

RAZEM SILNIEJSI

Droga do wspólnoty
w czasach wyzwań i kryzysów

pod redakcją
Magdaleny Dudkiewicz
i Cezarego Trutkowskiego



Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego


Razem silniejsi

Razem silniejsi

Droga do wspólnoty
w czasach wyzwań i kryzysów

pod redakcją
Magdaleny Dudkiewicz
i Cezarego Trutkowskiego

 impuls

 Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Kraków 2025

© Copyright by Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2025

Recenzenci:

prof. dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska
dr hab. Agnieszka Golczyńska-Grondas, prof. UŁ

Redakcja i korekta:

Marcin Grabski (mesem.pl)

Opracowanie typograficzne:

Katarzyna Kerschner

Projekt okładki:

Anna M. Damasiewicz

Grafika wykorzystana na okładce:

© rawpixel.com



**Finansowane przez
Unię Europejską**

Publikacja powstała w związku z realizacją projektu „Building Bridges – Civic Capital in Local Communities”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach programu CERV („Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”)

ISBN 978-83-8294-455-6

Oficyna Wydawnicza „Impuls”

30-619 Kraków, ul. Turniejowa 59/5

tel.: (12) 422 41 80, 506 624 220

www.impulsofcyna.com.pl, e-mail: impuls@impulsofcyna.com.pl

Wydanie I, Kraków 2025

Spis treści

Wstęp **7**

Magdalena Dudkiewicz

Włodarze miast o integracji i odporności
lokalnych społeczności **13**

Magdalena Dudkiewicz

Dyskusja samorządowa – punkt widzenia osób
pracujących w urzędach i instytucjach samorządowych **37**

Magdalena Dudkiewicz

Dyskusja pozarządowa – punkt widzenia osób
zaangażowanych społecznie **57**

Magdalena Dudkiewicz

Dziennikarskie *postscriptum* **73**

Andrzej Zybała

Oblicza integracji **79**

Władysław Bułhak

Polityka publiczna na rzecz bezpieczeństwa
i społecznej odporności we wspólnotach lokalnych **95**

Barbara Fatyga

Polityka publiczna na rzecz kultury **111**

6 ◇ Spis treści

Ewa Flaczyńska

Polityka publiczna na rzecz zatrudnienia **131**

Patrycja Matusz

Polityka publiczna na rzecz osób cudzoziemskich **149**

Olga Napiontek

Polityka publiczna na rzecz edukacji **163**

Marcjanna Nózka

Polityka publiczna na rzecz rozwoju społeczeństwa
obywatelskiego **177**

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

Polityka publiczna na rzecz pomocy społecznej **199**

Zygmunt Waśkowski

Polityka publiczna na rzecz sportu i rekreacji **221**

Zakończenie **235**

Abstrakty **241**

Noty biograficzne **245**

Wstęp

Pierwszy pomysł na przewodni temat publikacji przygotowywanej na III Krajowy Kongres Współpracy Lokalnej był bardzo ogólny: integracja społeczna. Czas jednak nie stał w miejscu, a otaczająca nas rzeczywistość społeczna spowodowała skonkretyzowanie tego zagadnienia i nadała mu istotny kierunek – skupiliśmy się na znaczeniu integracji lokalnej we wzmacnianiu odporności społecznej w odpowiedzi na kryzysy współczesnego świata. Tym samym kluczowym zagadnieniem stała się integracja jako istotne narzędzie, droga do osiągnięcia założonego celu: budowania silnej, odpornej wspólnoty. Dalsze rozważania i dyskusje pokazały, że nie jest to możliwe bez upodmiotowienia i budowania kompetencji, dzięki którym odpowiedzialne społeczności mogą tworzyć odporne wspólnoty lokalne.

Publikacja dzieli się na dwie części.

Pierwsza ma przede wszystkim **charakter praktyczno-prognostyczny**. Integracja społeczna to w pierwszej kolejności praktyka społeczna, codzienne działanie tych, którzy wokół siebie nie tylko praktykują integrację, ale czasem muszą skupiać się na przeciwdziałaniu dezintegracji. Dlatego postanowiliśmy się dowiedzieć, jak to wygląda w praktyce, a wiedzę tym razem czerpaliśmy z **trzech źródeł**.

Po pierwsze: integracja w codziennej praktyce zarządzania lokalnymi społecznościami. Zaczęliśmy od kilku rozmów z osobami zarządzającymi społecznościami lokalnymi. Swoimi przemyśleniami zgodzili się z nami podzielić: **Marta Majewska** – burmistrzynie Hrubieszowa, **Artur Niedziński** – burmistrz Milanówka, **Rafał Dąbrowski** – burmistrz Ostródy oraz **Arkadiusz Wiśniewski** – prezydent Opola i **Tadeusz Truskola-ski** – prezydent Białegostoku.

Kolejne źródło naszej wiedzy to dwie eksperckie dyskusje grupowe, które zawierały także elementy przewidywania przyszłości. Pytaliśmy: o doświadczenia i przykłady działań, o rekomendacje, o opinie, jak być powinno, ale także o prognozy, jak sytuacja może się rozwijać.

Po drugie: integracja w codziennej praktyce realizowania lokalnych polityk publicznych. W pierwszej dyskusji wzięło udział sześć osób reprezentujących urzędy i instytucje samorządowe:

Marta Dermańska – zastępczyni dyrektora Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, **Iwona Radzimirska** – dyrektorka Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Michałowicach, **Piotr Choroś** – dyrektor Biura Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin, **Piotr Drygała** – naczelnik Wydziału Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej w Dąbrowie Górniczej, **Krzysztof Mikołajewski** – dyrektor Wolskiego Centrum Kultury w Warszawie, **Rafał Barański** – wicedyrektor Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie.

W dyskusji swoimi komentarzami wspierały nas osoby reprezentujące lokalne media, na co dzień obserwujące działania lokalnych władz publicznych i zarządzanych przez nie instytucji: **Barbara Ploch** z prowadzonego przez Fundację Ananke w Ciechanowie Radia 7 i **Andrzej Andrysiak** z „Gazety Radomszczańskiej”.

Po trzecie: integracja w codziennej praktyce oddolnej odpowiedzialności. Do udziału w drugiej dyskusji zaprosiliśmy przedstawicielki i przedstawicieli organizacji pozarządowych:

Agnieszkę Deję i **Martę Gontarską** – ekspertki i aktywistki od lat związane z działaniami wielu podmiotów sektora pozarządowego, **Marię Środoń** ze Stowarzyszenia „Ochocianie Sąsiedzi” – były wiceburmistrzynie dzielnicy Ochota w Warszawie, **Alinę Fegler-Kotkiewicz** – prezeskę Stowarzyszenia EDUQ w Lęborku, **Pawła Jordana** – prezesa Stowarzyszenia BORIS, inicjatora kręgów wsparcia w Polsce, **Krzysztofa Margola** – prezesa zarządu Nidzickiej Fundacji Rozwoju „Nida”, byłego burmistrza Nidzicy.

Tym razem także do komentowania zaprosiliśmy osoby reprezentujące media: **Annę Gmiterek-Zabłocką**, prowadząca w radiu TOK FM program *Twój problem – moja sprawa*, i **Ignacego Dudkiewicza**, wieloletniego redaktora naczelnego „Magazynu Kontakt”, a wcześniej działu „Publicystyka” w portalu NGO.pl.

Druga część naszej publikacji **ma charakter teoretyczny**, została bowiem oparta na pogłębionej analizie dokumentów kluczowych w poszczególnych politykach publicznych, bo chociaż kluczowa jest praktyka społeczna, to jednak integracja stanowi również przedmiot dociekań naukowych. O tego rodzaju komentarz poprosiliśmy ekspertki i ekspertów, osoby zawodowo zajmujące się problematyką integracji w poszczególnych politykach publicznych. W rezultacie otrzymaliśmy teoretyczne rozważania prezentujące podejście do **integracji społecznej w poszczególnych politykach publicznych**. Osoby autorskie poprosiliśmy o uwzględnienie działań podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych oraz położenie nacisku na praktykę społeczną w powiązaniu z obowiązującymi regulacjami. Współpracę z nami podjęli:

Andrzej Zybala – profesor nauk społecznych w dziedzinie nauk o polityce i administracji, kierownik Katedry Polityki Publicznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie – przygotował wprowadzenie i przedstawił w nim swoje poszukiwania wizji integracyjnej w politykach publicznych.

