, że

(miasto) jest najspójniejszą i, ogólnie rzecz biorąc, najbardziej udaną próbą, jaką kiedykolwiek podjął człowiek w przekształcaniu świata, w którym żyje, zgodnie z głosem swojego serca. Jednakże, jeżeli miasto jest światem stworzonym przez człowieka, to jest to też świat, w którym jest on odtąd zmuszony żyć. W ten sposób, pośrednio i bez pełnej świadomości istoty swojego zadania, stwarzając miasto, człowiek przekształcił też samego siebie¹¹.

Kontynuując swoje rozważania, Harvey zauważał, że pytanie o miasto jest pytaniem o mieszkańców tego miasta: „jakimi chcemy być ludźmi, jakiego ro-

⁷ P. Kubicki, *Wynajdywanie miejskości Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Kraków 2016.

⁸ Zob. m.in. P. Kubicki, *Nowi mieszczenie – nowi aktorzy na miejskiej scenie*, „Przegląd Socjologiczny” 2011, t. 60, nr 2–3, s. 203–227.

⁹ Zob. m.in. M. Kowalewski, *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*, Kraków 2016.

¹⁰ M. Auge, *Nie-miejsca. Wprowadzenie do antropologii hipernowoczesności*, tłum. R. Chymkowski, Warszawa 2011.

¹¹ R. Park, *On Social Control and Collective Behavior*, Chicago 1967, s. 3, [cyt. za:] D. Harvey, *Bunt miast, Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012, s. 21.

dzaju stosunków społecznych poszukujemy, jakie relacje z przyrodą sobie cenimy, jakiego stylu życia pragniemy i jakie wartości estetyczne pielęgnujemy”¹².

A więc, aby odpowiedzieć na te pytania, należy skierować uwagę na to, co mówią, co komunikują ci „nowi mieszkańcy”, którzy zrzeszają się w ramach miejskich ruchów społecznych, i jaki to może mieć wpływ na kształtowanie się dyskursów publicznych.

Warto w tym miejscu przywołać słowa Pawła Kubickiego z 2016 r., który w tamtym czasie stawiał tezę o braku rzeczowej i niezależnej dyskusji o kwestiach miejskich w Polsce. Rewolucja internetowa umożliwiła ruchom miejskim wypełnienie tej niezagospodarowanej przestrzeni własną narracją. Tym sposobem miejskie ruchy społeczne zajęły miejsce w przestrzeni dyskursu publicznego, obejmując pozycję głównych krytyków złych działań samorządów lokalnych oraz kreatorów alternatywnych polityk miejskich. Co więcej, ze względu na ich większą wiedzę i doświadczenie niż środowisk dziennikarskich w kwestiach miejskich można się pokusić o stwierdzenie, że zaczęły one pełnić rolę czwartej władzy. Problemem okazały się jednak medialne uproszczone przekazy prezentujące zafałszowany obraz miejskiej aktywności, według których pierwszoplanowymi aktorami na miejskiej scenie byli ci najbardziej medialni (czytaj: wyraziści i kontrowersyjni), co powodowało, że za głównych „aktywistów miejskich” uważano wojowników NIMBY¹³ i „hipsterskich kliktywistów”¹⁴.

Czym są miejskie ruchy społeczne?

Nie wchodząc głęboko w kwestie definicyjne, warto jedynie zasygnalizować, że w niniejszej pracy przyjmuję, że miejskie ruchy społeczne stanowią pewną kategorię ruchów społecznych, a jak podkreśla wielu badaczy tej tematyki, w tym także Kubicki, siłą ruchów społecznych jest kreowanie dyskursów: „ruch społeczny dąży do zmiany, którą może wywołać bez faktycznego

¹² D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012, s. 22.

¹³ Akronim pochodzący od angielskiego *Not In My Back Yard*, pol.: „nie na moim podwórku”.

¹⁴ P. Kubicki, *Czwarta władza leży na ulicy*, InstytutObywatelski.pl, 18.10.2012, <http://www.institutobywatelski.pl/10859/blogi/kwestie-miejskie/czwarta-wladza-lezy-na-ulicy> (dostęp: 23.02.2016).

udziału we władzach [...] dzięki kontroli nad językiem, dyskursem”¹⁵. Analizując dziesięć lat doświadczeń miejskich ruchów społecznych w Polsce¹⁶, Kubicki zwraca uwagę zarówno na dyskursywne, jak i praktyczne konsekwencje ich funkcjonowania w lokalnej, jak i ogólnopolskiej sferze publicznej. Zmiany wprowadzone przez miejskie ruchy społeczne odnoszą się, po pierwsze, do przekształcenia lokalnych narracji instytucjonalnych, a po drugie – do rzeczywistych działań samorządów lokalnych. „Miejskość” tych ruchów dotyczy przede wszystkim miejskich narracji, ponieważ „bitwa o miasta rozegrała się nie na ulicach i placach miast, ale na poziomie języka, w sferze dyskursu”¹⁷.

Miejski ruch społeczny jest więc pewną kategorią ruchu społecznego, którą pierwszy raz zdefiniował Manuel Castells¹⁸. Dla przyjętego przeze mnie sposobu postrzegania miejskich ruchów społecznych oraz dla operacjonalizacji tego pojęcia kluczowe znaczenie mają trzy główne wyróżnione przez Castellsa cechy konstytuujące¹⁹. Po pierwsze, sposób ich autodefiniowania zasadza się na poczuciu obywatelskości oraz związkach z miastem lub mniejszymi typami społeczności miejskich (np. z dzielnicą). Po drugie, są one osadzone lokalnie, a ich działania odnoszą się do określonego terytorium (*locally-based, territorially-defined*). I po trzecie, można wskazać trzy główne cele, wokół których mobilizują się działacze tego typu organizacji – są one związane z konsumpcją zbiorową, tożsamością kulturową oraz zaangażowaniem politycznym, a ściślej ujmując, ruchy miejskie dążą do poprawy jakości wymienionych elementów życia zbiorowego²⁰.

Dla badania społecznego fenomenu, jakimi są miejskie ruchy społeczne, przydatna jest siatka pojęciowa wypracowana przez francuskiego socjologa i badacza ruchów społecznych Alaina Touraine’a. W ujęciu Touraine’a ruchy

¹⁵ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń*, „Studia Socjologiczne” 2019, t. 3 (234), s. 21.

¹⁶ O opiniotwórczej sile polskich ruchów miejskich Kubicki pisał już wcześniej, zob. m.in.: P. Kubicki, *Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe?*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, 65(1), s. 75–76.

¹⁷ P. Kubicki, *Ruchy miejskie...*, s. 23.

¹⁸ Pierwsze użycie pojęcia: M. Castells, *Kwestia miejska*, Warszawa 1982.

¹⁹ Zob. J. Grzechnik, *O różnorodności ruchów miejskich w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2019, nr 1(45), s. 87.

²⁰ M. Castells, *The city and the grass roots: a cross-cultural theory of urban social movements*, Los Angeles, Berkeley 1983, s. 328.

społeczne definiowane są przez konflikt społeczny. W tej perspektywie systematyczną charakterystykę badanego zjawiska umożliwia określenie trzech wyznaczników ruchu społecznego: aktorów, celów i adversarzy. Co istotne, takie podejście uznaje podmiotowość obiektów badań, kieruje uwagę badawczą w stronę perspektywy aktora społecznego²¹.

Konteksty polskie i dojrzewanie polskich ruchów miejskich

Polskie ruchy miejskie mają względnie krótką historię²². W opracowaniach można znaleźć różne daty wskazujące początek ich funkcjonowania. Ogólnie ujmując, kwestie miejskie oraz debata nad prawem mieszkańców do miast²³ pojawiły się w dyskursie publicznym w Polsce na początku pierwszej dekady XXI wieku²⁴.

Przemysław Pluciński wskazuje na przełom lat 2007/2008 jako czas, w którym można zaobserwować pojawienie się na polskiej scenie niezinstytucjonalizowanej polityki ruchów, które autoreferencyjnie używają tej kategorii. Zwraca też uwagę na zazwyczaj pomijany wątek genezy polskich ruchów miejskich. Pluciński odnajduje korzenie polskich ruchów miejskich w latach osiemdziesiątych XX wieku w politycznych ruchach protestu, głównie zaś w ruchu (neo)anarchistycznym. Jako jedną z istotnych egzemplifikacji tych działań wskazuje on trójmiejski Ruch Społeczeństwa Alternatywnego, w którego publikacjach z tamtego okresu odnaleźć można pewien zarys projektu „demokracji miejskiej”, a co za tym idzie, także idei prawa do miasta. W ówczesnych narracjach kręgów anarchistycznych Pluciński odnajduje również

²¹ A. Touraine, *Myśleć inaczej*, tłum. M. Byliniak, Warszawa 2011, s. 195.

²² Na świecie pojawiły się 30–40 lat wcześniej, zob. P. Pluciński, *Im lepiej, tym gorzej albo widmo kryzysu miejskich ruchów społecznych?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1, s. 410–411.

²³ Szerzej o kontekście ideowym funkcjonowania miejskich ruchów społecznych: J. Grzechnik, *O różnorodności ruchów miejskich w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2019, nr 1(45), s. 77–95.

²⁴ J. Grzechnik, *Rola nowych mediów w aktywizacji społeczności lokalnej na przykładzie ruchów miejskich w Krakowie. Studium przypadku: Krakowski Alarm Smogowy*, Gdańsk – Nowy Targ 2018, s. 92.

jeden ze sztandarowych postulatów współczesnych miejskich ruchów, czyli ideę budżetu partycypacyjnego²⁵.

Jeśli chodzi o Pawła Kubickiego, to na przestrzeni lat i na podstawie kolejnych badań dotyczących polskich ruchów miejskich korygował on daty i argumentacje dotyczące określenia momentu narodzenia się polskich ruchów miejskich. Kubicki wiązał pierwotnie początki polskich ruchów miejskich z rokiem 2002 i powstaniem internetowego Forum Polskich Wieżowców (czyli polskiej wersji globalnego forum Skyscrapes City). Eksponował rolę Internetu w procesie wykluwania się narracji miejskich ruchów społecznych. Przedstawiał Internet jako sferę *communitas*²⁶, tj. zgodnie z koncepcją Victora Turnera, obszar peryferyjny struktury społecznej, w obrębie którego często dochodzi do zainicjowania procesów redefinicji obowiązujących dyskursów i wzorców kulturowych²⁷. Biorąc pod uwagę specyfikę polskiego kontekstu, w którym kluczowa, o ile nie najważniejsza, wydaje się nie tyle działalność w opozycji do systemu, ile rola tych ruchów w reprodukcji znaczeń i wartości czy też wykreowaniu nowych dyskursów miejskich, przedstawiona tutaj perspektywa wydaje się bardzo istotna. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że według Kubickiego analiza polskich ruchów miejskich powinna odbywać się właśnie w ramach teorii ruchów kulturowych²⁸. W publikacji podsumowującej dziesięć lat funkcjonowania polskich ruchów miejskich Kubicki weryfikuje swoje analizy i wskazuje na akcesję do Unii Europejskiej w 2004 r. jako impuls inicjujący aktywizm miejski w Polsce. Wyjaśnia równocześnie, że konsekwencje społeczne tego symbolicznego wydarzenia ujawniły się dopiero po pewnym czasie i tym samym, zgadzając się z Plucińskim, uznaje, że pierwszym okresem formacyjnym ruchów miejskich były lata 2007–2008²⁹. Wydaje się jednak, że najwłaściwsze będzie przyjęcie, że zarówno na zrodzenie, jak i sposób funkcjonowania polskich ruchów miejskich miała wpływ kompilacja

²⁵ P. Pluciński, *Im lepiej, tym gorzej...*, s. 410–411.

²⁶ Zob. P. Kubicki, *Polskie ruchy miejskie in statu nascendi* [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, red. A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, Białystok 2013, s. 27; P. Kubicki, *Polskie ruchy miejskie: polityczne...*, s. 71.

²⁷ V. Turner, *Gry społeczne, pola i metafory. Symboliczne działanie w społeczeństwie*, tłum. W. Usakiewicz, Kraków 2005, s. 225.

²⁸ J. Grzechnik, *Rola nowych mediów...*, s. 93.

²⁹ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 10.

zróznicowanych czynników natury komunikacyjnej, społecznej, politycznej i gospodarczej.

Dla uporządkowania tej krótkiej, ale równocześnie intensywnej, jeśli chodzi o przemiany społeczne i dyskursywne w polskich miastach historii można, za Kubickim, wyróżnić etapy rozwoju, które opisują fazy kształtowania się tożsamości polskich ruchów miejskich³⁰. Pierwsza, związana z procesami „wynajdywanie miejskości”, to lata 2007–2014. Kubicki określa ją mianem fazy formacyjnej. W tej fazie aktywności obejmują przede wszystkim kwestie tożsamościowe, dziedzictwa miast i estetyki przestrzeni miejskich, które składają się na procesy tzw. „wynajdywania miejskości” i dotyczą „nowych mieszczan”, o których Kubicki pisał w następujący sposób:

Polskie społeczeństwo, które było pozbawione społeczno-kulturowych podstaw miejskości, obecnie coraz wyraźniej nabiera cech społeczeństwa miejskiego. Potrzebuje zatem nowych narracji, które legitymizować będą nowe tożsamości, a których to dostarczają między innymi ruchy miejskie³¹.

Kubicki jako główną motywację do podjęcia zbiorowych działań oddolnych w miastach wskazuje boom budowlany napędzany przez środki unijne, który spowodował w polskich miastach chaos przestrzenny³². Osoby, które podejmowały działania w obronie miejskiego ładu przestrzennego, to jednostki, którym bliska była idea dobra wspólnego. Rekrutowały się one z klasy średniej, z tzw. młodej inteligencji posiadającej odpowiednio wysoki kapitał kulturowy. To właśnie nowe mieszczaństwo tworzyło te neomieszczańskie ruchy miejskie³³. „Wynajdywanie miejskości” w ramach kształtujących się miejskich ruchów społecznych można określić mianem doświadczenia pokoleniowego, które dotyczyło w największym stopniu dzisiejszych³⁴ 30–40-latków. Powstawały w tym czasie nieformalne, amorficzne grupy, które z czasem zaczęły się formalizować i tworzyć struktury.

³⁰ Analizy Kubickiego odnoszą się do trójfazowego modelu kształtowania tożsamości ruchu społecznego Klausa Edera, zob. K. Eder, *The New Politics of Class. Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*, Sage, London 1993.

³¹ P. Kubicki, *Polskie ruchy miejskie: polityczne...*, s. 66.

³² P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 11.

³³ P. Pluciński, „Miasto to nie firma!” Dylematy i tożsamość polityczna miejskich ruchów społecznych we współczesnej Polsce, „Przegląd Socjologiczny” 2014, t. 63, nr 1, s. 137–170.

³⁴ Tzn. w 2022 r.

W tej formacyjnej fazie rozwoju polskich ruchów miejskich należy wskazać dwa ważne wydarzenia. Pierwszym, istotnym chociażby ze względu na procesy formalizacji oraz strukturalizacji polskich ruchów miejskich, był I Kongres Ruchów Miejskich (KRM), który odbył się w 2011 r. w Poznaniu. Można wymienić co najmniej trzy powody uzasadniające historyczną wagę I KRM. Po pierwsze, najprawdopodobniej wtedy do dyskursu publicznego wszedł termin „ruch miejski”. Po drugie, w tym czasie wyłoniła się ponadlokalna reprezentacja polskich ruchów miejskich w postaci Porozumienia Ruchów Miejskich. I wreszcie po trzecie, na potrzeby I KRM sformułowane zostały Tezy Miejskie, które stały się ramą narracyjną polskich ruchów miejskich.

Drugim przełomowym wydarzeniem były wybory samorządowe w 2014 r. To data, którą można uznać za wejście w drugą fazę rozwoju, czyli krystalizację tożsamości i nabieranie charakteru politycznego przez ruch społeczny³⁵. W wyborach samorządowych w 2014 r. wystartowali reprezentanci polskich ruchów miejskich, a część z nich zdobyła mandaty i weszła w instytucjonalne struktury. W tym okresie deklarujące dotychczas apolityczność ruchy miejskie wyraźnie zaczęły się angażować we współtworzenie lokalnych polityk miejskich. Pomimo tego, że jak zauważał Kurnicki, nie jest łatwe wskazanie ruchów miejskich, które w tradycyjnym znaczeniu koncentrowałyby się na celach politycznych³⁶, to po 2014 r. można było zaobserwować przekształcenia ruchów miejskich w organizacje polityczne oraz ich rosnące zaangażowanie w lokalną politykę i współtworzenie polityk miejskich. W etapie krystalizacji tożsamości uruchomiły się także procesy instytucjonalizacji oraz federalizacji polskich miejskich ruchów społecznych. W kontekście analizy dyskursów publicznych istotne jest także, że miejskie ruchy społeczne w Polsce zaczęły zyskiwać status ekspertów, wypowiadając się za pośrednictwem własnych kanałów komunikacyjnych, ale także występując w mediach lokalnych, a następnie ogólnokrajowych. W tej perspektywie można było zaobserwować postępującą profesjonalizację – język ruchów miejskich stawał się coraz bardziej ekspercki³⁷.

³⁵ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 10.

³⁶ K. Kurnicki, *Ideologie w mieście. O społecznej produkcji przestrzeni*, Kraków 2018, s. 141.

³⁷ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 23, 25.

Miejskie ruchy społeczne – problemy definicyjne i pozostałe problemy badawcze

Kwestie definiowania miejskich ruchów społecznych poruszane były przez wielu polskich badaczy, do których należą m.in. Paweł Kubicki, Przemysław Pluciński, Maciej Kowalewski czy Krzysztof Łabędź.

Jak już wspominałam, miejski ruch społeczny traktowany jest jako pewna kategoria ruchu społecznego. Precyzyjniej, często w odwołaniu do tradycyjnego podziału na stare i nowe ruchy społeczne³⁸ miejskie ruchy społeczne kwalifikowane są jako pewna kategoria nowych ruchów społecznych. Nie wchodząc w zawłości teorii ruchów społecznych, zaznaczę jedynie, że zgadzam się z badaczami, którzy uznają, że specyfika miejskich ruchów społecznych, czyli m.in. ich hybrydowy charakter, uniemożliwia jednoznaczne ich sklasyfikowanie jako ruchów starego lub młodego typu³⁹. Ale aby zrozumieć istotę problemów związanych z definiowaniem miejskich ruchów społecznych, należy przede wszystkim przytoczyć definicję ruchu społecznego. Zdaniem Piotra Sztompki ruch społeczny jest działaniem zbiorowym, które wyróżniają dwie właściwości: (1) jest ukierunkowany na szczególny cel, czyli realizowanie jakiegoś rodzaju zmiany społecznej, oraz (2) przebiega w ramach niezinstytucjonalizowanych i niesformalizowanych⁴⁰. Natomiast według Mario Dianiego

ruchy społeczne stanowią osobny proces społeczny złożony z mechanizmów, które powodują, że aktorzy biorący udział w zbiorowym działaniu: uczestniczą w konfliktowych relacjach z wyraźnie określonym przeciwnikiem; stają się częścią gęstych, nieformalnych sieci; dzielają odrębną, zbiorową tożsamość⁴¹.

³⁸ Zob. C. Offe, *Nowe ruchy społeczne – przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, tłum. P. Karpowicz [w:] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2005, s. 218–224.

³⁹ Zob. m.in.: K. Jacobsson, *Introduction: Urban Grassroots Movements in Central and Eastern Europe* [w:] *Urban Grassroots Movements in Central and Eastern Europe*, red. K. Jacobsson, London 2015, s. 8; P. Pluciński, „Miasto to nie firma!”, s. 138; K. Łabędź, *Nowe ruchy społeczne w przestrzeni miejskiej (na przykładzie Krakowa)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K – Politologia” 2017, t. XXIV, nr 2, 189–190; J. Grzechnik, *Rola nowych mediów...*, s. 87–88.

⁴⁰ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2005, s. 157–158.

⁴¹ D. Della Porta, M. Diani, *Ruchy społeczne. Wprowadzenie*, Kraków 2009, s. 23–24.

Już same granice narzucone przez definicję ruchu społecznego mogą przysparzać pewnych trudności konceptualnych oraz operacyjnych. Jak trafnie zauważa Krzysztof Łabędź, w odniesieniu do powyższych definicji nasuwają się pytania związane z zakresem pojęcia „ruch społeczny”, a co za tym idzie, z cechami go konstytuującymi dotyczącymi m.in.: liczby jego uczestników; zakresu wspólnoty (wartości, metod, ideologii, poczucia tożsamości); dopuszczalnego poziomu instytucjonalizacji i formalizacji; konieczności występowania konfliktu (oraz „wyraźnie określonego przeciwnika”); a także pytanie o trwałość ruchu społecznego i jego ewentualne losy po zrealizowaniu głównego celu. Na to nakładają się jeszcze trudności wynikające ze sposobu rozumienia terminu „nowy ruch społeczny”, a w szczególności te odnoszące się do sposobu funkcjonowania, struktury, celów działania czy bazy społecznej⁴². Weźmy na przykład kwestię liczby uczestników ruchu społecznego: w jaki sposób zestawić definicyjne „działania zbiorowe” i „gęste sieci” z tezą, że „ruchy miejskie to w istocie aktywność indywidualistów, a nie masowe ruchy społeczne”⁴³?

Dla zobrazowania trudności, jakich przysparzają badania polskich ruchów miejskich, przywołam także kwestie problematyczne wynikające z silnego zróżnicowanie form i obszarów działania inicjatyw określających się jako ruchy miejskie. Jeśli chodzi o to pierwsze, to jak wskazuje Chądzyński:

Niski poziom ustrukturyzowania, częsty brak formalnej rejestracji swojej działalności (jednak w Polsce część z ruchów określających się jako ruchy miejskie jest oficjalnie zarejestrowanych w formie stowarzyszeń – przykładem może być poznańskie stowarzyszenia „Prawo do miasta”, czy „My-Poznaniacy”) oraz jej krótkotrwałość powodują, że trudno jest ustalić faktyczną i aktualną listę ruchów miejskich, czy szerzej – nowych ruchów społecznych, działających na terenie naszego kraju⁴⁴.

W takiej sytuacji można postawić pytanie, czy istnieje różnica pomiędzy badaniami ruchów miejskich a badaniami organizacji pozarządowych, a jeśli

⁴² Zob. m.in. K. Łabędź, *Nowe ruchy społeczne...*, s. 189–190; J. Grzechnik, *O różnorodności ruchów...*, s. 79–84.

⁴³ M. Kokoszkiewicz, *Ruchów miejskich życie wewnętrzne*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3, s. 24.

⁴⁴ J. Chądzyński, *Organizacje pozarządowe i ruchy miejskie* [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016, s. 103.

jest, to w czym tkwi? A z drugiej strony – w jaki sposób badać te efemeryczne inicjatywy miejskie?

Kolejną problematyczną kwestią jest to, że „różnorodność form, które moglibyśmy nazwać miejskim ruchem społecznym lub ruchem miejskim, wynika nie tylko z odmienności ujęć teoretycznych (szerokość pojęcia), ale także z wielości dążeń, które zgłaszają ruchy”⁴⁵. Polscy badacze wykazują, że mamy do czynienia z bardzo szerokim wachlarzem obszarów zainteresowania polskich ruchów miejskich. Dla przykładu Marta Żakowska wskazuje pięć głównych kategorii odnoszących się do obszarów aktywności ruchów miejskich. Należą do nich: (1) ruchy redystrybutywne, które jako cel stawiają sobie zmiany regulacji prawnych dążące do „odtwarowania” przestrzeni miejskiej; (2) ruchy społecznościowe, które koncentrują się na działaniach na rzecz wspólnot sąsiedzkich oraz tożsamości lokalnych; (3) ruchy obywatelskie, aktywne w obszarach partycypacji oraz demokracji lokalnej; (4) ruchy ekologiczne, działające na rzecz ochrony środowiska i poprawy jakości życia mieszkańców przestrzeni zurbanizowanych oraz (5) ruchy genderowe, skupiające się na działaniach na rzecz równouprawnienia płci⁴⁶.

Ponadto zmieniające się konteksty funkcjonowania polskich ruchów miejskich, jak i będące ich konsekwencją zmiany w obrębie samych ruchów miejskich także powodują liczne problemy natury badawczej. Jak wskazuje przywołana przez Pawła Kubickiego Margit Mayer, specyfika i strategie ruchów miejskich mniej więcej co dekadę ulegają zmianie. Dlatego też w konstruowaniu badań polskich ruchów miejskich tak ważne jest uwzględnienie aktualnej sytuacji intelektualnej, społeczno-kulturowej, ekonomicznej i politycznej⁴⁷. Należy bowiem brać pod uwagę, że „ruch społeczny nie może stanowić autonomicznej jednostki analizy”⁴⁸.

Jeśli chodzi o badania w perspektywie komunikologicznej, muszą one uwzględniać publiczne dyskursy o miejskich ruchach społecznych, w tym także sposoby dekodowania terminu oraz jego ramy interpretacyjne. Jak zauwa-

⁴⁵ M. Kowalewski, dz. cyt., s. 177.

⁴⁶ M. Żakowska, *Ruchy miejskie a tradycja ruchów społecznych*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3(10), s. 17.

⁴⁷ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 9.

⁴⁸ A. Touraine, *Samotworzenie się społeczeństwa*, tłum. A. Karpowicz, Kraków 2010, s. 314.

za Maciej Kowalewski, który termin „miejski ruch społeczny” opisuje jako zorganizowane niezadowolone mieszkańców miast:

terminy ruch miejski i miejski ruch społeczny funkcjonują w publicystyce jako hasła określające oddolne działania obywatelskie, ale także inicjatywy polityczne, koalicje wyborcze, [...] a nawet wszelkie formy kulturalnej aktywności, o ile są ukierunkowane na miasto⁴⁹.

Uwzględniając zróżnicowane formy, zainteresowania oraz cele, a także zmieniający się kontekst funkcjonowania miejskiego ruchu społecznego, trudno zatem o sformułowanie uniwersalnej definicji operacyjnej tego pojęcia⁵⁰. Warto także zaznaczyć, że współczesne zmieniające się konteksty to nie jedyny problem natury badawczej. Istotne są także historyczne uwarunkowania, które mogą oddziaływać na aktualny stan rzeczy. Jak zauważa Kerstin Jacobsson,

mimo licznych prac nad społeczeństwem obywatelskim i polityczną aktywnością w tej części Europy, problematyka ruchów miejskich była do tej pory rzadko obecna na naukowej mapie miejskiego aktywizmu. Z tego powodu mamy do czynienia w większym stopniu z „odrabianiem zaległości” niż z nieprzerwanym rozwijaniem teorii dotyczących odmienności ruchów miejskich Europy Środkowo-Wschodniej i miasta postsocjalistycznego⁵¹.

Trudności związane ze skonstruowaniem definicji operacyjnej miejskiego ruchu społecznego przekładają się bezpośrednio na dobór próby do badań. Jakie działania oddolne wybierzemy, gdy chcemy badać polskie ruchy miejskie? Przykładowo, Paweł Kubicki w swoich badaniach polskich ruchów miejskich realizowanych w latach 2017–2018 zdefiniował ruchy miejskie poprzez dwa główne czynniki: (1) systemowe podejście do miasta (a nie zainteresowanie tylko jego wycinkiem, czego przykładem mogą być ruchy rowerowe) oraz (2) nastawienie na długofalowy cel, jakim jest zmiana polityk miejskich⁵². Natomiast aktywiści z Kongresu Ruchów Miejskich, którzy byli respondentami w badaniach Kubickiego, jako ważne kryterium tożsamościowe wskazywali manifest „15 Tez Miejskich”. Warto w tym miejscu odnotować, że trzy lata po

⁴⁹ M. Kowalewski, dz. cyt., s. 161–162, 199.

⁵⁰ Zob. m.in. P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 9, M. Kowalewski, dz. cyt., s. 198; K. Łabędź, dz. cyt., s. 189–190.

⁵¹ K. Jacobsson, dz. cyt., s. 1–32. [cyt. za:] M. Kowalewski, dz. cyt., s. 198.

⁵² P. Kubicki, E. Bendyk, *Webinarium: „Ruchy miejskie w Polsce” – nowa książka Pawła Kubickiego*, 16.12.2020, Kongres Ruchów Miejskich, <https://kongresruchow-miejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/86-webinarium-ruchy-miejskie> (dostęp: 15.08.2021).

pierwszym kongresie, w 2017 r., powstała formalna organizacja Związek Stowarzyszeń „Kongres Ruchów Miejskich”, a więc pomimo że sami aktywiści twierdzą, że „Kongres Ruchów Miejskich to oddolne i dobrowolne porozumienie aktywistek i aktywistów zrzeszonych w kilkudziesięciu ruchach miejskich z ponad 20 polskich miast”⁵³, to już sama nazwa wskazuje, że w rzeczywistości mamy tu do czynienia z federacją tworzoną przez organizacje pozarządowe, mającą prawną formę stowarzyszenia.

Krzysztof Łabędź, próbując scharakteryzować krakowski aktywizm miejski, przeanalizował rejestr stowarzyszeń zwykłych w Krakowie pod kątem deklarowanych działań na rzecz kształtu przestrzeni miejskiej⁵⁴. Uzasadniając przyjętą strategię metodologiczną, Łabędź wyjaśnia, że ze względu na brak odpowiednich danych niemożliwe jest pełne i rzetelne scharakteryzowanie zaangażowania mieszkańców Krakowa w sprawy miasta⁵⁵, w tym także zebranie informacji na temat funkcjonujących w jego obrębie grup nieformalnych. Ze źródeł instytucjonalnych można natomiast uzyskać dane dotyczące organizacji quasi-formalnych, czyli stowarzyszeń zwykłych.

Pomiędzy podejściami badaczy, którzy do swoich analiz miejskich ruchów społecznych wybierają organizacje formalnie zarejestrowane jako organizacje pozarządowe (stowarzyszenia lub fundacje) czy też takie, które dodatkowo funkcjonują w różnego typu federacjach lub porozumieniach, a biegunowo odmiennym nastawieniem tych, którzy zakładają, że do miejskich ruchów społecznych (będących ruchami społecznymi) z definicji można zaliczyć tylko grupy nieformalne, propozycja Krzysztofa Łabędzia jawi się jako, ta, która w najwłaściwszy sposób łączy rzetelność metodologii i praktyki badawczej z przyjętym osadzeniem teoretycznym problematyki miejskich ruchów społecznych.

Siła dyskursu polskich ruchów miejskich

Podejmując kluczowy wątek działalności polskich ruchów miejskich, a mianowicie kwestię ich aktywności komunikacyjnej, która w ostatniej dekadzie odegrała istotną rolę w zwróceniu uwagi zarówno mieszkańców miast, jak

⁵³ *O nas*, Kongres Ruchów Miejskich, <https://kongresruchowmiejskich.pl/o-kongresie/czlonkowie-krm> (dostęp: 15.02.2022).

⁵⁴ K. Łabędź, dz. cyt., s. 193.

⁵⁵ Tamże, s. 193.

i władz na pewne problemy miejskie, oraz postulowanie m.in. podmiotowości obywateli w procesie zarządzania przestrzenią miejską, nie można pominąć aspektów związanych z kanałami i sposobami komunikacji. Jak wykazywało wielu badaczy, Internet stanowił fundamentalną przestrzeń rozwoju i funkcjonowania współczesnych ruchów społecznych⁵⁶. Andrew Chadwick, stosując termin „e-mobilizacja”, miał na myśli działania grup interesu oraz ruchów społecznych, które wykorzystują nowe media do takich celów, jak polityczna rekrutacja, organizacja oraz kampania⁵⁷.

Manuel Castells, który już poprzez samo posługiwanie się określeniem „ruchy społeczne ery informacji” podkreślał, że Internet jest nieodłącznym i zasadniczym składnikiem nowych ruchów społecznych, pisał, że

wszystko zaczęło się w internetowych serwisach społecznościowych, ponieważ jest to przestrzeń autonomii, pozostająca w dużej mierze poza kontrolą rządów i korporacji, które wcześniej zmonopolizowały kanały komunikacji i uczyniły je fundamentem swojej władzy⁵⁸.

W polskich realiach było oczywiście podobnie, jak już wyjaśniałam – odwołując się do analiz Kubickiego – w pierwszej fazie kształtowanie się polskich ruchów miejskich odbywało się głównie w sferze Internetu, poza oficjalnym obiegiem medialnym. Moje własne badania potwierdzają⁵⁹ wnioski Kubickiego, że dzięki dobrej współpracy z lokalnymi mediami ruchom miejskim udało się jednak wyjść z „bańki internetowej” i wprowadzić swój język i swoje narracje do dyskursu publicznego, kierując uwagę opinii publicznej na kwestie miejskie, a nawet występując w mediach z pozycji ekspertów⁶⁰.

Według Kubickiego na aktualną i przyszłą pozycję polskich ruchów miejskich mają wpływ cztery czynniki. Po pierwsze, prowadzona przez polskie ruchy miejskie narracja promująca ideę miasta jako dobra wspól-

⁵⁶ Zob. m.in. D. della Porta, M. Diani, dz. cyt., s. 185; M. Castells, *Władza komunikacji*, tłum. J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa 2013, s. 300–301.

⁵⁷ A. Chadwick, *Internet Politics. States, Citizens and New Communication Technologies*, New York&Oxford 2006, s. 114, [tłum. za:] J. Nowak, *Glokalna e-mobilizacja: (naprawdę) nowe media narzędziem obywatelskiej mobilizacji*, „Nowe Media” 2010, nr 1, s. 70.

⁵⁸ M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, tłum. O. Siara, Warszawa 2013, s. 14.

⁵⁹ M. Bukowski, J. Grzechnik, A. Hess, W. Klytta, *Dialog obywatelski w Krakowie 5. Perspektywa dziennikarzy i kreatorów opinii*, Kraków 2018.

⁶⁰ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 23.

nego traci na znaczeniu. Wynika to z tego, że dyskurs publiczny jest odwzorowaniem bipolarnej sceny politycznej, w której przeważa język wykluczenia, a nie inkluzji (dobra wspólnego), charakteryzującej ruchy miejskie. Po drugie, zarówno aktywiści miejscy, jak i ich narracje są przejmowani przez samorządy. Konsekwencją tego są: utrata wyróżniającej miejskie ruchy społeczne narracji oraz utrata wiarygodności w oczach opinii publicznej (ich tożsamość była konstruowana wobec przeciwnika, czyli władz lokalnych). Trzeci czynnik dotyczy bazy społecznej tworzącej polskie miejskie ruchy społeczne. Jak już wspominałam, badania wykazują, że narodziny polskich ruchów miejskich były doświadczeniem pokoleniowym. W tej sytuacji mamy do czynienia ze wspólnotą doświadczeń, z wykreowaniem się zbiorowej tożsamości na podstawie więzi pokoleniowej. Te wspólne przeżycia, sytuacje, na które ówczesna młoda wielkomiejska inteligencja wspólnie reagowała, zaowocowały także ukształtowaniem się wspólnoty interpretacyjnej⁶¹ rozumianej jako „punkt widzenia albo sposób organizowania wiedzy o świecie i doświadczeń dzielony przez grupę ludzi w taki sposób, że wspólne są dla nich podziały i różnice, kategorie pojęciowe, hierarchie ważności. Stanowią one zawartość świadomości jednostek”⁶². Na pewno zintegrowało to uczestników ruchów miejskich, ale obecnie może przeszkadzać w zaangażowaniu się tych, którzy w tych wydarzeniach nie uczestniczyli. Drugim powodem, dla którego młodsze pokolenia (niż dzisiejsi 30-, 40-latkowie) mogą nie postrzegać ruchów miejskich jako atrakcyjnych, są wspomniane procesy instytucjonalizacji, profesjonalizacji języka oraz coraz bardziej ekspercki charakter dyskursu ruchów miejskich. Obecnie narracja ruchów miejskich weszła do głównego nurtu, nie ma już rewolucyjnego charakteru. Połączenie nieprzemawiającej do młodych pokoleń narracji z brakiem zrozumienia istoty i zasadności działań ruchów miejskich może stanowić dużą przeszkodę w zrekrutowaniu młodych obywateli miast.

⁶¹ S. Fish, *Is there a Text in this Class? The authority of interpretive communities*, Cambridge 2005.

⁶² M. Lisowska-Magdziarz, *Dyskurs – semiotyka – wspólnota interpretacyjna. W stronę modelu zintegrowanego instrumentarium badań nad zawartością mediów (zaproszenie do dyskusji)*, „Global Media Journal. Polish Edition” 2006, nr 1, <http://www.globalmedia-journal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna%202006/Lisowska-Magdziarz-Zawartosc-dyskurs-semiotyka.pdf> (dostęp: 15.10.2021).

Ostatnia zmienna rzutująca na dzisiejszą pozycję ruchów miejskich, według Kubickiego, dotyczy zmniejszenia roli mediów lokalnych, które były rzecznikami miejskich ruchów społecznych. Obecna sytuacja polityczna w Polsce doprowadziła do dwubiegunowego charakteru sfery publicznej, w której zasadniczą rolę odgrywają media ogólnopolskie, które nie poświęcają istotnej uwagi kwestiom miejskim.

Z punktu widzenia działalności komunikacyjnej miejskich ruchów społecznych mamy do czynienia z jeszcze jedną trudnością będącą konsekwencją zmian zachodzących w funkcjonowaniu mediów oraz praktykach komunikacyjnych ich użytkowników. Nadal głównym obszarem działań komunikacyjnych miejskich ruchów jest Internet i media społecznościowe, ale jeśli początkowo możliwości, jakie dał Internet, ułatwiały komunikację i dotarcie do odbiorców, to dziś może być wręcz przeciwnie: „bańki informacyjne” oraz algorytmy filtrujące i segregujące mogą uniemożliwiać poszerzanie grona odbiorców⁶³. Dodatkowo Internet i media społecznościowe nasyczone są treściami sponsorowanymi, co utrudnia działalność komunikacyjną podmiotom nieposiadającym dużego budżetu lub wsparcia popularnych influencerów.

Przyszłość polskich ruchów miejskich

Przyglądając się badaniom i analizom polskich ruchów miejskich, nie sposób powstrzymać się od zadania kilku pytań. Przede wszystkim ze względu na wielokrotnie podkreślane problemy natury definicyjnej warto się zastanowić, czy możliwe jest w warunkach polskich dokonanie rzetelnej charakterystyki środowiska polskich ruchów miejskich. Czy nie jest może tak, że każdy z polskich badaczy polskich ruchów miejskich w gruncie rzeczy bada inne zjawiska i inne aktywności zbiorowe? Kolejna istotna kwestia to ta, że samo pojęcie ruchów miejskich czy miejskich ruchów społecznych nie przebiło się do dziś do głównego dyskursu medialnego. Polskie media nie piszą o ruchach miejskich, piszą jednak o aktywistach miejskich. Mamy do czynienia z interesującą przewrotnością medialnej narracji dotyczącej definicyjnie działań zbiorowych, ale w rzeczywistości niosącej informację o działaniach jednostkowych.

⁶³ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce...*, s. 24–26.

Polskie ruchy miejskie są doskonałym przykładem obrazującym szybkość zachodzących współcześnie przemian społecznych. Kształt i charakterystyka tego fragmentu społeczeństwa obywatelskiego, który dotyczy spontanicznych, niesformalizowanych czy częściowo sformalizowanych działań oddolnych w Polsce w 2022 r., istotnie różni się od sytuacji sprzed dziesięciu lat. Czy konteksty teoretyczne i analizy, które przywoływałam w początkowych akapitach, nie wydają się coraz mniej adekwatne do dzisiejszych kontekstów funkcjonowania ruchów miejskich? Ale może inaczej należy postawić pytanie: Czy sposoby funkcjonowania i cele działania polskich ruchów miejskich nadal są adekwatne do aktualnych kontekstów?

Źródła i literatura

- Auge M., *Nie-miejsca. Wprowadzenie do antropologii hipernowoczesności*, tłum. R. Chymkowski, Warszawa 2011.
- Barber B., *Gdyby burmistrzowie rzędzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, tłum. H. Jankowska, K. Makaruk, Warszawa 2014.
- Bukowski M., Grzechnik J., Hess A., Klytta W., *Dialog obywatelski w Krakowie 5. Perspektywa dziennikarzy i kreatorów opinii*, Kraków 2018.
- Castells M., *The city and the grass roots: a cross-cultural theory of urban social movements*, Los Angeles, Berkeley 1983.
- Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, tłum. O. Siara, Warszawa 2013.
- Castells M., *Władza komunikacji*, tłum. J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa 2013.
- Chądzyński J., *Organizacje pozarządowe i ruchy miejskie [w:] EkoMiasto#Społeczność. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016.
- Della Porta D., Diani M., *Ruchy społeczne. Wprowadzenie*, Kraków 2009.
- Eder K., *The New Politics of Class. Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*, Sage, London 1993.
- Fish S., *Is there a Text in this Class? The authority of interpretive communities*, Cambridge 2005.
- Gałkowski J.P., *Socjologia miasta w epoce globalnej*, „Kultura i Polityka. Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie” 2008, nr 4.
- Grzechnik J., *Dialog obywatelski w Krakowie. Reprezentacje medialne aktorów dialogu obywatelskiego*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9.
- Grzechnik J., *O różnorodności ruchów miejskich w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2019, nr 1(45).

- Grzechnik J., *Rola nowych mediów w aktywizacji społeczności lokalnej na przykładzie ruchów miejskich w Krakowie. Studium przypadku: Krakowski Alarm Smogowy*, Gdańsk – Nowy Targ 2018.
- Harvey D., *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012.
- Jacobsson K., *Introduction: Urban Grassroots Movements in Central and Eastern Europe* [w:] *Urban Grassroots Movements in Central and Eastern Europe*, red. K. Jacobsson, London 2015.
- Kokoszkiwicz M., *Ruchów miejskich życie wewnętrzne*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3 (10).
- Kościański A., *Do i od obywatelskości. Charakter zaangażowania obywatelskiego w Polsce i próba jego socjologicznej interpretacji* [w:] *Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce*, red. R. Krenz, S. Mocek, B. Skrzypczak, Warszawa 2015.
- Kowalewski M., *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*, Kraków 2016.
- Kubicki P., *Czwarta władza leży na ulicy*, InstytutObywatelski.pl, 18.10.2012, <http://www.institutobywatelski.pl/10859/blogi/kwestie-miejskie/czwarta-wladza-lezy-na-ulicy> (dostęp: 23.02.2016).
- Kubicki P., *Nowi mieszczenie – nowi aktorzy na miejskiej scenie*, „Przegląd Socjologiczny” 2011, t. 60, nr 2–3.
- Kubicki P., *Polskie ruchy miejskie in statu nascendi* [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, red. A. Maszkowska, K. Sztomp-Rutkowska, Białystok 2013.
- Kubicki P., *Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe?*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, t. LXV (65), nr 1.
- Kubicki P., *Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń*, „Studia Socjologiczne” 2019, t. 3 (234).
- Kubicki P., *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Kraków 2016.
- Kubicki P., Bendyk E., *Webinarium: „Ruchy miejskie w Polsce” – nowa książka Pawła Kubickiego*, 16.12.2020, Kongres Ruchów Miejskich, <https://kongresruchowmiejских.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/86-webinarium-ruchy-miejskie> (dostęp: 15.08.2021).
- Kurnicki K., *Ideologie w mieście. O społecznej produkcji przestrzeni*, Kraków 2018.
- Lisowska-Magdziarz M., *Dyskurs – semiotyka – wspólnota interpretacyjna. W stronę modelu zintegrowanego instrumentarium badań nad zawartością mediów (zaproszenie do dyskusji)*, „Global Media Journal. Polish Edition” 2006, nr 1, <http://www.globalmediajournal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna%202006/Lisowska-Magdziarz-Zawartosc-dyskurs-semiotyka.pdf> (dostęp: 15.10.2021).
- Łabędź K., *Nowe ruchy społeczne w przestrzeni miejskiej (na przykładzie Krakowa)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K – Politologia” 2017, t. XXIV, nr 2.

- Nowak J., *Glokalna e-mobilizacja: (naprawdę) nowe media narzędziem obywatelskiej mobilizacji*, „Nowe Media” 2010, nr 1.
- Offe C., *Nowe ruchy społeczne – przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, tłum. P. Karpowicz [w:] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2005.
- O nas, Kongres Ruchów Miejskich, <https://kongresruchowmiejских.pl/o-kongresie/czlonkowie-krm> (dostęp: 15.02.2022).
- Park R., *On Social Control and Collective Behavior*, Chicago 1967 [cyt. za:] D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012.
- Pluciński P., *Im lepiej, tym gorzej albo widmo kryzysu miejskich ruchów społecznych?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.
- Pluciński P., „*Miasto to nie firma!*”. Dylematy i tożsamość polityczna miejskich ruchów społecznych we współczesnej Polsce, „Przegląd Socjologiczny” 2014, t. 63, nr 1.
- Skrzypczak B., *(Proto)instytucje społecznościowe – przejawy i formy deinstytucjonalizacji aktywności obywatelskiej i społecznej* [w:] *Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce*, red. R. Krenz, S. Mocek, B. Skrzypczak, Warszawa 2015.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2005.
- Touraine A., *Myśleć inaczej*, tłum. M. Byliniak, Warszawa 2011.
- Touraine A., *Samotworzenie się społeczeństwa*, tłum. A. Karpowicz, Kraków 2010.
- Turner V., *Gry społeczne, pola i metafory. Symboliczne działanie w społeczeństwie*, tłum. W. Usakiewicz, Kraków 2005.
- Żakowska M., *Ruchy miejskie a tradycja ruchów społecznych*, „Animacja Życia Publicznego” 2013, nr 3(10).

Urban social movements in Poland – development or atrophy?

Summary

The aim of the article is to discuss the specificity of Polish urban movements in the research perspective. The genesis and history of Polish urban social movements as well as the main conceptual and research problems are presented. These problematic issues mainly reflect the changes that took place in the nature and functioning of Polish urban movements in the second decade of the 21st century, as well as the changing social, political and communication contexts.

Key words: polish urban movements, urban social movements, city, public discourse

Mira Malczyńska-Biały

Uniwersytet Rzeszowski

Ochrona praw konsumentów w Polsce po 1989 roku

Uwagi wstępne

Ochrona praw konsumentów w Polsce uzależniona była od kilku czynników: od obowiązującego systemu społeczno-gospodarczego państwa, od aktualnej polityki gospodarczej i polityki konsumenckiej państwa¹, jak również od zawieranych umów międzynarodowych².

Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL) w rzeczywistości nie gwarantowała ochrony praw konsumenta. Niektóre przejawy zagrożeń konsumentów uważano za wynik sprzeczności gospodarki kapitalistycznej, a uspołecznienie gospodarki oraz poddanie jej zasadzie planowania za dostateczną gwarancję realizacji zamierzonej polityki społeczno-gospodarczej³. W systemie prawnym PRL zagadnienia ochrony konsumenta zostały włączone do zakresu działań ideologiczno-politycznych. Nakazowy system gospodarki centralnie sterowanej nie uwzględniał istnienia konkurencji wśród podmiotów podaży dóbr i usług ani też możliwości wyboru potrzebnych towarów. Zakładał trwałą przewagę popytu nad podażą towarów konsumpcyjnych. Niewielkie zróżnicowanie oferty rynkowej, standardowa niska jakość produktów i nagminne niedobory dóbr konsumpcyjnych sprawiały, że nabywcy ponagłani pilnością

¹ Politykę konsumencką państwa można zdefiniować jako zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje rządowe i pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres. Mają one na celu ochronę praw konsumentów w zakresie zdrowia, interesów ekonomicznych, dochodzenia roszczeń, informacji i edukacji oraz organizowania się.

² M. Malczyńska-Biały, *Consumer protection in chosen system of human rights*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, nr 4, s. 104–114.

³ E. Łętowska, *Kształtowanie się odrębności obrotu mieszanego* [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983, s. 400.

zaspokojenia potrzeb bytowych przeważnie rezygnowali ze stawiania wymagań jakościowych, jednocześnie tolerując nieuczciwość i oszustwa podmiotów związanych z dystrybucją dóbr i usług⁴. Zakres prawnej ochrony konsumenta indywidualnego jako strony stosunku umownego z uspołecznionym usługodawcą był bardzo niski. Miała na to wpływ zarówno sytuacja ekonomiczna, podażowa, dystrybucyjna, jak i silnie akcentowana w latach pięćdziesiątych XX wieku zasada dominacji interesu społecznego nad interesem jednostki. Uwidaczniało się to w sposobie rozstrzygania sporów między obywatelem a jednostką uspołecznioną na korzyść tej drugiej⁵.

Przed 1989 r. w gospodarce centralnie planowanej ochrona konsumentów polegała przede wszystkim na ochronie przed działaniami przestępczymi w sferze obrotu towarowego. Zaliczano do nich sprzedaż konsumentom towarów o niższej jakości po wyższej niż obowiązująca cenie oraz w mniejszej ilości⁶.

Ochrona praw konsumentów a zmiana systemu społeczno-gospodarczego

Wydarzeniem świadczącym o nieuchronności przeprowadzenia daleko idących zmian w systemie społeczno-ekonomicznym w Polsce były obrady Okrągłego Stołu między przedstawicielami strony rządzącej oraz znacznej części opozycji, toczące się od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r.⁷ Rozmowy zostały zakończone podpisaniem porozumienia pomiędzy stronami dyskusji. W porozumieniu wskazano na niezbędność wzrostu dostaw krajowych towa-

⁴ G. Świątowy, *Ochrona konsumenta w procesie urynkowienia gospodarki polskiej i jej integracji z Unią Europejską* [w:] *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w obliczu integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Warszawa 1998, s. 131.

⁵ W. Wasiak, *Determinanty i podstawy prawne ochrony interesów konsumenta w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Rynek i konsumpcja” 1985, nr 289, s. 116.

⁶ B. Kołodziejek, *Interpretacja zjawiska naruszania interesów konsumenta w warunkach gospodarki planowej* [w:] *Interesy konsumentów a działalność handlu. Materiały z konferencji Warszawa–Jadwisin 29–30.10.1973*, Warszawa 1975, s. 56, 59.

⁷ K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce: studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 9.

rów i usług oraz wzrostu podaży obuwia, odzieży i podstawowych artykułów trwałego użytku. Część produkcji przemysłu obronnego miała zostać przestawiona na produkcję artykułów konsumpcyjnych oraz zaopatrzeniowych. Zwrócono ponadto uwagę na eliminację istniejących przywilejów w dostępie do dóbr konsumpcyjnych⁸.

9 października 1989 r. na posiedzeniu Rady Ministrów został przyjęty program gospodarczy⁹, zgodnie z którym istotę zasadniczych zmian gospodarczych w Polsce widziano w budowie systemu rynkowego zbliżonego do modelu przyjętego w krajach wysoko rozwiniętych. Wymagało to przeprowadzenia radykalnych działań mających na celu skrócenie uciążliwego dla społeczeństwa okresu przejściowego¹⁰.

Dla przeciętnego konsumenta najbardziej widocznym dowodem powodzenia reformy była zauważalna poprawa sytuacji rynkowej. Zlikwidowano niedobory w sklepach, znikły kolejki, zwiększył się asortyment i poprawiła jakość oferowanych towarów i usług. Liberalizacja cen nastąpiła jednak kosztem spadku dochodów realnych oraz zniszczenia oszczędności gospodarstw domowych. Statystyczna płaca obniżyła się o jedną czwartą, powodując spadek konsumpcji indywidualnej¹¹. Niektóre koszty związane z potrzebami ludzkimi w sferze edukacji, leczenia czy kultury, które wcześniej refundowane były przez państwo, w nowym ustroju wymagały pokrycia ze środków własnych zainteresowanego¹². Proces transformacji ustrojowej w Polsce miał wpływ na znaczne obniżenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego¹³.

Gospodarka polska w 1989 r. nie była przygotowana do bezpośredniej konkurencji z gospodarkami krajów wysoko rozwiniętych. Stosunkowo szybkie

⁸ *Porozumienia Okrągłego Stołu*, oprac. W. Salmanowicz, Warszawa 1989, s. 13–271.

⁹ *Rząd ogłosił program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, „Rzeczpospolita” 1989, nr 239, s. 1, 3, 4.

¹⁰ Szybki, radykalny i całościowy przewrót społeczno-gospodarczy, jaki dokonał się w Polsce po 1989 r., określano mianem „big band” (błyskawiczne przejście) lub „terapię szokową”, zob. szerzej: D. Rosati, *Polska droga do rynku*, Warszawa 1998, s. 45–53, H. Chojak, *Transformacja systemowa w Polsce. Szkice teoretyczne*, Lublin 1998, s. 283–306.

¹¹ D. Rosati, dz. cyt., s. 40–42, por. L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa 1997, s. 368–374.

¹² M. Miczyńska-Kowalska, *Zachowania konsumenckie*, Lublin 2004, s. 26.

¹³ K. Wilk, *Interes konsumenta w gospodarce rynkowej i jego ochrona* [w:] *Rynekowe zachowania konsumentów*, red. E. Kieźel, Katowice 2000, s. 227.

tempo liberalizacji w otwarciu gospodarki na zewnątrz spotkało się ze słabością konkurencyjną krajowych producentów i brakiem instytucji rynkowych chroniących ich prawa. Presja konkurencyjna miała zapobiegać wykorzystywaniu monopolistycznej pozycji przez przedsiębiorstwa krajowe¹⁴. Zmiany systemu społeczno-gospodarczego dokonujące się w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wpłynęły na całkowitą zmianę sytuacji konsumentów. We wcześniejszym systemie niedoborów i cen kontrolowanych problem zapotrzebowania na konkretne produkty konsumpcyjne był rozwiązywany bądź przez dodatkowy nakład czasu poświęcany przez warstwy najuboższe na stanie w kolejkach, bądź przez dodatkowe nieformalne opłaty z tytułu ograniczeń przez warstwy zamożniejsze¹⁵. W nowej sytuacji rynkowej konsument miał możliwość wyboru spośród atrakcyjnej i bardzo bogatej zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym oferty dóbr i usług konsumpcyjnych. Zachwycając się różnorodnością ofert, przeżywał dylemat dokonania właściwego oraz optymalnego dla siebie wyboru¹⁶.

Konsumpcja była ograniczana jedynie przez pieniądź. Towary konsumpcyjne po nowych cenach równowagi były dla dużej grupy konsumentów po prostu niedostępne. Dlatego szczególnie ważna stała się wysokość dochodów konsumentów uzyskiwanych z tytułu pracy. Charakterystyczną cechą nowej sytuacji rynkowej był ponadto wzrost liczby konsumentów o najwyższych i najniższych dochodach, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby konsumentów o średnich dochodach. Najlepiej sytuowaną grupą od 1990 r. stały się osoby pracujące poza rolnictwem na rachunek własny oraz pracownicy na stanowiskach nierobotniczych¹⁷.

Transformacja systemowa w polskiej gospodarce stawiała w nowym świetle problem ochrony interesów konsumenta. Zagrożenia dla jego interesów wraz z rozwojem gospodarki rynkowej nie malały, tylko zmieniały swój kierunek i zakres. Wolny rynek eliminował niekorzystne zjawiska związane z poprzednim systemem, zastępując je nowymi problemami konsumenckimi¹⁸. Istotnym zagrożeniem dla konsumentów, powstałym wraz z pojawie-

¹⁴ D. Rosati, dz. cyt., s. 303.

¹⁵ Tamże, s. 322.

¹⁶ G. Światowy, dz. cyt., s. 133.

¹⁷ M. Miczyńska-Kowalska, dz. cyt., s. 26.

¹⁸ K. Wilk, dz. cyt., s. 230.

niem się kapitału prywatnego, rozproszeniem podmiotów gospodarczych oraz otwarciem granic, były nieznane dotąd agresywne oferty rynkowe, techniki marketingu, sprzedaż poza stałym miejscem handlu czy wzrost znaczenia kredytu i jego nowe formy¹⁹. Niezbędna stała się ochrona konsumenta w kwestiach, z którymi borykali się wcześniej konsumenci z krajów Europy Zachodniej oraz USA. Dotyczyły one nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych między innymi podczas zawierania umów, niegodziwych warunków umów, wykorzystywania zaskoczenia, nietypowych lub maskujących prawdziwy stan rzeczy ofert rynkowych, braku przejrzystości warunków transakcji, pozbawienia informacji co do świadczenia, jego przedmiotu czy warunków całej umowy. Na rynku pojawiły się tak zwane towary „anonimowe”, bez jasno określonego producenta i importera, opatrzone informacją w obcych językach. Często były to artykuły niebezpieczne, wprowadzane na rynek bez istotnych opisów oraz ostrzeżeń. Polska, jako kraj o gospodarce ewoluującej w kierunku rynkowym, stała się idealnym miejscem dla importu zarówno produktów nowych i poszukiwanych, jak i produktów, technik i zachowań nagannych i karalnych, przed którymi w bardziej rozwiniętych krajach konsumenci byli już chronieni. Na tworzącym się rynku pojawiały się oferty, usługi, spośród których konsumenci nie byli w stanie dokonać racjonalnego wyboru. Bezkrytycznie ufali reklamom, nie znali swoich praw bądź nie umieli z nich korzystać²⁰.

Zapewnienie konsumentom należytej ochrony prawnej, umożliwienie realizacji świadomych potrzeb konsumpcyjnych, ochrona przed natarczywym oddziaływaniem producentów na świadomość konsumentów, edukacja na temat rynku, produktów, zagrożeń oraz praw konsumenta były nowymi wyzwaniami stojącymi przed państwem polskim. W przyszłości ich realizacji miała służyć spójna polityka konsumencka.

Polityka konsumencka w Polsce po 1989 roku

Po 1989 r. polityka konsumencka była pochodną polityki społeczno-gospodarczej. Kierunki polityki społeczno-gospodarczej w latach 1989–1997 określone zostały w szczególności w dwóch programach rządowych z zakresu

¹⁹ I. Ozimek, *Stan świadomości polskich konsumentów w zakresie ochrony konsumenta w Polsce w perspektywie integracji z UE [w:] Konsument i przedsiębiorstwo w przestrzeni europejskiej – etnocentryzm czy globalizacja?*, red. K. Karcz, Katowice 1999, s. 282.

²⁰ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 6–8.

polityki społeczno-gospodarczej. Pewne ich regulacje odnosiły się do ochrony szeroko rozumianych interesów konsumentów. Pierwszy program gospodarczy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 9 października 1989 r. wskazywał na konieczność podjęcia działań mających na celu ochronę ekonomicznych interesów konsumentów poprzez przeciwdziałanie monopolistycznym praktykom rynkowym²¹. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku zmieniły się całkowicie struktura podmiotowa, formy własności oraz zasady funkcjonowania handlu. Przemiany te swoim zakresem i dynamiką wyprzedziły przekształcenia w innych dziedzinach gospodarki. Rozwojowi sektora prywatnego towarzyszył trzykrotny wzrost w stosunku do lat osiemdziesiątych XX wieku liczby punktów sprzedaży detalicznej oraz magazynów hurtowych²².

Drugim średniookresowym rządowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego wpływającym na rozwój praw konsumenta na lata 1994–1997 była „Strategia dla Polski”²³. W punkcie 7 programu wskazano, iż miernikiem gospodarczych sukcesów oraz źródłem kulturowego postępu jest międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Zaznaczono, iż od stopnia konkurencyjności uzależniona jest pozycja konsumenta i producenta. Jednym z działań polityki miało więc być zwiększenie konkurencyjności polskich producentów na rynku krajowym oraz poprawa ich pozycji na rynkach światowych. W tym celu zwiększono dopływ kapitału zagranicznego, a zwłaszcza prywatnych inwestycji bezpośrednich. Stwarzane miały być dla tych inwestycji stabilne i korzystne warunki w myśl zasady równouprawnienia sektorów. W celu podniesienia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i przyciągania kapitału zagranicznego rząd miał inicjować liczne infrastrukturalne przedsięwzięcia. Strategia zawierała „programy węzłowe” zawarte w dziesięciu rozdziałach. Dla konsumentów istotne znaczenie miały regulacje rozdziału IX dotyczące „bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i absorpcji

²¹ *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, dodatek do „Rzeczpospolitej” z 12.10.1989.

²² Szerzej: *Handel i usługi w warunkach transformacji – uwarunkowania i bariery rozwoju*, Departament Rynku i Ochrony Konsumenta PIH, „Przegląd Rządowy” 1995, nr 11, s. 112–115.

²³ Pełny tekst dokumentu zob. G.W. Kołodko, *Strategia dla Polski*, Warszawa 1994, s. 41–90; *Strategia dla Polski. Rządowy program polityki społeczno-gospodarczej na lata 1994–97*, „Przegląd Rządowy” 1994, nr 6, s. 47–69.

szarej strefy” oraz rozdziału X w zakresie „międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki”²⁴.

Do 1998 r. nie było w Polsce jednego dokumentu programowego zawierającego kompleksowy harmonogram działań w zakresie polityki konsumenciej. Rządowy „Program polityki konsumenckiej na lata 1998–1999” opracowany przez Prezesa UOKiK i przyjęty 15 września 1998 r. przez Radę Ministrów stanowił pierwszą szczegółową strategię działań służących ochronie interesów konsumenta. Obejmował kreację prokonsumenckich podstaw formalnoprawnych, harmonizację polskich przepisów ze standardami prawnymi Unii Europejskiej (UE), jak również działania o charakterze edukacyjnym, informacyjnym i kontrolnym. Program stanowił swoistą odpowiedź na konieczność propagowania polityki konsumenckiej oraz podkreślał jej znaczenie jako ważnej dziedziny w społeczno-gospodarczej aktywności rządu²⁵.

Strategia polityki konsumenckiej na lata 1998–1999 składała się z pięciu części. We wstępie programu odniesiono się do podstawowych regulacji prawnych w zakresie ochrony praw konsumenta w Unii Europejskiej w postaci Traktatu z Maastricht oraz kolejnych inicjatyw legislacyjnych w formie programów polityki konsumenckiej. Wskazano, iż aktywności legislacyjnej winno towarzyszyć tworzenie w krajach członkowskich infrastruktury instytucjonalnej mającej na celu realizowanie oraz nadzorowanie działań na rzecz konsumentów. Zwrócono uwagę na odbiegające od obowiązujących w UE standardy prawne w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów. Wskazano, że ograniczenie możliwości egzekwowania istniejących krajowych przepisów w tym zakresie spowodowane jest brakiem skutecznych mechanizmów kontroli i dochodzenia roszczeń. Do podstawowych ograniczeń zaliczono niemożność żądania przez UOKiK informacji od przedsiębiorców w kwestiach naruszania interesów konsumentów. Podkreślano, że podmioty ochrony konsumentów w Polsce nie mają dostatecznych uprawnień koniecznych do monitorowania rynku w kwestiach zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów. Przyczynę problemu upatrywano przede wszystkim w trudnościach z dofinansowaniem zadań pań-

²⁴ Por. *Kierunki polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku. Dokument rządu RP*, „Przegląd Rządowy” 1992, nr 3, s. 47–49.

²⁵ E. Ostrowska, *Ochrona konsumentów*, „Biuletyn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów” 1998, nr 18–19, s. 16.

stwowych z zakresu ochrony bezpieczeństwa zdrowotnego konsumenta oraz inwestycjami dotyczącymi tworzenia niezbędnej bazy laboratoryjnej i kontrolnej²⁶.

Kolejne rządowe strategie polityki konsumenckiej: „Program polityki konsumenckiej na lata 1998–1999”, „Polityka konsumencka rządu na lata 2000–2001”, „Polityka konsumencka rządu na lata 2002–2003”, „Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006”, „Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009”, „Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2010–2013”, „Polityka konsumencka na lata 2014–2018” co do zasady wskazywały priorytetowe cele z zakresu ochrony praw konsumentów oraz narzędzia, jakie należy wykorzystać w ich realizacji²⁷. Współcześnie w państwach członkowskich UE, w tym w Polsce, obowiązuje „Program polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025”²⁸.

Prawa konsumenta a akcesja Polski do Unii Europejskiej

Akcesja Polski do Unii Europejskiej była dla rozwoju ochrony praw konsumentów krokiem przełomowym. Wymusiła ona na polskim prawodawcy legislację kwestii konsumenckich dotąd nieregulowanych, np. prawodawstwo dotyczące nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanych przez przedsiębiorców czy regulacje w zakresie bezpieczeństwa produktów. Standardy prawne obowiązujące w państwach członkowskich były znacznie wyższe niż te w Polsce, dlatego proces dostosowania polskiego prawa konsumenckiego do unijnego był pożądany.

Momentem przełomowym w procesie integracji prawa konsumenckiego było podpisanie 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego między Polską a Wspólnotami Europejskimi. Miał on charakter umowy mieszanej zawartej

²⁶ Program polityki konsumenckiej na lata 1998–1999. Opracowanie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, „Przegląd Rządowy” 1998, nr 12.

²⁷ M. Malczyńska-Biały, *Education and information in consumer policy in the Republic of Poland*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2019, nr 2, s. 48–49.

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recover, COM(2020) 696 final, Brussels, 13.11.2020.

przez Polskę z jednej strony i Wspólnoty Europejskie i ich państwa członkowskie z drugiej strony²⁹.

W Układzie Europejskim integracja utożsamiana jest głównie z harmonizacją, a ta pojmowana była jako dostosowanie jednego systemu prawnego do norm innego systemu. Ciężar harmonizacyjny zasadniczo spoczywał na Polsce, chociaż z przepisów szczegółowych wynikało, że Unia zobowiązała się przyjść z pomocą techniczną, intelektualną i finansową. Zgodnie z artykułem 70 aktu w celu realizacji powyższych zadań UE udzieliła Polsce pomocy technicznej, która obejmowała m.in. wymianę ekspertów, dostarczenie informacji, organizację seminariów, szkolenia oraz pomoc w tłumaczeniu ustawodawstwa dotyczącego ochrony konsumentów. W myśl artykułu 68 układu warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami było zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach. Polska miała podjąć wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot³⁰. Do osiągnięcia pełnej integracji gospodarczej między Polską a Wspólnotami konieczna była harmonizacja przepisów prawa konsumencijskiego, by uwolnić podmioty gospodarcze od decyzji władz państwowych wpływających zarówno na procesy makro-, jak i mikro-ekonomiczne. Zgodnie z artykułem 69 aktu zbliżanie przepisów prawnych obejmowało m.in. zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia oraz szeroko rozumianą ochronę konsumenta. Artykuł 69 formułował ponadto priorytety w procesie harmonizacji prawa. Podzielić je można na dwie grupy: normy regulujące sytuację prawną i funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz normy regulujące zasady obrotu gospodarczego. Ochrona konsumentów należała do drugiej grupy obok przepisów prawa celnego, norm technicznych, rachunkowości, podatków, obrotu pieniężnego w kraju i za granicą oraz transportu. Proces harmonizacji w przedmiotowym zakresie został rozszerzony w momencie przejścia do drugiej fazy stowarzyszania i rozpoczęcia negocjacji w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Konsekwencją tych działań było przyjęcie przez rząd

²⁹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., DzU 1994, nr 11, poz. 38.

³⁰ Z. Brodecki, E. Gromnicka, *Układ Europejski z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 99–100.

polski 23 czerwca 1998 r. „Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej”³¹. Program wyznaczał kierunek działań dostosowawczych oraz określał harmonogram ich realizacji w latach 1998–2002. W szczególności chodziło o opracowanie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, ustawy o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość oraz o zmianie przepisów Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu wykroczeń, dotyczące niedozwolonych klauzul umownych i ich kontroli oraz odpowiedzialności za produkt o właściwościach niebezpiecznych, a także ustawy o nabywaniu podzielonych w czasie praw do korzystania z budynków lub lokali mieszkalnych. Natomiast w dalszej kolejności miały zostać opracowane ustawy o bezpieczeństwie zabawek, kredycie konsumenckim i inne akty prawne dostosowujące polskie prawo do rozwiązań wspólnotowych. W uzupełnieniu procesu harmonizacji prawa planowano stworzenie instytucji inspekcji rynku.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej³² umożliwiło podwyższenie poziomu ochrony praw polskich konsumentów oraz prowadzenie kompleksowej polityki konsumenckiej dzięki możliwości wykorzystania instrumentów funkcjonujących na poziomie wspólnotowym, a w szczególności wspólnotowych instytucji konsumenckich. Od maja 2004 r. Polska zgodnie z założeniami unijnej polityki konsumenckiej rozpoczęła prace na rzecz utworzenia odpowied-

³¹ Narodowy program przygotowania do członkostwa w UE. Synteza dokumentu przyjętego przez rząd 23 czerwca 1998 r. „Przegląd Rządowy” 1998, nr 9, tekst aktu dostępny na stronie: http://www.kprm.gov.pl/archiwum/7810_7837.htm (dostęp: 12.04.2018).

³² Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., DzU 2004, nr 90, poz. 864/2.

nich struktur, których celem byłoby zapewnienie konsumentom jak najszerzej pomocy w dochodzeniu roszczeń na wspólnym rynku europejskim. Od 1 maja 2004 r. Polska uczestniczy w różnych instytucjonalnych formach współpracy gwarantujących większe bezpieczeństwo produktów. Zaliczamy do nich między innymi system szybkiego powiadamiania o produktach niebezpiecznych dla państw członkowskich UE. Głównym i bezpośrednim zadaniem systemu było zapewnienie szybkiej wymiany informacji między państwami członkowskimi i Komisją Europejską na temat produktów stwarzających zagrożenie w danym kraju, aby wykluczyć lub ograniczyć ich użytkowanie oraz wprowadzenie na rynek³³.

Uwagi końcowe

Na rozwój ochrony praw konsumentów po 1989 r. wpływały trzy podstawowe elementy: po pierwsze okres zmiany systemu społeczno-gospodarczego; po drugie rozwój ochrony praw konsumentów w programach polityki społeczno-gospodarczej i programach polityki konsumenckiej; po trzecie proces akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Obecnie ochrona praw konsumentów w Polsce uwzględnia standardy UE. Stosuje się do niej zasadę minimalnej harmonizacji³⁴. Współczesne kierunki rozwoju ochrony praw konsumentów w państwach członkowskich UE oraz sposób ich realizacji w najszerszym zakresie znalazły swój wyraz w programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025³⁵. Uwzględnił on wpływ pandemii wywołanej wirusem COVID-19 na wiele aspektów życia konsumentów i wyeksponował ważność ochrony nabywców oraz ścisłej współpracy między organami w UE.

³³ *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005, s. 45–47.

³⁴ Minimalna harmonizacja ma miejsce wówczas, gdy dyrektywa nakłada zestaw minimalnych wymagań, które mają zostać wprowadzone przez kraje UE, co często wynika z uznania, że systemy prawne w niektórych krajach UE zawierają już ostrzejsze regulacje. Pozostawia to możliwość ustalenia przez kraj UE wymagań bardziej rygorystycznych niż te określone w dyrektywie.

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.

Konkludując, należy zauważyć, że ochrona praw konsumentów po 1989 r. w Polsce przeszła znaczną ewolucję. W kształtującej się gospodarce wolno-rynkowej rozwijały się nieuczciwe, nieznane konsumentom we wcześniejszym systemie społeczno-gospodarczym praktyki rynkowe. Istniejące regulacje prawne dotyczące ochrony konsumentów były przestarzałe i nieadekwatne do realnych potrzeb nabywców. Momentem przełomowym dla ochrony praw konsumentów była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Wymusiła ona na prawodawcy dostosowanie prawa konsumenckiego do standardów UE. Polityka konsumencka była częścią polityki społeczno-gospodarczej rządu, a dopiero w 1998 r. zyskała rangę samodzielnej polityki rządu. Od 2004 r. ochrona konsumentów jest tożsama z unijnymi wytycznymi i standardami prawnymi.

Źródła i literatura

- Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa 1997.
- Brodecki Z., Gromnicka E., *Układ Europejski z komentarzem*, Warszawa 2002.
- Narodowy program przygotowania do członkostwa w UE. Synteza dokumentu przyjętego przez rząd 23 czerwca 1998 r., „Przegląd Rządowy” 1998, nr 9.
- Chowaj H., *Transformacja systemowa w Polsce. Szkice teoretyczne*, Lublin 1998.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recover, COM(2020) 696 final, Brussels, 13.11.2020.
- Handel i usługi w warunkach transformacji – uwarunkowania i bariery rozwoju*, Departament Rynku i Ochrony Konsumenta PIH, „Przegląd Rządowy” 1995, nr 11.
- Kierunki polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku. Dokument rządu RP*, „Przegląd Rządowy” 1992, nr 3.
- Kołodko G.W., *Strategia dla Polski*, Warszawa 1994.
- Kołodziejek B., *Interpretacja zjawiska naruszania interesów konsumenta w warunkach gospodarki planowej* [w:] *Interesy konsumentów a działalność handlu. Materiały z konferencji Warszawa–Jadwisin 29–30 X 1973*, Warszawa 1975.
- Łętowska E., *Kształtowanie się odrębności obrotu mieszanego* [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.
- Malczyńska-Biały M., *Consumer protection in chosen system of human rights*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, nr 4.
- Malczyńska-Biały M., *Education and information in consumer policy in the Republic of Poland*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2019, nr 2.
- Miczyńska-Kowalska M., *Zachowania konsumenckie*, Lublin 2004.

- Ostrowska E., *Ochrona konsumentów*, „Biuletyn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów” 1998, nr 18–19.
- Ozimek I., *Stan świadomości polskich konsumentów w zakresie ochrony konsumenta w Polsce w perspektywie integracji z UE [w:] Konsument i przedsiębiorstwo w przestrzeni europejskiej – etnocentryzm czy globalizacja?*, red. K. Karcz, Katowice 1999.
- Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*, oprac. W. Salmanowicz, Warszawa 1989.
- Program polityki konsumenckiej na lata 1998–1999. Opracowanie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Przegląd Rządowy” 1998, nr 12.
- Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, dodatek do „Rzeczpospolitej” z 12.10.1989.
- Rosati D., *Polska droga do rynku*, Warszawa 1998.
- Rząd ogłosił program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, „Rzeczpospolita” 1989, nr 239.
- Strategia dla Polski. Rządowy program polityki społeczno-gospodarczej na lata 1994–97*, „Przegląd Rządowy” 1994, nr 6.
- Światowy G., *Ochrona konsumenta w procesie urynkwienia gospodarki polskiej i jej integracji z Unią Europejską [w:] Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w obliczu integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Warszawa 1998.
- Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., DzU 2004, nr 90, poz. 864/2.
- Trembicka K., *Okrągły Stół w Polsce: studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., DzU 1994, nr 11, poz. 38.
- Wasiak W., *Determinanty i podstawy prawne ochrony interesów konsumenta w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Rynek i konsumpcja” 1985, nr 289.
- Wilk K., *Interes konsumenta w gospodarce rynkowej i jego ochrona [w:] Rynkowe zachowania konsumentów*, red. E. Kieźel, Katowice 2000.

Protection of consumer rights in Poland after 1989

Summary

The article deals with the analysis of the protection of consumer rights in Poland after 1989. The introduction indicates the level of consumer protection in the Polish People's Republic. Then, was indicated the influence of several factors on the level of protection of consumer rights in Poland. It is about changing the socio-economic system of the state, economic and consumer policy of the state, as well as the concluded international agreements. Poland's accession to the European Union was a breakthrough moment for the protection of consumer rights. This forced the legislators to adjust the consumer law to EU standards. Consumer policy was part of the government's socio-economic policy, and it was not until 1998 that it gained the rank of an independent government policy. Since 2004, consumer protection has been the same as the EU legal guidelines and standards.

Key words: Consumer policy, consumer protection, consumer safety, European Union, Poland

Justyna Stecko
Politechnika Rzeszowska

CSR a zaufanie społeczne – analiza wybranych aspektów w kontekście przemian społecznych

Wstęp

Nie trzeba zapewniać o tym, jak popularna jest tematyka CSR (Corporate Social Responsibility), czyli społecznej odpowiedzialności biznesu, i jak zwiększa się dynamika zainteresowania związanymi z nią zagadnieniami. Wyszukiwarka Google w 2012 r. podawała 288 mln wskazań w wyszukiwaniu hasła *social responsibility of business*, a w momencie tworzenia tego tekstu – prawie 10 lat później – ponad 2 miliardy. Zwiększa się również zainteresowanie zagadnieniem zaufania. Pojęcie to na nowo święci triumf wśród naukowców różnych dyscyplin i specjalności, budzi zainteresowanie socjologów, psychologów, ekonomistów i specjalistów marketingu, ponieważ okazało się, że zaufanie odgrywa coraz większą rolę w pomnażaniu efektywności działań pracowników.

Czemu ma służyć ogromna liczba opracowań, artykułów, blogów czy warsztatów podejmujących problematykę tego artykułu? Czy można spotrzeć jeszcze coś nowego? Czy odpowiedzi, które uda nam się sformułować, mogą być wskazówką dla działań przedsiębiorców? Celem artykułu jest porównanie opinii respondentów z województwa podkarpackiego na temat odpowiedzialności społecznej firm oraz ich korelacji z zaufaniem.

W badaniach wykorzystano metodę wywiadu opartą na wcześniej przygotowanym kwestionariuszu badawczym oraz metodę analizy porównawczej. Jednym z najważniejszych wniosków z przeprowadzonych badań jest zauważany progres w świadomości konsumentów województwa podkarpackiego w ocenie ważności zagadnienia odpowiedzialności społecznej. Jest to szczególnie istotne, ponieważ wskazuje na zmiany w społeczeństwie zamieszkującym tereny południowo-wschodniej Polski.

Płaszczyzna odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw

Geneza pojęcia odpowiedzialności jest historyczna. Pochodzi ono z języka łacińskiego: *respondere* oznacza występowanie sytuacji komunikatywności, porozumiewania się, odpowiadania za lub przed. Na uwagę zasługuje jednak również inne określenie – *officium*, przetłumaczone przez Cycerona z greckiego słowa *kathekon*. To w tym ostatnim przypadku eksponuje się dopiero głębsza warstwa znaczenia tego pojęcia. Leksem ten oznacza bowiem „siłę chroniącą przed zagładą”¹. Współcześnie odpowiedzialność bywa definiowana jako „świadome i dobrowolne podejmowanie czynów zgodnych z zasadami i normami moralnymi, przy czym niespełnienie tych czynów pociąga za sobą sankcje w postaci: wyrzutów sumienia, poczucia wstydu, przeżywania wobec siebie głębokiego rozżalenia i rozgoryczenia. Poczucie odpowiedzialności jest traktowane jako dowód na dojrzałość człowieka”².

Zainteresowanie problematyką odpowiedzialności sięga czasów starożytnych filozofów. Wielokrotnie przywoływanym w literaturze przykładem jest między innymi *Etyka nikomachejska* Arystotelesa, w której przedstawione są teoretyczne podstawy działań etycznych życia społecznego oraz koncepcja indywidualnego zachowania etycznego opartego na idei złotego środka. Nie tylko jednak teksty znanych filozofów podejmują tematykę odpowiedzialności społecznej, traktują o niej także pisma o charakterze religijnym. Już starożytne teksty wedyjskie zakazują lichwy, podobne koncepcje znajdziemy w wielu innych religiach. Z koncepcjami religijnymi doskonale koreluje idea zawarta w *Corporate Social Responsibility and Business Ethics*, która zwraca uwagę na dwa aspekty kształtujące społeczną odpowiedzialność. Jest to miłosierdzie, które może się przejawiać opieką zamożnej części społeczności ofiarowaną grupie osób biednych, a także włodarstwo, które czerpiąc swoje inspiracje z myśli chrześcijańskiej, wyznacza ludzi bogatych oraz przedsiębiorców na opiekunów majątku należącego do pozostałej części

¹ S. Bechcicki, *Odpowiedzialność jako kategoria podstawowa w prawie*, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89439/01_02_S_Bechcicki_Odpowiedzialnosc_jako_kategoria_podstawowa.pdf (dostęp: 31.12.2021).

² M. Bala, *Odpowiedzialność*, <http://maciejbala.pl/wp-content/uploads/2011/05/Odpowiedzialnosc.pdf>, (dostęp: 31.12.2021).

społeczności³. Podstaw współczesnej koncepcji odpowiedzialności społecznej można poszukiwać także w dziewiętnastowiecznych filantropijnych zachowaniach Johna D. Rockefellera, a pierwotny opis zjawiska społecznej odpowiedzialności wypełnia jeden z najbardziej znanych tekstów Andrew Carnegiego – *Ewangelia bogactwa*. Mimo tych koncepcji i zainteresowania pojęciem odpowiedzialności burzliwy rozwój nowoczesnej koncepcji CSR rozpoczął się dopiero w latach pięćdziesiątych XX wieku, a Howard Bowen jako pierwszy użył pojęcia „społeczna odpowiedzialność”, definiując ją w opublikowanej przez siebie w 1953 r. książce pt. *Social Responsibility of Businessmen*⁴.