Władysław Bułhak – doktor habilitowany w zakresie nauk o bezpieczeństwie, wykładowca na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego – przeanalizował ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej z perspektywy jej wpływu na politykę bezpieczeństwa i społecznej odporności w lokalnych wspólnotach.

Barbara Fatyga – profesorka, doktor habilitowana, kierowniczka Katedry Metod Badania Kultury i Ośrodka Badań Młodziży w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego – podjęła próbę uporządkowania i krytycznej analizy funkcjonowania pojęcia integracji społecznej w polityce kulturalnej.

Ewa Flaczyńska – doktor habilitowana nauk o polityce i administracji, adiunktka na Uniwersytecie Warszawskim i dyrektorka Departamentu

Rynku Pracy w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – przyjrzała się integracji w polityce zatrudnienia, aktywizacji osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz włączaniu migrantów w struktury rynku pracy.

Patrycja Matusz – doktor habilitowana politologii, prorektorka do spraw umiędzynarodowienia Uniwersytetu Wrocławskiego – dokonała analizy stanu polityki integracji osób migranckich.

Olga Napiontek – doktor socjologii, ekspertka w dziedzinie edukacji obywatelskiej i partycypacji społecznej, współprowadząca Fundację Civis Polonus – omówiła znaczenie integracji i włączenia kluczowych środowisk w tworzenie lokalnej polityki edukacyjnej.

Marcjanna Nózka – doktor habilitowana socjologii, profesorka Uniwersytetu Jagiellońskiego – wykazała znaczenie integracji w działaniach na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jako przestrzeni aktywności na rzecz dobra wspólnego, współpracy i wzajemnej odpowiedzialności.

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś – doktor habilitowana nauk społecznych, profesorka Uniwersytetu Jagiellońskiego – omówiła integrację w systemie pomocy społecznej, uwzględniając między innymi działania na rzecz osób seniorskich, osób z niepełnosprawnościami i osób doświadczających różnego rodzaju wykluczenia.

Zygmunt Waśkowski – doktor habilitowany, dyrektor Instytutu Marketingu Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu – pokazał istotną funkcję sportu i aktywności fizycznej w tworzeniu przestrzeni sprzyjających współuczestnictwu i inkluzji.

Naszej publikacji przyświecają zatem **trzy cele**. Chcieliśmy:

- przyrzeć się relacji między formalnymi regulacjami dotyczącymi integracji społecznej a praktycznymi doświadczeniami osób sprawujących władzę na poziomie lokalnym, jak i działających w ramach tych regulacji w instytucjach publicznych i organizacjach pozarządowych,
- przeanalizować bariery w rozwoju społecznym, ich źródła – formalne, finansowe, organizacyjne, mentalne i polityczne, oraz praktyczne możliwości rozwoju idei i działań integracyjnych,
- zaprezentować inspirujące pomysły na przełamywanie barier – mentalnych, społecznych, ale czasem także formalnych i finansowych – z wykorzystaniem indywidualnych doświadczeń (dobrych i złych) szerokiego grona osób zaproszonych do współtworzenia z nami tej publikacji.

Dlaczego warto sięgnąć po tę publikację?

Współczesne społeczności lokalne funkcjonują w świecie narastających niepewności – od zmian klimatycznych przez kryzysy ekonomiczne po wyzwania demograficzne i migracyjne, a także, niestety, najbardziej podstawowe zagrożenia związane z obronnością. W tym wymiarze integracja społeczna przestaje być abstrakcyjnym pojęciem z podręczników socjologii, a staje się konkretnym narzędziem budowania odporności wspólnot i przygotowywania ich do działania.

Książka, którą przekazujemy czytelniczkom i czytelnikom, pokazuje, jak teoria przekłada się na praktykę zarządzania lokalnego. Prezentujemy nie tylko diagnozę obecnego stanu, ale przede wszystkim sprawdzone metody samoorganizacji społeczności lokalnych – od rozwiązań systemowych po oddolne inicjatywy obywatelskie. Dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego wzmacnianie odporności społecznej przez integrację to nie tylko przedmiot badań i analiz, ale przede wszystkim fundamentalna misja. Doświadczenia ostatnich lat – pandemia, kryzys energetyczny, wywołany przez migracje przymusowe kryzys humanitarny – pokazują, że silne, zintegrowane społeczności lokalne są w stanie znacznie lepiej reagować na nagłe zmiany i zachowywać ciągłość funkcjonowania.

Publikacja to zaproszenie do refleksji nad tym, jak budować takie wspólnoty – odpowiedzialne, włączające i odporne na kryzysy. To także praktyczny przewodnik dla wszystkich, którzy na co dzień pracują nad wzmacnianiem więzi społecznych w swoich lokalnych środowiskach.

Magdalena Dudkiewicz

Profesorka w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych
Uniwersytetu Warszawskiego
ORCID: 0000-0002-8505-0036

Cezary Trutkowski

Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej
ORCID: 0009-0009-9933-2227

Magdalena Dudkiewicz

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID: 0000-0002-8505-0036

Włodarze miast o integracji i odporności lokalnych społeczności

Potrzebujemy, aby podmioty publiczne i prywatne zmieniły swój sposób myślenia z epoki, w której wszystko można było zaplanować, przewidzieć, kontrolować, koncentrując się na wydajności [...] na erę, w której wszystko może się zdarzyć w dowolnym momencie. Erę, w której musimy oczekiwać nieoczekiwanego.

Rob Bauer, holenderski admirał
przewodniczący Komitetu Wojskowego NATO w latach 2021–2025

Dawniej zajmowaliśmy się sadzeniem drzew i budowaniem ścieżek rowerowych. Teraz żyjemy tematami schronów i bezpieczeństwa. Dawniej były tematy prostsze, które wymagały mniejszego zaangażowania, bardzo pozytywne, bo one się wiązały ze zrobieniem czegoś dobrego, czegoś fajnego, dawały poczucie, że czyni się świat lepszym. Teraz rzeczywistość stawia przed nami zupełnie inne wyzwania. I wcale nie jest łatwo tym wyzwaniom sprostać.

Arkadiusz Wiśniewski, prezydent Opola

Zestawienie powyższych cytatów dobrze oddaje zmianę, jaka w rozumieniu integracji, wspólnoty, a nawet zwykłego, codziennego współdziałania została na nas wszystkich wymuszona przez wydarzenia ostatnich lat: pandemię COVID-19, nasiloną falę uchodźczą po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie, kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej i innych

granicach Unii Europejskiej czy bezpośrednie skutki zmian klimatycznych. Na pierwszej linii zmagania z tymi wyzwaniami stoją zawsze władze samorządowe. To od nich mieszkańcy i mieszkańcy oczekują szybkiej i adekwatnej reakcji oraz wyciągnięcia wniosków – tym trudniejszych, że nie mogą one ograniczać się do analizy tego, co się wydarzyło. Kluczowe okazuje się patrzenie w przyszłość i podejmowanie decyzji pozwalających na adaptację do zmieniających się warunków, przygotowanie na różne scenariusze i na nowe zagrożenia, a nie na takie, które już wystąpiły.

Integracja a odporność: co na to lokalne władze?

Na prośbę o udzielenie wywiadów do publikacji pozytywnie odpowiedziało pięć osób zarządzających lokalnymi społecznościami. W opracowaniu poświęconym integracji społecznej nie może zabraknąć głosu tych, którzy z racji demokratycznego mandatu przyjmują na siebie bezpośrednią odpowiedzialność zarówno za jej stan obecny, jak i za wspólne z lokalną społecznością budowanie odporności na sytuacje kryzysowe. Wszystkie osoby, z którymi udało się porozmawiać, pozwoliły na zacytowanie swoich wypowiedzi. Wszystkie cytaty zostały także autoryzowane, a każda wypowiedź jest podpisana odpowiednim skrótem.