Według Bowena przedsiębiorca musi być odpowiedzialny za społeczeństwo, skupiać się na wartościach, oczekiwaniach i celach społecznych⁵. W latach sześćdziesiątych XX wieku zaczęło pojawiać się coraz więcej publikacji naukowych poświęconych tej tematyce, natomiast w latach siedemdziesiątych stworzono podstawy późniejszej piramidy CSR. Podstawy te określone zostały w pierwszej powszechnie zaakceptowanej definicji CSR, której autorem był Archie Carroll. Definicja ta wskazywała bowiem na działalność filantropijną, ekonomiczną, etyczną i prawną. Powstał również pierwszy kodeks CSR (*The Sullivan Principles*)⁶.

Najbardziej dynamiczny rozwój CSR rozpoczął się jednak dopiero w XXI wieku. Wielu autorów zwraca uwagę na przełomowe ISO 26000, które jest efektem zakończonych w 2010 r. pięciu lat pracy i negocjacji różnych podmiotów na całym świecie⁷. Co ciekawe, ISO 26000 zawiera wytyczne, a nie wymagania, nie jest normą systemu zarządzania, więc nie może być systemem regulacyjnym ani podstawą certyfikacji. W tym miejscu nie sposób nie odwołać się do koncepcji Wayne’a Vissera, który od kilkudziesięciu lat poświęca się badaniom nad CSR. Uważa on, że aktualnie jesteśmy świadkami schyłku tradycyjnego ujęcia, zaproponował więc pojęcie CSR 2.0. Nowe spojrzenie od-

³ W.C. Frederick, K. Davis, J.E. Post, *Corporate Social Responsibility and Business Ethics*, New York 1988, s. 28–29.

⁴ Por. J. Stecko, *Zaufanie a społeczna odpowiedzialność biznesu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2012, nr 3, s. 119–125.

⁵ E. Mazur-Wierzbicka, *CSR w dydaktyce, czyli jak uczyć studentów społecznej odpowiedzialności*, Szczecin 2012, s. 6.

⁶ K. Gadomska-Lila, *Społeczna odpowiedzialność biznesu w obliczu kryzysu gospodarczego*, https://wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip28-2012/SiP-28-23.pdf (dostęp: 31.12.2021).

⁷ ISO 26000. *Social Responsibility*, <https://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.html> (dostęp: 31.03.2022).

różnia od tradycyjnego m.in. odejście od skali mikro-, a skupienie się na odpowiedzialności biznesu w ujęciu makro. Na rdzeń koncepcji CSR 2.0 mają wpływ: wkład społeczny (koncentracja na interesariuszach), wartość (rozwój ekonomiczny) oraz integracja ze środowiskiem naturalnym (zrównoważone ekosystemy)⁸.

Tabela 1. Od CSR 1.0 do CSR 2.0

CSR 1.0		CSR 2.0
Paternalistyczny	→	Partnerski
Oparty na ryzyku	→	Oparty na nagrodzie
Oparty na wyobrażeniu	→	Oparty na wynikach
Wyspecjalizowany	→	Zintegrowany
Wystandaryzowany	→	Zróżnicowany
Marginalny	→	Działający na dużą skalę
Zachodni	→	Globalny

Źródło: opracowanie na podstawie: Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, *Spółeczna odpowiedzialność organizacji w poszukiwaniu paradygmatów, metodologii i strategii*, Wrocław 2013, s. 203.

Nowe podejście do CSR podkreśla rezygnowanie z paternalistycznych relacji przedsiębiorstwo – otoczenie na rzecz wspólnoty, a pojedyncze działania na rzecz społeczności lokalnej zastępuje proaktywnymi strategiami. Zauważa się również odejście od pojedynczego etycznego konsumenta, który dotychczas sam musiał podejmować decyzje zakupowe, gdyż na rynku będą oferowane wyłącznie ekologiczne produkty⁹. Po tym, jak CSR 2.0 rozgościło się w literaturze, coraz częściej zaczęto mówić o CSR 3.0. Tworzenie wartości jest tym, co firmy powinny robić w każdej sytuacji, a inni interesariusze w społeczeństwie czerpią korzyści z tworzenia wartości.

Już w 2011 r. Michael E. Porter i Mark R. Kramer wprowadzili nowy termin *corporate shared value* (CSV). Filarem CSV jest wspólne tworzenie przez organizację i społeczeństwo wartości¹⁰. Koncepcja CSV opiera się na założe-

⁸ W. Visser, *The age of responsibility: CSR 2.0 and the new DNA of business*, „Journal of Business Systems, Governance and Ethics” 2010, vol. 5, no. 3, s. 19.

⁹ Tamże, s. 12.

¹⁰ M.E. Porter, M.R. Kramer, *Creating shared value*, „Harvard Business Review” 2011, s. 64–77.

niu, że firmy skupione na krótkookresowych wynikach finansowych tracą swoją efektywność¹¹.



Ryc. 1. Ewolucja CSR do CSV

Źródło: *Anti Corporate Social Responsibility*, <https://anticsr.com/csr-evolution/>

Aksjonormatywny aspekt odpowiedzialności społecznej¹² obrazują dwie nierozrwalne i kluczowe kategorie – wartości i wynikające z nich normy. We współczesnym świecie ład aksjonormatywny jest wypracowywany głównie poprzez określenie standardów etycznych. Trudno kategorycznie określić, czy instytucjonalizacja społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa jest zabiegiem wpisującym się w postęp etycznej dyspozycji kierownictwa firm, czy może jest poczynaniem o charakterze pragmatycznym. Etyka biznesu stanowi pierwszy krok w kierunku realizacji odpowiedzialnego biznesu, a co za tym idzie – wydaje się, że jest jednym z jego fundamentów¹³.

Warto zauważyć, że współczesność przynosi nowe perspektywy w definiowaniu koncepcji odpowiedzialności i wydaje się, że wymaga jej redefinicji. Coraz częściej zaznacza się wzrost znaczenia ESG.

- (E) Klimat przede wszystkim
- (S) Siła kobiet i prawa człowieka
- (G) Wartości cenniejsze niż pieniądz¹⁴.

¹¹ Por. J. Stecko, *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego* [w:] *Zaufanie w życiu publicznym*, red. W. Zuziak, J. Mysona-Byrska, Kraków 2014, s. 163–174.

¹² J. Stecko, *Axionormative aspect of corporate social responsibility – towards practical ethics* [w:] *Central European Conference in Finance and Economics*, red. B. Gavurová, M. Šoltés, Koszyce 2015, s. 625–631.

¹³ *Spółeczna odpowiedzialność organizacji. Od odpowiedzialności do elastycznych form pracy. Fundacja*, red. R. Walkowiak, K. Krukowski, Olsztyn 2009, s. 31.

¹⁴ *Zrównoważone raportowanie i ślad węglowy*, <https://www.proto.pl/aktualnosci/csr-trendy-2022>, (dostęp: 13.01.2022).

Najnowsze technologie, prawa kobiet czy – w ostatnich czasach – coraz większa świadomość odpowiedzialności za zmiany klimatyczne wskazują nową perspektywę przemian związanych z odpowiedzialnością społeczną, a co za tym idzie, również płaszczyznę zmian społecznych.

Koncepcja zaufania

Zagadnienie zaufania także ma swoich prekursorów już w czasach starożytnych. Idealne państwo platońskie opiera się na szeroko rozumianym zaufaniu. Również Arystoteles podkreśla rozagę i roztropność, które sprzyjają etycznym zachowaniom i zaufaniu w życiu społeczności¹⁵. W pismach Stagiryty wielokrotnie pojawia się analiza problematyki wzajemnego zaufania, które jest podstawą budowania trwałych relacji społecznych. Bez zaufania nie ma żadnej stałej przyjaźni, a zaufanie przychodzi z czasem¹⁶. Warto zwrócić uwagę, że już wtedy wskazywano na charakterystyczne dla każdego czasu rozróżnienie na naiwność i zaufanie. Seneka w *Listach moralnych do Lucjusza* wprost mówi: „Ufać wszystkim i nie ufać nikomu jest błędne”¹⁷.

Średniowiecze, choć zdominowane przez pojęcie zaufania, definiuje je jednak w większości w kontekście religijnym. W tekstach z tego okresu natrafimy na rozważania dotyczące wiary i ufności względem do Boga. Dopiero czasy nowożytne na nowo przeddefiniowały zaufanie i powróciły do tych idei jako kluczowych elementów w życiu społecznym. Machiavelli, Hobbes, Locke, Hume i Campanella to myśliciele, w których pracach odnajdujemy analizę teoretyczną, jak również praktyczną płaszczyznę opisywanych tu kategorii. Ciekawe poznawczo wydaje się zestawienie szczególnie dwóch myślicieli: Machiavellego i Campanellego¹⁸.

Sięgając do współczesnych inspiracji, możemy odnaleźć wiele definicji zaufania, ich kategoryzacja nie jest zadaniem łatwym.

¹⁵ Por. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przekł. D. Gromska, Warszawa 2012.

¹⁶ Arystoteles, *Etyka eudemejska*, przekł. W. Wróblewski, Warszawa 1977, s. 61.

¹⁷ L.A. Seneka, *Listy moralne do Lucyliusza*, przekł. W. Karnatowski, Warszawa 1961, s. 8.

¹⁸ Por. J. Stecko, dz. cyt.

Tabela 1. Przegląd niektórych definicji zaufania według wybranych dyscyplin naukowych¹⁹

PSYCHOLOGIA I SOCJOLOGIA	
1	2
Rotter (1967 & 1980)	Ogólne oczekiwanie jednostki, iż słowo, obietnica, ustne lub pisemne przyrzeczenie innej jednostki lub grupy jest wiarygodne
Larzelere & Huston (1980)	Poziom, do którego dana osoba wierzy w życzliwość i uczciwość drugiej osoby (osób)
Pruit & Carnevale (1993)	Oczekiwanie, że dana strona będzie współpracować w przyszłości
Misztal (1996)	Wiara, że rezultaty czyichś zamierzonych działań będą właściwe z naszego punktu widzenia
Lin (2001)	Przekonanie lub oczekiwanie, że partner weźmie pod uwagę nasze interesy w toku wymiany
Sztompka (2007)	Zakład podejmowany na temat niepewnych przyszłych działań innych ludzi
ZARZĄDZANIE	
Gambetta (1988)	Prawdopodobieństwo, że osoba, z którą współpracujemy, wykona odpowiednio powierzone zadanie lub że co najmniej jej działania nie będą szkodliwe na tyle, by konieczne było zerwanie z nią współpracy
Carnevale & Werschler (1992)	Oczekiwanie etycznego, uczciwego, niegroźnego zachowania i troski o prawa innych
MARKETING	
Anderson & Narus (1990)	Przekonanie firmy, iż inna firma podejmie działania prowadzące do pozytywnych rezultatów dla obu firm i nie podejmie działań o negatywnych konsekwencjach
Morgan & Hunt (1994)	Gdy strona ma zaufanie do wiarygodności i uczciwości swojego partnera wymiany
ZACHOWANIA ORGANIZACYJNE	
Zucker (1986)	Zespół oczekiwań wspólny dla wszystkich stron zaangażowanych w wymianę
Blomqvist&Stahle (2000)	Oczekiwanie aktora gry (wymiany) rynkowej w zakresie kompetencji, dobrej woli oraz postępowania

¹⁹ Por. przegląd definicji w: J. Stecko, *Zarządzanie zaufaniem – aksjologiczny aspekt problemu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2011, nr 2, s. 174–175.

1	2
PUBLIC RELATIONS	
Heath, Seshandri & Lee (1998)	Postrzegane kompetencje, uczciwość, konsekwencja, dobra wola, poufność i przewidywanie co do tego, że inni będą w działaniu raczej wspierać niż eksploatować drugą stronę
Grunig&Hon (1999)	Poziom polegania jednej strony na drugiej stronie i chęć otwartej postawy wobec drugiej strony
SYSTEMY INFORMACYJNE	
Keen (1999)	Zaufanie do relacji biznesowej. Definicja zawiera w sobie ryzyko i koncentruje się na relacjach związanych z komputerami, telekomunikacją, kreowaniem więzi zaufania (bezpieczeństwo, uczciwość, przestrzeganie praw konsumenta, kontrakty, prywatność, reputacja, marka, wzajemne zainteresowanie)
Ratnasingam i Pavlou (2002)	Subiektywne prawdopodobieństwo, za którego pomocą członkowie organizacji oceniają kolektywnie, czy dana transakcja zostanie zawarta

Źródło: opracowano na podstawie: W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Warszawa 2007; P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

W literaturze możemy odszukać kilkadziesiąt definicji dotyczących zaufania²⁰, ale kluczowy wydaje się cytat z książki *Szybkość zaufania*:

Zaufanie [...] wywiera na nas wpływ przez 24 godziny na dobę i przez 365 dni w roku. Wspiera nas i wpływa na jakość każdej naszej relacji, każdego porozumienia, każdej pracy, każdego biznesowego przedsięwzięcia, każdego działania, które podejmujemy. Zmienia jakość bieżącej chwili i zmienia przebieg i rezultat wszystkich przyszłych chwil naszego życia – zarówno na płaszczyźnie osobistej, jak i zawodowej²¹.

W przypadku tego opracowania będzie interesował nas głównie aspekt podmiotowy. To człowiek jako źródło zaufania wyznacza płaszczyznę, która wydaje się kluczowa dla problematyki zaufania.

²⁰ Por: J. Stecko, *Zaufanie paradygmatem w naukach o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2011, nr 3, s. 129–136.

²¹ S.M.R. Covey, R.R. Merrill, *Szybkość zaufania*, tłum. J. Moderski, Poznań 2009, s. 17.

Analiza wyników badań

Badanie zrealizowano w 2012 r. i powtórzono 10 lat później, na początku 2022 r. Przeprowadzone zostało wśród mieszkańców Podkarpacia i dotyczyło wpływu społecznej odpowiedzialności firm na zaufanie konsumentów. Na potrzeby artykułu wyselekcjonowano jedynie część zebranych w nim wyników, podejmującą problematykę niniejszego opracowania.

W badaniach wykorzystano metodę wywiadu opartą na wcześniej przygotowanym kwestionariuszu badawczym. Wywiad przeprowadzono wśród losowo wybranych mieszkańców województwa podkarpackiego. Respondenci dokonowali oceny wpływu zauważalnego zaangażowania społecznego firm na zaufanie realnych i potencjalnych klientów. Pierwotne badanie przeprowadzono w okresie 9–30 września 2012 r., a powtórne w okresie 3–23 stycznia 2022.

Kwestionariusz badawczy w obu przypadkach skierowano do 500 osób. W badaniu z 2012 r. poprawnie wypełnionych zostało 459 ankiet. 52% respondentów stanowiły kobiety, a 48% mężczyźni. Przedział wiekowy ankietowanych obejmował 18–67 lat. Respondentom zadano ponad 50 pytań. Już pierwsze odpowiedzi dały zaskakujące wyniki. Jedno z pytań dotyczyło znajomości i zrozumienia pojęcia „społecznej odpowiedzialności”. Okazuje się, że jedynie niespełna 40% ankietowanych spotkało się z tym określeniem, a wśród nich mniej niż połowa podjęła próbę jego zdefiniowania. W wypadku tego pytania zauważalne są nieznaczne różnice odpowiedzi między respondentami płci żeńskiej i męskiej.

Zaskakująca jest także niechęć ankietowanych do pogłębiania wiedzy w dziedzinie odpowiedzialności społecznej. Jedynie niewiele ponad 10% respondentów wykazało zainteresowanie problemem. Zdecydowana większość uczestniczących w badaniu nie widzi potrzeby pogłębienia wiedzy związanej z tym obszarem²².

Co ciekawe, tylko 18% badanych potrafiło wymienić przynajmniej jedną firmę zaangażowaną społecznie. Do najbardziej popularnych wśród respondentów należą: Procter & Gamble, TV Polsat, Danone i Rossmann. W wyborach nie widać znacznych różnic między respondentami płci żeńskiej i płci męskiej, dlatego pominięto to rozróżnienie. Na uwagę zasługuje jednak porównanie z rankingiem firm społecznie zaangażowanych z 2012 r. Zastanawiające jest, że respondenci wskazali kilka firm, które rzeczywiście zostały wy-

²² Wyniki badań: J. Stecko, *Zaufanie a społeczna odpowiedzialność...*

brane w Polsce jako zaangażowane społecznie w rankingu z 2012 r., choć uzyskały inne miejsca niż w badaniach prowadzonych w województwie podkarpackim. Były to Danone, Kompania Piwowarska, Telekomunikacja Polska, ING Bank Śląski oraz Procter & Gamble. Wyróżnienia w zestawieniu w tabeli wskazują na zbieżność przeprowadzonych badań i rankingu z 2012 r.

W badaniu z 2022 r. poprawnie wypełnionych zostało 438 ankiet. Wzięło w nim udział 58% kobiet i 42% mężczyzn w wieku od 18 do 73 lat. Wyniki pokazują, że w ciągu ostatnich 10 lat nastąpił spory progres w zakresie świadomości konsumentów dotyczącej społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Ponad 60% ankietowanych spotkało się z tym pojęciem, a zdecydowana większość podjęła próbę jego zdefiniowania. W odpowiedziach na to pytanie zauważalne są nieznaczne różnice między respondentami płci żeńskiej i męskiej: kobiety sprawniej definiowały CSR. Można postawić hipotezę, że wzrastająca świadomość jest efektem licznych kampanii społecznych i większej świadomości konsumenckiej.

Ważną zmianą w porównaniu do badań z 2012 r. jest świadomość ważności i chęć pogłębiania wiedzy wśród ankietowanych w dziedzinie odpowiedzialności społecznej. Prawie 70% respondentów wykazało zainteresowanie problemem. W zestawieniu z danymi sprzed 10 lat, kiedy zaledwie co dziesiąty respondent widział potrzebę pogłębiania wiedzy dotyczącej odpowiedzialności społecznej, można zauważyć ogromną zmianę w świadomości mieszkańców Podkarpacia.

Zmieniła się również statystyka dotycząca umiejętności wskazania firm zaangażowanych społecznie. Ponad 50% ankietowanych z łatwością wskazywała przynajmniej jedną firmę odpowiedzialną społecznie. Do najpopularniejszych należały: ING Bank Śląski, Rossmann i Coca-Cola. W wyborach widać nieznaczną badawczo różnicę między respondentami płci żeńskiej i płci męskiej. Kobiety częściej wskazywały firmę Rossmann, a mężczyźni Coca-Colę. Na szczególną uwagę zasługuje porównanie rankingów firm społecznie zaangażowanych z 2021 i 2012 r. Interesujące jest, że respondenci wskazali kilka firm, które rzeczywiście zostały wybrane w Polsce jako zaangażowane społecznie w rankingu z 2021 r., choć uzyskały inne miejsca niż w badaniach prowadzonych wśród mieszkańców województwa podkarpackiego. Były to: ING Bank Śląski, Coca-Cola HBC Polska i Orange Polska. Wyróżnienia w zestawieniu w tabeli wskazują na zbieżność przeprowadzonych badań i rankingu z 2012 oraz z 2022 r.

Tabela 2. Ranking firm zaangażowanych społecznie

W RANKINGU W 2012 ROKU	W OPINII RESPONDENTÓW – 2012 ROK
Nutricia	Procter & Gamble
Schenker	TV Polsat
Danone	Danone
Kompania Piwowarska ²³	Rossmann
Telekomunikacja Polska	Telekomunikacja Polska
GlaxoSmithKline	ING Bank Śląski
ING Bank Śląski	Żywiec Zdrój
PKN ORLEN	Kropla Beskidu – Coca-Cola
Procter & Gamble	Kompania Piwowarska
Totalizator Sportowy	BOŚ Bank

Źródło: oprac. na podstawie badań własnych i Rankingu Odpowiedzialnych Firm 2012²⁴.

Tabela 3. Ranking firm zaangażowanych społecznie

W RANKINGU W 2021 ROKU	W OPINII RESPONDENTÓW – 2022 ROK
BNP Paribas Bank Polska	ING Bank Śląski
Santander Bank Polska ²⁵	Rossmann
Orange Polska ²⁶	Coca-Cola HBC Polska
Sopockie Towarzystwo Ubezpieczeń ERGO HESTIA ²⁷	Żywiec Zdrój
ING Bank Śląski ²⁸	PKN ORLEN
Signify Poland	Orange Polska
Schenker	Lidl Polska
Coca-Cola HBC Polska ²⁹	Kompania Piwowarska
Grupa Lotos ³⁰	Danone
Cemex Polska	Telekomunikacja Polska

Źródło: oprac. na podstawie badań własnych i Rankingu Odpowiedzialnych Firm 2021³¹.

²³ Firmy zajęły *ex aequo* trzecie miejsce.

²⁴ Dokładne dane dotyczące Rankingu Odpowiedzialnych Firm (dostęp: 20.10.2012). Obecnie niedostępne w Internecie.

²⁵ Firmy zajęły *ex aequo* drugie miejsce.

²⁶ Firmy zajęły *ex aequo* drugie miejsce.

²⁷ Firmy zajęły *ex aequo* trzecie miejsce.

²⁸ Firmy zajęły *ex aequo* trzecie miejsce.

²⁹ Firmy zajęły *ex aequo* szóste miejsce.

³⁰ Firmy zajęły *ex aequo* szóste miejsce.

³¹ *Ranking Odpowiedzialnych Firm 2021*, <http://rankingodpowiedzialnychfirm.pl/2021/06/ranking-odpowiedzialnych-firm-2021-klasyfikacja-ogolna/> (dostęp: 10.01.2022).

Wyniki badań wskazują na istotną zmianę społeczną w świadomości mieszkańców województwa podkarpackiego. Jeszcze 10 lat wcześniej ważniejsze było dobro prywatne niż dobro społecznościowe. Teraz jesteśmy gotowi nie tylko na odpowiedzialność społeczną, ale także na koszty z tym związane. Mieszkańcy Podkarpacia deklarują w prawie 70%, że rozumiejąc ideę społecznej odpowiedzialności, gotowi są wybierać produkty firm odpowiedzialnych etycznie. Zmiana jest wielka, ponieważ w 2012 r. zaledwie 20% respondentów godziło się z takim stwierdzeniem i było gotowych do postaw odpowiedzialnych społecznie.

Respondentów zapytano również o to, co ich zdaniem zwiększa zaufanie do firm. Zdecydowana większość, bo ponad 65%, wskazała na pojęcia, które bezpośrednio wiążą się z odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw, takie jak przejrzysty i etyczny biznes, przestrzeganie praw pracowników, przestrzeganie kodeksu etycznego, dbanie o społeczność lokalną oraz działania charytatywne. Odpowiedzi te pojawiły się zarówno w 2012, jak i 2022 r. Jedyną istotną zmianą jest to, że w 2012 r. była to głównie sugestia stworzenia kodeksu etycznego, a teraz kładziono większy nacisk na jego przestrzeganie w przedsiębiorstwach, co również wiele mówi o świadomości badanych respondentów. Wydaje się, że firmy, które chcą walczyć o zaufanie już zdobytych, a także potencjalnych klientów, powinny zadbać najpierw o CSR.

Podsumowanie

Jeszcze kilkanaście lat temu z lokalnej perspektywy obserwowaliśmy coraz szybciej rozwijającą się siłę odpowiedzialności społecznej. Dzisiaj taka postawa wydaje się nieadekwatna. Współcześnie jesteśmy zobligowani do wzięcia pod uwagę globalnych przemian, ale mając na uwadze lokalne wyzwania i wartości, których nie możemy już pominąć.

Badania wyraźnie wskazują na korelację CSR i zaufania, które w ostatnich latach okazują się cennym elementem aktywów firm. Na uwagę zasługują przemiany przede wszystkim w świadomości konsumentów. Wydaje się, że ostatnie dziesięć lat to okres edukacji społeczeństwa i reorientacji na płaszczyźnie aksjonormatywnej. Warto zauważyć, że zmiany zauważalne na tere-

nie południowo-wschodniej Polski są efektem przeobrażeń w świadomości społeczeństwa oraz jego modernizacji. Respondenci wykazali się nie tylko wiedzą na temat firm odpowiedzialnych społecznie, ale również świadomością korelacji CSR i zaufania, którym obdarzamy firmy jako konsumenci.

Podsumowaniem tekstu niech będą słowa Marzeny Strzelczak, dyrektorki generalnej Forum Odpowiedzialnego Biznesu, która zauważyła, że:

odpowiedzialne przywództwo, przejrzystość, odpowiedzialność za wpływ na otoczenie, a także podmiotowość i sprawczość pracowników zyskują na znaczeniu. Dużo mówi się o znaczeniu wartości dla pokoleń najmłodszych na rynku pracy, rozpoczynających karierę zawodową. Przyszłość biznesu będzie z pewnością należała do pokolenia Z, jednak już dziś biznes się zmienia. Ostatnia dekada: globalny kryzys, rosnące rozwarstwienie społeczne, prekaryzacja, ruchy oburzonych chciwością biznesu i bezradnością państwa oraz skokowy rozwój technologii nie tylko zachwiały wiarą w „niewidzialną rękę rynku”. Uruchomiły też ogromne oczekiwania społeczne, a biznes do dziś odbudowuje utracone zaufanie. [...] Nastąpiła gwałtowna popularyzacja idei firmy odpowiedzialnej, przyczyniającej się do pozytywnej zmiany społecznej³². Co ciekawe, przedsiębiorstwa, które uwydatniają płaszczyznę aksjonormatywną ze szczególnym uwzględnieniem wartości i norm etycznych, zyskują nie tylko lepszy PR, ale i możliwości motywacyjne pracowników³³.

Źródła i literatura

Arystoteles, *Etyka eudemejska*, przekł. W. Wróblewski, Warszawa 1977.

Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przekł. D. Gromska, Warszawa 2012.

Bala M., *Odpowiedzialność*, <http://maciejbala.pl/wp-content/uploads/2011/05/Odpowiedzialnosc.pdf> (dostęp: 31.12.2021).

Bechcicki S., *Odpowiedzialność jako kategoria podstawowa w prawie*, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89439/01_02_S_Bechcicki_Odpowiedzialnosc_jako_kategoria_podstawowa.pdf (dostęp: 31.12.2021).

Covey S.M.R., Merrill R.R., *Szybkość zaufania*, tłum. J. Moderski, Poznań 2009.

³² Odpowiedzialność buduje markę pracodawcy [RAPORT], <https://www.ican.pl/b/odpowiedzialnosc-buduje-marke-pracodawcy-raport/PrNxn5pIn> (dostęp: 30.10.2021).

³³ Tekst w części prezentowany na konferencji w Dubaju, The International Scientific Conference on Challenges in Social Sciences and Business 2018 r., J. Stecko, *The ethical aspects of corporate social responsibility* [w:] *The International Scientific Conference on Challenges in Social Sciences and Business: Conferences Proceedings*, red. A. Alipoor, V. Vakili, Dubai 2018, s. 132–138.

- Frederick W.C., Davis K., Post J.E., *Corporate Social Responsibility and Business Ethics*, New York 1988.
- Gadomska-Lila K., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w obliczu kryzysu gospodarczego*, https://wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip28-2012/SiP-28-23.pdf, (dostęp: 31.03.2022).
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Warszawa 2007.
- ISO 26000. *Social Responsibility*, <https://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.html> (dostęp: 31.03.2022).
- Mazur-Wierzbicka E., *CSR w dydaktyce, czyli jak uczyć studentów społecznej odpowiedzialności*, Szczecin 2012.
- Odpowiedzialność buduje markę pracodawcy [RAPORT]*, <https://www.ican.pl/b/odpowiedzialnosc-buduje-marke-pracodawcy-raport/PrNxn5pIn> (dostęp: 30.10.2021).
- Pisz Z., Rojek-Nowosielska M., *Spółeczna odpowiedzialność organizacji w poszukiwaniu paradygmatów, metodologii i strategii*, Wrocław 2013.
- Porter M.E., Kramer M.R., *Creating shared value*, „Harvard Business Review” 2011.
- Ranking Odpowiedzialnych Firm 2021*, <http://rankingodpowiedzialnychfirm.pl/2021/06/ranking-odpowiedzialnych-firm-2021-klasyfikacja-ogolna/> (dostęp: 10.01.2022).
- Seneka L.A., *Listy moralne do Lucyliusza*, przekł. W. Kornatowski, Warszawa 1961.
- Spółeczna odpowiedzialność organizacji. Od odpowiedzialności do elastycznych form pracy*. Fundacja, red. R. Walkowiak, K. Krukowski, Olsztyn 2009.
- Stecko J., *Axionormative aspect of corporate social responsibility – towards practical ethics* [w:] *Central European Conference in Finance and Economics*, red. B. Gavurová, M. Šoltés, Koszyce 2015.
- Stecko J., *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego* [w:] *Zaufanie w życiu publicznym*, red. W. Zuziak, J. Mysona-Byrska, Kraków 2014.
- Stecko J., *The ethical aspects of corporate social responsibility* [w:] *The International Scientific Conference on Challenges in Social Sciences and Business: Conferences Proceedings*, red. A. Alipoor, V. Vakili, Dubai 2018.
- Stecko J., *Zarządzanie zaufaniem – aksjologiczny aspekt problemu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2011, nr 2.
- Stecko J., *Zaufanie a społeczna odpowiedzialność biznesu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2012, nr 3.
- Stecko J., *Zaufanie paradygmatem w naukach o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 2011, nr 3.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Visser W., *The age of responsibility: CSR 2.0 and the new DNA of business*, „Journal of Business Systems, Governance and Ethics” 2010, vol. 5, no. 3.
- Zrównoważone raportowanie i ślad węglowy*, <https://www.proto.pl/aktualnosci/csr-trendy-2022>, (dostęp: 13.01.2022).

CSR and social trust – an analysis of chosen aspects in the context of social changes

Summary

Contemporary companies develop and operate in a turbulent environment, in a world of dynamic cultural, economic but most importantly social changes. The technological progress (especially in the realm of information flow) as well as the dynamics of international integration have allowed many organizations, particularly entrepreneurs, to create new relationships with the society. The process of creating and reinforcing positive relationships requires the undertaking of actions not only in the organizational sphere but, most importantly, on the axionormative level. This is the primary reason for the recent increase in interest in both the concept of Corporate Social Responsibility (CSR) as well as the concept of trust.

The aim of this study is to analyze the issue of social responsibility and trust, as well as the correlation between the two. A discussion of the results of research, carried out independently in the south-east of Poland – in the Subcarpathian Voivodeship – regarding the opinions of respondents on the social responsibility of companies, will serve as a rundown of the analysis.

Key words: responsibility, social trust, Subcarpathia, CSR

Modernizacja w sferze
dyskursu publicznego

Joanna Jaroszyk

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wolność wypowiedzi jako wyraz modernizacji społecznej w Polsce po 1989 roku

Wstęp

Wolność wypowiedzi stanowi fundament społeczeństwa demokratycznego, dlatego też jej formalne przywrócenie stało się po 1989 r. priorytetem władzy politycznej w Polsce, aspirującej do członkostwa w organizacjach zrzeszających demokracje Zachodu. III RP z zapałem przystąpiła do demontażu instytucji cenzury oraz tworzenia podstaw normatywnych wolności wypowiedzi interpretowanej w duchu obowiązujących konwencji międzynarodowych.

Celem artykułu jest analiza podstaw prawnych wolności wypowiedzi z uwzględnieniem antecedencji, czyli zmiennej polityki informacyjnej państwa w czasach Polski Ludowej. Przedmiotem rozważań jest również skomplikowana materia realizacji tej wolności w warunkach państwa demokratycznego, w którym czynniki rynkowe wpływają na funkcjonowanie środków masowego przekazu. Analiza obejmować będzie również wpływ rozwoju nowoczesnych technologii na urzeczywistnienie wolności wypowiedzi przysługującej każdemu obywatelowi.

Ograniczenia wolności wypowiedzi w Polsce Ludowej

Wolność wypowiedzi stanowi jeden z fundamentów społeczeństwa demokratycznego i wolnej opinii publicznej. Ponieważ wolność ta służy kształtowaniu świadomych swojego statusu obywateli funkcjonujących w ramach demokratycznego systemu rządów, siłą rzeczy narażona jest na próby jej ograniczania ze strony władzy politycznej, zwłaszcza tej o charakterze niedemokratycznym.

Nie inaczej sytuacja wyglądała w Polsce Ludowej, gdzie po II wojnie światowej wolność wypowiedzi praktycznie zlikwidowano, pomimo formalnego obowiązywania dekretu prasowego z 1938 r., który zakazywał cenzury prewencyjnej. Co więcej, Manifest PKWN przywrócił Konstytucję z 1921 r., która podobnie regulowała kwestie cenzury, jak również zakazywała koncesjonowania prasy oraz utrudniania jej dystrybucji. Te postanowienia weszły następnie w skład Małej Konstytucji obowiązującej do 1952 r. Dodatkowo w lutym 1947 r. Sejm uchwalił *Deklarację w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich*, w której gwarantowano m.in. „wolność prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań, zgromadzeń publicznych i manifestacji”¹. Praktyka nowych władz nie pozostawiała jednak wątpliwości, że deklarowana wolność wypowiedzi ma wymiar jedynie dekoracyjny, a polityka prasowa ma być przede wszystkim skutecznym narzędziem umacniania dominacji komunistów w kraju. Celom tym służyły rozbudowany aparat cenzury, koncesjonowanie prasy oraz praktyka jej „inspiracji” ze strony czynników partyjnych polegająca głównie na wskazywaniu tematów, którymi należy się zająć².

Trzeba pamiętać, że w ponad 40-letniej historii Polski Ludowej następowały procesy skutkujące stopniową liberalizacją polityki prasowej. Symboliczną datę rozluźnienia ideologicznego gorsetu wyznaczyła śmierć Józefa Stalina w 1953 r., natomiast w Polsce bezpośrednim katalizatorem zmian okazał się poważny kryzys gospodarczy. Najważniejszym, niewyobrażalnym do tej pory krokiem było dopuszczenie krytyki działań kierownictwa partii. co znalazło odzwierciedlenie w stanowisku III Plenum KC PZPR ze stycznia 1955 r., w którym przyznano po raz pierwszy, iż „w toku realizacji planu sześcioletniego wystąpiły dysproporcje i że założenia planu w dziedzinie podnoszenia poziomu życia ludności nie zostały osiągnięte”³.

Spory w łonie samej PZPR stanowiły dla prasy szansę na przynajmniej częściowe uwolnienie się od ścisłego nadzoru biurokracji. Pozytywnym sygnałem ze strony aparatu partyjnego okazała się uchwała końcowa III Plenum KC ze stycznia 1955 r., w której stwierdzono m.in., że „nagminne zakłamywanie

¹ R. Habielski, *Polityczna historia mediów w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2009, s. 177–178.

² A. Kozieł, *Prasa w latach 1944–1989* [w:] *Prasa, radio i telewizja w Polsce. Zarys dziejów*, red. D. Grzelewska i in., Warszawa 2001, s. 154.

³ Tamże, s. 164.

rzeczywistości wpłynęło na nieskuteczność propagandy” czy „krytyka powinna dotyczyć wszystkich niezależnie od zajmowanych funkcji”⁴. Słowa te odczytane zostały jako przyzwolenie dla ostrożnej krytyki działań władzy, choć krytyka ta nie mogła oczywiście dotyczyć podstaw ustrojowych czy ideologicznych państwa komunistycznego. Mimo tych zastrzeżeń swoiste „otwarcie” pozwoliło na wzrost liczby publikacji krytycznych i stopniowe różnicowanie się dzienników i czasopism. Zmieniała się również świadomość dziennikarzy, zwłaszcza młodych, pracujących w dużych ośrodkach miejskich, którzy nie widzieli się już w roli tuby propagandowej reżimu⁵.

Nadzieję na dalsze poszerzanie zakresu wolności słowa wiązano z wyborem Władysława Gomułki na stanowiska I sekretarza PZPR 21 października 1956 r. Gomułkę kreowano w prasie niemalże na męża opatrnościowego, który jako jedyny jest zdolny do reformy skostniałego systemu politycznego. Faktem jest, że wraz z wejściem do centralnych władz partii przedstawicieli frakcji liberalnej (tzw. „puławian”) niektóre tytuły prasowe cieszyły się przez jakiś czas niemal pełną wolnością słowa. Spowodowane to było w dużej mierze dezorientacją wśród samych cenzorów wynikającą z podjętej na VIII plenum uchwały w sprawie „ograniczenia kompetencji cenzury”⁶. Ten swoisty festiwal wolności nie trwał jednak długo, Władysław Gomułka nie zamierzał rezygnować z kontroli nad środkami przekazu ani dopuścić do polemik prasowych z poglądami kierownictwa partii. Akcję przywracania porządku rozpoczęto od wzmocnienia cenzury, której kierownictwo powierzono w lutym 1957 r. mającemu spore doświadczenie dziennikarskie Czesławowi Skoneckiemu. Odrodzony aparat cenzury w pierwszej kolejności skierował energię na zdyscyplinowanie prasy partyjnej. Trudniejszym zadaniem okazało się stłumienie nieprawomyślności pozostałych tytułów, wśród których najbardziej problematyczny okazał się tygodnik „Po prostu”. Pismo to uosabiało zmiany, jakie po Październiku '56 zaszły w Polsce, reprezentując ambicje dziennikarstwa niezależnego. Ponieważ redakcja nie zamierzała poddać się naciskom władzy, zdecydowano o jego zamknięciu we

⁴ Tamże, s. 167.

⁵ Szerzej na ten temat: P. Sasanka, *Historia walki na dwa fronty. Władza – prasa – dziennikarze 1953–1955/56*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały” 2018, R. XVI, s. 85–135.

⁶ R. Habielski, dz. cyt., s. 233.

wrześniu 1957 r.⁷ Stanowiło to jednocześnie ostrzeżenie dla potencjalnych naśladowców tygodnika i rozwiewało mrzonki o możliwości realnego poszerzenia zakresu wolności wypowiedzi.

Początek lat siedemdziesiątych stanowił kolejny etap łagodzenia polityki informacyjnej państwa. Edward Gierek jako I sekretarz KC PZPR lepiej aniżeli poprzednik rozumiał wpływ mediów na poparcie działań władzy i utrzymanie popularności. Nie rezygnując całkowicie z kontroli, postanowiono zatem o dalszym rozluźnianiu gorsetu cenzury. W kwietniu 1973 r. zniesiono cenzurę prewencyjną wobec „Trybuny Ludu” oraz „Polityki”⁸. W 1975 r. spod kontroli uprzedniej wyłączono druki i formularze urzędowe, druki handlowe i firmowe oraz przeznaczone do użytku „osobistego i towarzyskiego”, jak również prace doktorskie i habilitacyjne (jednak tylko te egzemplarze, które były niezbędne do przeprowadzenia przewodu)⁹.

W kolejnych latach wydanych zostało wiele aktów podustawowych regulujących w sposób kazuistyczny kwestie dotyczące m.in. kontroli prasy czy działalności wydawniczej. Na ich podstawie Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk (GUKPiW) oraz podległe mu jednostki terenowe miały dość dużą swobodę działania, a od ich arbitralnych decyzji nie przysługiwał zainteresowanemu żaden środek prawny. Z tej perspektywy wejście w życie ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk należy uznać za pewien postęp, zwłaszcza że wydana została w celu realizacji porozumień społecznych sierpnia 1980 r.¹⁰ W ustawie zadeklarowano, że PRL zapewnia wolność słowa i druku w publikacjach i widowiskach. Jednocześnie wolność tę ograniczono, stwierdzając, że korzystanie z niej uregulowane jest wspomnianą ustawą. W dalszych przepisach enumeratywnie wyliczono rodzaje publikacji niewymagających kontroli wstępnych, zaliczając do nich m.in.: przemówienia posłów i radnych, orzeczenia sądów, akty normatywne, druki urzędowe, pod-

⁷ Por. D. Rafalska, *Między marzeniami a rzeczywistością. Tygodnik „Po prostu” wobec głównych problemów społecznych i politycznych Polski w latach 1955–1957*, Warszawa 2008.

⁸ Aczkolwiek decyzję tę redakcja przyjęła z mieszanymi uczuciami. Od tej pory za „błądy” i „wypaczenia” odpowiedzialność miał ponosić redaktor naczelny, zob. R. Habielski, dz. cyt., s. 283.

⁹ Tamże, s. 304.

¹⁰ A. Kozieł, *Cenzura w PRL i jej zniesienie* [w:] *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 325.

ręczniki szkolne zatwierdzone przez Ministerstwo Oświaty i Wychowania czy druki handlowe¹¹. Zgodnie z ustawą decyzja zakazująca rozpowszechniania publikacji powinna być doręczona stronie w określonych terminach, różniących się w zależności od środka publikacji i jej charakteru. Od takiej decyzji przysługiwał środek odwoławczy do Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk. Z kolei od decyzji tego urzędu przysługiwała stronie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹². Poddanie działalności administracyjnej kontroli sądowej z pewnością stanowiło postęp, i to nie tyle nawet w zakresie demokratyzacji polityki medialnej w Polsce, ile zewnętrznej kontroli aparatu cenzury. Podobne znaczenie miały przepisy ustawy zezwalające na ujawnianie ingerencji cenzorskich, czyniąc działalność Urzędu jawną dla opinii publicznej.

Na ustawę prasową Polska musiała czekać aż do roku 1984, pomimo wcześniejszego kilkukrotnego podejmowania prac legislacyjnych, które jednak nie wyszły poza fazę projektów. Formalnie w art. 1 ustawy uznano i poddano ochronie wolność słowa i druku, jednocześnie zakazując w dalszych przepisach m.in. lżenia, wyszydzania i poniżania ustroju politycznego. Niewątpliwie zastrzeżenie to otwierało pole do nadużyć przy definiowaniu wspomnianych pojęć. Ustawa nakładała na prasę obowiązek krytyki „wszelkich ujemnych zjawisk” oraz obowiązek „prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk”, zakazując jednocześnie tłumienia krytyki prasowej. Gwarancją realizacji tych przepisów miał być art. 44 ustawy, wskazujący, że utrudnianie lub tłumienie krytyki prasowej podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny. Rafał Habielski, nie bez ironii, zauważył, iż gdyby traktować ten przepis poważnie, w pierwszym rzędzie należałoby ukarać gremium kierownicze PZPR oraz kierownictwo GUKPiW¹³.

Do roku 1990 ustawa prasowa była trzykrotnie nowelizowana. Z punktu widzenia wolności prasy i swobody wypowiedzi najdonioślejsze zmiany przewidywały nowele z 1989 i 1990 r. Pierwsza z nich, przechodząc od systemu koncesyjnego do zgłoszeniowego, powierzyła obowiązek prowadzenia rejestru dzienników i czasopism Głównemu Urzędowi Kontroli Publikacji i Widowisk¹⁴. Druga natomiast, znosząc Główny Urząd i podległe mu organy tere-

¹¹ J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe*, Poznań 1993, s. 36.

¹² Tamże, s. 37.

¹³ R. Habielski, dz. cyt., s. 332.

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy prawo prasowe z dnia 30 maja 1989 r., DzU 1989, nr 34, poz. 187.

nowe, powierzyła obowiązki organów rejestracyjnych sądom wojewódzkim¹⁵. W ten sposób oficjalnie zakończono epokę kontroli i cenzurowania mediów w Polsce.

Pojęcie wolności słowa i jej restauracja w Polsce

Formalna likwidacja instytucji cenzury zapoczątkowała mozolny proces budowania demokratycznego porządku medialnego, w którego centrum znalazła się wolność wypowiedzi i jej gwarancje. Na kształt przepisów regulujących funkcjonowanie mediów ogromny wpływ miało podpisanie Układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi w 1991 r. oraz wejście w struktury Rady Europy w tym samym roku. Łączyło się to z szeregiem zobowiązań międzynarodowych, w tym przyjęcia dorobku konwencyjnego w zakresie ochrony praw człowieka. Szczególne znaczenie miało przyjęcie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., którą Polska ratyfikowała 19 stycznia 1993 r., poddając się tym samym jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu¹⁶. Oznaczało to powstanie uprawnienia Trybunału do rozpoznawania skarg na decyzje administracyjne i orzeczenia sądów polskich naruszające prawa i wolności gwarantowane przez Konwencję¹⁷.

Zgodnie z art. 10 Konwencji „Każdy ma prawo do wyrażania wolności opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”¹⁸. Jednocześnie, ponieważ wolność wypowiedzi

¹⁵ Ustawa o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz zmianie ustawy prawo prasowe z dnia 11 kwietnia 1990 r., DzU 1990, nr 29, poz. 173.

¹⁶ Zgodnie z Protokołem nr 11, obowiązującym od listopada 1998 r., każde państwo członkowskie Rady Europy zobowiązane zostało do ratyfikowania Konwencji i poddania się jurysdykcji ETPC, a odmowa musiałaby wiązać się z rezygnacją z członkostwa w Radzie Europy, zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 84.

¹⁷ Wolność wypowiedzi chroniona jest również w wielu innych aktach międzynarodowych, takich jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 10 grudnia 1948 r. czy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, jednak konwencje te pozbawione są mechanizmu gwarancyjnego.

¹⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęta 4 listopada 1950 r. w Rzymie.

nie ma charakteru absolutnego, korzystanie z niej powiązane z szeregiem obowiązków i odpowiedzialnością, której wymagać może prawo krajowe. Aby taka ingerencja państwa członkowskiego była zgodna z Konwencją, musi spełnić łącznie następujące warunki: po pierwsze, ograniczenie musi być przewidziane przez istniejące wcześniej prawo krajowe; po drugie, ingerencji można dokonać tylko wówczas, gdy służy ochronie zamkniętego katalogu wskazanych w ust. 2 art. 10 dóbr; wreszcie ingerencja jest dopuszczalna, jeśli jest niezbędna w demokratycznym społeczeństwie¹⁹. Nie do przecenienia jest przy tym rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, którego orzecznictwo powinno stanowić wzorzec uwzględniany przez sądy krajowe przy rozpatrywaniu zbliżonych przypadków. Nie inaczej orzekł Sąd Najwyższy już w 1995 r., wskazując, iż od chwili wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo ETPC stanowi podstawę interpretacji prawa polskiego²⁰.

Ranga Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (jak również innych aktów prawa międzynarodowego) w polskim porządku prawnym potwierdzona została w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którą Konwencja stanowi część wewnętrznego porządku prawnego i jako taka powinna być bezpośrednio stosowana przez sądy²¹. Podobnie rzecz się miała z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej, który wpisuje się w europejski system ochrony praw człowieka, do katalogu których należy również wolność wypowiedzi. Już Układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi z 1991 r. zawierał zobowiązanie do harmonizowania prawa polskiego z prawem wspólnotowym, co oznaczało obowiązek usuwania sprzeczności w tym zakresie. Natomiast jedno z kryteriów kopenhaskich, warunkujące przystąpienie do Unii Europejskiej, dotyczyło osiągnięcia przez państwo kandydujące stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę praw mniejszości narodowych²². W tym kontekście należy podkreślić, iż inte-

¹⁹ J. Jaroszyk, *Wolność słowa a demokracja. Hiszpański system prasowy w latach 1975–2005*, Poznań 2020, s. 66.

²⁰ Postanowienie SN z 11.01.1995 r., III ARN 75/94; OSN IAPIUS 1995, nr 9, poz. 106.

²¹ Art. 91 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 (z późn. zm.).

²² Warunki te zostały sformułowane na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 21–22 czerwca 1993 r., na którym zapadła decyzja o umożliwieniu przystąpienia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej po spełnieniu przez nie warunków politycznych i ekonomicznych wymaganych do uzyskania

res polityczny Rzeczypospolitej dążącej do członkostwa w UE nakazywał skwapliwe przyjmowanie europejskich standardów ochrony wolności wypowiedzi już od początku lat dziewięćdziesiątych.

Nie jest zatem zaskoczeniem, że Konstytucja RP z 1997 r. podniosła wolność środków społecznego przekazu do rangi zasady ustrojowej, umiejscowionej w rozdziale I ustawy zasadniczej zawierającym normy najbardziej fundamentalne, składające się łącznie na ogólną charakterystykę państwa polskiego. W art. 14 Konstytucji zadeklarowano, iż „Rzeczpospolita zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”, tworząc zobowiązanie państwa do zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania mediów. W taki sposób normę interpretował Trybunał Konstytucyjny: „Art. 14 wyrażający zasadę wolności środków społecznego przekazu jest podstawą także takich obciążających państwo obowiązków, które nie wynikają z treści art. 54 ust. 1 Konstytucji. Państwo ma nie tylko chronić tę wolność przez nieingerencję, ale również podejmować działania w sytuacji, gdyby faktyczna wolność środków społecznego przekazu była zagrożona”²³. Obowiązek państwa do czynnego chronienia wolności mediów uzasadniano przy tym szczególną rolą dyskursu obywatelskiego nad dobrami publicznymi, polegającą na kształtowaniu demokratycznego, pluralistycznego społeczeństwa. W takim duchu wypowiadał się na temat roli art. 14 Konstytucji Sąd Najwyższy w 2003 r.: „wolna prasa realizuje prawo obywatela do rzetelnej – czyli prawdziwej, uczciwej, jasnej, niewprowadzającej w błąd, odpowiedzialnej informacji. Jakkolwiek beneficjentami wolnej prasy są w pierwszej kolejności dziennikarze, to jednak pamiętać należy, że służyć ma ona całemu społeczeństwu”²⁴.

Podniesiona do rangi zasady ustrojowej wolność prasy znalazła swoje rozwinięcie w art. 54 Konstytucji, zgodnie z którym „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania

członkostwa, zob. E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 104–107.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30.10.2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr A, poz. 128.

²⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 12.11.2003 r., V KK 52/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 24 i por. art. 1 p.p.

informacji”²⁵. Przepis ten konstytuuje wolność wypowiedzi, mającą z natury rzeczy szerszy charakter od wolności publikacji i wolności prasy, gwarantując swobodę w tym zakresie każdemu człowiekowi, a nie tylko przedstawicielom prasy. Oprócz brzmienia przepisu świadczy o tym również umiejscowienie art. 54 w rozdziale II Konstytucji RP (wolności i prawa), poświęconym statusowi jednostki w państwie.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 54 chroni nie jedną, a „trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki. Są to: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji”²⁶. W tym samym orzeczeniu Trybunał podkreślił, iż wyrażenie „pogląd” należy interpretować jak najszerzej, jako wyrażanie osobistych ocen co do faktów i zjawisk we wszelkich przejawach życia, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń i prognoz, w tym informowanie o faktach, tak rzeczywistych jak i domniemywanych. Należy podkreślić, iż przysługująca każdemu wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oznacza obowiązek jej udzielania ze strony instytucji państwowych. Do roku 2001 zgodnie z art. 4 prawa prasowego jednostki sektora finansów publicznych obowiązane były do udzielania informacji o swojej działalności prasie²⁷. Natomiast wraz z wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej ten swoisty przywilej informacyjny prasy został zlikwidowany, gwarantując dostęp do informacji publicznej wszystkim podmiotom na równych prawach²⁸. Znowelizowany art. 4 prawa prasowego statuuje natomiast obowiązek udzielania prasie informacji na temat działalności przedsiębiorstw oraz innych podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych, o ile nie stanowią one tajemnicy lub nie naruszają prawa do prywatności. Tym samym pozostawiono prasie pewne uprzywilejowanie w dostępie do informacji, w zakresie, w jakim nie dotyczy ona spraw publicznych.

²⁵ Ustęp 2 art. 54 zakazuje z kolei cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy, dopuszczając jednocześnie ustawowe koncesjonowanie radia i telewizji.

²⁶ Wyrok TK z 5.05.2004 r., P/2003, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 39.

²⁷ Zob. Ustawa prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r., DzU 1984, nr 5, poz. 24 (tekst ogłoszony).

²⁸ Zob. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., DzU 2001, nr 112, poz. 1198 (z późn. zm.).

Szczególna rola środków społecznego przekazu ma swoje uzasadnienie w doktrynie wolności słowa, wskazującej na specjalną funkcję społeczną kontroli rządu, którą środki społecznego przekazu winny realizować²⁹. Liberalna koncepcja „psa łańcuchowego” demokracji oraz przedstawiciela społeczeństwa, informującego o ważnych sprawach publicznych, wymagała ustanowienia dodatkowych gwarancji, dzięki którym prasa mogła te zadania realizować. Taką rolę pełni w polskim systemie prawnym art. 15 ustawy o prawie prasowym, ustanawiający tajemnicę dziennikarską. Ma ona charakter tajemnicy zawodowej, chroniącej dane umożliwiające identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, w sytuacji gdy te osoby zastrzegły sobie anonimowość i nie wyraziły zgody na ujawnienie swoich danych osobowych. Konstrukcja tajemnicy dziennikarskiej w polskim systemie prawnym właściwie uniemożliwia zwolnienie od obowiązku jej zachowania w części dotyczącej danych umożliwiających identyfikację autora materiału³⁰. Jedynym odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, gdy informacja dotyczy przestępstwa wymienionego w art. 240 §1 kodeksu karnego (zbrodnia ludobójstwa, zamachu stanu, zabójstwa oraz inne, enumeratywnie wymienione w art. 240 k.k.). W takiej sytuacji każdy dziennikarz posiadający wiarygodną informację o wskazanych przestępstwach zobowiązany jest do niezwłocznego zawiadomienia organów ścigania.

Również Konstytucja RP zawiera szereg gwarancji wolności wypowiedzi, w tym wyrażony *expressis verbis* zakaz stosowania cenzury uprzedniej (art. 54 ust 2) czy środki ochrony wolności i praw (art. 77–80), takie jak prawo do odszkodowania w przypadku ich naruszenia przez organy władzy publicznej, prawo do sądowego dochodzenia praw i wolności, możliwość złożenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego czy wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskazane mechanizmy prawne mają tym samym zabezpieczyć faktyczną realizację wolności wypowiedzi rozumianej zarówno jako swoboda indywidualna, jak i polityczna.

²⁹ Ewolucja pojęcia wolności prasy została przedstawiona np. w: J. Sobczak, *U podstaw doktrynalnych liberalnej koncepcji wolności prasy* [w:] *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce...*, s. 36–56.

³⁰ J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 639.

Wolność słowa a modernizacja społeczna

Od początku rozwoju mediów masowych zakładano, że ich rola społeczna będzie wyłącznie pozytywna. Miały stymulować rozwój debaty publicznej, zajmując się istotnymi dla wspólnoty tematami. Te, wydawałoby się, naiwne oczekiwania miały również oparcie w europejskiej tradycji konstytucyjno-prawnej, zgodnie z którą wolność wypowiedzi stanowi gwarancję kształcenia świadomych swojego statusu obywateli oraz rozwoju społeczeństwa opartego na tolerancji i demokratycznym systemie rządów. Narracja ta kojarzyła wolność wypowiedzi z pojęciami autoekspresji, tolerancji i społeczeństwa obywatelskiego, marginalizując jednocześnie problem ekonomicznych aspektów funkcjonowania mediów, takich jak rynek czy wolna konkurencja³¹. Zgodnie z tą logiką wystarczyło stworzyć odpowiednie mechanizmy prawne gwarantujące wolność wypowiedzi, aby zapewnić obywatelom dostęp do niezależnej, rzetelnej informacji na ważkie dla danej społeczności tematy.

Rozwój mediów masowych działających zgodnie z logiką rynkową obnażył ich podstawowy problem, uwarunkowany tym, że podobnie jak inne podmioty na rynku dóbr i usług konkurują o publiczność i przychody z reklam. Jednym ze skutków tej rywalizacji jest występujące od dziesięcioleci zjawisko koncentracji własności medialnej, które z czasem przybrało wymiar globalny. W Polsce po 1989 r. odpowiedzią na scentralizowany i monopolistyczny system mediów w czasach PRL była prywatyzacja prasy, traktowana jako kluczowy element rządowej strategii. W konsekwencji na początku XXI wieku w sektorze mediów drukowanych dominowali zagraniczni, głównie niemieccy, wydawcy prasy, dla których jedynym porównywalnym skalą działań polskim konkurentem był koncern Agora³².

W tym samym okresie rynek telewizyjny zdominowany był przez publicznego nadawcę Telewizję Polską, której łączna widownia wynosiła w 2002 r. 53%. Tak silna pozycja Telewizji Polskiej wynikała między innymi stąd, że w przeciwieństwie do rynku prasowego, media elektroniczne podlegały pewnym ograniczeniom i kontroli. Do wejścia w życie nowelizacji ustawy

³¹ I. Oleksiuk, *Wolność słowa na rynku nowych mediów* [w:] *Polityka i media*, red. J. Sobczak, B. Hordecki, Poznań 2008, s. 105.

³² Więcej informacji na temat struktury rynku medialnego w Polsce na początku XXI wieku zob. B. Klimkiewicz, *Krajobraz medialny w Polsce*, Kraków 2005.

o radiofonii i telewizji w 2004 r. zagraniczni inwestorzy mogli posiadać tylko mniejszościowe udziały (do 33%) w polskich mediach elektronicznych³³. Ustawa przewidywała również pewne ograniczenia koncentracji własności medialnej poprzez procedury związane z udzieleniem koncesji, jeśli jej udzielenie wiązałoby się z uzyskaniem przez wnioskodawcę pozycji dominującej na danym terenie³⁴. Kwestie koncentracji własności normowały również ogólne przepisy krajowego prawa kartelowego³⁵ oraz unijne prawo konkurencji, obejmujące m.in. regulacje dotyczące fuzji przedsiębiorstw³⁶.

Wspomniane mechanizmy, mające zapewnić realizację konstytucyjnej wolności wypowiedzi poprzez chronienie rynku mediów przed nadmierną koncentracją własności (stanowiącą z kolei zagrożenie dla ich pluralizmu), nie uchroniły polskich mediów przed komercjalizacją i obniżeniem standardów działania. Zjawisko to wydaje się uniwersalne i charakterystyczne dla zachodnich demokracji funkcjonujących w warunkach wolnorynkowych. W badaniach medioznawczych już od dziesięcioleci wskazuje się na komercjalizację mediów jako główną przyczynę zaniechania ich służebnej roli. Jak wskazywał N. Chomsky, „Mechanizmy rynkowe we współczesnych społeczeństwach zachodnich raczej zawężają, niż poszerzają zakres dopuszczalnych opinii. Koncentracja kapitału na rynku mediów pozwoliła osiągnąć to, co nie udało się cenzurze. [...] Wielkie koncerny medialne mogą kształtować popyt na określone informacje, co sprawia, że opinie dysydenckie nie zyskują szerszej popularności”³⁷. Tym samym to nie władza polityczna, w której tradycyjnie upatrywano zagrożeń dla wolności wypowiedzi, a natura popytu i podaży osłabia autonomię mediów. W konsekwencji obywatele nie otrzymują rzetelnej, pogłębionej i zrozumiałej informacji, która z kolei jest niezbędna świadomym obywatelom chcącym kontrolować i wpływać na władzę.

Zjawiska te mają charakter globalny i powodują uniformizację stylu i treści mediów. Zarzut ten, nawiązujący zresztą do wspomnianego wyżej

³³ Tamże, s. 69.

³⁴ Art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, DzU 1993, nr 7, poz. 34 (z późn. zm.).

³⁵ Przede wszystkim ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r., zastąpiona ustawą z 16 lutego 2007 r., DzU 2007, nr 50, poz. 331 (z późn. zm.).

³⁶ J. Jaroszyk, dz. cyt., s. 105–109.

³⁷ D. Piontek, *Paradoks wolnych mediów* [w:] *W kręgu mediów i polityki*, red. D. Piontek, Poznań 2003, s. 9.

procesu koncentracji własności medialnej, opiera się na konstatacji, iż wolność wypowiedzi sprowadzona została do wolności realizowanej przez wolę i interesy wydawców. Tym samym podstawowym problemem ograniczeń tej wolności stała się kontrola sprawowana przez właścicieli mediów, a cenzura wewnątrzredakcyjna skutecznie zastąpiła cenzurę państwową. Sami dziennikarze w badaniach poświęconych ograniczeniom wolności wypowiedzi podkreślają, iż najważniejszym czynnikiem ograniczającym swobodę są naciski ze strony właścicieli, szefów redakcji oraz innych przełożonych³⁸. Sytuację pogarsza niedookreślony status zawodowy dziennikarza i degradacja pozycji tego zawodu na przestrzeni lat³⁹. Zwiększona zależność od pracodawcy z pewnością nie sprzyja utrzymaniu profesjonalizmu i wysokich standardów etycznych, co przekłada się na jakość treści przekazywanych przez media masowe.

Analizując problem wpływu wolności wypowiedzi na modernizację społeczną, nie sposób pominąć gwałtownego rozwoju Internetu, do którego dostęp w 2021 r. miało już 92,4% gospodarstw domowych w Polsce⁴⁰. Proces ten oznaczał konwergencję mediów i zmiany dominującej formy rozpowszechniania informacji w zindywidualizowany przekaz selektywnych treści wybranych przez odbiorcę, czyli innymi słowy „szycie ich na miarę” w dużo większym stopniu niż dotychczas⁴¹. Nie spełniły się przy tym nadzieje wszystkich tych, którzy w rozwoju sieci internetowej upatrywali szansy na uniezależnienie wolności wypowiedzi publicznej od mediów tradycyjnych i zwiększenie pluralizmu informacyjnego. Pozornie Internet przyniósł rozproszenie sieci nadawczej, jednak badania wskazują, że internauci korzystają przede wszyst-

³⁸ P. Andrzejewski, *Własność mediów a public relations na rynku prasowym*, Poznań 2009, s. 7.

³⁹ Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 pkt 5 prawa prasowego dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, która pozostaje w stosunku pracy z redakcją, jak i ta, która zajmuje się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. W praktyce dziennikarze wykonują swoją pracę coraz częściej w ramach umów cywilnoprawnych. Oznacza to elastyczność zawierania i rozwiązywania tego typu umów, które nie chronią pracownika i obniżają koszty funkcjonowania wydawnictwa.

⁴⁰ Zob. raport *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.*, www.stat.gov.pl (dostęp: 14.02.2022).

⁴¹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność informacji we współczesnej prasie – zakres i zagrożenia* [w:] *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce...*, s. 162.

kim z najpopularniejszych serwisów, a bardzo rzadko sięgają do pierwotnych źródeł informacji⁴².

Oprócz wspomnianych wad i zagrożeń rozpowszechnienie technologii informacyjnych przyniosło jednak również możliwości kształtowania tożsamości zbiorowej na niespotykaną dotąd skalę. Informacja udostępniona w odpowiedniej formie, czasie i miejscu stała się skutecznym narzędziem oddolnej mobilizacji społecznej na całym świecie⁴³. Doświadczenia ruchu Anonymous, hiszpańskiego Ruchu 15-M czy polskiego Strajku Kobiet pokazują, że współczesny protest społeczny może zaistnieć poza zinstytucjonalizowaną strukturą, czemu sprzyja wolność informacji sprzężona z szybkością jej rozprzestrzeniania w sieci.

W Polsce Czarny Protest zorganizowany przeciwko procedowanemu w Sejmie projektowi bezwarunkowego zakazu aborcji odbył się po raz pierwszy 3 października 2016 r., w odpowiedzi na wezwanie Krystyny Jandy wystosowane za pośrednictwem Facebooka⁴⁴. Organizacja manifestacji również odbywała się za pośrednictwem tego portalu społecznościowego, a odzew przerósł oczekiwania inicjatorów, mobilizując kobiety w ponad 60 miastach w Polsce. Podobny charakter miały organizowane od 2017 r. protesty w obronie niezależności sądów zagrożonej zmianami ustawowymi prowadzącymi do zwiększenia kontroli nad Krajową Radą Sądownictwa, Sądem Najwyższym oraz sądami powszechnymi⁴⁵. Z kolei w grudniu 2021 r. za pośrednictwem Twittera wskazywano miejsca, w których miały się odbyć manifestacje w obronie wolnych mediów, organizowane w związku z nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji (tzw. „lex TVN”)⁴⁶.

⁴² Tamże, s. 164

⁴³ Zob. K. Filipek, *Mobilizacje społeczne, rewolucje i kontrrewolucje w środowisku Web 3.0*, „Konteksty Społeczne” 2013, t. I (1), s. 51–61.

⁴⁴ M. Przeszło, *Wybrane oddolne ruchy kobiet mobilizujących się przez Internet*, ASO.A.9(1)/2017.9-28, s. 16.

⁴⁵ Zob. np. *Lipcowe protesty w obronie niezależności Sądu Najwyższego*, <https://ruchkod.pl/lipcowe-protesty-w-obronie-niezaleznosci-sadu-najwyzszego/> (dostęp: 15.02.2022).

⁴⁶ Zob. np. *Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. (pierwszy dzień obrad)*, <https://oko.press/images/2021/08/posiedzenie-Sejmu-lex-TVN.pdf> (dostęp: 10.02.2022).

Wskazane wyżej przykłady mobilizacji przeczą tezie o rzekomym braku zainteresowania społeczeństwa sprawami publicznymi. Przeciwnie, okazało się, że w sprawach zasadniczych, związanych z działaniami państwa mającymi na celu ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych obywatele są w stanie organizować protesty na skalę masową, wykorzystując w tym celu portale społecznościowe. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na istotne zmiany norm kulturowych, które wpływają na zachowanie ludzi i stały się obecnie jednym z najistotniejszych przejawów wpływu mediów działających w warunkach wolności wypowiedzi. Jak podkreśla D. Piontek, „normy kulturowe obecne we wszystkich opowieściach snutych w przekazach fabularnych, choć nie dotyczą sfery polityki, mają na nią – mówiąc kolokwialnie – przełożenie”⁴⁷. W dłuższej perspektywie czasowej ten wpływ znajduje odzwierciedlenie nie tylko w obowiązującej modzie, słuchanej muzyce, szeroko rozumianym lifestyle’u czy nawykach konsumenckich, ale również w obowiązujących wzorcach obyczajowych i kulturowych, mających oparcie w liberalnej koncepcji wolności osobistych i obywatelskich. Nie dziwi zatem, że dla dużej części społeczeństwa polskiego działania władz publicznych czy organizacji międzynarodowych⁴⁸ wymierzone w sferę wolności spotykają się z gwałtownym sprzeciwem, który wyrażany jest za pośrednictwem mediów społecznościowych, będących dla młodych ludzi rodzajem współczesnej agory i głównym źródłem informacji.

Zakończenie

Wolność wypowiedzi obwarowana jest w Polsce szeregiem gwarancji konstytucyjnych oraz uregulowań prawnych o charakterze międzynarodowym, co wynika z członkostwa Polski w Radzie Europy oraz Unii Europejskiej. Oznacza to zobowiązanie władz publicznych (nie zawsze zresztą realizowane) do czynnego działania na rzecz ochrony tych wolności, które decydują o kształtowaniu się swobodnej debaty publicznej, leżącej u podstaw doktrynalnych systemu demokratycznego. Normy prawne oraz orzecznictwo koncentrują się wokół definiowania pojęć oraz swobód składających się na wol-

⁴⁷ D. Piontek, dz. cyt., s. 10.

⁴⁸ Zob. np. *Dlaczego młodzi protestują przeciw ACTA? Ekspert wyjaśnia*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/dlaczego-mlodzi-protestuja-przeciw-acta-ekspert-wyjasnia/ylzgt> (dostęp: 10.02.2022).

ność wypowiedzi, identyfikując przy tym zagrożenia dla ich realizacji. Nie odpowiadają natomiast na pytanie, w jaki sposób wolność ta będzie realizowana w praktyce i czy na pewno sprzyjać będzie pluralizmowi opinii i postaw.

Przełamanie monopolu państwa w dziedzinie informacji słusznie uznawane jest za kamień milowy budowania wolnego, demokratycznego społeczeństwa. Paradoksalnie jednak likwidacja cenzury i ustanowienie systemu demokratycznego opartego na gospodarce rynkowej nie zapewniły automatycznie obywatelom dostępu do rzetelnej, obiektywnej informacji. Co więcej, wydaje się, że o ile w czasach Polski Ludowej zagrożenia dla wolności wypowiedzi były łatwo identyfikowalne i usytuowane w istocie systemu politycznego, o tyle te występujące współcześnie są dużo bardziej złożone. Co prawda, w literaturze naukowej od dziesięcioleci mówi się o negatywnym wpływie logiki wolnorynkowej na jakość informacji, podporządkowanej tyranii popytu i podaży, jednak kłopot pojawiał się w momencie określenia metod zaradczych. W przypadku mediów masowych nie sposób wpłynąć na zmianę ich funkcjonowania za pomocą aktów ustawowych, a podejmowane w tym zakresie próby nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W konsekwencji skomercjalizowane media nie spełniły pokładanych w nich nadziei na inicjowanie i moderowanie wartościowych z punktu widzenia systemu demokratycznego debat o sprawach publicznych.

Niemniej jednak media, jako podstawowi depozytariusze wolności wypowiedzi, wpływają na obywateli niekoniecznie w sposób, w jaki to sobie wyobrażano u zarania rozwoju mediów masowych. Za pośrednictwem rozpowszechnianych treści przyczyniają się do przemian świadomości społecznej poprzez upowszechnianie norm kulturowych i obyczajowych. Fakt ten pośrednio wpływa na formowanie się postaw dotyczących spraw publicznych.

Zjawisko to zostało wzmocnione (i przyspieszone) poprzez rozwój nowoczesnych technologii komunikowania wykorzystywanych w warunkach wolności wypowiedzi. Media społecznościowe stały się przestrzenią wolnej debaty, w której uczestniczyć może każdy. Doświadczenia ostatnich lat dobitnie pokazały, że wbrew akademickim utyskiwaniom na bierność obywateli zainteresowanych jedynie konsumpcją i rozrywką są oni w stanie trafnie rozpoznać zagrożenia wolności i czynnie przeciwko nim występować. Zdolność do oddolnej mobilizacji pokazały masowe protesty w Polsce, które przybrały na sile, počawszy od 2016 r. Dowodzi to internalizacji wartości demokratycznych dużej części społeczeństwa polskiego.

Źródła i literatura

- Andrzejewski P., *Własność mediów a public relations na rynku prasowym*, Poznań 2009.
- Czy istnieje IV władza? *Wolność prasy w teorii i praktyce*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
- Dlaczego młodzi protestują przeciw ACTA? Ekspert wyjaśnia, <https://wiadomo-sci.onet.pl/kraj/dlaczego-mlodzi-protestuja-przeciw-acta-ekspert-wyjasnia/ylzgt>, (dostęp: 10.02.2022).
- Filipek K., *Mobilizacje społeczne, rewolucje i kontrrewolucje w środowisku Web 3.0*, „Konteksty Społeczne” 2013, t. I (1).
- Habielski R., *Polityczna historia mediów w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2009.
- Jaroszyk J., *Wolność słowa a demokracja. Hiszpański system prasowy w latach 1975–2005*, Poznań 2020.
- Klimkiewicz B., *Krajobraz medialny w Polsce*, Kraków 2005.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 (z późn. zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęta 4 listopada 1950 r. w Rzymie.
- Kozieł A., *Cenzura w PRL i jej zniesienie* [w:] *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
- Kozieł A., *Prasa w latach 1944–1989* [w:] *Prasa, radio i telewizja w Polsce. Zarys dziejów*, red. D. Grzelewska i in., Warszawa 2001.
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007.
- Lipcowe protesty w obronie niezależności Sądu Najwyższego, <https://ruchkod.pl/lipcowe-protesty-w-obronie-niezaleznosci-sadu-najwyzszego/> (dostęp: 15.02.2022).
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wolność informacji we współczesnej prasie – zakres i zagrożenia* [w:] *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
- Oleksiuk I., *Wolność słowa na rynku nowych mediów* [w:] *Polityka i media*, red. J. Sobczak, B. Hordecki, Poznań 2008.
- Piontek D., *Paradoks wolnych mediów* [w:] *W kręgu mediów i polityki*, red. D. Piontek, Poznań 2003.
- Polityka i media*, red. J. Sobczak, B. Hordecki, Poznań 2008.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 11.01.1995 r., III ARN 75/94; OSN IAPiUS 1995, nr 9, poz. 106.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 12.11.2003 r., V KK 52/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 24.
- Przeszło M., *Wybrane oddolne ruchy kobiet, mobilizujących się przez Internet*, ASO.A.9(1)/2017.9-28.
- Rafalska D., *Między marzeniami a rzeczywistością. Tygodnik „Po prostu” wobec głównych problemów społecznych i politycznych Polski w latach 1955–1957*, Warszawa 2008.
- Raport Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r., www.stat.gov.pl (dostęp 14.02.2022).

- Sasanka P., *Historia walki na dwa fronty. Władza – prasa – dziennikarze 1953–1955/56, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały”* 2018. R. XVI.
- Sobczak J., *Polskie prawo prasowe*, Poznań 1993.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sobczak J., *U podstaw doktrynalnych liberalnej koncepcji wolności prasy* [w:] *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
- Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. (pierwszy dzień obrad)*, <https://oko.press/images/2021/08/posiedzenie-Sejmu-lex-TVN.pdf> (dostęp: 10.02.2022).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe, DzU 1984, nr 5, poz. 24 (tekst ogłoszony).
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie ustawy prawo prasowe, DzU 1989, nr 34, poz. 187.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz zmianie ustawy prawo prasowe, DzU 1990, nr 29, poz. 173.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, DzU 1993, nr 7, poz. 34 (z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198 (z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2007, nr 50, poz. 331 (z późn. zm.).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2004 r., P/2003, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 39.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30.10.2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr A, poz. 128.

Freedom of expression as a manifestation of social modernization in Poland after 1989

Summary

The aim of the article is to analyze the legal basis of freedom of expression, taking into account antecedency, especially the variable information policy of the state in the times of the People's Polish Republic. The subject of consideration is also the complicated matter of the realization of this freedom in the conditions of the democratic state, in which market factors affect the functioning of the mass media. The analysis also includes the impact of the development of modern technologies on the realization of freedom of expression to which every citizen is entitled.

Key words: freedom of expression, information policy, mass media

Tomasz Goban-Klas

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Modernizacja a media — od radia do metaversu¹

Narodziny problemu

Po II wojnie światowej wiele badań i rozważań dotyczyło roli mediów w modernizacji i rozwoju gospodarczym. Jakim czynnikiem w procesach przeobrażeń społecznych są środki komunikowania masowego: istotnym, dopełniającym, czy może nawet szkodliwym lub zbędnym? Jaka powinna być ich organizacja i jakie winny być nakłady na ich rozwój, aby w pełni wykorzystać ich możliwości? Pytania te znalazły się w centrum uwagi nauk społeczno-ekonomicznych zaraz po II wojnie światowej, kiedy dekolonizacja Afryki i Azji doprowadziła do powstania szeregu politycznie niezawisłych, ale relatywnie biednych państw, które gorączkowo poczęły szukać poprawy warunków materialnego bytowania ludności. Ta grupa państw była wówczas najczęściej określana na Zachodzie jako „kraje zacofane” lub „nierozwinięte” (*underdeveloped*). Chociaż tę terminologię szybko zarzucono, wprowadzając bardziej pozytywną nazwę „kraje rozwijające się” (*developing*) i rezerwując dla Zachodu nazwę „krajów rozwiniętych”, sam problem pozostał niezmieniony: poszukiwanie dróg wyjścia z zacofania lub inaczej – przyspieszanie rozwoju.

Punktem odniesienia były radykalne i gwałtowne przeobrażenia Europy Zachodniej zapoczątkowane w Anglii w XVII stuleciu. Objęły one następnie inne kontynenty i kraje: przede wszystkim Stany Zjednoczone, a poza tym Kanadę, Japonię, Australię itd. Przeobrażenia te charakteryzował szybki wzrost produkcji towarów masowych, monetyzacja ekonomii, rosnąca dyfe-

¹ W artykule wykorzystano ustalenia autora publikowane w książce T. Goban-Klas, *Komunikowanie i media masowe*, Warszawa 2004, s. 270–285 oraz G. Locksley, *The Media and Development What's the Story?*, Washington 2009 i R. Heeks, *Information and Communication Technology for Development (ICT4D)*, London 2017.

rencjacja zawodowa, urbanizacja itd. W sferze polityki polegały one na wprowadzeniu systemu burżuazyjnej demokracji (upowszechnienie prawa głosu), w sferze oświaty – na likwidacji analfabetyzmu oraz wprowadzeniu powszechnego szkolnictwa podstawowego, w sferze kultury – na upowszechnieniu książki, prasy, radia i telewizji. Przeobrażenia te wiązały się ze wzrostem indywidualizmu, sekularyzacji, nacjonalizmu.

Pojęcie rozwoju, co trafnie uchwycił Samuel Huntington², zawierało niemal wszystkie „wielkie dychotomie” znane z historii myśli społecznej. A zatem: nowoczesność (przeciwstawiona tradycji), bogactwo (biedzie), przemysł (rolnictwu), nowość (starość), miejskość (wiejskość), zrzeszenie (wspólność), organiczność (mechaniczność), zachodniość (orientalność). Na jednym końcu continuum sytuowano większą zamożność, świeckość, indywidualizm, na drugim zaś – biedę, religijność, kolektywizm.

Koncepcje rozwoju opierały się na pojęciu „modernizacji” rozumianej najczęściej jako emulacja gospodarki i kultury Zachodu. Kraje postkolonialne miały – dzięki naśladownictwu wartości oraz dyfuzji innowacji – wkroczyć na drogę nowoczesności, rozwoju i dobrobytu. Wierzano, że media są potężnym instrumentem w światowym rozwoju społecznym i ekonomicznym.

Teorie rozwoju (*development theory*) i modernizacji miały różne warianty, wskazujące na różne płaszczyzny i czynniki rozwoju. Można je podzielić na teorie ekonomiczne, psychologiczne oraz „komunikologiczne”, upatrujące właśnie w mediach i komunikowaniu najważniejszego czynnika modernizacji. Przedstawię je w największym skrócie.

Teorie ekonomiczne

Wychodzą z założenia, iż w krajach „nierozwiniętych” mamy do czynienia z „błędym kołem nędzy” (*vicious circle of poverty*), które Hans Singer scharakteryzował następująco: „niska produkcja – brak nadwyżki dla inwestycji – brak narzędzi i wyposażenia – niski standard produkcji. Nierozwinięty kraj jest biedny, ponieważ nie ma przemysłu, a nie ma przemysłu, ponieważ jest biedny”³.

² S. Huntington, *The Change to Change. Modernization, Development, and Politics*, “Comparative Politics” 1971, nr 3, s. 283–322.

³ H. Singer, *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, “Social Research” 1949, nr 1.

Wkroczenie na drogę rozwoju może nastąpić dopiero po przerwaniu tego błędnego koła. Afirmując ekonomiczną kategorię większego popytu, teorie te jednocześnie wprowadzają jako ukryty czynnik społeczny i psychologiczny. Wyższy popyt warunkują bowiem po części przesłanki gospodarcze (większy dochód), po części zaś psychologiczne (większe aspiracje) i społeczne (większe wymagania). Warunkiem sprawnego działania mechanizmu wzrostu ekonomicznego jest – co podkreślał David Lerner⁴ – skojarzenie w świadomości ludzi, uczestników procesu ekonomicznego, większych osiągnięć z większymi aspiracjami. „Ludzie – pisał – w swym codziennym życiu muszą się nauczyć kojarzyć to, co widzą, z tym, co słyszą; to, czego pragną, z tym, co robią; a to, co robią, z tym, co otrzymują”.

Środki komunikowania są narzędziami wychowania, pobudzania aspiracji oraz wskazywania dróg ich urzeczywistnienia. Teorie ekonomiczne dostrzegały więc w środkach masowych ważny element systemu oświaty dorosłych, stąd inwestycje w ich dziedzinie traktowały tę sprawę jako niezbędny element programu przyspieszenia wzrostu. Już w niezwykle wpływowej teorii Rostowa współudział środków komunikowania masowego zaliczany był do warunków przejścia gospodarki do trzeciej fazy (tzw. *takeoff*), tj. startu ekonomicznego.

Teorie psychologiczne

Wśród koncepcji zwracających uwagę na doniosłość czynników psychologicznych w rozwoju gospodarczym i politycznym największy rozgłos zyskały dwie: Davida McClellanda, przedstawiona w książce *The Achieving Society*⁵ oraz Everetta E. Hagena *On the Theory of Social Change*⁶.

Teoria McClellanda odnosiła się do różnych okresów historycznych (materiałów weryfikacyjnych poszukiwał w literaturze starożytnej Grecji, dawnego Peru, Anglii przed rewolucją przemysłową, Stanów Zjednoczonych w latach 1810–1920), ale sugerowała również określoną strategię przyspieszania rozwoju ekonomicznego – przez wyrabianie potrzeby osiągnięć.