Rozmowy zostały przeprowadzone z **Martą Majewską**, burmistrznią Hrubieszowa [MM-H], **Arturem Niedzińskim**, burmistrzem Milanówka [AN-M], **Rafałem Dąbrowskim**, burmistrzem Ostródy [RD-O], **Arkadiuszem Wiśniewskim**, prezydentem Opola [AW-O] oraz **Tadeuszem Truskolaskim**, prezydentem Białegostoku [TT-B]. Jak postrzegają znaczenie integracji w swoich społecznościach? Gdzie lokują jej źródła i znaczenie dla odporności na możliwe kryzysy? Jak widzą rolę swoją i władz lokalnych w tych procesach? Oddajmy im głos.

PO PIERWSZE: integracja jest ważna na co dzień, niezależnie od obecnej lepszej lub gorszej sytuacji. Jest ważna dla społecznego samopoczucia, budowania pozytywnych emocji społecznych, które wynikają z silnych więzi i dobrych relacji. Droga do tego stanu prowadzi przez pomaganie słabszym, otwartość na innych – źródłem jest zaś osobista satysfakcja oraz wynikające ze wsparcia otoczenia poczucie wspólnoty i bezpieczeństwa.

Aktywność społeczna, pasje, wydarzenia integracyjne – to wszystko pomaga eliminować negatywne emocje i budować silne więzi między mieszkańcami. Otwarte społeczeństwo to społeczeństwo gotowe do pomocy i działania w najtrudniejszych momentach.

„Kiedy mieszkańcy Opola pomagali uchodźcom, doświadczyli ogromnej satysfakcji. Pomaganie innym może dawać więcej radości niż osobisty sukces”. [AW-O]

„Każdy akt społecznego zaangażowania czyni nas lepszymi – nie tylko jako jednostki, ale całą wspólnotę. Pomagając innym, pomagamy sobie i zaspokajamy trochę swojego egoizmu, potrzeby, którą mamy: bycia dobrym. Chciałbym jak najmocniej wykorzystywać ten egoizm i te potrzeby, żeby realnie pomagać innym”. [RD-O]

PO DRUGIE: integracja jest ważna nie tylko w organizowaniu i ułatwianiu życia codziennego, ale także **w sytuacjach kryzysowych**, ponieważ pozwala poradzić sobie z nimi w wymiarze indywidualnym i zbiorowym. Stanowi zatem zarówno drogę, jak i fundament odporności. Zintegrowana społeczność jest odporniejsza – nie jest monolitem, ale jest silniejsza. Integracja buduje odporną wspólnotę lokalną.

„Otwarte społeczeństwo, zintegrowane, współdziałające nawet w najdrobniejszej sprawie: chodnika albo pikniku osiedlowego, to jest fundament tego, aby w kryzysie, który potencjalnie może nastąpić, móc współdziałać i wspierać się wzajemnie”. [MM-H]

„Jak zmieniają się potrzeby młodzieży, tak będzie się zmieniać to miejsce, a potrzeby młodzieży potrafią zmienić się z dnia na dzień. W tym procesie będzie wiele korzyści dla nich, gdyby to, czego tam się nauczą, musiało być zastosowane przy okazji jakiejś sytuacji kryzysowej [...]. Taka automotywacja, zmiana nastawienia do świata, do różnych procesów, które się dzieją wokół nas”. [RD-O]

PO TRZECIE: istnieje wiele narzędzi integrowania wspólnot lokalnych, a tym samym budowania odporności przez integrację.

- ♦ **Edukacja i informacja**, rozumiane często jako budowanie odporności na dezinformację. Mowa tu zarówno o procesach systemowo zaplanowanych i organizowanych, jak i dziejących się niejako samoistnie, przez wspólne doświadczanie i edukowanie „w działaniu”. Następuje swoiste sprzężenie zwrotne: edukacja i informacja wyzwalają aktywność społeczną, ona zaś staje się narzędziem edukacji i buduje odporność. Lokalne wspólnoty, organizacje pozarządowe i samorządy powinny być kluczowymi elementami w walce z dezinformacją oraz w budowaniu społecznej integracji.

„Budowanie odporności społecznej to przede wszystkim walka z *fake newsami*. Największym zagrożeniem jest dezinformacja i jej wpływ na podziały społeczne. Kluczowa jest równowaga między technologią a tradycyjnymi sposobami radzenia sobie z zagrożeniami”. [TT-B]

„We wspólnych działaniach ludzie uczą się zaufania i skutecznej współpracy. Kultura i działalność w organizacjach społecznych integrują mieszkańców Opola. To są fundamenty wspólnoty lokalnej”. [AW-O]



OPowieść z HRUBIESZOWA

Z każdej sytuacji jest wyjście. Teraz trzeba odpowiednio przekazać to ludziom, żeby mieli tego świadomość. Tu jest ważna wiarygodność zbudowana działaniami różnymi czy własną postawą. Bo jak mówimy ludziom: „Słuchajcie, to jest ogólnie trudna sytuacja. Procedury mówią to, ale jest możliwość zrobienia tego tak, tak i tak”. I teraz pytanie, jak ci ludzie się zachowują. Jeżeli nie mają do ciebie zaufania, albo wkoło siebie mają ludzi, którzy mają takie intencje, żeby jednak to zbojkotować, to powiedzą: „*Sorry*, ale to jest dla nas problem”.

Czyli pytanie, na ile społeczeństwo ufa zarządzającym, że jeśli ta ścieżka jest pokazana, mimo że trudna, to rozwiązanie jest i będzie możliwe. Prawda i wiarygodność jest dla ludzi bardzo ważna, nawet jeśli ona jest dla nas niewygodna, że przyniesie jakieś konsekwencje polityczne. Ale jak ludzie dużo wiedzą, to jest dla samorządowców, dla włodarzy miecz obosieczny. Bo wiedza ludzi sprawia, że później trzeba się liczyć z tym, że będą punktowana. Bo jak społeczeństwo jest dużo wiedzące, dużo chcące, to później jest mi trudniej wybrnąć z pewnych rzeczy. Ale wiarygodność w przekazie zaowocuje później.

- ♦ **Przyjazna i dostępna przestrzeń** – łatwy dostęp do miejsc integracji i spotkań sprzyja spontanicznemu działaniu mieszkańców w budowaniu wspólnoty. Znaczenie mają także widoczność i symbolika miejsc, które pozwalają społeczności poczuć swój związek z miejscem, a nawet dumę z przynależności do konkretnej miejscowości budzącej pozytywne skojarzenia.

„Przestrzeń miasta to nie tylko budynki i ulice, ale miejsca, w których mieszkańcy mogą się spotykać, działać i budować wspólnotę. Mieszkańcy muszą mieć dostęp do przestrzeni publicznej, bo to tam budują się relacje i wspólnota”. [MM-H]

„Otwarcie stadionu to nie tylko wydarzenie sportowe, to budowanie tożsamości mieszkańców, ich poczucia przynależności do miasta”. [AW-O]

„Mieszkańcy muszą odzyskać dumę ze swojego miasta, musi być widać, że Milanówek to miejsce, które się rozwija”. [AN-M]

- ♦ **Lokalni liderzy**, nie tylko formalni, ale także osoby oddolnie wyłonione w społecznościach, mające konkretne, zidentyfikowane kompetencje możliwe do wykorzystania przez społeczność dla dobra wspólnego. Kluczowe jest to, żeby społeczeństwo potrafiło wyłonić w różnych dzie-

dzinach liderów, którym można zaufać. Bez liderów nie da się zbudować zaufania. Niezbędne są kompetencje, doświadczenie i bezpośredni kontakt z mieszkańcami.