⁴ D. Lerner, *Toward a Communication Theory of Modernization* [w:] *Communication and Political Development*, red. L. Pye, Princeton 1963, s. 327–350 oraz D. Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, New York 1958.

⁵ D.W. McClelland, *The Achieving Society*, Princeton, New York 1961.

⁶ E. Hagen, *On the Theory of Social Change*, Urbana 1962.

Głównym i zarazem najbardziej znanym stwierdzeniem McClellanda jest teza, że rozwój ekonomiczny jest ściśle związany ze zmianami potrzeby osiągnięć. Ta potrzeba (*Need for Achievement*) oznacza motywację poszczególnych ludzi ustalania i realizacji maksymalnych celów. Oznacza dyspozycję do dobrej i ambitnej roboty, wyszukiwania i pokonywania trudności, sprawdzania się w działaniu i osiąganiu sukcesów. Zdaniem McClellanda związek między potrzebą osiągnięć a rozwojem ekonomicznym jest bezpośredni i wzajemny, albowiem: 1) element przedsiębiorczości jest niezbędny dla przyspieszenia rozwoju ekonomicznego, 2) potrzeba osiągnięć jest niezbędna dla przedsiębiorczości. Do rozbudzania motywacji środki masowe są niezastąpionymi narzędziami.

W wielu punktach zbliżona do teorii McClellanda, choć odmienna w stylu, jest teoria Hagena. Autor ten przyjmuje, iż struktura społeczna jest funkcją osobowości. Tradycyjny system społeczny opiera się na tradycyjnej osobowości, której cechami charakterystycznymi są m.in. autorytaryzm, poczucie bezsilności wobec przeznaczenia, niska samoocena, tradycjonalizm (w sensie wrogości wobec innowacji). Aby rozwój mógł się rozpocząć, musi zdarzyć się coś, co zmieni osobowość.

Czynnikiem wyzwającym reakcję łańcuchowych przemian był według Hagena ciąg wydarzeń, który pozbawił prestiżu tradycyjnie szanowane warstwy społeczne. Konsekwencją dezintegracji tradycyjnego systemu wartości były narodziny osobowości innowacyjnej. Ten typ osobowości jest motorem dalszego społecznego rozwoju. Jak twierdzi Hagen, wzrost wielkości społeczeństw, pojawienie się miast, rozpowszechnienie się umiejętności pisania oraz nowoczesnych środków komunikowania, narodziny nacjonalizmu były krokami w przejściu do wzrostu ekonomicznego, lecz nie punktami startu lub przyczynami.

Mimo nacisku na cechy psychologiczne obie teorie – McClellanda i Hagena – przypisują środkom komunikowania istotną rolę, głównie przez podkreślanie związku między typem osobowości a systemem komunikowania w małych grupach, jak rodzina czy krąg koleżeński. Obaj autorzy akcentują znaczenie kontaktu kulturowego z Zachodem jako kluczowej cechy rozwoju w krajach rozwijających się. A ten kontakt jest możliwy przede wszystkim dzięki mediom masowym.

Teorie komunikologiczne

Teorie ekonomiczne i psychologiczne uznają komunikowanie za czynnik pośredniczący, wyzwalający lub stymulujący inne, zazwyczaj ważniejsze. Z kolei teorie zaliczane do kategorii „komunikologicznych” proces rozwoju wyjaśniają wprost przez odwoływanie się do komunikowania. Do tej kategorii należą również antropologiczne teorie dyfuzji kulturowej.

Z ważniejszych teorii omówię tu jedynie socjologiczne teorie dyfuzji, teorię Davida Lerner'a oraz zasady Wilbura Schramma. Wszystkie odnoszą się do omawianego problemu w bezpośredni sposób, dotyczą bowiem roli środków komunikowania masowego w przyspieszaniu modernizacji krajów rozwijających się.

Teorie dyfuzji innowacji

Zapoczątkowały je prace amerykańskich socjologów wsi, którzy zajęli się mechanizmami rozchodzenia się innowacji, tj. nowych praktyk i urządzeń. Na podstawie studiów empirycznych prowadzonych nie tylko w Stanach Zjednoczonych, lecz i w wielu krajach Trzeciego Świata sformułowano ogólny wzór dyfuzji, który obrazuje krzywa w kształcie litery S. Proces adaptacji innowacji odbywa się powoli, obejmując niewielką część zbiorowości, potem następuje przyspieszenie, aby pod koniec tempo osłabło i pojawił się tzw. efekt pułapu⁷.

Badacze dyfuzji wskazywali na istnienie w każdej społeczności osób bardziej skłonnych do adaptacji nowości oraz osób szczególnie wobec nich opornych. Jednym z głównych zadań badań socjologicznych stało się rozpoznanie tych innowatorów i maruderów, aby za pomocą odpowiednich strategii perswazyjnych i użycia stosownych środków komunikowania przyspieszać proces dyfuzji, a tym samym modernizację praktyk gospodarczych.

Zgodnie z wpływową w latach pięćdziesiątych hipotezą o dwustopniowym przepływie informacji uważano, że apele przekazywane za pomocą środków masowych docierają w pierwszym rzędzie do innowatorów, którzy w wielu wypadkach pełnią rolę lokalnych przywódców opinii. Teoria dyfuzji sugerowała także, iż środki masowe są wielce użyteczne tylko w pierwszej fazie procesu adaptacji, tj. zauważenia i zainteresowania innowacją, natomiast środki bezpośrednie (rozmowy, dyskusje, wykłady) są ważniejsze w pozostałych fazach, przy ocenie i wypróbowaniu nowych praktyk i urządzeń.

⁷ E. Rogers, *Diffusion of Innovation*, New York 1962.

Poza socjologami wiedzy teorii dyfuzji wzbogacili badacze komunikowania, jak Elihu Katz i Paul Lazarsfeld⁸ oraz James Coleman, Elihu Katz i Herbert Mentzel⁹. Uwzględnili oni bowiem dyfuzję informacji jako ogólniejszą formę dyfuzji. Niemniej ich prace miały ograniczone znaczenie dla teorii rozwoju społecznego. Koncentrowały się na sytuacjach, w których najważniejsza była decyzja indywidualna, pomijając problematykę podejmowania decyzji zbiorowych.

Teoria Lenera

Spośród kilku teorii upatrujących w procesach komunikowania główny czynnik rozwoju najbardziej rozwinięta i empirycznie podbudowana jest teoria Davida Lenera. Pierwszą wersję przedstawił jej autor w studium *The Passing of Traditional Society*¹⁰ na podstawie materiałów zgromadzonych w latach 1950–1951. W sześciu krajach Bliskiego Wschodu zebrano ponad 1600 wywiadów z mieszkańcami, a nadto sporo danych statystycznych o parametrach rozwoju społeczno-gospodarczego tych krajów.

Lerner rozpatruje proces modernizacji społecznej w kategoriach czterech zmiennych: urbanizacji, alfabetyzacji (umiejętności pisanie), korzystania z mediów masowych oraz partycypacji politycznej. Przyjmuje, że te zmienne są wzajemnie powiązane i w całości istotne dla procesu rozwoju. O ile trzy pierwsze mają w miarę sprecyzowane znaczenie, tak czwarta jest dość nieokreślona. Raz autor pojmuje ją jako uczestnictwo w sferze polityki (głosowanie), w innym miejscu jako partycypację ekonomiczną (dochody, zakupy), kulturalną (zainteresowanie środkami komunikowania masowego), psychologiczną (empatia), społeczną (mobilność).

Podstawowa teza Lenera brzmi: „Wszędzie [...] wzrastająca urbanizacja pociągała za sobą upowszechnienie umiejętności pisanie, umiejętność pisanie pociągnęła za sobą wzrost korzystania z mediów masowych, korzystanie ze środków masowych «idzie w parze» z większą partycypacją ekonomiczną (dochód narodowy na jednego mieszkańca) oraz większą partycypacją polityczną (głosowanie)”¹¹.

Jedną z głównych zalet teorii Lenera było powiązanie szczebla mikro- i makroanalizy, tzn. rozpatrywanie procesu modernizacji zarówno w skali po-

⁸ E. Katz, P. Lazarsfeld, *Personal Influence*, New York 1955.

⁹ J. Coleman, K. Katz, H. Mentzel, *The Diffusion of an Innovation among Physicians*, „Sociometry” 1957, nr 20, s. 253–270.

¹⁰ D. Lerner, *The Passing of ...*

¹¹ Tamże, s. 46.

szczególnych jednostek, jak i w skali całego społeczeństwa. Uznaje ona bowiem konieczność zmian osobowości, a nie tylko przeobrażeń instytucjonalnych. Obok danych statystycznych i analiz korelacyjnych operuje pojęciem „mobilnej osobowości”, której charakterystycznymi cechami jest zdolność przyjmowania zmian, duży stopień empatii (wyobrażenia siebie w sytuacjach nowych, dawniej nieznanych), posiadanie poglądów odnośnie do spraw publicznych, orientacja przyszłościowa oraz przekonanie, że można zrealizować wiele swoich osobistych pragnień.

Tam jednak, gdzie leży mocny punkt teorii Lenera, tzn. w łączeniu mikro- i makroanalizy, tam też kryje się jej największa słabość. Rola empatii, jak ją pojmuje autor, jest tutaj właściwym przykładem. W ujęciu makro empatia jest rezultatem procesu rozwoju, natomiast w ujęciu mikro empatia jest warunkiem rozwoju. W swej typologii modernizacji indywidualnej Lerner przyjmuje, że empatia formuje się najwcześniej ze wszystkich cech nowoczesnej osobowości. Dodaje także, iż w przypadku krajów Zachodu fizyczna mobilność ludzi, która ze szczególną siłą wystąpiła w okresie wielkich odkryć geograficznych, była potężnym bodźcem do mobilności społecznej i psychicznej, podstawowych dla wszelkich form empatii.

W latach późniejszych teoria Lenera była w różny sposób modyfikowana i doskonalona. Donald McCrone i Charles Cnudde¹² badali statystyczne zależności między elementami modelu Lenera, usiłując wykryć kierunki zależności przyczynowych. Z kolei Frederick Frey¹³ rozpatrywał proces modernizacji jako specjalny typ uczenia się. Sam Lerner także podejmował próby poprawienia swej teorii, nie miały jednak one takiego oddźwięku, jak teoria pierwotna.

Zasady Schramma

W latach sześćdziesiątych bardzo wpływową książką na temat roli komunikowania w rozwoju społecznym było opracowanie Wilbura Schramma przygotowane na zlecenie UNESCO. Rozpoczyna je stwierdzenie przyjmowane za pewnik przez badaczy komunikowania tamtego okresu: „Jeśli się ma dokonać narodowy rozwój ekonomiczny, musi zaistnieć transformacja społeczna; aby

¹² D. McCrone, C. Cnudde, *Toward a Communication Theory of Democratic Political Development. A Casual Model*, „American Political Science Review” 1967, nr 61, s. 71–79.

¹³ F. Frey, *Communication and Development* [w:] *Handbook of Communication*, red. I. De Sola Pool i in., Chicago 1973, s. 337–461.

się ona zdarzyła, muszą być zmobilizowane zasoby ludzkie i muszą być rozwiązane trudne ludzkie problemy”¹⁴. Nieco dalej Schramm wskazywał: „Zadaniem środków masowej informacji i «nowych środków» oświaty jest przyspieszanie i ułatwianie długiej i powolnej transformacji społecznej wymaganej dla rozwoju ekonomicznego, a w szczególności przyspieszanie i ułatwianie zadania mobilizacji ludzkich zasobów dla dobrobytu narodowego”

Następnie autor bardzo szczegółowo rozważał funkcje, jakie komunikowanie masowe pełni w procesie rozwoju. W ramach funkcji informacyjnej wydzielił funkcje szczegółowe: rozszerzania horyzontów, skupiania uwagi publicznej, pobudzania aspiracji, tworzenia klimatu dla przyszłego rozwoju. W ramach funkcji politycznej wyróżnił: funkcję zmiany postaw (choć zastrzegł, że środki masowe jedynie pośrednio pomagają w zmianie silnie zakorzenionych postaw lub praktyk), funkcję przypisywania statusu społecznego ludziom i sprawom, o których się publicznie mówi, funkcję rozszerzania dialogu politycznego, funkcję wzmacniania norm społecznych oraz formowania gustów. W ramach funkcji oświatowej wskazywał, iż środki masowe realizują zadania oświatowe na wszystkich poziomach szkolnictwa.

Na podstawie analizy danych statystycznych, materiałów autobiograficznych, sondaży antropologicznych i socjologicznych Schramm konkludował: „Komunikowanie masowe, jeśli używane adekwatnie i właściwie, może wnieść znaczny wkład w rozwój ekonomiczny i społeczny narodu. Nie ma nic na widoku, może z wyjątkiem szkolnictwa, co miałyby taką potencjalną zdolność przenoszenia nowych idei i umiejętności z modernizujących się miast do tradycyjnych wiosek oraz budzenia poczucia narodowego w nowych państwach”.

Na tej podstawie autor sformułował kilkanaście wskazówek, jak należy używać środków masowych, aby służyły jak najlepiej celom rozwoju¹⁵. Wyliczam je tutaj w największym skrócie. Kraj rozwijający się powinien:

- 1) zanalizować obieg informacji na swoim terytorium,
- 2) rozpatrzyć użycie mediów masowych w rozpowszechnianiu informacji dotyczących rozwoju,
- 3) opracować plan rozwoju mediów masowych,
- 4) nie wahać się z inwestowaniem w media masowe,

¹⁴ W. Schramm, *Mass Media and National Development*, Stanford 1964.

¹⁵ Tamże, s. 46.

- 5) ustalić zasady współpracy między organizacjami rządowymi odpowiednie za rozwój środków masowych a oświatą i pokrewnymi działami,
- 6) ułatwiać obieg informacji,
- 7) ułatwiać powstawanie i utrzymywanie lokalnych środków komunikowania,
- 8) dbać o wzajemne uzupełnianie się mediów masowych i bezpośrednich, osobowych środków komunikowania,
- 9) rozważyć restrykcje co do importu materiałów informacyjnych,
- 10) rozważyć możliwość budowy przemysłu mediów publicznej informacji,
- 11) zapewnić kształcenie personelu dla środków komunikowania,
- 12) utrzymywać maksymalne sprzężenie zwrotne z masową publicznością,
- 13) opracować specjalny program rozwoju informacji i włączyć go do planowania ekonomicznego,
- 14) nie wahać się używać nowych technologicznych udoskonaleń w dziedzinie komunikowania,
- 15) dzielić się doświadczeniami w zakresie wykorzystania mediów masowych i innych środków komunikowania w celu przyspieszania rozwoju i zmiany społecznej.

Zasady Schramma były w gruncie rzeczy zdroworozsądkowe, co ułatwiło ich szeroką akceptację. Na ich podstawie większość krajów rozwijających się powołała ministerstwa informacji i sporo inwestowała w rozwój systemu środków masowych. Niestety, wyniki były słabsze, niż oczekiwano.

Ewolucja poglądów na rolę mediów w rozwoju

Schrammowski plan użycia mediów w krajach rozwijających się może być w pełni zrozumiany jedynie w kontekście międzynarodowej rywalizacji w okresie tzw. zimnej wojny. Miał on jednak kilka własnych motywów, w tym autentyczne pragnienie poprawy warunków życia w „nierozwiniętym świecie” oraz wiarę w siłę mediów w zakresie uczenia przez przykład i stymulację nowoczesności.

Plan wykorzystania mediów zawierał wiele wariantów, ale większość akceptowała wyższość nowoczesnego (tj. sekularnego, materialistycznego, zachodniego, indywidualistycznego) społeczeństwa i indywidualnej motywacji jako klucza do zmian. Wkład mediów może tu być wieloraki. Mogą pomagać w dyfuzji i adopcji technik i społecznych innowacji zasadniczych dla moderni-

zacji¹⁶. Mogą uczyć pisania i czytania oraz innych technik odbioru informacji. Media jako „wzmacniacze mobilności” mogą promować korzystne „nastawienie umysłowe”, a szczególnie ukazywać alternatywne sposoby życia. Media mogą być też pomocne w rozwoju jedności narodowej w byłych koloniach i promować demokratyczne zasady elekcji.

Zasady te i możliwości są kwestionowane w świetle ich ograniczonego sukcesu i wątpliwości co do uczciwości celów¹⁷, a Everette Rogers ogłosił nawet „przemijanie dominującego paradygmatu” co do roli mediów w rozwoju.

Krytyka tego paradygmatu jest zatem dawna. Jeszcze w latach sześćdziesiątych powstała teoria zależności (*dependency theory*), sformułowana przez radykalnych badaczy południowoamerykańskich, która wskazuje, że rozwój krajów postkolonialnych jest zależny (regulowany przez kraje najbardziej rozwinięte, czyli przez tzw. Zachód). Kraje rozwinięte tworzą rdzeń, czyli światowe centrum, które ma swoje półperyferie (słabsze kraje europejskie) oraz peryferie (tzw. kraje Trzeciego Świata).

Teoria zależności wskazywała, że media przychodzące z Zachodu w istocie nie służą interesom i prawdziwej modernizacji krajów postkolonialnych, lecz jedynie są „jednokierunkową drogą”, która ułatwia przenikanie wartości promujących konsumpcję (towarów zagranicznych) i idei służebnych wobec dominacji centrum. Media zagraniczne likwidują autonomię kulturalną, bez której nie ma prawdziwie „niezależnego rozwoju”¹⁸.

W latach siedemdziesiątych ogłoszono, że media masowe są instrumentem „homogenizacji kulturalnej” świata, która jest warunkiem tworzenia międzynarodowego systemu kapitalistycznego. Cees Hamelink wskazuje, że „proces kulturalnej synchronizacji sprawia, że decyzje co do rozwoju kulturalnego w jednym kraju są podejmowane zgodnie z interesami i potrzebami potężnych centralnych narodów i narzucane z subtelnością, ale rujnącą efektywnością, bez zwracania uwagi na potrzeby adaptacyjne krajów rozwijających się”¹⁹.

¹⁶ E. Rogers, *Diffusion...*; E. Rogers, *Modernization among Peasants: The Impact of Communication*, New York 1969; E. Rogers, *Communication and Development. The Passing of a Dominant Paradigm*, „Communication Research” 1976, nr 3, s. 213–240.

¹⁷ H. Schiller, *Information and the Crisis Economy*, New York 1989.

¹⁸ C. Hamelink, *Cultural Autonomy in Global Communications*, New York 1983.

¹⁹ Tamże.

Dla teoretyków rozwoju endogennego (czyli opartego na własnych siłach) remedium na wyzwolenie z pozycji peryferyjnej jest nie naśladownictwo Zachodu, ale szukanie wzrostu samodzielnego (*selfreliant*), rozumianego jako proces zachodzący najpierw w skali lokalnej, a potem dopiero w skali regionalnej i krajowej. Za najważniejsze uznane są zatem struktury lokalne oraz wartości tradycyjne.

Media w teoriach rozwoju endogennego pełnią nader istotną rolę jako czynniki budowania zaufania społecznego, wiary we własne siły (lecz nie indywidualne, ale zbiorowe). Dlatego tak ważne dla nich jest rozwijanie tożsamości kulturowej, a ta wymaga demokratyzacji komunikowania i kształtowania nowego światowego ładu informacyjnego i komunikacyjnego. Jego wyrazem było tworzenie sieci agencji informacyjnych i stacji radiowych o charakterze regionalnym (w Ameryce Południowej) i lokalnym.

Niestety, słuszna idea społeczna nowej organizacji przepływu informacji została zbyt uwikłana w politykę rywalizacji dwóch bloków zimnowojennych w latach siedemdziesiątych i – będąc także zbyt utopijną – została złożona do lamusa politycznego w latach osiemdziesiątych. W jej miejsce pojawiła się technokratyczna w swym sformułowaniu idea „globalnego społeczeństwa informacyjnego”. W istocie jest ona na tyle wieloznaczna, że można ją traktować jako nowe wcielenie dawnej teorii modernizacji i rozwoju. To Zachód jest bowiem przykładem i modelem takiego społeczeństwa. Można ją również interpretować jako kolejne wcielenie teorii zależności (tylko niektóre kraje rozwinięte kontrolują przepływ technologii i gospodarkę światową).

Najnowsze ujęcia – technologie informacyjno-komunikacyjne (medialne) dla rozwoju (ICT4D)

Richard Heeks w swej książce *Information and Communication Technology for Development* (ICT4D)²⁰ z 2017 r. przedstawia najnowsze ujęcia problematyki korzystania z nowych mediów w rozwoju, określonych w programach akronimem ICT4D. Ich podstawą są nowe technologie już globalnie dostępne i rozpowszechnione. Telefony komórkowe stały się prawie wszechobecne w krajach rozwijających się; Internet w postaci dostępu szerokopasmowego

²⁰ R. Heeks, dz. cyt.

jest dobrem powszechnie używanym. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) reprezentują zatem najszybszą, najszerszą i najgłębszą zmianę techniczną doświadczaną w rozwoju międzynarodowym. Wpływają teraz na każdy sektor rozwoju – wspierają pracę setek milionów rolników i mikroprzedsiębiorców; tworzenie milionów miejsc pracy opartych na ICT; pomoc pracownikom służby zdrowia i nauczycielom; ułatwiają zmiany polityczne; oddziałują nawet na zmianę klimatu; ale są także powiązane z cyfrowymi nierównościami i szkodami – z ciągłym przyspieszeniem tempa zmian.

Książka *Technologia informacyjno-komunikacyjna na rzecz rozwoju (ICT4D)* to podręcznik poświęcony badaniu i wyjaśnianiu tych zjawisk. Pomaga zrozumieć miejsce ICT i mediów w rozwoju; opisuje zachodzące zmiany oparte na technologiach informacyjno-komunikacyjnych oraz kluczowe kwestie i problemy, które przenikają praktykę i strategię działania ICT4D.

Główne zagadnienia w tej materii to nowy i nierozzerwalny związek między ICT a rozwojem, najważniejsze komponenty potrzebne do działania ICT4D i najlepsze praktyki ich wdrażania. Kolejne to kluczowe cele rozwojowe: wzrost gospodarczy, eliminacja ubóstwa, rozwój społeczny, dobre zarządzanie i rządzenie oraz ochrona środowiska.

Uwaga końcowa a zarazem przyszłościowa

W lipcu 2021 r. twórca i założyciel Facebooka, największego serwisu społecznościowego na świecie, ogłosił zmianę nazwy swej firmy na Meta, a jednym z jej składników ma być nowa forma organizacji stosunków międzyludzkich. Na horyzoncie pojawił się zatem zamysł rozwoju metawersu (wirtualnego świata) jako przestrzeni wirtualnych spotkań i działań w skali globalnej²¹. Choć to jeszcze mglisty (acz bogato finansowany) projekt, ma pewne podstawy w rozwoju medialnych technologii informatycznych oraz AI, czyli sztucznej inteligencji. Czy więc za kilka lat nie będzie realnym zaczątkiem nowej sfery życia społecznego ludzi, symbolem modernizacji, do której ludzkość musi się dopasować, a zatem i opanować? Jeśli tak się stanie, to nastąpi nowa faza modernizacji architektury i funkcjonowania społecznego świata.

²¹ D. Brown, *What is the 'metaverse'? Facebook says it's the future of the Internet*, <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/08/30/what-is-the-metaverse/> (dostęp: 20.05.2022).

Źródła i literatura

- Brown D., *What is the 'metaverse'? Facebook says it's the future of the Internet*, <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/08/30/what-is-the-metaverse/> (dostęp: 20.05.2022).
- Coleman J., Katz K., Mentzel H., *The Diffusion of an Innovation among Physicians*, "Sociometry" 1957, nr 20.
- Frey F., *Communication and Development* [w:] *Handbook of Communication*, red. I. De Sola Pool i in., Chicago 1973.
- Goban-Klas T., *Komunikowanie i media masowe*, Warszawa 2004.
- Hagen E., *On the Theory of Social Change*, Urbana 1962.
- Hamelink C., *Cultural Autonomy in Global Communications*, New York 1983.
- Heeks R., *Information and Communication Technology for Development (ICT4D)*, New York 2017.
- Huntington S., *The Change to Change. Modernization, Development, and Politics*, "Comparative Politics" 1971, nr 3.
- Katz E., Lazarsfeld P., *Personal Influence*, New York 1955.
- Lerner D., *Toward a Communication Theory of Modernization* [w:] *Communication and Political Development*, red. L. Pye, Princeton 1963.
- Lerner D., *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, New York 1958.
- Locksley G., *The Media and Development What's the Story?*, Washington D.C. 2009.
- McClelland D.W., *The Achieving Society*, New York 1961.
- McCrone D., Cnudde C., *Toward a Communication Theory of Democratic Political Development. A Casual Model*, "American Political Science Review" 1967, nr 61.
- Rogers E., *Communication and Development. The Passing of a Dominant Paradigm*, "Communication Research" 1976, nr 3.
- Rogers E., *Diffusion of Innovation*, New York 1962.
- Rogers E., *Modernization among Peasants. The Impact of Communication*, New York 1969.
- Schiller H., *Information and the Crisis Economy*, New York 1989.
- Schramm W., *Mass Media and National Development*, Stanford 1964.
- Singer H., *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, "Social Research" 1949, nr 1.

Modernization and the media – from radio to metaverse

Summary

The concept of "modernization" as modernization is in economic and sociological theories related to the notion of "development" and key to programs of directed change of contemporary societies after World War II on a global scale. The process of decolonization, the formation of a bloc of the so-called "the Third World", it pushed world agencies such as the UN or UNESCO to create and implement programs to overcome the "backwardness" of former colonies in Africa, Asia and South America. In addition to the transfer of funds and practical technologies, the possibilities and role of

the use of media in this modernization process were also addressed. In view of the high level of illiteracy, it was the radio that came to the fore, followed by the television. In the 21st century, the role of leading mass media was replaced by information and communication media (Internet and applications). Mark Zuckerberg's idea for the development of Metaverse (virtual world) as a space for virtual meetings and activities on a global scale appeared on the horizon. Although it is still a foggy (though richly financed) project, it has some foundations in the development of media information technologies and AI, i.e., artificial intelligence. In a few years' time, it could be a real beginning of a new sphere of human social life, a symbol of modernization to which humanity must adapt, and therefore master.

Key words: modernization, development, radio, television, information and communication technologies, metaverse

Bartłomiej Biskup

Uniwersytet Warszawski

Przeobrażenia form komunikacji politycznej w Polsce po 1989 roku

Komunikacja polityczna i jej rozumienie

Komunikacja polityczna to pojęcie i zjawisko, które po 1989 roku podlegało istotnym przeobrażeniom. Zmieniająca się dynamicznie rzeczywistość polityczna i nowe zręby systemu politycznego takie rewolucje wręcz wymuszały. Zmieniały się szczególnie formy tej komunikacji, dostosowując się do zmian społecznych, politycznych i technologicznych. Polska komunikacja polityczna czerpała swoje wzorce zarówno z rodzimych doświadczeń, jak i z dobrych i złych praktyk płynących z krajów całego świata, a przede wszystkim Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych Ameryki. O tych zjawiskach trudno pisać bez koniecznego dystansu, zarówno emocjonalnego, jak i czasowego, ponieważ, *nolens volens*, wszyscy jesteśmy na co dzień w tej komunikacji politycznej zanurzeni. Spróbujemy zatem zdefiniować najważniejsze zjawiska w tym obszarze w ostatnich trzydziestu latach.

Komunikacja polityczna¹ to słownikowo „permanentna wymiana istotnych politycznie treści między podmiotami życia politycznego, wpływająca na poziom ich współdziałania i wzajemnego zrozumienia”². W literaturze przedmiotu obecne są dwa kierunki badań nad tym zjawiskiem³. Pierwszy, tak zwany praktyczny (użyteczny), nakierowany jest na wypracowanie mechanizmów i rozwiązań służących osiągnięciu sukcesu politycznego. Reprezentują go m.in. tacy badacze, jak H.M. Kepplinger czy M. Mazur. Drugi, bardziej zaawansowany, teoretyczno-empiryczny (naukowy), bada mechanizmy i przyczyny podejmowania decyzji politycznych i rozwijany jest przez takich naukowców, jak

¹ Zamiennie używane jest również pojęcie „komunikowanie polityczne”.

² *Leksykon pojęć politologicznych*, red. M. Karwat, J. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 140.

³ Por. A. Hess, *Spółcześni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce*, Kraków 2013, s. 53–54.

R.E. Denton, G.C. Woodward, W. Schulz, B. McNair, U. Saxer, B. Dobek-Ostrowska, S. Michalczyk czy A. Hess.

R.E. Denton i G.C. Woodward uważają, że komunikowanie polityczne „jest nie tylko procesem, ale także strategią”. To „publiczna debata na temat przeznaczenia publicznych dochodów; oficjalnej władzy, która podejmuje zgodnie z obowiązującym prawem decyzje ustawodawcze i wykonawcze; oficjalnych sankcji, które pozwalają nagradzać lub karać w imieniu państwa; społecznego znaczenia takich pojęć, jak «bycie obywatelem», «znaczenie obywatelstwa», implikacje społeczne polityki”⁴. W ujęciu tych badaczy na pojęcie komunikowania politycznego składają się cztery elementy: dochody, kontrola, sankcje i znaczenie.

R. Negrine tworzy bardzo rozbudowany model komunikowania politycznego, kładąc szczególny nacisk na rolę mediów⁵ jako czynnika najważniejszego w komunikacji politycznej. Zwraca on uwagę na zawartość mediów, czyli czynnik zewnętrzny, niezależny od nadawców i odbiorców komunikatu politycznego. Media opisują bowiem stosunki polityczne w określony, zależny tylko od nich sposób. Autor odnosi się też do różnic w poziomie władzy, która pozwala nadawcom komunikatu (politykom) na kreowanie odpowiedniej rzeczywistości medialnej. Różnorodna jest też charakterystyka odbiorców przekazu, którzy przeważnie są zwykłymi czytelnikami gazet i telewizjami, czasami jednak stają się aktywnymi uczestnikami procesu komunikacji. Wreszcie autor zwraca uwagę na stopień interakcji pomiędzy źródłem informacji a relacjami medialnymi. W swoim modelu Negrine uwzględnia szeroko psychologiczny aspekt procesu komunikowania politycznego, wymieniając pośród elementów go determinujących takie czynniki, jak działania, postawy zachowania i reakcje⁶. Takie postrzeganie komunikacji politycznej prezentuje również W. Schulz⁷.

Najbardziej syntetyczna wydaje się definicja B. McNaira, który twierdzi, że komunikowanie polityczne jest „celowym komunikowaniem o polityce”. Może ono wyrażać się w trzech aspektach:

⁴ R.E. Denton, G.C. Woodward, *Political Communication in America*, New York 1990, s. 14.

⁵ O roli mediów w komunikowaniu politycznym szerzej pisze np. B. Dobek-Ostrowska: por. B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych w systemach demokratycznych* [w:] *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2003, s. 23–33.

⁶ Por. R. Negrine, *Politics and the Mass Media in Britain*, London 1994, s. 12–15.

⁷ W. Schulz, *Komunikacja polityczna*, Kraków 2006, s. 5–10.

1. poprzez formy komunikowania polityków i innych aktorów politycznych, którzy dążą do osiągnięcia celów politycznych, np. zdobycia lub utrzymania władzy;
2. poprzez formy komunikowania nadawane przez nie-polityków, czyli wyborców, dziennikarzy itp., których adresatami są wszyscy uczestnicy procesu komunikowania politycznego;
3. poprzez komunikowanie o działalności polityków, przekazywane w programach i artykułach informacyjnych oraz innych formach dyskusji toczonych na łamach mediów⁸.

Zmodyfikować jednak należy jeden element modelu McNaira. Dużą wagę przywiązuje on bowiem do roli mediów, przyjmując obrazowo, że komunikacja polityczna odbywa się zawsze za pośrednictwem mediów. Doceniając wagę mediów w procesie komunikacji politycznej, należałoby jednak uznać, że komunikacja polityczna korzysta także z form, w których media nie uczestniczą, jak bezpośrednie spotkania z wyborcami, dyżury poselskie, lobbying, listy itp. Odrębnym zagadnieniem jest traktowanie w tym modelu mediów społeczno-ściowych, które pojawiły się stosunkowo późno, a mają obecnie zasadnicze znaczenie dla procesów komunikacji politycznej.

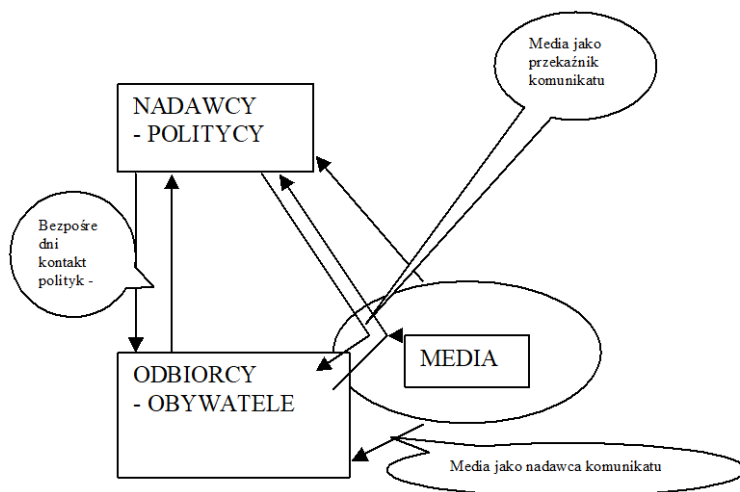
Media w procesie komunikacji politycznej należy traktować dwójako:

1. Jako grupę ludzi wchodzącą w skład odbiorców, czyli obywateli. Takie podejście pozwala z ogólnego pojęcia „media” wyodrębnić dziennikarzy jako konkretne osoby, które uczestniczą w komunikacji politycznej, mają swoje poglądy, głosują w wyborach, wypowiadają się publicznie na interesujące ich tematy.
2. Jako przekąźnik (kanał komunikacyjny) pomiędzy politykami a obywatelami, który służy do przekazywania informacji dwukierunkowej. Media poinformują przecież o ważnej decyzji prezydenta, ale też przekażą relację ze strajku pielęgniarek adresujących swoje postulaty do posłów.

Model zaproponowany przez McNaira należałoby zatem rozwinąć poprzez:

1. Dodanie bezpośrednich kanałów komunikacyjnych pomiędzy obywatelami a politykami.
2. Traktowanie mediów nie tylko jako przekąźnika, ale także jako nadawcy komunikatu.

⁸ Por. B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1998, s. 4–5.



Ryc. 1. Model komunikowania politycznego

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem koncepcji B. McNaira.

Zjawiska wpływające na przeobrażenia form komunikowania politycznego w Polsce po 1989 roku

Co się działo zatem w ostatnich latach w obszarze komunikowania politycznego w Polsce? Bardzo wiele, podobnie jak na całym świecie. Przedstawię zatem najważniejsze zjawiska, jakie miały wpływ na te zmiany. Należy zaznaczyć, że są to zjawiska niespecyficzne dla obszaru naszego kraju, dotyczące całego komunikowania politycznego w państwach demokratycznych, ale mające wpływ na nasze podwórko jako części globalnego systemu komunikowania. Na poziomie meta można tutaj przywołać koncepcję komunikacji politycznej trzeciego wieku, czyli koncepcję akcentującą poważne zmiany zachodzące zarówno w społeczeństwach, jak i mediach, które mają istotny wpływ na ewolucję komunikowania politycznego⁹. Autorzy tej koncepcji wyliczają tendencje, jakie pojawiają się w komunikowaniu politycznym. Są to: modernizacja, indywidualizacja, sekularyzacja, ekonomizacja, estetyzacja,

⁹ J. G. Blumler, D. Kavanagh, *The Third Age of Political Communication. Influences and features*, "Political Communication" 1999, vol. 16(3), s. 209–230.

racjonalizacja i mediatyzacja. Poniżej prezentuję najważniejsze w mojej opinii z tych tendencji i zjawisk (lub ich pochodne pojęciowe), które miały wpływ na polską rzeczywistość.

Pierwszym zjawiskiem i pojęciem, które na stałe wpisało się w polską komunikację polityczną i które do dzisiaj święci triumfy, jest **marketing polityczny**. Jest to symbol, a może nawet synonim transformacji ustrojowej i jej przeobrażeń na polu prowadzenia komunikacji, a w szczególności kampanii wyborczych. Tak jak w biznesie wszyscy przeszli do koncepcji zorientowanych na klienta, tak samo w obszarze polityki wszyscy zaczęli wychodzić od potrzeb obywateli, prowadzić badania opinii publicznej i stosować marketingowe podejście do prowadzenia kampanii politycznych i wyborczych. To pojęcie zaczęło być popularne na świecie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, więc nie musieliśmy w naszym kraju specjalnie się do niego dostosowywać – weszło do naszej praktyki politycznej bez opóźnień.

A. Lock i P. Harris twierdzą, że marketing polityczny to „dyscyplina, która zajmuje się badaniem procesów wymiany pomiędzy politycznymi podmiotami i ich środowiskiem i pomiędzy nimi samymi, szczególnie odnosząc się do pozycjonowania tych podmiotów na rynku i ich komunikacji, metod, dzięki którym strategie mogą być realizowane, włączając badania dotyczące postaw, świadomości i reakcji grup docelowych”¹⁰. Zgadza się z nimi M. Mazur¹¹. Zdaniem B.I. Newmana marketing polityczny „jest przeniesieniem reguł i procesów marketingu handlowego do kampanii politycznych przez kandydatów i organizacje polityczne”¹². Te reguły i procesy zawierają takie elementy, jak analizy, wykonanie i zarządzanie strategiczne kampaniami kandydatów, partii politycznych, rządów, lobbystów i grup interesów, które chcą wpływać na opinię publiczną, wygrać wybory lub wprowadzić jakieś zmiany legislacyjne w interesie jakichś grup społecznych¹³. Również najnowsze koncepcje potwierdzają, że „marketing polityczny dotyczy organizacji politycznych dostosowujących koncepcje i techniki marketingu biznesowego, aby pomóc im

¹⁰ A. Lock, P. Harris, *Political Marketing – Vive la difference!*, „European Journal of Marketing” 1996, no. 30(10/11), s. 28.

¹¹ Por. M. Mazur, *Marketing polityczny. Wyczerpujący przegląd technik i metod stosowanych w kampanii wyborczej*, Warszawa 2002, s. 18.

¹² B.I. Newman, *Handbook of Political Marketing*, London 1999, s. XIII.

¹³ Por. tamże.

w osiągnięciu ich celów”¹⁴. Te nowoczesne narzędzia to *clue* przeobrażeń, jakie dokonały się w Polsce w obszarze komunikacji politycznej. Dzisiaj żadna z partii politycznych, a także żaden pojedynczy kandydat na różnych szczeblach rywalizacji wyborczej nie wyobraża sobie prowadzenia kampanii bez dokładnej analizy rynku politycznego, bez wykonania badań opinii publicznej, dokładnego zdiagnozowania grup docelowych, doboru adekwatnych narzędzi komunikacji, czyli kluczowych elementów, jakie przewiduje marketingowa koncepcja prowadzenia kampanii.

Wraz z rozwojem marketingu politycznego na stałe do polskiej komunikacji politycznej weszło również pojęcie **kampanii permanentnej**. Pojęcie to, użyte po raz pierwszy w 1976 r., a wyjaśnione szerzej w 1980¹⁵, oznacza jednocześnie rządzenie i prowadzenie kampanii wyborczej. Konieczne dwie cechy kampanii permanentnej to „kształtowanie intensywnych i permanentnych relacji z mediami oraz prowadzenie ciągłych badań opinii publicznej”¹⁶. Podsumowując te rozważania, możemy postawić wniosek, że kampania permanentna w Polsce zaczęła się w 2005 r., a właściwie od komunikacji przed podwójnymi wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi. Wtedy to bowiem zaczęto stosować łącznie i na masową skalę zarówno różne narzędzia intensywnego kształtowania relacji z mediami, jak i badania opinii publicznej, których wyniki wykorzystywane były następnie do prowadzenia kampanii politycznej. Relacje z mediami w polskiej kampanii permanentnej pełnią trzy zasadnicze funkcje: po pierwsze, służą prezentowaniu informacji lub pseudo-informacji (newsy i pseudonewsy), po drugie, mają za zadanie wzbudzenie zainteresowania mediów i opinii publicznej i po trzecie, mają na celu podtrzymywanie zainteresowania, czyli „podsycanie medialnego płomienia”. Z kolei badania opinii publicznej w kampanii permanentnej funkcjonują w swoim klasycznym rozumieniu jako źródło wiedzy przydatnej do prowadzenia kampanii wyborczej, ale też jako narzędzie skutecznego rządzenia.

¹⁴ J. Lees-Marshment, *Political Marketing and British Political Parties*, Third Edition 2019, s. 14.

¹⁵ Por. K. Bowman, *Polling to Campaign and to Govern* [w:] *The Permanent Campaign and Its Future*, red. N.J. Ornstein, T.E. Mann, Washington 2000, s. 63 oraz J. Garlicki, *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16, s. 33.

¹⁶ B. Biskup, *Prowadzenie kampanii permanentnej w Polsce. Uwagi na temat zjawiska i wykorzystywanych narzędzi*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 24, s. 136.

W polskie przeobrażenia komunikacji politycznej wpisuje się bez wątpienia również **modernizacja**, której odpowiada pojęcie **profesjonalizacji polityki** oraz **profesjonalizacji komunikacji politycznej**. W ogólnym ujęciu C. Holtz-Bachy profesjonalizacja polega na tym, że „eksperci realizują zadania przynależne wcześniej członkom partii politycznych”¹⁷. R. Negrine uważa, że „profesjonalizacja komunikowania politycznego wpisuje się w proces zmiany na polu polityki i komunikacji [...] powoduje lepszą i bardziej efektywną [...] organizację zasobów i umiejętności w celu osiągnięcia pożądaných celów”¹⁸. Wiąże się to po pierwsze ze zmianą charakteru mediów. Wzrost „tempa” komunikacji, dominacja mediów masowych i elektronicznych, zwiększenie roli mediów społecznościowych skutkujące rozproszeniem przekazu, traktowanie polityki i polityków jako „produktów” medialnych obecnych w różnych nośnikach przekazu powoduje, że lepsze efekty uzyskuje ten, kto korzysta z porad i pracy ekspertów medialnych. Po drugie wpływa na to zmiana charakteru wyborców jako takich, którzy stają się mniej przewidywalni w swoich decyzjach wyborczych, bardziej kapryśni, zmieniający preferencje z elekcji na elekcję. Należy zgodzić się z M. Mazurem, że profesjonalizacja „w ujęciu historycznym [...] ma oczywiście charakter permanentny, ale szczególnej dynamiki nabiera w drugiej połowie XX wieku”¹⁹. Wzrasta więc rola ekspertów od *public relations* i marketingu, dysponujących nowoczesnymi narzędziami diagnostycznymi, takimi jak badania opinii publicznej, które są stosowane zarówno do poznania meandrów myślenia wyborców, jak i usprawniania komunikacji politycznej²⁰.

Pojęcie **mediatyzacji polityki**, kolejne zjawisko w sferze przeobrażeń komunikacji politycznej, dotyczy wzajemnych zależności, jakie łączą politykę i media, zwłaszcza media masowe. W ostatnich trzydziestu latach w Polsce (i nie tylko) media, mimo braku legitymizacji politycznej i społecznej, przejmują funkcje zarezerwowane wcześniej dla instytucji politycznych, na przy-

¹⁷ C. Holtz-Bacha, *Professionalization of Political Communication*, „Journal of Political Marketing” 2002, nr 1, s. 24.

¹⁸ S. Papathanasopoulos, R. Negrine, P. Mancini, C. Holtz-Bacha, *Political Communication in the Era of Professionalization* [w:] *The Professionalization of Political Communication*, red. S. Papathanasopoulos, R. Negrine, P. Mancini, C. Holtz-Bacha, Bristol–Chicago 2007, s. 10.

¹⁹ M. Mazur, *Polityka z twarzą. Personalizacja parlamentarnych kampanii wyborczych w Polsce w latach 1993–2011*, Katowice 2014, s. 71.

²⁰ Por. C. Holtz-Bacha, dz. cyt., s. 26–27.

kład dla partii politycznych i instytucji kontrolnych, w związku z czym ich rola polityczna rośnie²¹. Wiąże się to z dostosowywaniem się partii politycznych do zmieniającej się rzeczywistości medialnej. Skutkiem tego „nastąpiło przesunięcie centrum władzy w stronę podmiotów medialnych”²². Media oddziałują w sposób znaczący na politykę, filtrując, modyfikując i kształtując ją²³, zaś politycy starają się równie sprawnie posługiwać mediami, realizując swoje cele polityczne. Zjawisko to widoczne jest zarówno w okresach międzywyborczych, jak i w dużej intensywności podczas okresów przedwyborczych. Media relacjonują politykę, ale również na nią wpływają. Polityka i politycy stają się głównymi tematami informowania mediów. Jednocześnie media próbują wywierać i wywierają wpływ na politykę i polityków, krytykując ich poczynania, przedstawiając nowe tematy w debacie publicznej, czasami kierując się motywacjami związanymi z oczekiwaniami obywateli, a czasami realizując swoją własną linię polityczną. Z drugiej strony politycy korzystają z mediów w celu przekazania komunikatu, ale również po to, żeby ich przekaz był odpowiednio wyeksponowany.

Szczególną rolę w obszarze mediatyzacji odgrywają **media społecznościowe**. Takie platformy, jak Facebook, Twitter, Instagram, TikTok weszły na stałe do użytku polskich polityków w ostatnich latach²⁴, bez nich nikt nie wyobraża sobie prowadzenia komunikacji politycznej. Spełniają one kilka istotnych funkcji. To funkcja perswazyjna, edukacyjna, integracyjna (budowanie zaplecza), komunikowania dwukierunkowego, ekonomiczna (związana z finansowaniem polityki lub kampanii) i budowania *agenda-setting*²⁵. Media

²¹ Por. A. Hess, A. Szymańska, *Pomost medialny. Międzynarodowa komunikacja polityczna na przykładzie relacji polsko-niemieckich*, Kraków 2009, s. 19–24.

²² T. Goban-Klas, *Przesunięcie centrum władzy. Media jako pierwsza siła systemu politycznego* [w:] *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, Rzeszów 2005, s. 57.

²³ Por. W. Schulz, dz. cyt., s. 30–31.

²⁴ Użycie mediów społecznościowych na masową skalę w komunikacji politycznej w Polsce datuje się umownie na 2009 r., kiedy to większość partii politycznych uruchomiła swoje kanały społecznościowe, a za nimi uczynili to najważniejsi kandydaci w kolejnych wyborach przeprowadzanych w Polsce od 2010 r.

²⁵ Por. O. Annusewicz, *Funkcje komunikowania politycznego w Internecie* [w:] *Rozumienia polityki*, red. J. Zaleśny, J. Błuszkowski, „Studia Politologiczne”, vol. 14, Warszawa 2009, s. 270.

społecznościowe umożliwiły politycznym podmiotom komunikacji politycznej pominięcie tradycyjnych mediów masowych w komunikacji z wyborcami oraz dziennikarzami, co zasadniczo wpłynęło na modele i praktykę komunikacji politycznej praktycznie na całym świecie²⁶. Co ważniejsze, rola mediów społecznościowych w komunikacji politycznej w Polsce, a także ich wpływ na decyzje wyborcze nieprzerwanie rosną²⁷.

Ważnym zjawiskiem dotyczącym przeobrażeń komunikacji politycznej w Polsce jest **personalizacja polityki**. Pojęcie to oznacza po pierwsze zwiększenie roli w polityce jednostek względem partii politycznych²⁸, a po wtóre wzrost znaczenia cech polityka niezwiązanych bezpośrednio z polityką przy ograniczeniu roli cech typowo politycznych²⁹. Personalizacja polityki wyraża się w traktowaniu liderów politycznych jako głównych aktorów na scenie politycznej, przypisywaniu ugrupowaniom politycznym cech tych liderów oraz kierowaniu uwagi mediów na osobowość liderów i ich życie prywatne, rodzinne, niezwiązane z posiadaniem kompetencji politycznych. Jak zauważa M. Mazur, „szczególnym typem personalizacji komunikacji politycznej jest personalizacja kampanii wyborczych”³⁰. Coraz częściej bowiem kampanie wyborcze stają się komunikowaniem dotyczącym lidera danego ugrupowania, niejako plebiscytem poparcia dla poszczególnych osób kierujących partiami politycznymi.

Kolejne dwa pojęcia mające wpływ na komunikację polityczną w Polsce, a odnoszące się wcześniej wyłącznie do mediów to **tabloidyzacja** i **celebrytyzacja** polityki. Tabloidyzacja mediów, czyli ich dryf w kierunku tekstów popularnych, krótkich i podkreślających element sensacji, zaczęła dotyczyć również sfery polityki. „Tabloidyzacja polega na przesunięciu się mediów z dala od istotnych kwestii krajowych i międzynarodowych, tzw. hard news, w kierunku rozrywki i plotkarstwa – soft news, gdzie styl dziennikarstwa koncentruje się

²⁶ Por. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 74.

²⁷ Por. M. Bodys, *Rola mediów społecznościowych w komunikacji partii politycznych i podejmowaniu decyzji wyborczych przez ich wyborców*, „Political Preferences” 2016, nr 12, s. 165–179.

²⁸ L. Karvonen, *The Personalisation of Politics. A Study of Parliamentary Democracies*, Colchester 2010, s. 4

²⁹ D. Piontek, *Komunikowanie polityczne i kultura popularna*, Poznań 2011, s. 126.

³⁰ M. Mazur, dz. cyt., s. 16.

na stylu życia, sławie, rozrywce, przestępczości oraz skandalach”³¹. Dostosowują się do tego politycy, którzy bardzo często konstruują swoje przekazy w stylistyce skandalu, a czasami nawet ujawniają część swojego życia prywatnego byle być obecnym w mediach. Oprócz oczywistej popularności tego typu praktyk wśród widzów i słuchaczy należy jeszcze zwrócić uwagę na czynnik ekonomiczny – nadawcy medialni preferują tego typu programy, ponieważ jest to wielokrotnie tańsze niż zdobywanie rzetelnych informacji. Szczególną „zasługę” na tym polu mają drogie w utrzymaniu i niedające autonomicznych zysków kanały informacyjne nadające 24 godziny na dobę³². Łączące się z tym pojęcie celebrytyzacji pochodzi od słowa „celebryta”, które oznacza osobę znaną z tego, że jest znana³³. Celebryta jest produktem wykreowanym przez media, a jego osiągnięcia są często wyłącznie dziełem tej kreacji. Celebryta korzysta bardzo często z mediów masowych i podobnych nośników. Według Marshalla celebryci polityczni to „osoby publiczne, których życie prywatne jest równie ważne i szeroko opisywane, jak ich zawodowe dokonania”³⁴. Kreowanie polityka na celebrytę może być zabiegiem celowym i wynikiem zastosowanej strategii komunikacji politycznej. Pisząc jednak o Polsce, z reguły na razie, „był to proces spontaniczny i wygenerowany raczej przez tabloidy”³⁵.

Pojęciem, które zmieniło komunikację polityczną w Polsce, jest **polaryzacja polityczna**. Termin ten używany jest zwykle w znaczeniu potocznym, ale jego właściwe zdefiniowanie może pomóc w zrozumieniu przemian w badanym przez nas obszarze. Według Ł. Wielgosza „polaryzacja rozumiana jest inaczej w Europie Zachodniej, Środkowej i USA”³⁶. Wyróżnia on trzy typy tego zjawiska. Polaryzacja jednowymiarowa (ujęcie badaczy z Europy Za-

³¹ M. Posytek, *Nowe oblicze polityki w mediach – tabloidyżacja, infotainment, politainment i kreowanie faktów*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, nr 2(13), s. 148.

³² Por. D. Piontek, *Tabloidyżacja dyskursu politycznego w Polsce na przykładzie programów informacyjnych. Uwagi metodologiczne*, „e-Politikon” 2013, nr 11, s. 185–186.

³³ Pojęcie to użyte zostało po raz pierwszy przez Daniela Boorstina na początku lat siedemdziesiątych XX wieku.

³⁴ D.P. Marshall, *Celebrity and Power: Fame in Contemporary Culture*, Minneapolis 1997, s. 52

³⁵ D. Piontek, *Komunikowanie polityczne...*, s. 134.

³⁶ Ł. Wielgosz, *Trzy ujęcia polaryzacji politycznej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28, s. 33.

chodniej) to po prostu dystans ideologiczny pomiędzy skrajnymi ugrupowaniami funkcjonującymi w systemie politycznym³⁷. Wyraża się w tradycyjnym podziale na osi lewica – prawica. Ujęcie dwuwymiarowe (amerykańskie) zakłada rozdzielenie polityków na dwa obozy – liberalny i konserwatywny. Tym samym znikają politycy umiarkowani i następuje rozdziewiek ideologiczny między obozami³⁸. Ujęcie wielowymiarowe z kolei (środkowoeuropejskie) zakłada, że celowo kreowane są podziały będące źródłem polaryzacji³⁹. W tym ujęciu nie chodzi o różnice ideologiczne, a o odrzucenie przeciwnego obozu. Polaryzacja staje się w tym znaczeniu samoistnym narzędziem, a nie zjawiskiem. Chociaż granice tych trzech ujęć nie są ostre, to jednak należy uznać, że polaryzacja polityczna w Polsce nieuchronnie zmierza do trzeciego modelu – polaryzacji wielowymiarowej, przekraczając tradycyjne i historyczne osie podziału. Polaryzacja polityczna skutkuje również wzrostem podziałów wśród wyborców, niechęcią do klasy politycznej, czasami ma negatywny wpływ na frekwencję wyborczą, a także powoduje wzrost elektoratów stałych partii politycznych, które stają się niejako „żołnierzami” partii politycznych głosującymi karnie w kolejnych wyborach.

Do tych zjawisk i pojęć należy dołączyć jeszcze **populizm**. To „forma ruchów i myśli politycznej głoszących hasła polityczne, ekonomiczne lub społeczne łatwo trafiające do przekonania, o zabarwieniu emocjonalnym i antyintelektualnym, wyrażające tęsknotę za prostym rozwiązaniami trudnych problemów oraz zgodne z oczekiwaniami większości”⁴⁰. Pomimo że dzisiaj wielu politologów bada populizmy w różnych krajach, analizując również w tym kontekście komunikację polityczną⁴¹, to podmioty polityczne, które

³⁷ Por. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Wivenhoe Park 2005, s. 120.

³⁸ Por. N. McCarty, K.T. Poole, H. Rosenthal, *Polarized America. The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge-London 2006, s. 3.

³⁹ Por. E. Palonen, *Political polarisation and populism in contemporary Hungary*, „Parliamentary Affairs” 2006, vol. 62, nr 2, s. 318–322.

⁴⁰ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 433.

⁴¹ Por. np. W.L. Bennett, B. Pfetsch, *Rethinking Political Communication in a Time of Disrupted Public Spheres*, „Journal of Communication” 2018, vol. 68, nr 2; C.H. de Vreese, F. Esser, T. Aalberg, C. Reinemann, J. Stanyer, *Populism as an Expression of Political Communication Content and Style. A New Perspective*, „The International Journal of

niejednokrotnie traktuje się jako populistyczne, stosując środki i techniki komunikacji zbliżone do populistycznych, ale w istocie odbiegające znacznie od podstawowego znaczenia tego pojęcia i komunikacji podmiotów populistycznych, które znamy z historii. W związku z tym bardziej adekwatne będzie, moim zdaniem, zastosowanie pojęcia „**soft-populizm**”. Wiąże się ono z zastosowaniem narzędzi marketingu politycznego, które oprócz wielu pozytywnych ma również swoje negatywne skutki⁴². Jednym z nich jest opacznie rozumiana chęć podążania wyłącznie za oczekiwaniami wyborców jako jedyną drogą zwycięstwa wyborczego i osiągnięcia legitymizacji politycznej. W ten sposób funkcjonuje w dzisiejszych czasach większość polskich ugrupowań politycznych, dysponujących precyzyjnymi narzędziami pomiaru opinii społecznej i postaw politycznych. Soft-populizm jest zatem domeną państw raczej zamożnych, o stabilnym systemie politycznym⁴³.

Wszystkie te tendencje zmieniające komunikację polityczną warto zamknąć nowo opisanym zjawiskiem, które jednak dostrzegamy już na co dzień, jest nim inflacja komunikacji. To swoista kakofonia komunikacyjna, w ramach której w polityce wszyscy komunikują zbyt dużo i zbyt głośno, co przyczynia się do problemów z percepcją komunikacji politycznej, szczególnie w mediach społecznościowych⁴⁴.

Etapy komunikowania politycznego w Polsce

Na podstawie wzmiankowanych tu zjawisk wpływających na przeobrażenia komunikacji politycznej w Polsce po 1989 roku i ich występowania w naszej rzeczywistości politycznej możemy umownie wyróżnić cztery okresy komunikacji politycznej⁴⁵:

Press/Politics” 2018, t. 23(4); *Populizm w komunikacji politycznej*, „e-Politikon” 2017, nr 24.

⁴² Szerzej: B. Biskup, *Mityczny marketing polityczny. Pomiedzy profesjonalizacją a utudą [w:] Mit marketingu. Marketing mitu*, red. B. Biskup, M. Fojutowski, Poznań 2015.

⁴³ Por. *Leksykon pojęć politologicznych...*, s. 259.

⁴⁴ Por. A. Finlayson, *Rethinking Political Communication*, „The Political Quarterly” 2019, vol. 90, nr S1, s. 77–78.

⁴⁵ Są one spójne pod względem nazewnictwa z etapami doradztwa politycznego, które autor wyróżnił w innym opracowaniu. Szerzej: B. Biskup, *Rozwój doradztwa poli-*

1. Okres pierwszych doświadczeń marketingowych.
2. Okres nadrabiania strat.
3. Okres kampanii permanentnej.
4. Okres zmediatyzowanego soft-populizmu.

Okres pierwszych doświadczeń marketingowych, przypadający na lata 1990–1994, charakteryzował się stosowaniem podstawowych technik marketingowych, intensywnym użyciem reklamy bezpośredniej, niskim stopniem wykorzystania metod doboru grup docelowych w komunikacji oraz prowadzeniem kampanii masowych, zarówno w wymiarze wykorzystania członków partii politycznych i ich sympatyków, jak i produkcji materiałów wyborczych. Za tą masową produkcją nie podążało jednak dobre spożytkowanie możliwości, jakie dawały media masowe, a w szczególności telewizja. Chociaż była ona wtedy bardzo popularna i miała duży wpływ na opinię publiczną, spoty i audycje wyborcze prezentowane w tamtych latach nie miały potencjału perswazyjnego ani pomysłowości. Można zatem stwierdzić, że w omawianym okresie nie wykorzystano szans, jakie dawało komunikowanie masowe. Wykorzystanie w kampanii członków i sympatyków partii politycznej przypominało zaś „pospolite ruszenie”. Każdy robił to, co mógł i potrafił, w większości przy małej koordynacji ze strony central partyjnych i przy dużej decentralizacji działań wyborczych. Do tego przenoszono na grunt polski różne doświadczenia kampanii zachodnioeuropejskich i amerykańskich, ale niekoniecznie z dobrym skutkiem⁴⁶. Również system medialny w Polsce był wówczas nieuporządkowany, następowały wielkie zmiany własnościowe, tytuły prasowe przejęte po Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej przechodziły w ręce prywatnych właścicieli lub np. związków zawodowych. Natomiast rolę dziennikarzy w komunikacji politycznej należy uznać w tamtym okresie, z małymi wyjątkami, za neutralną, bezstronnie opisującą panującą rzeczywistość polityczną. To wszystko potęgowało wrażenie chaosu i „skoku na głęboką

tycznego w Polsce [w:] *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii wyborczych*, red. K. Churska-Nowak, S. Drobczyński, Poznań 2010.

⁴⁶ Przykładem może być tutaj kampania Kongresu Liberalno-Demokratycznego z 1993 r., kiedy to w dobie głębokiego kryzysu ekonomicznego i zubożenia polskich gospodarstw domowych partia ta, wzorem kampanii amerykańskich z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, organizowała barwne parady, festyny i wiece wyborcze okraszone występami orkiestr dętych.

wodę” po latach braku pluralistycznego i demokratycznego rysu w komunikacji politycznej.

Okres nadrabiania strat, przypadający na lata 1995–2003, to czas intensywnego zdobywania doświadczeń i kompetencji płynących głównie z Zachodu. W komunikacji politycznej obserwowaliśmy wzrost znaczenia, a wreszcie wiodącą rolę mediów masowych, bez których żadne ważniejsze formy komunikowania politycznego nie mogły istnieć. Nic nie działało się bez udziału dużych tytułów prasowych lub stacji telewizyjnych. One też odegrały istotną rolę w przeprowadzaniu zmian politycznych. Nastąpiło również dostosowanie technik marketingu politycznego do polskich warunków. Zachodnie pomysły nie były już tylko bezrefleksyjnie przenoszone, ale skutecznie modyfikowane na rodzimym rynku politycznym. Dotyczy to zarówno użycia mediów masowych, jak i innych technik komunikacji politycznej. W tym okresie wzrosła rola reklamy zewnętrznej kosztem reklamy bezpośredniej. Zapewniało to dużą widoczność kandydatów (szczególnie w wyborach prezydenckich) w przestrzeniach otwartych i miejskich, potęgując wrażenie masowości i znacząco zwiększając rozpoznawalność. Ten okres charakteryzowało też częstsze korzystanie z usług zagranicznych doradców politycznych oraz powstawanie polskiego rynku doradców, z kształcącymi się ciągle rodzimymi specjalistami. Podawany jako pionierski przykład Jacques’a Sequeli i jego udziału w kampanii wyborczej Aleksandra Kwaśniewskiego w 1995 r. znalazł wielu naśladowców, którzy chętnie byli zapraszani do obserwacji kampanii zagranicznych, ucząc się zarówno w Polsce, jak i w krajach ustabilizowanej demokracji. Nie bez wpływu na komunikację polityczną pozostawało kształtowanie się w tym okresie „nowego ładu medialnego”, czyli łączenie się mediów w duże koncerny, posiadające kilka tytułów prasowych na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym, rozrost koncernów telewizyjnych czy wreszcie powstanie telewizji informacyjnych nadających 24 godziny na dobę, takich jak TVN 24, TVP Info i Polsat News. Wreszcie na ten okres przypadają pierwsze doświadczenia z badaniami rynku wyborczego, które w kolejnych okresach staną się standardem postępowania w komunikacji politycznej. Próby te podejmowane były przez różne partie polityczne i ośrodki badawcze, które później starały się przekuć ich wyniki na strategię wyborcze.

Okres kampanii permanentnej, który umownie można lokować w latach 2004–2014, charakteryzuje się następującymi cechami. Badania rynku wyborczego i opinii publicznej odgrywają w planowaniu komunikacji politycznej

jedną z głównych ról. Ich techniki stają się coraz bardziej zaawansowane, a partie parlamentarne, szczególnie te posiadające największe subwencje, takie jak Platforma Obywatelska i Prawo i Sprawiedliwość, wykonują je prawie codziennie, badając zarówno stosunek do najważniejszych kwestii wyborczych, jak i konsultując na bieżąco podejmowanie decyzji politycznych⁴⁷. Prowadzone są również na szeroką skalę badania segmentacyjne, które dają szczegółowy obraz wyborców na poziomie segmentów socjodemograficznych. W sferze medialnej następuje wzrost popularności nowych mediów, w tym szczególnie mediów społecznościowych, co prowadzi do zrównania ich wykorzystania w komunikacji politycznej z mediami masowymi. Upowszechnienie mediów społecznościowych powoduje jednocześnie indywidualizację docierania do wyborców, którzy *de facto* mogą z każdym politykiem wejść w osobisty kontakt w tych mediach. Wiąże się to z koniecznością indywidualizowania przekazu i prowadzenia go na wielu płaszczyznach. To z kolei rodzi pewne problemy z zachowaniem spójności przekazu i działań, na co partie polityczne reagują większą kontrolą wystąpień medialnych swoich członków oraz podsuwaniem im obowiązującej narracji w formie „przekazów dnia”⁴⁸. Widoczna jest również dalsza profesjonalizacja działań kampanijnych i komunikacyjnych, szczególnie na poziomie centralnym, gdzie zdążyło się wykształcić spore grono specjalistów w zakresie komunikacji politycznej i badania opinii publicznej zarówno w samych partiach politycznych, jak i w podmiotach zewnętrznych. W tym czasie dużego znaczenia zaczyna nabierać polaryzacja na polskiej scenie politycznej, szczególnie między największymi ówczesnie i konkurującymi ze sobą bezpośrednio partiami, jakimi były Platforma Obywatelska i Prawo i Sprawiedliwość. Polaryzacja prowadzi w efekcie do powstania dwóch wrogich obozów, nie tylko w polityce, ale też w części społeczeństwa⁴⁹. Okres kampanii permanentnej to również początki polaryzacji

⁴⁷ Zwykle najwięcej badań zleca partia będąca u władzy. Wynika to stąd, że dysponuje ona największymi środkami finansowymi na badania, pochodzącymi nie tylko ze źródeł partyjnych, ale też innych, związanych ze sprawowaniem władzy.

⁴⁸ Są to komunikaty prezentujące stanowisko danego podmiotu politycznego w konkretnych sprawach, które politycy tego ugrupowania mają przedstawiać publicznie.

⁴⁹ Sprzyjają temu również okoliczności obiektywne i ich interpretacje, na przykład katastrofa prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem w 2010 r., która stanowiła jedną z głównych osi podziału.

mediów, które w części starają się popierać poglądy polityczne prezentowane przez ugrupowania polityczne. Wiąże się to ze zmianami własnościowymi w mediach, ich koncentracją, spadkiem czytelnictwa prasy drukowanej i pauperyzacją środowiska dziennikarskiego. Występuje również duży problem z oddzieleniem informacji od komentarza, a niektórzy dziennikarze zaczynają wręcz włączać się w działania o charakterze politycznym.

Okres zmediatyzowanego soft-populizmu, trwający od 2016 r. do dziś, charakteryzuje się przede wszystkim nasileniem polaryzacji politycznej i medialnej. Podział polityczny i społeczny na dwa obozy, chociaż dotyczy głównie osób zainteresowanych życiem politycznym, wpływa na całe społeczeństwo i jego postrzeganie polityki. Wraz z objęciem rządów przez Prawo i Sprawiedliwość jest to już podział na dwa „obozy” – rządzący i opozycyjny, co pogłębiają decyzje polityczne i okołopolityczne dotyczące spraw kontrowersyjnych, takich jak aborcja, kwestie mniejszości seksualnych, ochrona praw zwierząt, reforma sądownictwa itp. Jednocześnie następuje dalsza polaryzacja mediów, upartyjnienie telewizji publicznej oraz z drugiej strony również przekazów niektórych nadawców komercyjnych. W istocie większość mediów i pracujących w nich dziennikarzy opowiada się jasno po jednej ze stron sporu politycznego, a osoby, które nie chcą ulec temu podziałowi i pragną zachować obiektywizm, nazywane są pogardliwie „symetrystami”. Ogromna rola mediatyzacji w tym okresie przejawia się przede wszystkim w przekazach stacji telewizyjnych oraz mediów społecznościowych, które stają się wręcz kreatorem rzeczywistości politycznej, niekiedy nawet zastępując w tym polityków. Podstawą kształtowania decyzji politycznych stają się badania opinii publicznej, co można określić mianem soft-populizmu. Działacze każdej partii politycznej deklarują, że postępują tak, bo „słuchają Polaków” i nie zrobią niczego, czego Polacy by nie chcieli. Skutkiem tego programy partii politycznych prawie przestają się liczyć, zaś nowe ugrupowania polityczne nie deklarują właściwie żadnych konkretnych postulatów programowych poza ogólnymi hasłami. Następuje również komercjalizacja profesjonalizacji polityki, czyli urynkowanie procesów doradczych, zwłaszcza w sferze badań opinii publicznej i codziennego doradztwa politycznego. Powstają firmy i organizacje w sposób profesjonalny organizujące bieżące doradztwo polityczne i tym samym wpływające na rzeczywistość polityczną i podejmowanie

bieżących decyzji politycznych. Komunikacja polityczna staje się coraz bardziej profesjonalizowana, i to nie tylko na poziomie centralnym, ale również w większym stopniu na szczeblu samorządowym.

Omówione tu ujęcie przeobrażeń komunikacji politycznej po 1989 r. w Polsce jest oczywiście pewną propozycją do dyskusji, sformułowaną na podstawie doświadczeń i badań prowadzonych przez ostatnie 30 lat. Ponieważ przeobrażenia te mają charakter dynamiczny, ale również bardzo szybki jak na procesy społeczne i polityczne, będziemy mieli do czynienia z pewnością z ich dalszą ewolucją, rozwojem niektórych cech i zjawisk, a zanikiem innych. Szybkość tych przemian można wiązać z błyskawicznym dostosowywaniem się polskiej komunikacji politycznej do zjawisk w całym demokratycznym świecie oraz z utrzymaniem tej obecności w kontekście globalizacji. Podobne zjawiska, w różnym stopniu natężenia, zachodzą w innych państwach Europy i Ameryki Północnej, Polska nie jest tu wyjątkiem.

W komunikacji politycznej ważna jest również specyfika danego kraju, jego tradycje, historia i kultura polityczna, przez co każdy kraj w tym kontekście może być traktowany w dużym stopniu indywidualnie. Z tym większą uwagą należy te procesy obserwować i badać, mimo oczywistych trudności metodologicznych, które pojawiają się zwykle w badaniu procesów *in vivo*.

Źródła i literatura

- Annusewicz O., *Funkcje komunikowania politycznego w Internecie* [w:] *Rozumienia polityki*, red. J. Zaleśny, J. Błuszkowski, „Studia Politologiczne”, vol. 14, Warszawa 2009.
- Bennett W. L., Pfetsch B., *Rethinking Political Communication in a Time of Disrupted Public Spheres*, „Journal of Communication” 2018, vol. 68, nr 2.
- Biskup B., *Mityczny marketing polityczny. Pomiedzy profesjonalizacją a utudą* [w:] *Mit marketingu. Marketing mitu*, red. B. Biskup, M. Fojutowski, Poznań 2015.
- Biskup B., *Prowadzenie kampanii permanentnej w Polsce. Uwagi na temat zjawiska i wykorzystywanych narzędzi*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 24.
- Biskup B., *Rozwój doradztwa politycznego w Polsce* [w:] *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii wyborczych*, red. K. Churska-Nowak, S. Drobczyński, Poznań 2010.
- Blumler J.G., Kavanagh D., *The Third Age of Political Communication. Influences and features*, „Political Communication” 1999, vol. 16 (3).
- Bodys M., *Rola mediów społecznościowych w komunikacji partii politycznych i podejmowaniu decyzji wyborczych przez ich wyborców*, „Political Preferences” 2016, nr 12.

- Bowman K., *Polling to Campaign and to Govern* [w:] *The Permanent Campaign and Its Future*, red. N.J. Ornstein, T.E. Mann, Washington 2000.
- Denton R.E., Woodward G.C., *Political Communication in America*, New York 1990.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007.
- Dobek-Ostrowska B., *Miejsce i rola mediów masowych w systemach demokratycznych* [w:] *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2003.
- Finlayson A., *Rethinking Political Communication*, "The Political Quarterly" 2019, vol. 90, nr S1.
- Garlicki J., *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16.
- Goban-Klas T., *Przesunięcie centrum władzy. Media jako pierwsza siła systemu politycznego* [w:] *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, Rzeszów 2005.
- Hess A., *Spółeczni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce*, Kraków 2013.
- Hess A., Szymańska A., *Pomost medialny. Międzynarodowa komunikacja polityczna na przykładzie relacji polsko-niemieckich*, Kraków 2009.
- Holtz-Bacha C., *Proffesionalization of Political Communication*, "Journal of Political Marketing" 2002, nr 1.
- Karvonen L., *The Personalisation of Politics. A Study of Parliamentary Democracies*, Colchester 2010.
- Lees-Marshment J., *Political Marketing and British Political Parties*, Third Edition 2019.
- Leksykon pojęć politologicznych*, M. Karwat, J. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
- Lock A., Harris P., *Political Marketing – Vive la difference!*, "European Journal of Marketing" 1996, no. 30(10/11).
- Marshall D.P., *Celebrity and Power: Fame in Contemporary Culture*, Minneapolis 1997.
- Mazur M., *Marketing polityczny. Wyczerpujący przegląd technik i metod stosowanych w kampanii wyborczej*, Warszawa 2002.
- Mazur M., *Polityka z twarzą. Personalizacja parlamentarnych kampanii wyborczych w Polsce w latach 1993–2011*, Katowice 2014.
- McCarty N., Poole K.T., Rosenthal H., *Polarized America. The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge–London 2006.
- McNair B., *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1998.
- Negrine R., *Politics and the Mass Media in Britain*, London 1994.
- Newman B.I., *Handbook of Political Marketing*, London 1999.
- Palonen E., *Political polarisation and populism in contemporary Hungary*, "Parliamentary Affairs" 2006, vol. 62, nr 2.
- Papathanasopoulos S., Negrine R., Mancini P., Holtz-Bacha C., *Political Communication in the Era of Proffesionalization* [w:] *The Proffesionalization of Political Communication*, red. S. Papathanasopoulos, R. Negrine, P. Mancini, C. Holtz-Bacha, Bristol–Chicago 2007.
- Piontek D., *Komunikowanie polityczne i kultura popularna*, Poznań 2011.

Piontek D., *Tabloidyżacja dyskursu politycznego w Polsce na przykładzie programów informacyjnych. Uwagi metodologiczne*, „e-Politikon” 2013, nr 11.

Populizm w komunikacji politycznej, „e-Politikon” 2017, nr 24.

Posytek M., *Nowe oblicze polityki w mediach – tabloidyżacja, infotainment, politainment i kreowanie faktów*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, nr 2(13).

Sartori G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Wivenhoe Park 2005.

Szulz W., *Komunikacja polityczna*, Kraków 2006.

de Vreese C. H., Esser F., Aalberg T., Reinemann C., Staney J., *Populism as an Expression of Political Communication Content and Style. A New Perspective*, „The International Journal of Press/Politics” 2018, t. 23(4).

Wielgosz Ł., *Trzy ujęcia polaryzacji politycznej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28.

Transformation of the forms of political communication in post- 1989 Poland

Summary

The aim of this article is to show how political communication transforming and evolving during last over 30 years. General trends and phenomena presented in the article are political marketing and its usage, mediatization of politics, permanent campaign, professionalization of politics, personalization, tabloidization, celebritization and many others. Author shows four periods of development of political communication in contemporary Poland as a part of world's political communication.

Key words: political communication, political marketing, mediatization, permanent campaign

Agnieszka Hess

Uniwersytet Jagielloński

Organizacje pozarządowe w dyskursie parlamentarnym 1989–2019

Wprowadzenie

Procesy legislacyjne i ich efekty w postaci dokumentów prawnych wyznaczają ramy funkcjonowania i współpracy instytucji działających w państwie. Posiedzenia parlamentarne mają różny przebieg, są w mniejszym lub w większym zakresie komentowane przez uczestników debaty publicznej, towarzyszą im różne nastroje społeczne, wyrażane w różnych formach. Analizując rozwój organizacji pozarządowych w Polsce, warto przyjrzeć się pracom parlamentarnym w aspekcie przebiegu procesów legislacyjnych dotyczących spraw trzeciego sektora podejmowanych w trakcie posiedzeń, proponowanych i przyjętych rozwiązań, ale także pod kątem języka komunikacji i wyrażanych emocji. Ważne jest z jednej strony uchwycenie konkretnych momentów i przedziałów czasowych, w których z natężoną częstotliwością mówiono o organizacjach pozarządowych w salach i komisjach obu izb parlamentu, z drugiej zaś zaobserwowanie cech dyskursu polityków dotyczącego instytucji obywatelskich (sprawdzenie, kiedy, w jakim znaczeniu i kontekście temat został wprowadzony do dyskursu parlamentarnego, a następnie kiedy, w jaki sposób i w jakim kontekście oraz przez których aktorów – uczestników debat parlamentarnych – był podejmowany). Rozważania te stanowią część analizy procesu kształtowania ram funkcjonowania i ewolucji trzeciego sektora w Polsce w kontekście rozwoju instytucji demokracji uczestniczącej w III RP.

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały fragmentaryczne wyniki badań korpusowych, które polegały na analizie obecności, frekwencji i sposobu definiowania terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym w latach 1989–2019. Materiał badawczy stanowiły tran-

skrypcje posiedzeń plenarnych obu izb parlamentu, komisji Sejmu i Senatu, interpelacji i zapytań poselskich stanowiących część Korpusu Dyskursu Parlamentarnego (Ogrodniczuk 2018)¹. Celem rozdziału jest wskazanie okresów i zmienności natężenia dyskusji dotyczących organizacji pozarządowych w pracach Sejmu i Senatu oraz pokazanie procesu zakorzenienia i operacjonalizacji tego pojęcia w dyskursie decydentów politycznych. W badaniach wykorzystano techniki językoznawstwa korpusowego. Posłużono się internetowymi narzędziami lingwistyki komputerowej, które są udostępniane użytkownikom w ramach infrastruktury naukowej CLARIN-PL (CLARIN, 2022)².

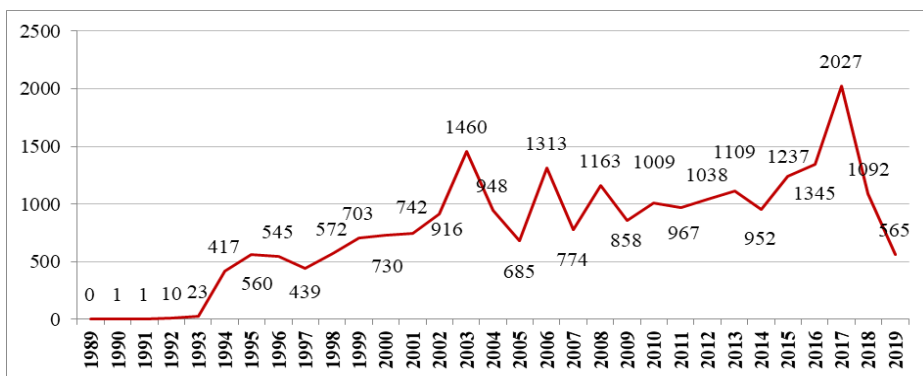
Instytucjonalizacja

Analizę częstotliwości, natężenia i zmienności występowania terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym zrealizowano przy użyciu wyszukiwarki Korpusu Dyskursu Parlamentarnego (KOP), narzędzia, które umożliwia przeszukiwanie tego zasobu według określonych słów kluczowych. Wykorzystuje ono sentencje zapisane w postaci lematów, czyli słów sprowadzonych do ich podstawowych form, dzięki czemu wyniki obejmują wszystkie odmiany terminu (KDP 2021).

Badaniu poddane zostały wszystkie dokumenty (z posiedzeń plenarnych obu izb, komisji Sejmu i Senatu, interpelacji poselskich, pytań i odpowiedzi) dostępne w Korpusie Dyskursu Parlamentarnego z lat 1989–2019 (datę początkową badań stanowiło pierwsze posiedzenie Sejmu po wyborach czerwcowych – 4 lipca 1989, a końcową ostatnie posiedzenie Sejmu VIII kadencji – 11 listopada 2019) pod kątem częstotliwości występowania w nim terminu „organizacja pozarządowa”.

¹ Korpus powstał w Zespole Inżynierii Lingwistycznej Instytutu Podstaw Informatyki PAN. Jego pomysłodawcą był prof. Maciej Ogrodniczuk, który nadal koordynuje prace nad aktualizacją i modernizacją zbioru. KDP zawiera dokumenty z okresu ponad stu lat, od 1919 r. Zbiór liczył na koniec 2020 r. ponad 300 milionów słów i zawierał ponad 340 tysięcy dokumentów (Ogrodniczuk, Nitoń 2020).

² W badaniach wykorzystano narzędzia Topic (Walkowiak 2017) i TermoPL (Marciniak, Mykowiecka, Rychlik 2019).



Wykres 1. Liczba wystąpień pojęcia „organizacja pozarządowa” w latach 1989–2019

Źródło: zestawienie własne na podstawie badań Korpusu Dyskursu Parlamentarnego z zastosowaniem narzędzia do wyszukiwania słów kluczowych (KDP 2021).