„Zarządzanie lokalne to budowanie grupy liderów. Strażacy ochotnicy świetnie się sprawdzają w Opolu jako społeczna siła wsparcia”. [AW-O]

Odnosząc się do narzędzi integrowania wspólnot lokalnych, można wskazać dwa wątki pozornie paradoksalne. Pierwszy dotyczy tego, że nie tylko zintegrowana społeczność skuteczniej stawia czoła kryzysom, ale także – zwrótnie – doświadczenie kryzysów, podobnie mobilizacja na rzecz osób potrzebujących wsparcia, przyczyniają się do zaistnienia lub wzmocnienia integracji, stanowią swoisty katalizator. Drugi nieoczywisty wniosek dotyczy tego, że integracja to także rezultat konfrontacji różnych opinii i postaw, diagnozowania i „rozbrajania” potencjalnych konfliktów, ale także zdrowej rywalizacji, szczególnie na polu sportowym. Warunkiem wstępnym takiego procesu jest jednak zdolność społeczności do otwierania się na innych. To okoliczność często wywoływana właśnie przez potrzebę szczególnej mobilizacji. Jednocześnie mocno wybrzmiała teza, że w gruncie rzeczy każda dyskusja ma element rywalizacji i swoistego „przeciągania liny” – obie strony przyjmują argumenty innych osób, co w rezultacie prowadzi do prawdziwej, a nie fasadowej integracji.

„Integracja ludzi przez wdrażanie ich, dopuszczanie do tego wszystkiego, żeby mogli współdziałać – mimo wielu konfliktów, bo każda społeczność ma swoje konflikty, grupy interesów, czasem głupie animozje o naprawdę drobne rzeczy. Ale ci ludzie się zintegrowali i potrafili wspólnie działać. Ochotnicza Straż Pożarna współdziałała z Radą Organizacji Pożytku Publicznego, z nieformalnymi grupami młodzieżowymi, które się utworzyły przy naszym domu kultury i przy bibliotece”. [MM-H]

„Konflikt jest dobrą rzeczą. Konflikt prowadzi do rozwiązania problemu. Jak to się mówi: »Kłóćmy się, ale żyjmy szczęśliwie«, wyjdźmy na ulicę z sąsiadami, bawmy się wszyscy razem. Ty masz inne zdanie, ja mam inne zdanie, ale razem idziemy na spacer. Ten spacer może być po to,

żeby pomóc komuś, ten spacer może być po to, żeby tylko przyjemnie spędzić czas. To jest integracja społeczna i wtedy jest ta siła". [AN-M]

„Otwarte społeczeństwo jest gotowe do działania w każdej sytuacji kryzysowej. Gdyby nie wcześniejsza integracja i współpraca mieszkańców, kryzys uchodźczy byłby dla nas znacznie trudniejszy. To, co działo się po wybuchu wojny w Ukrainie, pokazało, że nawet osoby, które wcześniej były skonfliktowane, potrafią działać razem, gdy sytuacja tego wymaga". [MM-H]

Podobnie postrzegana jest rywalizacja sportowa z jej integracyjnym charakterem, podnoszącym zaufanie do drugiego człowieka. W rezultacie trudne sytuacje, takie jak powodzie, pandemia, czy fala migracji, pokazują realną solidarność społeczną. Podejmowana w takich okolicznościach współpraca między grupami społecznymi na rzecz włączania osób senioralnych, z niepełnosprawnościami, uchodźczych zwiększają integrację i likwidują bariery społeczne.

„Przez sport do integracji społecznej jest bardzo blisko, ponieważ zdrowa rywalizacja podnosi zaufanie do drugiego człowieka. W sporcie indywidualnym miałem swoje osiągnięcia, ale to społeczeństwo pomagało nam osiągnąć coś więcej. Nauczyłem się, że bez zespołu, nawet będąc indywidualistą, nie osiągnie się nic więcej niż tylko wynik, żadnej satysfakcji nie ma. To bardzo odcisnęło się w mojej świadomości". [AN-M]

„Reaktywowaliśmy po wielu latach Radę Sportu, środowiska sportowe w Ostródzie, która sportem stoi. Mamy dzieciaki i dorosłych zrzeszonych w klubach, a nasze amatorskie ligi sportowe są fantastyczną formą integracji". [RD-O]

Koniecznym jest jednak podkreślić znaczenie nieukrywania i tym samym wczesnego rozbrajania konfliktów, otwartego przyjmowania ich istnienia jako normalnego elementu życia społecznego i gotowości do ich

przepracowywania, a w konsekwencji – neutralizowania w bezpośredniej współpracy ze społecznością lokalną.

„Niezwykle istotne są działania wyprzedzające. Jeśli reagujemy na konflikt, to już jest późno. Lepiej zapobiegać niż leczyć”. [TT-B]

„Trzeba z ludźmi rozmawiać bezpośrednio. Nie przez instytucje, nie przez inne osoby, nie na zebraniach oddzielnych. Wyjść z otwartą przyłbicą, rozmawiać z nimi o ich problemach, zdobyć się na tyle odwagi, żeby przyjąć argumenty i spróbować z nimi działać. Jeżeli wychodzimy naprzeciw społeczeństwu, to my je integrujemy nie wokół burmistrza, nie wokół rady miasta, tylko wokół naszego miasta. Mamy jakiś wspólny cel, też jestem mieszkańcem i też bym chciał, żeby tak ze mną rozmawiali. Zintegrujemy się mając wspólny cel, niekoniecznie wszyscy są z tego zadowoleni, ale ten cel muszą widzieć”. [AN-M]

PO CZWARTE: osoby udzielające wywiadów, **sprawujące bezpośrednią władzę w swoich lokalnych społecznościach** – mimo silnego przekonania o roli oddolnego zaangażowania społecznego – **nie mają wątpliwości, że to na nich spoczywa odpowiedzialność za inicjowanie integracji, budowanie wspólnoty**, a w konsekwencji odporności na sytuacje kryzysowe, jakiegokolwiek by one były. Wskazano dwie podstawowe grupy zadań i ról do odegrania w tym zakresie:

- **Bycie blisko lokalnej wspólnoty, znoszenie barier** – fizycznych, mentalnych – oraz **inicjowanie działań wspólnotowych**, zmiana modelu zarządzania z biurokratycznego na bardziej otwarty i angażujący społeczność do współpracy. Co ważne, nie oznacza to unikania odpowiedzialności – wręcz przeciwnie, jest oczywiste, że oddolna mobilizacja nie zastępuje przywództwa. Często podkreślano, że władze samorządowe to część społeczności i jeśli nie są blisko niej, w bezpośrednim, wręcz nieformalnym i pozainstytucjonalnym kontakcie, to tracą możliwość inicjowania skutecznych procesów integracyjnych. Jest to szczególnie ważne wtedy, gdy w naturalny sposób słabną pierwsze zrywy i odruchowe działania pomocowe, wówczas to organy administracji z ich strukturami muszą przejmować inicjatywę. Nie oznacza to jednak całkowitego

przejmowania odpowiedzialności, lecz swoiste ustrukturyzowanie działań podejmowanych przez lokalną społeczność, która po pierwszym zrywie w pewnym stopniu oswaja się z nową rzeczywistością i zwyczajnie wraca do utartych schematów działania i codziennego funkcjonowania. Tym samym następuje kolejny etap, w którym lokalna władza pozostająca w stałej relacji z mieszkańcami i mieszkańcami aktywnie uczestniczy w ich życiu i wzmacnia wspólnotę: słucha ludzi, daje im przestrzeń do działania, tworzy ramę, by stało się ono trwałe i systematyczne, w aktywnym zintegrowaniu go również z tkanką miejską, z dostępnymi zasobami lokalnymi.