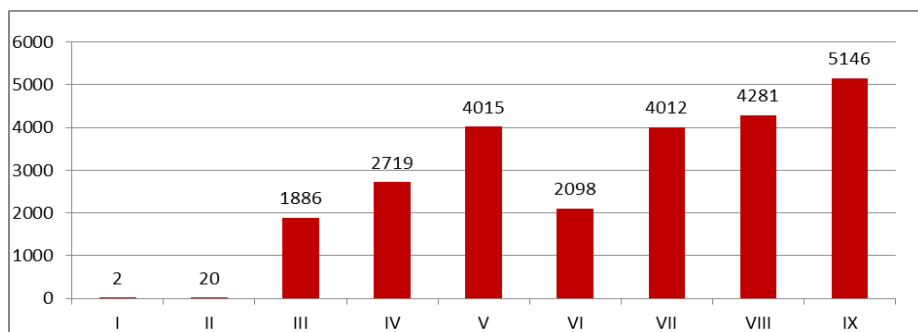
W analizowanym zbiorze dokumentów odnaleziono 36 740 wystąpień tego terminu, z czego 24 249 przypadków jego użycia zanotowano w wystąpieniach w trakcie posiedzeń plenarnych i w komisjach Sejmu i Senatu (zob. wykres 1). Dla porównania inne pojęcia, którymi określa się w dokumentach prawnych instytucje obywatelskie oraz instytucjonalną współpracę między sektorem administracji publicznej i sektorem pozarządowym, były używane przez posłów, senatorów oraz innych uczestników prac parlamentarnych o wiele rzadziej. Przykładowo termin „organizacja pożytku” pojawił się w badanym zasobie 8374 razy, a „dialog obywatelski” jedynie 158 razy.

Po transformacji systemowej, której częścią było przywrócenie dwuizbowości parlamentu, po raz pierwszy – w 1990 r. – o „organizacjach pozarządowych” jako o grupach samopomocowych mówiła na forum Senatu Zofia Kuratowska – lekarka, działaczka społeczna, członkini „Solidarności”. Senator podkreślała wspomagającą wobec instytucji państwa rolę organizacji pozarządowych zajmujących się pracą socjalną i działalnością charytatywną. Zwracała uwagę na znaczenie tego typu organizacji w obszarze polityki społecznej zarówno na poziomie państwa, jak i na arenie międzynarodowej (KDP 2021).

W sejmie kontraktowym (1989–1991) pojęcie to zostało po raz pierwszy użyte w trakcie 57. posiedzenia plenarnego 2 lutego 1991 r. Poseł Radosław Gawlik, ekolog, który startował w wyborach z list „Solidarności”, z jednej strony zwrócił uwagę na znaczenie sformalizowanych i niesformalizowa-

nych inicjatyw obywatelskich w sferze ochrony środowiska, z drugiej zaś ubolewał nad tym, że „nie udało się pobudzić i rozwinąć działalności obywateli, grup i organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska” (kdp.nlp.ipipan.waw.pl, 2021).

Przyglądając się wynikom częstotliwości pojawiania się terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym III RP, można zaobserwować kilka wyraźnych skoków natężenia jego występowania. Wystąpiły one w następujących latach: 1995/1996, 1999, 2003, 2006, 2008, 2010, 2013, 2017. W okresie 1991–2003 systematycznie rosła frekwencja tego pojęcia w wystąpieniach mówców biorących udział w posiedzeniach plenarnych obu izb i komisji. Można to przypisać próbom standaryzowania współpracy międzysektorowej podjętym przez państwo po transformacji ustrojowej. Pierwsze kompleksowe projekty dotyczące wyznaczenia ram wzajemnych relacji między administracją publiczną a trzecim sektorem pojawiły się w połowie II kadencji Sejmu (1993–1997), w którym przewagę miały ugrupowania lewicowe, sięgające korzeniami okresu PRL (Dudek 2013).



Wykres 2. Liczba wystąpień terminu „organizacja pozarządowa” w podziale na kadencje

Źródło: zestawienie własne podstawie badań Korpusu Dyskursu Parlamentarnego z zastosowaniem narzędzia do wyszukiwania słów kluczowych (KDP 2021). W zestawieniach w podziale na kadencje nie uwzględniano danych dotyczących interpelacji poselskich, pytań i odpowiedzi.

Wyraźny wzrost frekwencji występowania terminu „organizacja pozarządowa” nastąpił w kadencji Sejmu i Senatu 1993–1997 (zob. wykres 2). W 1995 r., w którym odnotowano skok natężenia użycia tego terminu w wystąpieniach parlamentarzystów (zob. wykres 1), Ministerstwo Finansów przy-

gotowało projekt nowelizacji ustawy o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r. (DzU nr 46, poz. 203 z późn. zm.). Zakładał on między innymi całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje i opodatkowanie darowizn na ich rzecz. Propozycje te spotkały się z wyraźnym sprzeciwem organizacji pozarządowych, które starały się nagłośnić sprawę trzeciego sektora i uświadomić opinii publicznej, jak ważna jest możliwość pozyskiwania środków finansowych na aktywność obywatelską z różnych źródeł³. Starania organizacji znalazły wsparcie w wyższej izbie parlamentu. W 1995 r. Senat zorganizował konferencję zatytułowaną „Budowa Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce – rola organizacji pozarządowych”, w trakcie której podkreślono znaczenie III sektora dla procesu demokratyzacji. Z kolei w 1996 r. Jerzy Hausner (wtedy szef zespołu doradców w rządzie Włodzimierza Cimoszewicza, 1996–1997) przedstawił w Sejmie projekt ustawy o działalności pożytku publicznego, który stanowił pierwszą inicjatywę na rzecz stworzenia aktu prawnego regulującego stosunki między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

Wzmożona częstotliwość występowania pojęcia „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym kadencji Sejmu 1997–2001, w którym większość miały środowiska postsolidarnościowe, wynikała m.in. z tego, że przyjęta w listopadzie 1998 r. ustawa o finansach publicznych (DzU 1998, nr 155, poz. 1014) definiowała pojęcie dotacji publicznej oraz zasady przekazywania środków publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Rozwiązania w niej przyjęte uniemożliwiały zlecanie zadań publicznych podmiotom pozarządowym, co było krytykowane przez znaczną część środowiska organizacji obywatelskich. Sektor apelował w tym okresie o uruchomienie prac nad dodatkową, tzw. piątą reformą ustrojową dotyczącą uspołecznienia państwa⁴. Na początku 1999 r. rząd Jerzego Buzka przekazał do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych projekt ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, który – choć stał się przedmiotem dyskusji w komisjach – nie został zgłoszony pod obrady Sejmu przed wyborami.

³ Stowarzyszenie Forum Inicjatyw Obywatelskich oraz Forum Fundacji Polskich zorganizowały w tym celu szeroko zakrojoną kampanię społeczną.

⁴ Rząd Jerzego Buzka opracowywał i wprowadzał tzw. program czterech reform: oświatowej, emerytalnej, administracyjnej i zdrowotnej.

W 2001 r. kolejny raz zmienił się układ sił w parlamencie. Wybory wygrała lewica. Premierem koalicyjnego rządu SLD-UP został Leszek Miller, który powołał na ministra pracy i polityki społecznej, a następnie wicepremiera i ministra gospodarki Jerzego Hausnera. Minister wszedł do rządu z przygotowanym programem reform legislacyjnych zmierzających do uchwalenia ustaw regulujących współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną, przede wszystkim rządową. Powrócił tym samym do projektu przygotowania i uchwalenia jednej ustawy o działalności pożytku publicznego regulującej całość spraw III sektora. W strukturach rządowych powstały instytucje zajmujące się współpracą z organizacjami trzeciego sektora. W okresie tym wpływ organizacji pozarządowych na administrację publiczną wyraźnie wzrósł (Rymsza 2007). Z jednej strony, był to efekt sprzyjającej polityki rządu wobec uregulowania zasad i warunków współpracy międzysektorowej, z drugiej zaś wynik działań integracyjno-mobilizujących sektora pozarządowego oraz systematycznego wywierania nacisku na władzę w kierunku wprowadzenia zmian proobywatelskich w państwie.

Rok 2003 był drugim w kolejności pod względem liczby wystąpień terminu „organizacja pozarządowa” (1460 razy, zob. wykres 1) w dyskursie parlamentarnym w okresie 30 lat od zmiany systemowej. Sektor pozarządowy wielokrotnie stawał się przedmiotem obrad posłów i senatorów, co miało związek z procedurami uchwalania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sejm przyjął ją w głosowaniu 23 kwietnia 2003 r. Dokument ten pozostaje najważniejszym aktem prawnym, który zawiera kompleksowe uregulowania dotyczące zasad i mechanizmów funkcjonowania organizacji trzeciego sektora. Przyjęto w nim rozwiązania i instrumenty działania, które w momencie jego powstania stworzyły podstawy do budowania bardziej partnerskich relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną (DzU 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Wyniki prezentowanych badań wyraźnie pokazują, że w V kadencji Sejmu i VI kadencji Senatu, kiedy uchwalono ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, nastąpił wyraźny wzrost frekwencji terminu „organizacja pozarządowa” w przemówieniach i głosach w dyskusjach parlamentarnych – z 2719 wystąpień terminu w IV/V kadencji do 4015 w V/VI kadencji. W kolejnych trzech kadencjach frekwencja analizowanego wyrażenia była porównywalna do tej liczby: w skróconej o połowę VI kadencji Sejmu i VII Senatu

(19.10.2005–4.11.2007) osiągnęła 2098 wystąpień, w kolejnej (2007–2011) niemal tyle samo, bo pojęcie „organizacja pozarządowa” użyte zostało 4012 razy, a w latach 2011–2015 nieznacznie wzrosło – wystąpiło 4218 razy.

Czynnikami, które wywarły zasadniczy wpływ na kierunek zmian instytucjonalnych dotyczących miejsca i roli organizacji pozarządowych w państwie bezpośrednio przed i po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, były pakiet programów przedakcesyjnych i integracja Polski z UE. W pierwszych latach XXI wieku w polskiej debacie o kierunkach rozwoju demokracji coraz częściej odwoływano się do europejskiej idei dialogu obywatelskiego. Podkreślano konieczność przyjęcia szerokiej formuły kontaktów obywateli z władzą – formuły obejmującej oprócz związków zawodowych i organizacji pracodawców, które po 1989 r. stały się tradycyjnymi partnerami społecznymi uczestniczącymi w konsultacjach z władzą, także organizacje pozarządowe. Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyspieszyła wdrażanie instytucjonalnych rozwiązań oraz zmianę reguł współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w kierunku partnerstwa.

Wyraźne skoki częstotliwości występowania terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym były podyktowane pracami nad dokumentami przystosowującymi polskie prawo do standardów propartykypacyjnych UE. Na początku 2006 r. do polskiego systemu prawnego wprowadzona została spółdzielnia socjalna – jako jeden z instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i podmiot sprzyjający spójności społecznej w tych obszarach marginalizacji, z którymi nie radzi sobie administracja publiczna (DzU poz. 651 z późn. zm.)⁵. Podstawowym celem spółdzielni socjalnych stało się aktywne podejście do pomagania bezrobotnym (reintegracja zawodowa) poprzez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków. Wcześniej taką właśnie formę wspierania osób w trudnej sytuacji stosowało środowisko organizacji pozarządowych skupione w Ogólnopolskim Związku Organizacji na rzecz Zatrudnienia Socjalnego (Kożuch, Książek 2014).

W wyniku wyborów z 2007 r. organizacje pozarządowe zyskały niespotykaną dotąd liczbę gremiów i przyjaznych parlamentarzystów, do których mo-

⁵ Możliwość tworzenia spółdzielni socjalnych pojawiła się w połowie 2004 r. wraz z nową ustawą dotyczącą przeciwdziałania bezrobociu, czyli ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU poz. 651, z późn. zm.).

gły zwracać się o wsparcie ich apeli o bardziej przychylną politykę wobec spraw III sektora. Przedstawiciele nowego rządu z jego premierem Donaldem Tuskiem na czele już w trakcie kampanii wyborczej deklarowali, że jednym z ich priorytetów jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Znalazło to wyraz w zapisach dokumentów o charakterze strategicznym, które zostały stworzone przez rząd lub jego agendy. Przykładami były: raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” przygotowany w 2008 roku przez Zespół Doradców Premiera czy „Strategia rozwoju kapitału społecznego”, która powstała w 2011 r. w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Hess 2013). W dokumentach tego typu upowszechniano ideę realizacji sprawnego państwa, odwołującą się do koncepcji demokracji uczestniczącej. Podkreślano w nich konieczność podniesienia poziomu partycypacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych, postulowano rozwijanie instrumentów pozwalających na bezpośrednie kontakty między obywatelami a władzą i rozwijanie mechanizmów umożliwiających dialog i komunikację. Skokowe wzrosty natężenia użycia terminu „organizacja pozarządowa” w wystąpieniach parlamentarnych w 2008, 2010 i 2013 r. związane były m.in. z pracami w komisjach i uchwalaniem przez Sejm ustaw wprowadzających nowe lub zmieniających dotychczasowe reguły współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym.

Istotne znaczenie dla przebiegu prac parlamentarnych miało m.in. powołanie Parlamentarnego Zespołu ds. Dialogu Obywatelskiego oraz podkomisji ds. organizacji pozarządowych⁶. Przykładem oznaki zainteresowania polityków problemami organizacji pozarządowych było powołanie – w styczniu 2008 r. – nadzwyczajnej komisji sejmowej „Przyjazne Państwo” z Januszem Palikotem (PO) jako przewodniczącym. Jej deklarowanym celem była możliwie szybka likwidacja przeszkód instytucjonalnoprawnych w aktywności obywateli w różnych obszarach życia publicznego, zwłaszcza przedsiębiorczości (Makowski

⁶ O nastrojach środowiska pozarządowego po wyborach z 2007 r. może świadczyć fragment tekstu opublikowanego przez Grzegorza Makowskiego w styczniu 2008 r. w dziale „Publicystyka” na stronie ngo.pl: „Podkomisja, choć jest być może mniej prestiżową strukturą niż Parlamentarny Zespół ds. Dialogu Obywatelskiego, to jednak jej funkcjonowanie potencjalnie ma bardziej praktyczny wymiar i może zostać łatwiej przełożone na przykład na konkretne inicjatywy ustawodawcze. Nigdy dotąd problematyka organizacji pozarządowych nie znalazła odbicia w tak wielu konkretnych instytucjach parlamentarnych” (ngo.pl, 01.2008, dostęp: 2.02.2022).

2008). W 2008 r. wprowadzono także diskutowane w Sejmie zmiany dotyczące funkcjonowania mechanizmu 1% podatku przeznaczanego przez podatników na działalność organizacji pożytku publicznego⁷.

W marcu 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która zakończyła kilkuletnie prace nad modyfikacją przepisów wyjściowych z 2003 r. (DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.). Kluczową dla trzeciego sektora nowelizację poprzedziły badania dotyczące funkcjonowania ustawy, konsultacje społeczne, wysłuchania publiczne i dyskusje, w których uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych. Nowelizacja wprowadziła m.in. modyfikacje definicji organizacji pozarządowej, precyzując, że spółdzielnie socjalne oraz spółki prawa handlowego nimi nie są. Zreorganizowano i zwiększono katalog zadań publicznych, które administracja publiczna może zlecać podmiotom pozarządowym. Jednocześnie wzmocniono nadzór nad trzecim sektorem, m.in. rozbudowując obowiązki sprawozdawcze organizacji, zabezpieczając tym samym administrację przed utratą kontroli nad zadaniami zleconymi (Krajewska 2010). Wiele istotnych zmian wprowadzono również w zakresie współpracy międzysektorowej. Przede wszystkim nowelizacja usankcjonowała i ustanowiła działalność lokalnych i regionalnych rad działalności pożytku publicznego, zwiększając tym samym znaczenie partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Oprócz już wcześniej istniejących pojawiły się nowe formy współpracy, jak np. inicjatywa lokalna – czyli prowadzenie aktywności obywatelskiej na rzecz swojego środowiska, w ramach której samorządy (nie tylko gmin, ale również powiatów i województw) zyskały możliwość współdziałania z mieszkańcami zrzeszonymi w stowarzyszeniach. Wprowadzono także obligatoryjne konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych należących do sfery ich działania (Grotkowski 2011).

W 2013 r., w którym po raz kolejny zaobserwowano lekki skok frekwencji terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym III RP, pod obrady trafiły trzy istotne regulacje. Po pierwsze, zaczęto procedować kolejną

⁷ Zdecydowano o zmianie mechanizmu alokacji. Urzędy skarbowe zaczęły w 2008 r. przekazywać 1% wskazanym przez podatników organizacjom, co sprawiło, że przekazywanie pieniędzy na wyraźnie sprecyzowany cel lub konkretnego beneficjenta (bezpośrednie wpłaty na konto wybranej organizacji) stało się niemożliwe.

nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (DzU 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.). Głównym postulatem były zmiany w organizacji sposobu dystrybuowania środków pochodzących z odpisu od podatku dla osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Po drugie, do Sejmu trafił projekt nowej ustawy o zbiórkach publicznych, nad którym prace trwały bardzo długo i w które zaangażowani byli zarówno przedstawiciele organizacji pozarządowych, parlamentarzystów, jak i rządu. Chodziło o stworzenie przepisów przystających do współczesnych realiów organizowania zbiórek⁸. Po trzecie, parlament zajął się prezydenckimi poprawkami do ustawy regulującej zgromadzenia publiczne (DzU 1990, nr 51, poz. 297 z późn. zm.). Bronisław Komorowski zaproponował powrót do dyskusji o wprowadzeniu zakazu zakrywania twarzy przez demonstrantów podczas zgromadzeń, co próbowano przevorsować także przy wcześniejszej nowelizacji, już w 2011 roku (Świąćka 2013).

Od momentu uformowania się władzy Prawa i Sprawiedliwości (2015) istotnie zmieniała się sytuacja organizacji pozarządowych w Polsce. W trakcie pierwszej kadencji rządów PiS wprowadzono innowacje na płaszczyźnie legislacyjnej oraz w praktyce współpracy międzysektorowej. Zmiany objęły zarówno priorytety finansowe władz publicznych w zakresie przyjmowania i realizacji programów współpracy, jak i zasady funkcjonowania ciał opiniodawczo-doradczych (Arczewska, Dudkiewicz 2019). W 2017 r., w którym powstał Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego powołany na mocy ustawy z dnia 15 września 2017 (DzU 2017, poz. 1909), odnotowano najwyższą po 1989 r. częstotliwość wystąpienia terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym (zob. wykres 1). Wyrażenie to zostało użyte 5027 razy, a więc o ponad jedną trzecią razy więcej niż w roku 2003, w którym przyjęto tzw. konstytucję sektora pozarządowego (ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) oraz o ponad połowę częściej niż w 2010 r. (1009 razy), kiedy wprowadzono najbardziej obszerną jej nowelizację. Inicjatywa autorstwa wicepremiera i ministra Piotra Glińskiego dotycząca powołania Centrum i proponowanych przez rząd rozwiązań od początku budziła kontrowersje w środowiskach poza-

⁸ Zastąpienie mocno przestarzałej ustawy o zbiórkach publicznych z 1933 r. (Świąćka 2013)

rządowych oraz w kręgach opozycji parlamentarnej. Krytyka dotyczyła przede wszystkim scentralizowania administracji nad sektorem pozarządowym, ustanowienia nowej agencji podlegającej bezpośrednio premierowi i złożonej w większości z przedstawicieli rządu oraz nowych zasad przyznawania dotacji na działalność pozarządową (Arczewska, Dudkiewicz 2019). Mimo wielu sprzeciwów i apeli ze strony reprezentantów środowiska pozarządowego kierowanych do rządu (m.in. w liście otwartym do premier Beaty Szydło) oraz posłów i senatorów, a następnie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zaproponowane rozwiązania zostały przyjęte (Świącka 2018).

Operacjonalizacja

Pojęcie „organizacje pozarządowe”, czyli bezpośrednie tłumaczenie angielskiego terminu „non-governmental organisations”, które wraz z ideami społeczeństwa obywatelskiego przeszczepione zostało na grunt polski w końcu lat osiemdziesiątych, początkowo budziło kontrowersje w środowisku osób zaangażowanych w inicjowanie działalności obywatelskiej. Językowy podział na coś, co jest rządowe, i organizacje pozarządowe był krytykowany przez część aktywistów zaangażowanych w tworzenie regulacji dotyczących trzeciego sektora jako sztuczny i narzucający określoną ideologię (dychotomię, która sytuowała sformalizowane formy działalności obywatelskiej w opozycji – „poza” – do rządzących). Jako alternatywę proponowano używanie terminów „instytucje obywatelskie” lub „instytucje społeczne”, bardziej adekwatne według pomysłodawców do określania działalności obywateli, którzy gromadzą się wokół jakichś celów i próbują je realizować (Hess 2013).

Jak wynika z zasobów KDP, termin „organizacja pozarządowa” po raz pierwszy na sali sejmowej został użyty 23 października 1975 r. w trakcie 29. posiedzenia plenarnego Sejmu PRL przez posła Henryka Korotyńskiego – członka PZPR, dziennikarza (BIP 2021). Wypowiedź dotyczyła programu ograniczania zbrojeń, w której organizacje pozarządowe wymienione zostały w kontekście uczestników, reprezentantów interesów społecznych w dyskusji na temat ograniczenia zbrojeń w świecie. Kolejny raz pojęcie to

pojawia się w sprawozdaniu z 32. posiedzenia plenarnego Sejmu PRL z dnia 31 stycznia 1983 r. Poseł Janusz Stefanowicz, dziennikarz i politolog, działacz Stowarzyszenia „Pax”, wspomniał o znaczeniu organizacji pozarządowych funkcjonujących poza granicami kraju w kontekście polityki zagranicznej PRL.

Początek zakorzeniania się terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym III RP, jak wskazano w pierwszej części rozdziału, związany był zaś przede wszystkim z wystąpieniami posłów i senatorów, którzy równocześnie byli działaczami społecznymi. Zabierając głos na forach Sejmu i Senatu, odwoływali się oni do aktywności instytucji obywatelskich, podkreślali ich znaczenie, a także zwracali uwagę na słaby poziom społecznikostwa wśród obywateli.

W polskim prawie terminu „organizacja pozarządowa” użyto po raz pierwszy w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z 1997 r. (Arczewska 2008), a ustawa regulująca funkcjonowanie organizacji pozarządowych i wolontariatu z dnia 24 kwietnia 2003 ostatecznie ugruntowała jego stosowanie (DzU 2003, nr 96, poz. 873).

Wyniki analizy dyskursu parlamentarnego z lat 1989–2019, w których uwzględniono kwestie zastosowania języka wypowiedzi⁹, wskazują, że termin „organizacja pozarządowa” jest stosowany w dyskursie parlamentarnym zgodnie z jego znaczeniem, ale raczej w wąskim, zinstytucjonalizowanym ujęciu, które nie uwzględnia roli tych podmiotów jako struktur pośredniczących. Świadczą o tym wygenerowane z badanego zasobu KDP zbiory semantycznie spójnych słów, w których dominującym wyrazem jest „organizacja” (zob. ryc. 1–3).

⁹ W prezentowanej analizie dyskursu parlamentarnego uwzględniono kwestie języka, czyli sposoby definiowania, opisywania i przedstawiania spraw trzeciego sektora w wypowiedziach uczestników prac parlamentarnych. Celem było określenie ram interpretacyjnych i tematycznych, w których ujmowano organizacje pozarządowe w dyskursie parlamentarnym. W badaniach zastosowano metodę modelowania tematycznego (ang. *topic modeling*), która opiera się na wykorzystaniu algorytmów do określenia i zobrazowania struktury tematów poruszanych w ramach większych zbiorów tekstowych. *Topic modeling* znajduje zestawy słów, które występują i tworzą spójne semantycznie zbiory – tematy (Walkowiak 2021).



Ryc. 1. Zbiory semantycznie spójnych wyrazów z dominującym wyrazem organizacja

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych wygenerowanych z KDP przy użyciu narzędzia *Topic* (TOPIC 2021), udostępnianego w ramach infrastruktury CLARIN PL (CLARIN 2022).

Przed wszystkim leksemy „organizacja”, „pozarządowy”, „pożytek”, „działalność” współwystępują ze sobą w każdym z nich. Z jednej strony zbiory te składają się z wyrazów, które dobrze opisują strukturę i formy działalności trzeciego sektora. Po pierwsze, znalazły się w nich elementy określające formy instytucjonalne organizacji, takie jak: stowarzyszenie, fundacja, trzeci sektor. Po drugie, powtarzają się w nich słowa związane z instytucjami i formami aktywności trzeciego sektora (np. status, wolontariusz, wolontariat, centrum, rada, inicjatywa), a także odnoszące się do współpracy międzysektorowej (np. administracja, realizacja, program, zadanie). Po trzecie, wśród elementów zbiorów występują wyrazy związane z finansowaniem i pozyskiwaniem środków na działalność statutową organizacji (np. konkurs, oferta, %). Z drugiej strony słabo reprezentowane są w tych zbiorach wyrazy odnoszące się do funkcji pośredniczącej organizacji pozarządowych, które przejawiają się zarówno w świadczeniu usług społecznych (orientacja „do obywateli”), jak i w reprezentowaniu społeczeństwa wobec władzy publicznej (orientacja „od obywateli”).

Podsumowanie

Proces demokratyzacji systemu politycznego Polski w latach dziewięćdziesiątych zawierał postulat rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Dzwonczyk 2009). Aby go osiągnąć, konieczne było stworzenie sprzyjających warunków dla funkcjonowania instytucji skupiających aktywnych – chętnych do działania na rzecz wspólnego dobra – obywateli. Wymagało to zaangażowania różnych środowisk, co nie było łatwe. Ograniczenia w formowaniu się trzeciego sektora istniały bowiem zarówno po stronie instytucjonalnych i strukturalnych słabości państwa, jak i po stronie samoorganizującego się społeczeństwa (Hess 2014).

Znaczenie trzeciego sektora w procesach rządzenia wyraźnie rośnie na przestrzeni ostatnich 30 lat, chociaż prezentowane wyniki natężenia częstotliwości użycia wyrażenia „organizacja pozarządowa” na forum parlamentu wskazują, że władze dopiero po ponad dekadzie od transformacji systemowej dostrzegły instytucje obywatelskie. W pierwszych latach po zmianie ustroju brakowało legislacyjnych warunków kształtowania sektora pozarządowego (Arczewska 2008). Jednolite unormowanie rozwiązań organizacyjno-prawnych, standaryzujące funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz odnoszące się do zasad i form współpracy administracji publicznej z trzecim sekto-

rem, przyjęto dopiero w 2003 r. – w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W kadencji Sejmu i Senatu 2001–2005 – czyli w okresie zintensyfikowanych prac i uchwalenia tzw. konstytucji trzeciego sektora (jak nazywana jest często ustawa z 2003 r.) – nastąpił wyraźny skok frekwencji terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym, co przyczyniło się do zdefiniowania, zakorzenienia i upowszechnienia tego pojęcia w sferze publicznej.

Czynnikiem, który znacznie przyspieszył wdrażanie instytucjonalnych rozwiązań oraz zmian reguł dotyczących relacji między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi w kierunku propartykypacyjnym, była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Kluczową rolę związaną z postulatem włączania obywateli w procesy podejmowania decyzji przypisano organizacjom pozarządowym, stąd nastąpił istotny wzrost ich wpływu na procesy zarządzania państwem. Przez trzy kolejne kadencje (2005–2007), (2007–2011), (2011–2015) przedstawiciele władzy ustawodawczej zajmowali się przygotowywaniem i uchwalaniem przepisów przystosowujących polskie prawo do standardów propartykypacyjnych UE. Znalazło to odzwierciedlenie w utrzymującej się na podobnym poziomie częstotliwości występowania terminu „organizacja pozarządowa” w dyskursie parlamentarnym.

Wyraźny wzrost zainteresowania sprawami trzeciego sektora nastąpił po raz kolejny w 2017 r., w którym parlament (2015–2019) zdecydował o powstaniu Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Powołanie tej instytucji przypieczętowało rewolucyjne zmiany w podejściu władz publicznych do współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Polegają one przede wszystkim na scentralizowaniu administracji nad sektorem pozarządowym. Innowacje objęły zarówno priorytety finansowe władz publicznych w zakresie przyjmowania i realizacji programów współpracy, jak i zasady funkcjonowania ciał opiniodawczo-doradczych (Arczewska, Dudkiewicz 2019).

Wyniki analizy językowej dokumentów parlamentarnych zawierających termin „organizacja pozarządowa” świadczą o tym, że podmioty te są postrzegane przez decydentów politycznych głównie w perspektywie usług społecznych (co oznacza realizację zadań w obszarach, w których organizacje publiczne nie są zainteresowane albo w których nie działają lub czynią to niesprawnie i nieskutecznie), natomiast niedoceniana pozostaje funkcja organizacji pozarządowych jako struktur pośredniczących.

Źródła i literatura

- Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r., DzU nr 46, poz. 203 z późn. zm.
- Ustawa Prawo o zgromadzeniach z dnia 6 listopada 1990 r., DzU 1990, nr 51, poz. 297 z późn. zm.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., DzU 1998, nr 155, poz. 1014.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., DzU 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r., DzU, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 15 września 2017 r., DzU 2017, poz. 1909.
- Arczewska M., *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2008.
- Arczewska M., Dudkiewicz M., *Strategie czy przystosowanie? Sytuacja organizacji pozarządowych w Polsce po 2015*, Kraków 2019.
- Charycka B., Gumkowska M., *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, Warszawa 2019.
- CLARIN. (2022), <https://clarin-pl.eu/index.php/o-nas/> (dostęp: 10.01.2022).
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Dzwończyk J., *Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2009.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Pucek O., *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*. Warszawa 2006.
- Fleming T., *Habermas o społeczeństwie obywatelskim, świecie życia i systemie: odkrywanie społecznego wymiaru teorii transformatywnej*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja. Kwartalnik myśli społeczno-pedagogicznej” 2009, nr 1(45), 29–46.
- Głogosz D., *Problemy rozwoju sektora pozarządowego w Polsce – charakterystyka ogólna* [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, Warszawa 1999.
- Grotkowski M., *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania*, http://www.fsap.pl/documents/publications/Trzeci_sektor.pdf (dostęp: 10.01.2022).
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa 2002.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2006.
- Hess A., *Społeczni uczestnicy dyskursu politycznego w Polsce. Medialne reprezentacje organizacji pozarządowych*, Kraków 2013.
- KDP, kdp.nlp.ipipan.waw.pl: kdp.nlp.ipipan.waw.pl/query_corpus/ (dostęp: 6.04.2021).
- Koźuch A., Książek E., *Spółdzielnia socjalna jako forma przedsiębiorstwa społecznego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2014, nr 8.
- Krajewska A., *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20.
- Makowski G., *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce*, <https://www.researchgate.net/publication/285917725> (dostęp: 2.02.2022).

- Marciniak M., Mykowiecka A., Rychlik P., *TermoPL — a flexible tool for terminology extraction* [in:] N. Calzolari, K. Choukri, T. Declerck, M. Grobelnik, B. Maegaard, J. Mariani, S. Piperidis, *Proceedings of the Tenth International Conference on Language Resources and Evaluation, LREC 2016* (2278–2284). Portorož, Slovenia: European Language Resources, http://www.lrec-conf.org/proceedings/lrec2016/pdf/296_Paper.pdf (dostęp: 20.02.2022).
- ngo.pl. (2003), ngo.pl: <https://publicystyka.ngo.pl/kalendarium-prac-nad-ustawa-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego> (dostęp: 20.02.2022).
- Ogrodniczuk M., *Polish Parliamentary Corpus* [w:] D. Fišer, M. d. Eskevich, *Proceedings of the LREC 2018 Workshop ParlaCLARIN: Creating and Using Parliamentary Corpora*, European Language Resources Association 2018.
- Ogrodniczuk M., Nitoń B., *New Developments in the Polish Parliamentary Corpus. Obrady Warsztatu ParlaCLARIN II* (1–4), Marsylia: European Language Resources Association 2020.
- Piróg T., *Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia*, Kraków 2016.
- Rymsza M., *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego* [w:] M. Rymsza, *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.
- Świącka M., *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2013, nr 31.
- Świącka M., *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2018, nr 41.
- TOPIC, https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-59415-6_44 (dostęp: 6.12.2021)
- Walkowiak T., *Language Processing Modelling Notation – Orchestration of NLP Micro-services* [in:] *Advances in Dependability Engineering of Complex Systems: Proceedings of the Twelfth International Conference on Dependability and Complex Systems DepCoS-RELCOMEX*, Springer International Publishing, 2017.

Non-governmental organization in the parliamentary discourse in 1989–2019

Summary

The chapter presents fragmentary results of corpus research on the presence and frequency of the term "non-governmental organization" in the parliamentary discourse in 1989–2019. The aim of the chapter is to indicate the periods and variability of the intensity of discussions on NGOs in the work of the parliament and senate, and to show the process of rooting and operationalization of this concept in the discourse of political decision-makers. These considerations are part of an analysis of the process of shaping the framework for the functioning and evolution of the civic sector in Poland, in the context of the development of institutions of participatory democracy in the Third Polish Republic.

Key words: non-governmental organizations, parliamentary discourse, decentralization of power, participatory democracy

Teresa Sasińska-Klas

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
Uniwersytet Jagielloński

Podmiotowość polityczna młodego pokolenia w Polsce a procesy modernizacji – w świetle badań opinii publicznej

Źródeł polityki upatruje się w postawach i zachowaniach obywateli, a instytucje demokratyczne procesu politycznego winny być tak skonstruowane, by na te przesłanki odpowiadać.

To założenie od najdawniejszych czasów pobudza debaty na temat kompetencji jednostek oraz jakości partycypacji obywatelskiej. Zainteresowanie tym zagadnieniem wykazywali już Arystoteles oraz Sokrates. Źródeł polityki poszukuje się do dzisiaj, o czym świadczą spory i debaty na ten temat w licznych czasopismach z zakresu nauk społecznych i humanistycznych. Czy to oznacza, że – jak dotąd – uzyskano niewielkie rezultaty w tym zakresie? Tak nie jest. Pole analityczne dotyczące badań porównawczych zachowań politycznych w sferze publicznej w ostatnich kilkudziesięciu latach znacznie się poszerzyło, obejmując m.in. postępy w poznawaniu postaw i zachowań obywateli oraz ich roli w procesie politycznym.

Powiększające się systematycznie zbiory danych będące rezultatem prowadzonych badań nad opinią publiczną należy uznać za główne osiągnięcie badań porównawczych nad zachowaniami politycznymi obywateli, np. badania Eurobarometru zainicjowane przez Komisję Europejską (Max Kaase), a także Barometr Nowej Europy, Latynobarometr, Afrobarometr, Barometr Wschodnioazjatycki oraz Azjobarometr sondują postawy i zachowania obywateli żyjących w różnych regionach świata¹.

Innym istotnym zagadnieniem powiązanim z tym tematem jest transformacja zachowań politycznych obywateli, która – zwłaszcza od drugiej po-

¹ R.J. Dalton, H.D. Klingemann, *Obywatele a zachowania polityczne* [w:] *Zachowania polityczne*, red. Dalton, Warszawa 2010.

łowy XX wieku – pod wpływem procesów społecznej i politycznej modernizacji ulega fundamentalnym przesunięciom. Trzecia fala demokratyzacji zreformowała systemy polityczne i obywateli nowych demokracji w Azji, Afryce Ameryce Łacińskiej, ale też w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w naszym kraju².

Należy jednak nadmienić, że badania nad postawami, a także zaufaniem społecznym i politycznym oraz zachowaniami obywateli w sferze publicznej zmierzające do rozpoznawania źródeł postaw i zachowań obywateli wobec siebie samych oraz instytucji życia publicznego należą do trudnych problemów badawczych. Stanowią one przykłady formułowania skomplikowanych koncepcji, nietatwych do zdefiniowania założeń operacyjnych oraz powiązania z wieloma poglądami społecznymi oraz formami zachowań. Ale to nie oznacza, że nie należy ich podejmować. Szczególnie ważną kategorią społeczną, której te kwestie dotyczą, jest młode pokolenie wchodzące w dorosłe życie i ujawniające swe postawy wobec kluczowych problemów społecznych, politycznych, gospodarczych, jak i kulturalnych oraz podejmujące różne formy aktywności w sferze publicznej. I to tej grupie społecznej poświęcona zostanie główna uwaga w toku dalszych rozważań nad procesami modernizacji społecznej.

Modernizacja – wielość kontekstów

W literaturze przedmiotu zwraca uwagę wielość ujęć teoretycznych dotyczących procesów modernizacji oraz podejścia do nich³. Najczęściej podkreśla się, że modernizacja oznacza proces wprowadzania i dyfuzji innowacji w różnych dziedzinach życia i działania ludzi⁴. Można wskazać kilka podstawowych elementów procesu modernizacji. W ujęciu zaproponowanym przez Lecha Zachera dotyczą one tego, że:

- a. „innowacje mogą być różnego rodzaju (np. techniczne, społeczne, polityczne, organizacyjne, edukacyjne itd.) oraz różnej skali (rewolucyjne, przełomowe, małej skali – ulepszenia);

² M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, Warszawa 2013.

³ Por. M.S.T. Szczepański, *Modernizacja* [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999.

⁴ L. Zacher, *Modernizacja – wielość kontekstów, modeli, dróg, prędkości i efektów* [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice 2008, s. 19.

- b. mogą być transferowane z zewnątrz (imitacja, asymilacja, rzadziej występuje ulepszona imitacja) bądź generowane endogenicznie (przypadek krajów pionierskich, przeważnie w nauce i technice);
- c. samo wprowadzenie innowacji nie gwarantuje ich szerokiego rozprzestrzenienia się (dyfuzji), może być enklawowe;
- d. poziom sukcesu wprowadzania i dyfuzji innowacji jest z reguły zróżnicowany, co zależy od wielu czynników i okoliczności;
- e. siły napędowe modernizacji, jej mechanizmy, jej agenci są zróżnicowane w czasie. Oto garść przykładów: nowa wiedza (np. inżynieria genetyczna), postęp techniczny (np. technologie info-komunikacyjne, nanotechnologie), zmiany organizacyjne, wymuszenia zewnętrzne (np. konkurencja, regulacje ekologiczne); mechanizm rynkowy, wymuszenia przez politykę i strategię; instytucje innowacyjne (np. uniwersytety, *think tanki*), grupy interesów (np. kapitał zagraniczny), elity (np. technokratyczne, autokratyczne), ruchy społeczne (np. alterglobalistyczne, proekologiczne, feministyczne);
- f. modernizacja jest złożonym, wielotorowym i wielopoziomowym procesem; w części spontanicznym i wewnętrznie generowanym, w części sterowanym (przez rządy, przedsiębiorstwa, zwłaszcza wielkie i transnarodowe, organizacje i instytucje międzynarodowe) i opartym na transferze wzorców, wiedzy, technologii itp. z zewnątrz;
- g. modernizacja wiąże się z kosztami nie tylko finansowymi, ale i społecznymi (redukcja zatrudnienia, wymóg re kwalifikacji, upadek starych przemysłów itp.), także ze zmianami strukturalnymi (w przemyśle, zatrudnieniu, konsumpcji);
- h. procesy modernizacji podlegają ewaluacji z punktu widzenia ponoszonych kosztów i osiągniętych bądź spodziewanych korzystnych efektów; istotne jest rozłożenie kosztów i korzyści w czasie i w społeczeństwie;
- i. procesy modernizacji z reguły się „zazębiają” i często wzajemnie warunkują;
- j. modernizacja to proces wewnętrzny, występujący w jakimś kraju, regionie, społeczeństwie, gospodarce warunkuje dany *hic et nunc* kontekst, który jest przez nią stopniowo i ewolucyjnie czy też skokowo i rewolucyjnie zmieniany; tworzący się nowy kontekst – na zasadzie sprzężenia zwrotnego – oddziałuje na proces modernizacji i to stymulująco (jeśli

modernizujący się podmiot ma znaczącą skalę, to może zmienić również kontekst dalszy – międzynarodowy i globalny nawet);

- k. modernizacja generowana częściowo czy w całości zewnątrznie (import innowacji, imitowanie wzorców, oddziaływanie filii zagranicznych przedsiębiorstw i mediów globalnych, wymuszeń integracyjnych itp.) przebiega analogicznie jak wyżej”⁵.

Prowadzona przez badaczy w naukach społecznych analiza procesów modernizacji w kontekście historycznym pokazuje zróżnicowanie warunków, przebiegu i efektów procesów modernizacyjnych, jakie dotychczas dokonały się w wielu społeczeństwach w różnych regionach, w różnych krajach i w różnych okresach czasu. Dotychczasowe scenariusze, na podstawie których najczęściej analizowano procesy modernizacyjne, głównie skupiały się na wskazywaniu podobieństw kierunków rozwoju i charakteru oraz tempa zmian, postępu i regresu. Towarzyszył im najczęściej optymizm zakładający, że mamy do czynienia z wyrównywaniem się poziomów oraz osiąganiem coraz wyższego stopnia w rozwoju, na wzór bardziej zaawansowanych podmiotów w realizowanej ścieżce modernizacyjnej.