„Trzeba pokazać niektórym osobom, zapraszając je, że widzi się ten potencjał, żeby one także mogły podzielić się swoimi sprawami. Takim narzędziem integrującym jest tworzenie ścieżek, którymi różne osoby, wcześniej nieaktywne, niezainteresowane, niewłączone w procesy, mogą wejść i swoje zdanie również zgłosić. Żeby angażować różne grupy społeczne i pozwalać, pomagać im działać”. [MM-H]

„Dawanie ludziom poczucia sprawstwa, angażowanie ich w decyzje dotyczące miasta, to fundament budowania społecznej odporności. Na różnego rodzaju kryzysy społeczeństwo reaguje spontanicznie: najpierw mamy zryw, ale potem inicjatywę powinny przejmować instytucje”. [TT-B]

„Staram się być maksymalnie obecny w życiu miasta, mieszkańców, rozmaitych organizacji, fundacji, klubów. To jest ten pierwszy krok, który samorządowcy powinni czynić dla szeroko rozumianej integracji społecznej: z tym społeczeństwem być. Jeśli burmistrz, wójt, starosta sam się zintegruje, to będzie bardzo ważny krok do myślenia o integracji systemowo, instytucjonalnie. Nie wystarczą górnolotne hasła, budowanie miejsc i tworzenie przestrzeni, szukanie rozwiązań systemowych, jeśli my siedzimy w naszych gabinetach. Wtedy widzimy raptem wycinek tego wszystkiego, co dzieje się w naszych miastach, gminach, w naszych miejscowościach”. [RD-O]



OPOWIEŚĆ Z BIAŁEGOSTOKU

Od lat podejmujemy liczne działania na rzecz integracji społecznej, w tym również wsparcia cudzoziemców. Już od ośmiu lat działa Centrum Aktywności Społecznej przy Urzędzie Miejskim, a obecnie powstaje Centrum Aktywności Wielopokoleniowej – przestrzeń służąca budowaniu więzi między mieszkańcami w różnym wieku i o różnym doświadczeniu. Efekty tych inicjatyw widać wyraźnie, między innymi we wzroście aktywności obywatelskiej.

Od wielu lat rozwijamy budżet obywatelski – dziś bierze w nim udział blisko połowa uprawnionych mieszkańców. To dowód na to, że ludzie czują się współodpowiedzialni za swoje otoczenie i chcą mieć wpływ na to, jak ono wygląda.

Tworzymy również przestrzeń do rozwijania pasji, bo człowiek zaangażowany i spełniony to człowiek silny społecznie. W odpowiedzi na takie potrzeby zakupiliśmy teren prywatny na osiedlu Zawady, gdzie budujemy centrum sportowe z domkiem klubowym. Będzie to nowe miejsce spotkań i aktywności sąsiedzkiej. Zadbaliśmy także o najmłodszych i ich rodziny – na różnych osiedlach powstało kilkanaście nowoczesnych placów zabaw. Wiele z nich funkcjonuje przy szkołach lub w bezpośrednim sąsiedztwie boisk. Takie przestrzenie stają się naturalnymi punktami spotkań i budowania relacji. Odpowiadamy na realne potrzeby społeczne – te aktualne i te, które dopiero się pojawiają. W tej różnorodności działań widać jedno: konsekwentne budowanie wspólnoty, w której każdy może znaleźć swoje miejsce.

- ♦ **Diagnozowanie i udostępnianie lokalnych zasobów** – materialnych i lokalowych, ale także ludzkich: kompetencyjnych, organizacyjnych, mobilizacyjnych. Postrzeganie ich jako dobra wspólnego, w myśl zasady, że jest ono wspólnie wytwarzane, zatem powinno być także wspólnie udostępniane. Zasoby te to także ludzie – identyfikowania osób

kompetentnych w różnych dziedzinach i umożliwianie im działania na rzecz wspólnoty, zamiast narzucania rozwiązań, to jedno z kluczowych wyzwań lokalnych władz samorządowych. Takie podejście umożliwia również odpowiadanie na rzeczywiste potrzeby lokalnej społeczności i wspieranie jej w aktywności służącej ich zaspokajaniu. Jednak warunkiem skutecznej polityki lokalnej w tym zakresie jest osobiste doświadczenie lokalnych władz oraz otwartość i zaufanie mieszkańców: w tym osób reprezentujących różne grupy społeczne oraz zorganizowanych w ramach rad mieszkańców, klubów seniora i lokalnych organizacjach, jako naturalnych form organizowania i wspierania aktywności obywatelskiej. Ich znaczenie przejawia się nie tylko w codziennym działaniu na rzecz poprawy jakości życia. Istotnie wzrasta w obliczu trudnych sytuacji – wówczas przejawia się w solidarnych reakcjach na kryzysy, a tym samym buduje odporność społeczną jako zdolność wspólnoty do przetrwania i do adaptacji.

„Potrzeby, które służą szeroko rozumianej integracji społecznej muszą wynikać przede wszystkim z takich zdiagnozowanych potrzeb mieszkańców: i tych, którzy są w nich od dawna i tych, którzy pojawiają się w nich czasem jak meteoryty i znikają. Jeżeli rozpoczniemy od diagnozy, że wysłuchamy mieszkańców, spędzimy czas z nimi, to jest najważniejszy pierwszy krok”. [RD-O]

„To jest właśnie kwestia współpracy z ludźmi, spełnienia ich oczekiwań, pogodzenia funkcji i ról, interesów różnego rodzaju. Później, jak się podejmuje decyzję, która jest spełnieniem oczekiwań wielu, ale nie wszystkich, to buduje sobie wiarygodność. I ta wiarygodność pozwala później na to, że inne rzeczy, inne procesy, można łatwiej wprowadzać, bo już ludzie wiedzą: »Nie podobało mi się to, co zrobiła, ale to zrobiła, nie okłamała«”. [MM-H]



OPowieść z OSTRÓDY

W kampanii myślałem o stworzeniu miejsca, w którym mogłaby spotykać się ostródzka młodzież, na wzór rozmaitych skandynawskich przestrzeni, o miejscu, które młodzież mogłaby współtworzyć od początku. Pomogła współpraca z naszą Młodzieżową Radą Miasta: udało nam się stworzyć chyba jedno z niewielu tego typu miejsc w Polsce.

Jest oblegane nie tylko przez młodzież, ale także przez innych samorządowców, którzy starają się je podpatrzyć. „Młodzieżownia” powstała – co wielu zarzucało na początku – nie w naszym zasobie, tylko w galerii handlowej. Odpowiedzialność za wykreowanie tego miejsca przekazaliśmy Młodzieżowej Radzie Miasta: „Wy jesteście przedstawicielami wszystkich szkół, wszystkich dzieciaków z miasta, więc ustalcie, czego chcecie w takim miejscu”. I ta młodzież, o której tyle się mówi, że jest taka i owaka, potrafiła sama z siebie wykreować już grupy pomagające sobie nawzajem w zajęciach, ligę gier planszowych, rozmaite warsztaty, choćby z pierwszej pomocy, i właśnie integrują się jako ta społeczność młodzieżowa. Wystarczyło dać im działać, dać narzędzia, żeby wspólnie z nami, ale jednak samodzielnie wykreowali sobie to miejsce. Integrują się, spędzają czas w taki sposób, na jaki mają ochotę, a my przy okazji możemy im sporo dobrych wartości w tej przestrzeni przekazać. Dzieciaki uczą się planowania, organizowania, radzenia sobie z porażkami i ponoszenia ich konsekwencji.

TYLE REFLEKSJA OGÓLNA. Udzielające wywiadów osoby reprezentujące lokalne władze zostały jednak również poproszone o sformułowanie jak najbardziej konkretnych rekomendacji, które uznają za istotne dla aktywnego integrowania lokalnych społeczności i czynienia ich możliwie odpornymi na kolejne sytuacje kryzysowe. Rekomendacje te ujęto w kilku zbiorach tematycznych.

Codzienna obecność przedstawielek i przedstawicieli władz samorządowych w życiu lokalnej społeczności, dawanie przykładu otwartości i gotowości do partnerstwa oraz współdziałania.

Budowanie wzajemnego zaufania społeczności i władz lokalnych wymaga codziennego aktywnego uczestnictwa tych ostatnich w wydarzeniach, działania w terenie i diagnozowania potrzeb mieszkanek i mieszkańców. To jednak nie wystarczy: konieczne jest też intencjonalne i systematyczne organizowanie spotkań bezpośrednich: pochodzące z wyboru, stojące na czele społeczności osoby nie mogą po kampanii wyborczej spocząć na laurach. Częste przed wyborami spotkania ze społecznością powinny stanowić regułę podczas całej kadencji, bo tylko tak możliwe staje się systematyczne omawianie kluczowych tematów i budowanie wzajemnego zaufania.

„Utrzymywanie działań społecznych nawet w trudnych czasach, normalnych aktywności miejskich, jak na przykład otwarcie stadionu w Opolu, pozwala mieszkańcom zachować poczucie stabilności”. [AW-O]

„Podkreślamy to, że burmistrz i rada miasta to jest integracja na tym poziomie, żeby nie tylko mówić, że macie się zintegrować, ale także żeby to pokazać. Ja nie mówię o pracownikach, tylko o partnerach w zespole, w urzędzie miasta”. [AN-M]

Inicjowanie i ułatwianie oddolnej aktywności we współpracy z lokalną władzą i wykorzystaniem zdiagnozowanych lokalnych zasobów, przede wszystkim tych, którymi bezpośrednio dysponują władze samorządowe. Rzec w tym, by możliwe stało się korzystanie z zasobów miejskich do realizacji projektów społecznych. Kluczowe w związku z tym wydaje się eliminowanie barier administracyjnych przez uproszczenie procedur dla organizacji społecznych oraz obywaterek i obywateli chcących działać na rzecz miasta, zwiększanie dostępności przestrzeni publicznych, udostępnianie miejsc do działania, organizacji wydarzeń, spotkań sąsiedzkich, tworzenie centrów spotkań i wydarzeń społecznych. Takie podejście, oparte na przekonaniu, że zasoby są realnie wspólnotowe i mają służyć lokalnej społeczności, a nie władzy, to krok w stronę zaangażowania wspólnoty w zarządzanie i przyjmowanie odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Służą temu liczne dostępne narzędzia, takie jak konsultacje społeczne, budżet obywatelski, centra aktywności jako miejsca do spotkań, także wielopokoleniowych. Kluczowy warunek, by to wszystko zadziało, to takie zaplanowanie i realizacja tych form, żeby mogły one stanowić realny sposób zapewnienia transparentności działań władz, a tym samym budowania zaufania przez dialog i wdrażanie dostępnych dla obywateli i obywateli mechanizmów decyzyjnych, także dotyczących inwestycji. Kluczowe jest więc traktowanie tych wszystkich działań nie jako fasadowego, a tym samym pozornego otwarcia, lecz jako drogi do budowania pozytywnych nawyków, choćby w postaci wspólnych działań edukacyjnych, inicjowania lokalnych projektów społecznych, akcji charytatywnych, wydarzeń łączących kulturę, sport i pomoc potrzebującym. Wtedy realizowany jest trening umiejętności współpracy, niezbędnej również, a nawet przede wszystkim, w sytuacjach kryzysowych.

„Rozpoznawanie liderów tematycznych – każdy mieszkaniec może być ekspertem w swojej dziedzinie, a jego kompetencje powinny być wykorzystywane na rzecz społeczności. Odporność i siła będą polegały na tym, że o kulturze będę rozmawiał z osobami, które rzeczywiście się na tej kulturze znają, a jak będę musiał zrobić przyłączyć energetyczne, to znajdzie się osoba, która powie: »Mam trzydzieści lat stażu na takich stanowiskach, ja przyjdę, podpowiem, zobaczę, sprawdzę, zrobimy«. Przecież siła nie jest jednoosobowa, tylko tkwi w zespole. Im większy zespół, tym więcej doświadczenia i tym więcej kompetencji. Jeżeli jednostka poczuje, że jest najmądrzejsza, to nic z tego nie będzie”. [AN-M]

„Bardzo potrzebna jest przestrzeń do integracji. Rolą władarzy na pewno jest jej udostępnianie, nie tylko budynków, ale wszelkich zasobów: przestrzennych, kompetencyjnych, prawnych i pieniędzy. Jak przychodzi do mnie grupa ludzi, to ja mówię: »Dobrze, moją rolą jest miejskimi kanałami poprowadzić daną inicjatywę, a wy róbcie po prostu. Legalnie, sensownie, ze wsparciem zasobem ludzkim, zasobem sprzętowym, wszystkim, czym miasto dysponuje«. Już się ludzie troszkę do tego przyzwyczaili”. [MM-H]

„Chcę działać dla tych inicjatyw oddolnych: od wysłuchania i zrozumienia – na tyle, na ile się da – potrzeb do kreowania miejsc, przestrzeni, wydarzeń takich, które sprzyjają lokalnej integracji. Po prostu budujemy chodnik tam, gdzie jest już wydeptana ścieżka”. [RD-O]

„Jeżeli my wychodzimy na spotkania z mieszkańcami, to często jeszcze jest tak, że nie dość, że mamy burmistrza, przewodniczącego rady miasta, to jeszcze mamy kogoś z tych mieszkańców, który chciał się zaangażować w dany proces. I dopiero możemy rozmawiać”. [AN-M]

„Tworzenie przestrzeni dla młodych – warto oddać młodzieży możliwość kreowania miejsc spotkań i inicjatyw, tak jak w wypadku »Młodzieżowni« w Ostródzie”. [RD-O]

OPOWIEŚĆ Z OPOŁA

To jak z budowaniem zespołu czy grupy – musi być jakieś zagrożenie albo poczucie jakiegoś celu, wokół którego się to buduje. Poczucie odporności buduje się w sytuacji zagrożenia albo wizji, że takie zagrożenie może nastąpić, podejmując wspólnie działania, które mają je ograniczyć. Ludzie wtedy widzą, że są razem, i uczą się także, na co sobie mogą pozwolić albo co powinni zrobić, żeby ta ich wspólnota była skuteczna w działaniu. Siłą działania naszego samorządu było to, że mimo tych kataklizmów cały czas działaliśmy normalnie w wielu aspektach. I to też było istotne, że nie poddawaliśmy się, nie pokazywaliśmy ludziom obaw, strachu. Stąd to otwarcie stadionu, bo to jest ciąg działań, które mają budować wśród ludzi tożsamość, integrację, poczucie dobrego życia, takie poczucie normalności mimo tego zagrożenia. Szkoleniami, różnymi innymi wydarzeniami i angażowaniem ludzi do różnych spraw budujemy grupę liderów – czasami liderów opinii albo liderów działania. Świetnie się w Opolu sprawdzają strażacy ochotnicy na



przykład, mamy dziesięć Ochotniczych Straży Pożarnych. Budujemy grupę ludzi, którzy są przygotowani do tego, żeby nieść pomoc, są świadomi zagrożenia i potrafią rozmawiać z ludźmi, przygotowują ich na różne wydarzenia.

Odpowiedzialność za przyszłość, edukowanie i przygotowanie do konkretnego działania w sytuacji kryzysowej. Przewidywanie możliwych kryzysów i ich nieoczywistych konsekwencji, tworzenie alternatywnych rozwiązań, propagowanie zachowań chroniących przed dezintegracją i negatywnymi emocjami. Edukacja, informacja, budowanie odporności na dezinformację. Z wypowiedzi wynika, że największe wyzwanie stanowi konieczność zmiany sposobu myślenia. Liczy się zarówno postawa władz samorządowych, która buduje wzajemne zaufanie, jak i podejmowanie konkretnych działań budujących poczucie bezpieczeństwa. Chodzi i o edukację w zakresie odporności, na przykład prowadzenie szkoleń, i o zapewnianie rzetelnej informacji o zagrożeniach i sposobach przeciwdziałania potencjalnie niebezpiecznym sytuacjom. Nie bez znaczenia jest także przypominanie znaczenia przeszłych doświadczeń i odwoływanie się do pamięci społecznej, bo jeśli społeczność wspólnie już kiedyś stawiała czoło problemom, to pamięć o tym – przez zbudowane poczucie siły – lepiej przygotowuje ją na kolejne kryzysy. Aby takie oddziaływanie na społeczną świadomość stało się możliwe, władze lokalne powinny uruchamiać adekwatne narzędzia komunikacji społecznej, zbudowane na wiarygodnym przekazie, przeciwdziałające narastającej w sytuacji zagrożenia dezinformacji. Nie wystarczy bowiem mówić ludziom, że konieczne jest zachowanie dystansu wobec zalewu informacji, krytyczne podejście i weryfikowanie tego, co do nich zewsząd dociera, trzeba dać realną alternatywę: źródło sprawdzonej, opartej na godnych zaufania autorytetach wiedzy. Ważną funkcję pełni także możliwość wymiany wiarygodnych informacji, istnienie sprawdzonych wcześniej i uruchomionych w „spokojnych czasach” służących do tego kanałów. Wówczas możliwe staje się wzmocnienie przez wspólne doświadczenia i przekazywanie sobie adekwatnej, sprawdzonej w praktyce wiedzy.