Dotychczasowy paradygmat modernizacji był w swoim wydźwięku bardziej optymistyczny, stopniowy, miał przebieg liniowy, był postępowy, nieodwracalny oraz miał charakter naśladowczy, to znaczy najczęściej imitował wiodące wzorce i kierunki rozwoju. Należy stwierdzić, że – jak dotychczas – w ograniczonym tylko stopniu paradygmat ten sprawdził się w rzeczywistości społecznej. Mając to na względzie, należałoby zadać pytanie: co zmienić i w jakim kierunku zmierzać, aby procesy modernizacyjne w nowej generacji były bardziej adekwatne i dostosowane do zmian, jakie stają przed współczesnym społeczeństwem. Biorąc to pod uwagę, Lech Zacher wskazuje na pięć nowego rodzaju form ujmowania i modelowania współczesnych procesów modernizacyjnych:

- a. „modelowanie kognitywno-technologiczne; dotyczące osiągnięć, trendów zmian i wyzwań nauki oraz technologii, przydatne dla tego celu jest prognozowanie, foresight, rozwijanie teorii innowacji;
- b. modelowanie infrastruktury; dotyczące tworzenia tzw. inteligentnego otoczenia (m.in. parki nauki, techniki, organizacje pośredniczące, media

⁵ Tamże, s. 19–20.

- i multimedia), utechnicznienie i usieciowienie biznesu, gospodarstw domowych, administracji publicznej;
- c. modelowanie sektorowe; dotyczące sektorów gospodarki i życia społecznego (np. przemysłu, rolnictwa, usług, ochrony zdrowia, edukacji, wojska, polityki, kultury, szkolnictwa, sportu, rozrywki, wyznań religijnych itp.); w tego rodzaju modelowaniu pożądane są koordynacja, dążenie do przepływów, interakcji i synergii;
 - d. modelowanie otoczenia (wewnętrznego i zewnętrznego) procesów modernizacji, kontekstualizacja procesów i działań;
 - e. modelowanie efektów (pozytywnych i negatywnych); dotyczy ewaluacji i prognozy skutków, wpływów (podejście konsekwencjonalistyczne, procedury oceny skutków – *impact assessment*, ryzyk itp.)⁶.

Powyższe propozycje Lecha Zachera dotyczące kierunków modelowania można potraktować jako wyjściowe ramy koncepcyjne i założenia metodologiczne, które należy wziąć pod uwagę w badaniach i analizach podejmowanych we współczesnym wymiarze społecznie znaczących procesów modernizacji. Dotyczą one wszystkich dziedzin i rodzajów wprowadzanych innowacji – technologicznych, organizacyjnych, kulturowych, ekonomicznych, społecznych, politycznych itd. Równocześnie ujawniają specyfikę i osobliwość zachodzących procesów.

Modelowanie z założenia odzwierciedla specyfikę oraz logikę rozwoju procesów współczesnej modernizacji i zakłada przewidywaną perspektywę realizacyjną. Przykładem społecznie znaczącej dla decydentów i obywateli dziedziny modelowania jest szeroko rozumiana polityka, której istotnymi elementami są: ciągłość i transformacja systemu politycznego (ewolucja, dewolucja, emergencja), sposób sprawowania władzy, rządzenia, funkcjonowania administracji (centralnej i lokalnej) sfery publicznej, demokracji, tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego, partycypacja obywatelska, mediatyzacja dyskursu politycznego itp.

Współcześnie modernizacja sfery polityki obejmuje nie tylko wykorzystywane do tego celu technologie informacyjne, telekomunikacyjne i in. oraz związane z nimi oprogramowanie, sprzęt, sieci, szerzej: infrastrukturę, a także strukturę systemową, instytucje, procedury, kwalifikacje i umiejętności. Gdy

⁶ Tamże, s. 25.

realizowana w ten sposób modernizacja przybiera postać kompleksową, zapewnia to procesowi spójność i synergę⁷.

Media i polityka – wzajemne relacje

Trudno sobie wyobrazić dzisiejszy świat polityki bez mediów. Jedno jest powiązane silnie z drugim, politykę i media ujmujemy łącznie, zakładając, że należą do jednego porządku. Obserwujemy natomiast współcześnie inne jeszcze zjawisko, mianowicie pogłębiającą się ekspandancję tego, co polityczne, która powoduje, że coraz więcej zjawisk ze swej istoty niepolitycznych nabiera obecnie charakteru politycznego. Procesy polityzacji intensywnie przenikają się w przestrzeni publicznej z procesami mediatyzacji i popkulturyzacji. Trudno jest je rozdzielać, bo łatwo można dostrzec, jak aktywnie wpływają na siebie nawzajem.

Polityka i proces komunikowania od najdawniejszych czasów wchodziły we wzajemne związki i ta zależność – ze współczesnej perspektywy – wydaje się trwała, bo nie zmienia się ani nie traci na znaczeniu w społeczeństwie sieciowym. Polityka w różnych okresach historycznego rozwoju, w zmieniających się na przestrzeni wieków formach artykulacji oznaczała komunikowanie, porozumiewanie się, a także wywieranie wpływu na ludzi: władzy na obywateli i obywateli na władzę w pełnieniu względem siebie funkcji kontrolnej⁸. Wiąże się to ze specyfiką procesu komunikowania, w którym elementy składowe opisu rzeczywistości, w obrębie której obywatele funkcjonują, przeplatają się z oceną tego, co społecznie korzystne, a co społecznie szkodliwe, niepożądane. Przenikają się nawzajem denotacje z konotacjami, natomiast odzwierciedlanie tego, co dzieje się w rzeczywistości, jest równocześnie procesem oddziaływania⁹. Prowadzi to do tego, że każda zmiana instrumentów, jak i sposobów komunikowania ludzi między sobą wywołuje sekwencję zmian

⁷ Więcej na ten temat pisze Leszek Porębski w pracy *Elektroniczne oblicza polityki*, Kraków 2001, a także J. Golinowski, *Mediatyzacja polityki – forma ekspozycji postmodernistycznego sacrum* [w:] *Teorie i casusy globalizacji*, red. R. Backer, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2006.

⁸ Więcej na ten temat pisze Maciej Mrozowski w artykule *Media masowe i polityka – niebezpieczne związki*, „Dyskurs” 2006, nr 4, s. 4–30.

⁹ P. Celiński, *Między mediatyzacją a politycznością* [w:] *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Lublin 2018.

społecznych, a w ich obrębie zmiany w sferze polityki¹⁰. W szczególnie istotnym stopniu dotyczy to wchodzącego w dorosłe życie młodego pokolenia.

Nowe formy komunikowania – jak pisze hiszpański socjolog Manuel Castells¹¹ – powodują, że tworzą się nowe formy sprawowania władzy. Autor zwraca uwagę, że współcześnie w zachodzącym na szeroką skalę procesie tworzenia się społeczeństwa sieciowego zwiększa się wszechobecność „nowych nowych mediów”¹², a procesy komunikacji politycznej oraz przekazywania i przetwarzania informacji są zamknięte w przestrzeni mediów. To, co realizuje się poza światem mediów, należy traktować jako polityczny margines¹³.

Obywatele reagują zarówno na wydarzenia w otaczającej ich rzeczywistości, które poznają najczęściej za pośrednictwem medialnych przekazów, jak i na samą politykę, którą odbierają głównie w sposób zapośredniczony. Istnienie silnego powiązania pomiędzy polityką a mediami oraz opinią publiczną, jakie się tworzy w wyniku pogłębiających się relacji, pokazuje, że te wzajemne powiązania mają szczególnego rodzaju znaczenie dla demokracji zmediatyzowanej.

Należy jednakże podkreślić, że współczesny świat nie odrywa się całkowicie od przeszłości. Zauważamy, że zachowuje ciągłość z przeszłością, choć zmienia ją i nadaje jej nowy kształt oraz wymiar¹⁴. Jeśli weźmiemy pod uwagę trwałość i obecność relacji między polityką a mediami w sferze publicznej w życiu społecznym, to nie możemy nie zauważyć zmian, jakim one podlegają w czasie i w życiu obywateli, ale – równolegle – często wykazują swoistą ciągłość z przeszłością. Jan Szczepański, wybitny polski socjolog, analizując wpływ kultury (w rozumieniu wytworów działalności człowieka) na życie społeczne jednostek i zbiorowości, wskazuje na cztery drogi, jakimi się on dokonuje w formie wzorów działania i modeli zachowań, które możemy uchwycić. Są to:

- a) socjalizacja i kształtowanie osobowości jednostki,
- b) tworzenie i uznawanie wartości,

¹⁰ G. Mazzoleni, W. Schulz, *Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy?*, „Political Communication” 1999, nr 16, s. 247–261.

¹¹ M. Castells, *Siła tożsamości*, Warszawa 2008, s. 333–377.

¹² P. Lewinson, *New New Media*, Boston 2009.

¹³ M. Castells, *Siła...*, s. 335 i n.

¹⁴ Więcej na ten temat pisze Marshall McLuhan w pracy *Understanding Media: the Extension of Man*, Cambridge 1994.

- c) wzory działania i wzory postępowania,
- d) stwarzanie modeli instytucji i systemów społecznych¹⁵.

Co istotne, wyniki badań nad skutecznością procesu komunikacji politycznej w kreowaniu kultury politycznej obywateli sygnalizują, że przeciętni obywatele są lepiej poinformowani na temat polityki, niż mogłoby się wydawać, i są zdolni do formułowania podstawowych racjonalnych ocen politycznych¹⁶. Czy jest to rezultatem pogłębiającej się współcześnie symbiozy pomiędzy polityką a mediami? Czy odwrotnie – mamy do czynienia z efektem bumerangowym, wręcz odwrotnym do zamierzonego? Spróbujemy prześledzić to zjawisko, dokonując bardziej pogłębionej, wtórnej analizy tematycznie dobranych wyników badań opinii publicznej prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w Warszawie.

Stosunek młodego pokolenia Polaków do demokracji w latach 1992–2021

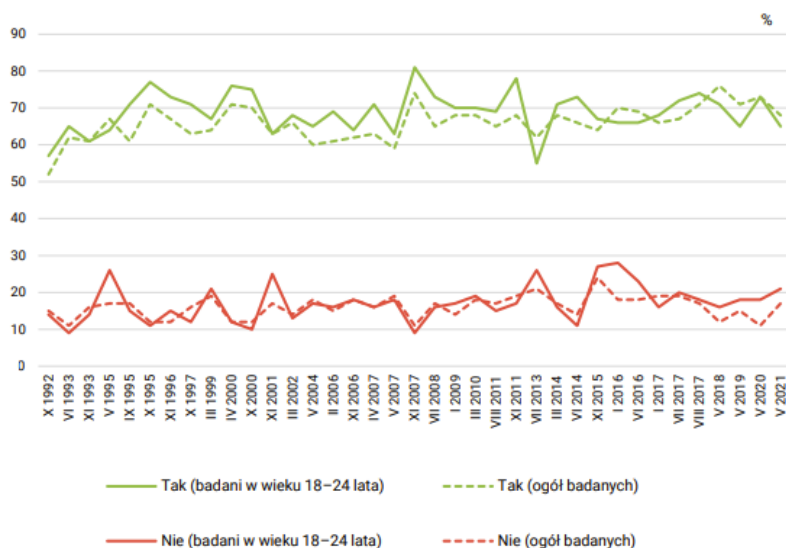
Najnowsze, a zarazem zróżnicowane tematycznie badania opinii publicznej prowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) nad młodym pokoleniem i jego szeroko rozumianym nastawieniem do rzeczywistości, zmiany społecznej, postrzegania własnego miejsca w przestrzeni publicznej sygnalizują społecznie istotne stany świadomościowe oraz zapowiedzi zmian w kontekście omawianych procesów modernizacyjnych, jakie zachodzą w społeczeństwie polskim (zob. komunikaty z badań CBOS, www.cbos.pl). Obejmują one młode pokolenie obywateli i stymulują do podjęcia pogłębionej refleksji nad tym, jaka zmiana dokonuje się w świadomości społecznej młodego pokolenia w warunkach zachodzącej modernizacji. W październiku 2021 r. ukazał się raport CBOS pt. *Stosunek młodych Polaków do demokracji w latach 1992–2021*¹⁷.

¹⁵ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1963, s. 50–58.

¹⁶ S.N. Soroka, C. Wlezien, *Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom*, "British Journal of Political Science" 2005, nr 35, s. 665–689.

¹⁷ Komunikat z badań nr 118: *Stosunek młodych Polaków do demokracji w latach 1992–2021*, CBOS, Warszawa, październik 2021.

Wyniki badań opinii publicznej wskazują, że młodzi Polacy w przedziale wiekowym 18–24 lat w okresie od 1992 do 2021 r. w wyrażanych deklaracjach stabilnie opowiadają się za tym, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów. Odsetek młodych uznających przewagę demokracji nad innymi formami rządów koreluje pozytywnie z odpowiedziami udzielanymi przez ogół badanych dorosłych Polaków¹⁸.



* Pominęto odpowiedzi „Trudno powiedzieć”

Ryc. 1. Demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów – odpowiedzi badanych

Źródło: Komunikat z badań nr 118, *Stosunek...*, s. 2.

Wyniki badań opinii publicznej sygnalizują także inny interesujący trend. Na przestrzeni lat, a dokładniej w okresie 1992–2021, ok. dwóch piątych młodych Polaków (średni odsetek osób) w przedziale wiekowym 18–24 (37% badanych) było zdania, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż rządy demokratyczne¹⁹, co ilustruje ryc. 2. Nie zgadzało się z tym stwierdzeniem 40% (średni odsetek w badanym okresie). Oznacza to

¹⁸ Tamże, rys. 1, s. 2.

¹⁹ Komunikat z badań nr 118, *Stosunek...*, tab. 2, s. 5.

podział wśród badanych osób młodych, jak i całości społeczeństwa, i dopuszczenie przez część ankietowanych niedemokratycznych rozwiązań systemowych w społeczeństwie polskim. Co istotne, w ostatnich dwóch latach: 2020–2021 trzy czwarte młodych badanych (odpowiednio 77% i 75%) wyrażało sprzeciw wobec dopuszczenia rządów niedemokratycznych. Niemniej jednak należy stwierdzić, że młodzi są podzieleni co do możliwości wprowadzenia alternatywy dla demokracji. Największy odsetek młodych w latach 1992–1995 dopuszczał możliwość wprowadzenia rządów niedemokratycznych w określonych okolicznościach społeczno-politycznych (odpowiednio 39%, 45%, 54%, 48%, 47%). W 2005 r. ponownie odsetek ten wzrósł do poziomu 47%, a także kolejno w 2016 r. – 44% i w 2017 r. – 45%, co można próbować tłumaczyć narastającymi obawami obywateli, w tym młodych, w związku z kryzysem uchodźczym, jaki dotknął wówczas większość krajów europejskich, do których gwałtownie migrowali uchodźcy z Syrii.

Rycina 2 przedstawia rozkład zadowolenia (bądź rozczarowania) ze sposobu funkcjonowania demokracji w naszym kraju.

	X '92	VI '93	XI '93	V '95	IX '95	X '95	XI '96	X '97	III '99	IV '00	X '00	III '02	V '04	IX '05	XI '06	IV '07	XI '07	
w procentach																		
Badani w wieku 18–24 lata																		
Tak	39	45	54	48	47	39	51	40	37	37	41	39	34	47	41	41	32	
Nie	23	28	29	33	30	43	35	41	38	43	41	40	39	33	37	42	53	
Ogół badanych																		
Tak	36	45	45	47	44	35	46	38	41	45	37	43	42	52	40	36	31	
Nie	26	26	29	32	30	41	31	38	36	34	39	33	30	27	35	40	48	
C.D.																		
	VII '08	I '09	III '10	VIII '11	XI '11	VII '13	III '14	VI '14	XI '15	I '16	VI '16	I '17	VII '17	VIII '17	V '18	IV '19	VII '20	IV '21
w procentach																		
Badani w wieku 18–24 lata																		
Tak	37	43	48	35	43	34	38	37	38	44	45	33	40	35	39	31	34	31
Nie	42	34	35	37	47	35	42	46	48	52	38	48	41	55	48	44	51	51
Ogół badanych																		
Tak	34	35	43	33	38	37	33	34	40	30	33	28	31	29	29	29	26	26
Nie	40	40	36	35	42	39	46	39	40	50	47	52	49	54	53	52	52	54

* Pominęto odpowiedzi „Trudno powiedzieć”

Ryc. 2. Niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż rządy demokratyczne – rozkład odpowiedzi

Źródło: Komunikat z badań nr 118, *Stosunek...*, tab. 2, s. 5.

Pomimo że młodzi w wieku 18–24 lat na ogół wyrażają aprobatę dla sposobu funkcjonowania demokracji w Polsce, to od 2019 r. uznanie dla funkcjonowania tego ustroju w naszym kraju zdecydowanie się obniżyło²⁰. Według danych z kwietnia 2021 r. 76% osób młodych w wieku od 18 do 24 lat nie jest zadowolonych z tego, jak funkcjonuje demokracja w Polsce. 19%, czyli co piąty, wyraża zadowolenie w tym zakresie. Na tle całości badanych odsetek najmłodszych wiekowo ankietowanych, którzy są niezadowoleni, jest wyższy aż o 24 punkty procentowe. Dane te można potraktować jako prognozę ostrzegawczą. Sytuacja ta najprawdopodobniej wiąże się z rozczarowaniem sposobem uprawiania demokracji w naszym kraju, która staje się coraz silniej demokracją nieliberalna (w jęz. ang. *illiberal/backlash democracy*), zwłaszcza od 2015 r., gdy do władzy doszło Prawo i Sprawiedliwość kierowane przez Jarosława Kaczyńskiego, Solidarna Polska pod kierunkiem Zbigniewa Ziobry oraz Porozumienie Jarosława Gowina. Zapewne istotną rolę odegrały tu decyzje Trybunału Konstytucyjnego podjęte 22 października 2020 r. zaostrzające przepisy dotyczące aborcji, które wywołały falę protestów i demonstracji w 450 miastach jesienią 2020 i następnie były kontynuowane w 2021 r. w naszym kraju pod hasłem Strajku Kobiet, w których masowo wzięli udział młodzi ludzie, tak kobiety, jak i mężczyźni.

Zainteresowanie polityką wśród osób młodych w przedziale 18–24 lat

Badania opinii publicznej przeprowadzone przez CBOS w 2015 r. wśród osób w przedziale wiekowym 18–24 lat potwierdziły, że młodzi rzadko wykazują zainteresowanie bieżącą polityką i coraz częściej deklarują, że bliskie są im poglądy prawicowe. Ten odsetek deklaracji przewyższał poziom deklaracji płynących od ogółu społeczeństwa, czyli młodzi w większym stopniu niż dorośli twierdzili, że polityka ich nie interesuje i częściej wyznawali poglądy prawicowe. W kolejnych badaniach, w 2017 r., okazało się, że identyfikacja młodych z poglądami prawicowymi była chwilowa, już od 2016 r.

²⁰ Komunikat z badań nr 57: *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, CBOS, Warszawa, maj 2021, rys. 1, s. 2.

zaczęto rejestrować tendencje spadkowe. Najnowsze wyniki badań²¹, obejmujące rok 2020 wraz z odniesieniem do wyników badań z okresu 1989–2019, sygnalizują znaczące przesunięcie identyfikacji politycznych w stronę lewicowych przekonań. Można dostrzec wyraźną korelację wzrostu identyfikacji lewicowych z pogłębiającym się krytycznym stosunkiem do regulacji prawnych ograniczających prawo do legalnej aborcji oraz postulatami dopuszczenia aborcji w zakresie szerszym, niż to miało miejsce w obowiązującej ustawie do 22 października 2020 r. W okresie 2016–2020 trzykrotnie wzrósł poziom poparcia dla rozszerzenia prawa do legalnej aborcji z 12% do 36%. Także 28% badanych deklaroowało, że uczestniczyło w protestach przeciw wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 zakazującemu prawa do legalnej aborcji ze względu na ciężkie i nieodwracalne upośledzenie płodu lub nieodwracalną chorobę zagrażającą życiu ciężarnej (w 2016 r. 8% badanych młodych deklaroowało podobną aktywność wyrażającą sprzeciw wobec obowiązujących wówczas przepisów pozwalających na legalne przeprowadzenie aborcji). Udział w protestach przeciw wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego można interpretować jako impuls, który spowodował wzrost zainteresowania młodych Polaków życiem politycznym w naszym kraju²². Badania przeprowadzone przez CBOS wskazują, że w roku 2020 blisko co drugi deklaroował średnie zainteresowanie polityką²³. Zauważalny był natomiast wzrost dużego zainteresowania z 19% w 2014 r. do 21% w roku 2020. Aktualnie utrzymuje się ten trend wzrostowy i jest on najwyższy od ponad trzech dekad.

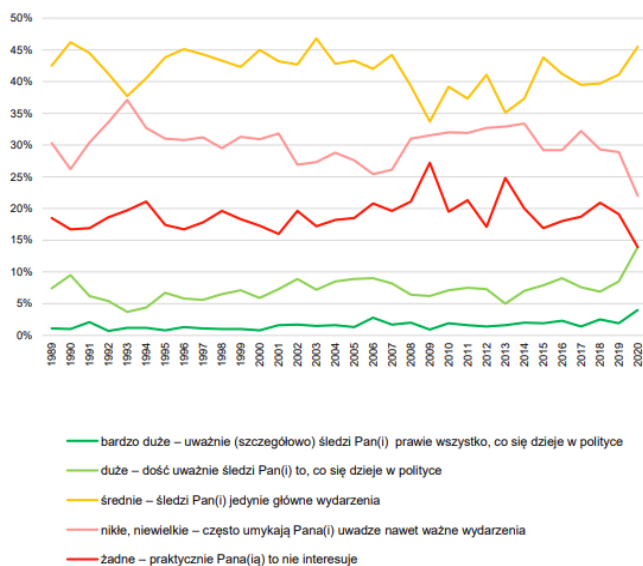
Należy jednak odnotować, że większość dorosłych obywateli w naszym kraju (61%) w świetle najnowszych badań opinii publicznej zrealizowanych przez CBOS w kwietniu 2021 r. jest zdania, że nie mają oni realnego wpływu na to, co dzieje się w kraju²⁴.

²¹ Komunikat z badań nr 16: *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne młodych Polaków na tle ogółu badanych*, CBOS, Warszawa, luty 2021.

²² Tamże, rys. 6, s. 7.

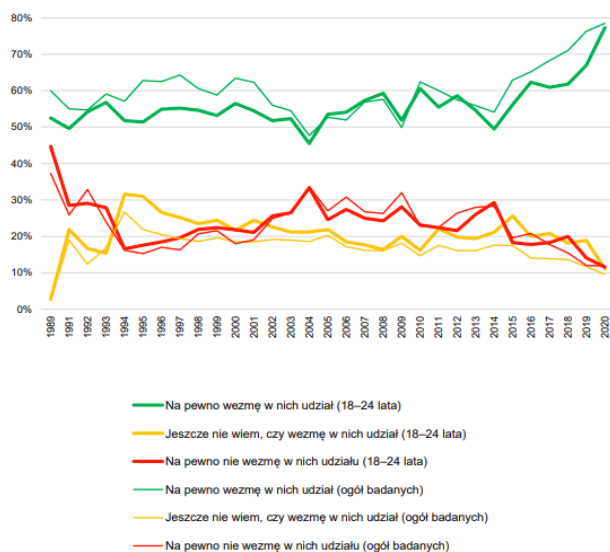
²³ Tamże, rys. 1, s. 2.

²⁴ Komunikat z badań nr 56: *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, CBOS, Warszawa, maj 2021, s. 2.



Ryc. 3. Zainteresowanie polityką wśród Polaków w wieku od 18 do 24 lat (lata 1989–2020, w procentach dla poszczególnych lat)

Źródło: Komunikat z badań nr 56: *Poczucie...*, s. 3, tab. 2.



Ryc. 4. Deklaracje udziału w wyborach do Sejmu i Senatu – Polacy w wieku od 18 do 24 lat na tle ogółu badanych (lata 1989–2020, w procentach dla poszczególnych lat)

Źródło: Komunikat z badań nr 16: *Zainteresowanie...*, tab. 4, s. 5.

W odniesieniu do badanych deklaracji pewności wzięcia udziału w następnych wyborach wśród młodych w 2020 r. zarejestrowano wzrost skokowy o 10 punktów procentowych, z 67% w 2019 r. do 77% na chwilę obecną. To rekordowo wysoki wynik pomiaru, od 1989 r. do 2020 r. odsetek młodych Polaków zdecydowanych na wzięcie udziału w wyborach nigdy nie przekroczył 70%.

Poglądy polityczne młodych

W przekroju całego społeczeństwa w 2020 r. – w świetle przeprowadzonych badań – dominowały poglądy prawicowe²⁵. 37% Polaków deklaroowało przekonania prawicowe. To najwyższy wynik uzyskany w ciągu ostatnich 30 lat. Niemniej jednak daje się zauważyć, wprawdzie nieznaczny, ale jednak wzrost poglądów lewicowych z 17% do 20% w całej badanej populacji. Istotne są przy tym przesunięcia sympatii politycznych w grupie osób młodych w wieku 18–24 lat. W grupie tej minimalnie dominują poglądy lewicowe, deklaruje je co trzeci badany (30%). To najwyższy wskaźnik zarejestrowany od początku lat dziewięćdziesiątych. Zmiana orientacji z prawicowej na lewicową dokonała się w kręgu młodych w 2020 r. Wówczas zarejestrowano niemal dwukrotny wzrost identyfikacji lewicowych (z 17% do 30%)²⁶. Ostatni raz rejestrowano przewagę identyfikacji lewicowych nad prawicowymi w 2002 r.

Co kryje się za tymi przesunięciami sympatii politycznych wśród młodych Polaków? Nasilanie się coraz bardziej niechętnego stosunku młodych do Prawa i Sprawiedliwości, postępująca negatywna ocena działań partii rządzącej, krytyczna ocena obostrzeń wprowadzonych przez rządzącą koalicję PiS, Solidarna Polska i Porozumienie od marca 2020 r. oraz zaostrzenie prawa aborcyjnego²⁷. Wśród dorosłych Polaków obserwuje się od 2019 r. wzrost deklarowanych poglądów lewicowych, który wynosi 20%, czyli co piąty deklaruje, że bliskie są mu poglądy lewicy.

Reasumując, trzeba zauważyć, że rosnące w latach rządów PiS (od 2015 r.) natężenie sporów politycznych wywołało efekt ożywienia zainteresowań poli-

²⁵ Komunikat z badań nr 56: *Poczucie...*, rys. 1, s. 6.

²⁶ Tamże, s. 6.

²⁷ Komunikat z badań nr 95: *Młodzi Polacy a poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie w protesty*, CBOS, Warszawa, sierpień 2021, s. 1–3.

tyką, mobilizacji wyborczej oraz polaryzacji poglądów politycznych²⁸. Postępuje wzrost identyfikacji lewicowych wśród młodych, natomiast deklaracje prawicowe są stabilne, bez tendencji wzrostowych i najwyższe od początku lat dziewięćdziesiątych. Aktualnie deklaracje lewicowe wśród młodych nieznacznie przeważają nad sympatiami prawicowymi, co wydaje się bardzo ważnym sygnałem zmiany w orientacjach politycznych młodych, zapowiadającym – gdy trend ten utrzyma się przez dłuższy okres – dalsze transformacje i przegrupowania na scenie politycznej.

Preferencje partyjne młodych Polaków i ich ewolucja

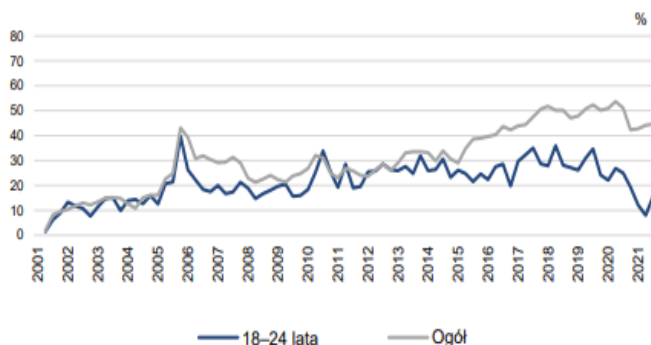
W ostatnich dwóch dekadach młodzi Polacy w wieku 18–24 lat na ogół rzadziej byli skłonni do uczestniczenia w wyborach parlamentarnych. Od 1989 r. odnotowany w badaniach opinii publicznej odsetek deklaracji i udziału w wyborach był niższy niż w całej populacji osób dorosłych. Taki stan rzeczy z niewielkimi wahaniami utrzymywał się do 2020 r. Między 2019 a 2020 r. deklarowana przez najmłodszych wyborców frekwencja wzrosła aż o 10 punktów procentowych, z 67% do 77%. Rok 2021 przyniósł kolejne zwiększenie mobilizacji politycznej młodego pokolenia. We wrześniu 2021 r. deklarowana frekwencja wśród młodych wyniosła 83%²⁹. To bardzo obiecujący sygnał zdecydowanego wzrostu mobilizacji politycznej młodych.

Poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości – trendy zmian

W ciągu 20 lat swego istnienia na polskiej scenie politycznej jako partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość cieszyło się w początkowej fazie od 2002 do 2005 r. rosnącym poparciem ponad 1/10 badanych. Młodzi, podobnie jak pozostali dorośli, często deklarowali chęć głosowania na tę partię. Zdecydowany przyrost poparcia nastąpił w 2005 r., osiągając we wrześniu, tuż przed wyborami, swoją kulminację. Ponad 2/5 ogółu dorosłych deklarowało chęć oddania głosu na to ugrupowanie.

²⁸ Komunikat z badań nr 122: *Preferencje partyjne najmłodszych wyborców i ich ewolucja w ostatnich dwóch dekadach*, CBOS, Warszawa, październik 2021.

²⁹ Tamże.



Dane kwartalne. Z podstawy procentowania wyłączono odpowiedzi „Trudno powiedzieć”

Ryc. 5. Deklarowane poparcie dla PiS wśród badanych w wielu 18–24 lat na tle ogółu badanych (2001–2021)

Źródło: Komunikat z badań nr 122: *Preferencje...*, rys. 2, s. 3.

Po katastrofie pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. młodzi Polacy deklarowali, podobnie jak pozostali dorośli, chęć głosowania na to ugrupowanie. Od wyborów w 2015 r., w których zwyciężył PiS i rozpoczął sprawowanie rządów w koalicji z Solidarną Polską i Porozumieniem Jarosława Gowina, zaczęły ujawniać się rozbieżności poparcia tych ugrupowań wśród grup wiekowych. Pod koniec 2021 r. poparcie młodych dla PiS zmniejszyło się blisko dwukrotnie. Na PiS gotowa jest zagłosować jedna ósma badanych³⁰, co oznacza znaczący spadek poparcia w środowisku ludzi młodych w wieku 18–24 lat.

Co się dzieje aktualnie na polskiej scenie politycznej, jeśli idzie o identyfikacje partyjne? Słabnie poparcie młodych wyborców dla partii rządzącej, jaką jest PiS, deklarowane są coraz częściej sympatie wobec Lewicy i Konfederacji, a także minimalnie częstsza niż przeciętnie chęć głosowania na Polskę 2050 Szymona Hołowni. W ciągu 2021 r. wzrastał zauważalnie deklarowany poziom mobilizacji politycznej i chęć udziału w wyborach, jednak – co bardzo istotne! – młodzi ludzie deklarujący swój udział w przyszłych wyborach nie mają jasno sprecyzowanych preferencji i sympatii partyjnych. Młodzi deklarują, że chcą mieć większy wpływ na skład polskiego parlamentu, ale nie wiedzą, na kogo zagłosować, co oznacza stan politycznej próżni, *vacuum*. Zwraca uwagę wzrost liczby lewicowych autoidentyfikacji politycznych w kręgu ludzi młodych w prze-

³⁰ Komunikat z badań nr 122: *Preferencje...*, s. 4.

dziale wiekowym 18–24 lat³¹. Najbliższe młodym jest ugrupowanie Polska 2050 Szymona Hołowni, następnie Lewica oraz Konfederacja. Na PiS zagłosowałby co dwunasty młody wyborca (8%). Minimalnie większy odsetek stanowiły w tej grupie kobiety niż mężczyźni, osoby aktywne religijnie. Tylko 18% osób młodych deklarujących poglądy prawicowe jest skłonnych zagłosować na PiS³².

Refleksje z badań

Co oznaczają przytoczone wyniki badań opinii publicznej poddane wnikliwej pogłębionej wtórnej analizie? Zarysowujący się długofalowy trend spadku poparcia wśród osób młodych dla rządzącego ugrupowania koalicyjnego. Młodzi – co daje się wyraźnie zauważyć – są bardziej skłonni popierać nowe ugrupowania polityczne bądź te, które są krytycznie nastawione wobec aktualnie rządzącej koalicji. Młodzi są bardziej niż poprzednie roczniki zmobilizowani do udziału w wyborach, odchodzą do poglądów wyraźnie prawicowych, skłaniając się coraz bardziej w lewą stronę sceny politycznej, niemniej jednak nie wypracowali do chwili obecnej wyraźnie sprecyzowanych sympatii partyjnych.

Sytuując powyższe rozważania w kontekście dokonujących się procesów modernizacji społecznej i politycznej, jakie toczą się w naszym kraju i obejmują swym zasięgiem ludzi młodych, można stwierdzić, że na ten moment odchodzenie młodych od poparcia dla partii rządzącej, jaką jest PiS i jej koalicjanci: Porozumienie oraz Solidarna Polska, nie oznacza wyrazistego zwrotu w którąkolwiek stronę polskiej sceny politycznej, natomiast jest wyrazem ewolucji w stronę płynnej ścieżki modernizacyjnej młodego pokolenia, a także nie zapowiada dających się przewidzieć sukcesów politycznych na tej drodze zmiany.

Zwraca uwagę pogłębiające się niezadowolenie młodych ze sposobu funkcjonowania demokracji w Polsce, szczególnie w ostatnich latach³³. W latach 1992–2019 zdecydowana większość osób młodych w Polsce w wieku 18–24 lat była zdania, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów. Taki pogląd wyrażało 69% młodych. Od 2019 r. badania opinii publicznej sygnalizują

³¹ Więcej na ten temat zob. Komunikat z badań nr 93: *Ważne kwestie społeczno-polityczne w opiniach młodych Polaków*, CBOS, Warszawa, sierpień 2021, s. 1–2 oraz tab. 1, s. 3.

³² Komunikat z badań nr 122: *Preferencje...*, s. 14.

³³ Komunikat z badań nr 118: *Stosunek...*, tab. 1, s. 3.

nasilające się rozczarowanie młodych względem sposobu jej funkcjonowania w Polsce. Składa się na to wiele przyczyn, a wśród nich należy zwrócić uwagę na wielokrotnie demonstrowane przez młodych niezadowolenie dotyczące nieskuteczności podejmowanych przez nich działań i protestów w latach 2019–2021 dotyczących zaostreżenia przepisów ograniczających prawo do legalnej aborcji. To w dalszym ciągu aktywne źródło konfliktu, które może przynieść nowe formy artykulacji na scenie publicznej, kwestionujące sposób funkcjonowania demokracji w Polsce w obecnym kształcie.

Reasumując, należy stwierdzić, że płynność i niedookreśloność polityczna młodego pokolenia – co sygnalizują dość wyraziście wyniki badań opinii publicznej – jest na ten moment niekwestionowanym faktem społecznym i nie jest to obiecujący trend zmian³⁴. Czas dopiero pokaże, w jakim kierunku te zmiany się faktycznie potoczą.

Aktualnie prognozowanie scenariusza modernizacji jest nacechowane wysokim ryzykiem błędu. Dalsza obserwacja socjologiczna i pogłębiona analiza wieloczynnikowa dokonujących się przeobrażeń może pomóc w bardziej trafnym i adekwatnym zdiagnozowaniu dokonujących się zmian obserwowanych w obrębie społeczeństwa polskiego, a zwłaszcza w jego młodym pokoleniu. To jest zadanie stojące przed badaczami i analitykami, które trzeba będzie wykonać w najbliższych miesiącach lub latach. Na ten moment jest jednak za wcześnie na wyrażanie wiążących wniosków i kreowanie przewidywalnych prognoz.

Źródła i literatura

Opracowania

- Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, Warszawa 2013.
- Castells M., *Siła tożsamości*, tłum. S. Szymański, Warszawa 2008.
- Celiński P., *Między mediatyzacją a politycznością [w:] Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Lublin 2018.
- Dalton R.J., Klingemann H-D., *Obywatele a zachowania polityczne [w:] Zachowania polityczne*, red. R.J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010.
- Golinowski J., *Mediatyzacja polityki – forma ekspozycji postmodernistycznego sacrum [w:] Teorie i casusy globalizacji*, red. R. Backer, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2006.

³⁴ Więcej na ten temat zob. T. Sasińska-Klas, *Media w czasach płynnej pandemii – perspektywa socjologiczna [w:] Komunikowanie w procesie przemian*, red. W. Świerczyńska-Głównia, A. Hess, M. Nowina Konopka, Kraków 2021.

- Lewinson P., *New New Media*, Boston 2009.
- Mazzoleni G., Schulz W., *Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy?*, "Political Communication" 1999, nr 16.
- McLuhan M., *Understanding Media: the Extension of Man*, Cambridge 1994.
- Mrozowski M., *Media masowe i polityka – niebezpieczne związki*, „Dyskurs” 2006, nr 4.
- Porębski L., *Elektroniczne oblicza polityki*, Kraków 2001.
- Sasińska-Klas T., *Media w czasach płynnej pandemii – perspektywa socjologiczna* [w:] *Komunikowanie w procesie przemian*, red. W. Świerczyńska-Głownia, A. Hess, M. Nowina Konopka, Kraków 2021.
- Soroka S.N., Wlezien C., *Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom*, "British Journal of Political Science" 2005, nr 35.
- Szczepański M.S.T., *Modernizacja* [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1963.
- Zacher L.W., *Modernizacja – wielość kontekstów, modeli dróg, prędkości i efektów* [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice 2008.

Źródła drukowane: raporty z badań

- Komunikat z badań nr 16: *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne młodych Polaków na tle ogółu badanych*, CBOS, Warszawa, luty 2021.
- Komunikat z badań nr 56: *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, CBOS, Warszawa, maj 2021.
- Komunikat z badań nr 57: *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, CBOS, Warszawa, maj 2021.
- Komunikat z badań nr 93: *Ważne kwestie społeczno-polityczne w opiniach młodych Polaków*, CBOS, Warszawa, sierpień 2021.
- Komunikat z badań nr 95: *Młodzi Polacy a poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie w protesty*, CBOS, Warszawa, sierpień 2021.
- Komunikat z badań nr 118: *Stosunek młodych Polaków do demokracji w latach 1992–2021*, CBOS, Warszawa, październik 2021.
- Komunikat z badań nr 122: *Preferencje partyjne najmłodszych wyborców i ich ewolucja w ostatnich dwóch dekadach*, CBOS, Warszawa, październik 2021.

Political subjectivity of the young generation in Poland and modernization process – in the light of public opinion polls

Summary

The sources of politics are seen in the attitudes and behavior of citizens, and the democratic institutions of the political process should be structured in such a way as to respond to them.

Research on attitudes, as well as social and political trust and behavior of citizens in the public sphere, aimed at recognizing the sources of attitudes and behaviors of citizens towards themselves and institutions of public life, are difficult research problems.

Young generations entering adult life and revealing their attitudes towards key social, political, economic and cultural problems as well as undertaking various forms of activity in the public sphere are a particularly important social category that these issues concern. And it is this social group that the main attention was devoted to in the course of further considerations on the processes of social modernization.

Sociological research shows that young people are abandoning support for the ruling party -Law and Justice (PiS), but it does not mean a clear turn to either side of the Polish political scene, but it is an expression of an evolution towards a smooth modernization path of the young generation, and does not bode well for any foreseeable political successes in this way of change. The liquidity and political indeterminacy of the young generation is at the moment an undisputed social fact and it is not a promising trend of changes.

Key words: social modernization, youth, democracy, politics, political preferences