„Wymiana doświadczeń to kluczowy element budowania odporności lokalnych społeczności. Uczymy się najwięcej, kiedy słuchamy siebie nawzajem i korzystamy z rozwiązań wypracowanych przez innych. Przykłady samorządów, które zmierzyły się z takimi wyzwaniem, jak powódzie czy inne katastrofy, mogą stać się bezcennym źródłem wiedzy i inspiracji. Taka współpraca pozwala unikać błędów i skuteczniej rozwiązywać lokalne problemy”. [TT-B]

„Moglibyśmy przywoływać pacyfizm, wtykanie róży w lufę karabinu, ale klasyk mówi: »Chcesz pokoju? Szykuj się do wojny«. Im silniejsi, bardziej zjednoczeni będziemy wokół budowania postaw, również takich *stricte* proobronnych, tym bezpieczniejszym będziemy krajem. I chociaż w idealnym świecie pewne rzeczy powinny wyglądać inaczej, to ja całkowicie rozumiem to, że dziś musimy szukać zastosowań *dual use*: jak coś budujemy, to ze schronem, jak budujemy halę, to powinna być magazynem dla wojska, jak budujemy drogę, to musi mieć większy tonaż, żeby mogły przejechać czołgi czy inny ciężki sprzęt. Kilka lat temu nikt by nie pomyślał o tym, że jedną z największych potrzeb Ostródy jest to, żebyśmy mieli świetne schrony”. [RD-O]

„Nie chodzi o to, by całkowicie polegać na elektronicznych środkach komunikacji i technologii, ale by zachować również elementy tradycji – te, które w sytuacjach kryzysowych mogą okazać się kluczowe. Istotne jest znalezienie równowagi między nowoczesnością, opartą na dostępie do energii, a umiejętnością radzenia sobie w warunkach jej braku. Warto więc myśleć o odporności systemów, ale też o naszej własnej zdolności adaptacji. W tym kontekście niezwykle ważna jest zarówno edukacja, jak i praktyczne przygotowanie. Przykładem mogą być „plecaki przetrwania” – gotowe zestawy podstawowych rzeczy na wypadek nagłego zagrożenia. Musimy o tym mówić, informować, uświadamiać. Pokazywać, że warto działać z wyprzedzeniem, zamiast czekać na moment, w którym będzie już za późno”. [TT-B]

„Przeżyliśmy kilka kryzysów, od pandemii począwszy, ekologia nam się wali na głowę... Nie jesteśmy w stanie wymyślić, co się następnego wydarzy. To *notabene* trochę zabawna opowieść o tym, jak się wszystko będzie organizowało za pomocą maili i telefonów, tylko co będzie, jak prąd wyładzie”. [RD-O]

„Społeczność musi być przygotowana na ewentualne kryzysy – zarówno przez zdobywanie wiedzy, jak i budowanie praktycznych umiejętności. Warto czerpać z wcześniejszych doświadczeń, takich jak spontaniczna solidarność mieszkańców wobec uchodźców z Ukrainy czy wspólne działania w obliczu innych trudnych sytuacji. Przygotowanie to powinno obejmować szkolenia z zakresu przetrwania, pierwszej pomocy i reagowania na różnego rodzaju zagrożenia. Niezbędne jest również tworzenie i modernizacja miejsc schronienia – budowa schronów oraz dostosowanie istniejących przestrzeni do potrzeb lokalnych społeczności. Równie istotne są zabezpieczenia infrastrukturalne i inwestowanie w systemy awaryjne: źródła energii na wypadek przerw w dostawach prądu, rozwiązania na czas powodzi czy innych katastrof. Tylko łącząc edukację z konkretnym działaniem, możemy zwiększyć naszą zbiorową odporność”. [TT-B]

„W przestrzeni internetowej i w przestrzeni publicznej tych, którzy głośno krzyczą, się ją nienawiść, jest zdecydowana mniejszość. Ale są bardzo głośni, a my ich niepotrzebnie słuchamy. To jest trudne, sam się musiałem tego nauczyć, że te postawy, dopóki w sposób fizyczny nie zagrażają drugiej osobie, musimy ignorować i robić swoje. Oczywiście karać, potępiać, ale nie dawać paliwa tym złym emocjom. Ktoś powie, że to takie trochę życie w bańce, ale z drugiej strony ja wolę tę swoją bańkę rozszerzać i zarażać innych pozytywnym myśleniem”. [RD-O]

Budowanie w społecznościach nawyku wspierania. Budowanie lokalnych sieci wsparcia, organizowanie szkoleń i warsztatów umożliwiających wypracowanie we współpracy międzysektorowej mechanizmów wsparcia na wypadek sytuacji kryzysowych, upowszechnianie wiedzy o pozytyw-

nym wpływie działań społecznych – zarówno na tych, którzy korzystają ze wsparcia, jak i na tych, którzy go udzielają i odczuwają z tego powodu satysfakcję i poczucie istnienia silnych więzi społecznych. Tylko tyle i aż tyle, to codzienne zadania władz lokalnych, bez ich systematycznego wykonywania lokalnej społeczności trudno będzie adekwatnie odpowiedzieć w sytuacji kryzysowej. A to nie koniec.

Ważne jest także aktywne wspieranie oddolnej organizacji społecznej, między innymi przez rozwijanie sąsiedzkich grup wsparcia na wypadek kryzysów, na przykład sieci kontaktów pomocowych, inicjowanie programów wsparcia dla grup marginalizowanych: senioralnych, uchodźczych, z niepełnosprawnościami. Liczy się także wspieranie aktywności społecznej przez propagowanie działań rad dzielnic, senioralnych, młodzieżowych, kobiet – takie ciała angażują mieszkanki i mieszkańców w inicjatywy lokalne. Chodzi o budowanie zarówno nawyków i odruchów, jak i struktur społecznych, które tworzą formalne ramy i praktyczne, dostępne narzędzia oddolnej integracji – w sytuacji kryzysowej to one w naturalny, niemal automatyczny sposób wyzwolą społeczną aktywność.

„To jest program Złota Rączka, czyli oferta bezpłatnego wsparcia fachowca dla mieszkańców. Opieka na odległość – czyli tak zwane opaski dla starszych. Mamy pudełka życia. Mieszkanie dla absolwenta to akurat szersza akcja nastawiona na zatrzymanie młodych ludzi w Białymstoku. Wsparcie psychologiczne dla kobiet w ramach kampanii Żółta Kanapa, w której chodzi o to, żeby też zauważać problemy, które do tej pory często były zamknięte w czterech ścianach mieszkania i ludzie sobie z nimi nie radzili”. [TT-B]

„Akcje sprzątania to jest kolejna rzecz, mniej więcej dwa razy w miesiącu sprzątamy Ostródę. Przychodzi po sto pięćdziesiąt, dwieście osób na akcję sprzątania wokół jeziora w sobotnie przedpołudnie, zamiast robić coś ciekawszego. I każdy ten śmieć sprzątnięty sprawia, że stajemy się odrobinę lepsi z każdym takim gestem”. [RD-O]

Poszukiwanie rozwiązań, które pozwalają lokalnie dostosować i elastycznie stosować obowiązujące przepisy, jednocześnie pozostając

w zgodzie z prawem. Ostatnie liczne doświadczenia kryzysowe, ale także codzienne funkcjonowanie pokazują, że czasami przepisy prawa zwyczajnie nie nadążają za wyzwaniami rzeczywistości. Czasem brakuje formalnie przypisanych kompetencji, czasem przepisy, które z natury rzeczy muszą być jednoznaczne, nie mogą zawierać wszelkich niuansów, złożoności i nieprzewidywalnych potrzeb, których zaspokojenie nie może czekać na bardziej adekwatną legislację. Takie sytuacje od osób sprawujących władzę wymagają elastyczności, poszukiwania rozwiązań, które pozwolą poradzić sobie „tu i teraz”, a jednocześnie będą możliwe do formalnej obrony.

„Chciałem stworzyć Radę Osób z Niepełnosprawnościami. Formalnoprawnie w mieście Ostróda nie mogliśmy, bo jest to zadanie powiatu. Dlatego po wielu spotkaniach z różnymi organizacjami, które zajmują się tym na co dzień, utworzyliśmy – na pewno pierwszy w województwie i pewnie też jeden z pierwszych w kraju – Zespół do Spraw Osób z Niepełnosprawnościami przy burmistrzu Miasta Ostróda”. [RD-O]

„W pewnych aktach prawnych jest taka twardość ręki, przepraszam za określenie, i ona jest potrzebna. Ale wszystko zależy od ludzi, kto będzie to później wykonywał: takie lokalne »gwiazdki«. Dzięki temu można ze wszystkiego wybrnąć, trzeba po prostu tylko umieć to zrobić, chociaż najpierw trzeba chcieć, to chyba w tej kolejności. Chcieć i umieć. Łatwo powiedzieć: »Sorry, ale tego nie ma w zapisach, tego nie możemy zrobić« – i temat się zamyka i ja nie mam problemu. Ale zaraz... Nie, bo nie? Bo się nie da? Kluczowe jest szukanie rozwiązania, żeby się dało. I to udawało się nawet w kryzysie. Czyli wszystko zależy od ludzi”. [MM-H]

Tworzenie i wykorzystywanie wszelkich miejsc i form do integracji, w tym przywiązania do miejsca i lokalnego patriotyzmu. Lokalność jest wartością wymagającą pielęgnowania na wiele sposobów, dostosowanych do preferencji mieszkanki i mieszkańców, ich stylu życia, zainteresowań, sposobów spędzania wolnego czasu. Często podkreślano znaczenie sportu jako wielowątkowego narzędzia integracji, budowanej podczas lokalnych zawodów sportowych, aktywności rekreacyjnej, a nawet współpracy i rywalizacji między miastami. To narzędzia wzmacniania więzi spo-

łecznych, podobnie, jak relacje budowane podczas lokalnych festynów, dni sąsiada, obchodów rocznicowych, czy wydarzeń kulturalnych. Podkreślano znaczenie tego rodzaju działań także, a nawet szczególnie, w czasach niepewnych, naznaczonych niepokojami społecznymi i obawami o przyszłość. Uczestnictwo w życiu społecznym na poziomie lokalnym pomaga budować wspólnotę i poczucie normalności mimo, a może niejako obok, otaczających kryzysów – obecnych i spodziewanych.

„Wzmacnianie tożsamości miasta przez symbole – wprowadzenie charakterystycznych elementów miejskich wzmacnia identyfikację mieszkańców. Jeżdżąc po różnych miastach, takie małe czynniki zaczynam dostrzegać. Jak krasnale we Wrocławiu. My mamy jedwab, my mamy krówki, ktoś mówi o truskawkach. Chodzi o to, żeby te wszystkie elementy wykorzystać”. [AN-M]

„Warto szukać punktów oparcia tam, gdzie już istnieją struktury wspólnotowe. Dobrym miejscem do budowania lokalnej odporności są wspólnoty mieszkaniowe – sąsiedzi, którzy znają się nawzajem, mogą łatwiej zorganizować pomoc i szybciej reagować w sytuacjach kryzysowych. Duży potencjał mają również parafie – jako naturalne wspólnoty skupione wokół tych samych wartości i rytuałów. Kluczowe jest jednak, by działania te miały charakter oddolny i były mądrze koordynowane, z poszanowaniem dla lokalnych uwarunkowań i potrzeb”. [TT-B]

„Jeżeli w jakimś mieście pojawi się coś fajnego dla młodzieży, to zaraz przenosi się to na kolejną, inną gminę, bo te dzieci ze sobą rozmawiają. I to wtedy jest siła, siła młodzieży pokazana przez to, że one się wymieniają jakimiś doświadczeniami”. [AN-M]

„Weszliśmy w projekt z fundacją realizującą zadania związane z szeroko rozumianą integracją – Statek Kultury. Wspólnie będziemy organizować kilka rejsów po Jeziorze Drwęckim dla środowisk, które często napotykają jakiś społeczny ostracyzm, to osoby z niepełnosprawnością ruchową, osoby z niepełnosprawnością umysłową, imigranci, osoby

homoseksualne, grupa mniejszości żydowskiej. Chodzi o edukowanie i pokazywanie, że inności nie są niczym straszonym, czego należy się bać, bo tak naprawdę wszelkie fobie [...] są strachem przed tym, co jest nieznanne. A jak się z czymś zaznajomimy, to staje się mniej straszne. W ten sposób z można walczyć z negatywnymi zjawiskami”. [RD-O]



OPOWIEŚĆ Z MILANÓWKA

Idziemy z takim przeświadczeniem, że my musimy odzyskać dumę z naszego miasta. Patriotyzm nasz lokalny nie zawsze idzie w parze z pozytywnym osiągnięciem celu, bo ten patriotyzm lokalny to są właśnie te argumenty, to jest ta wymiana ciosów. Inni widzą zupełnie inaczej patriotyzm lokalny i mówią o tym, że Milanówka powinniśmy nie ruszać... Ale jak nie będziemy go ruszać, to

umrze i nie będzie Milanówka. Ale są też patrioci milanowscy, z którymi bardzo chętnie rozmawiamy (z tymi drugimi również rozmawiamy, bo musimy im pokazać argumenty), którzy wiedzą, że Milanówek bez wejścia do tego pociągu rozwoju po prostu zniknie. I ja wiem, że jeżeli pokażemy osiągnięcie celu, to my będziemy jednym słowem określani milanowianinami, nie będzie, że tu jest źle, tu jest dobrze.

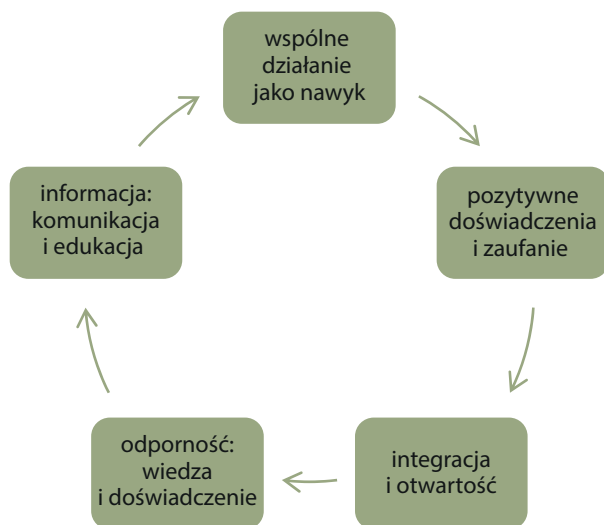
W tej beczce miodu znalazło się jednak kilka łyżek dziegciu. Pokazywanie, że jednak się da, i formułowanie rekomendacji, jak to zrobić, nie oznacza zamykania oczu na możliwe trudności i niepewności, a także czynniki, na które nie mamy wielkiego wpływu. Wielokrotnie w związku z tym wskazywano destrukcyjną rolę polaryzacji społecznej, to, że chociaż rosnące społeczne zainteresowanie polityką oznacza wzrost świadomości, to jednak ma ono również negatywne konsekwencje w postaci destrukcyjnych podziałów i narastających konfliktów, nawet w obrębie małych i dotąd współpracujących grup i środowisk czy rodzin.

„Ten podział i polaryzacja w Polsce rzutują na życie codzienne, sympatie i antypatie. Polityka, sytuacja międzynarodowa wpływają na to, jak postrzegamy swoje życie. Paręnaście lat temu nie mieliśmy z tym do czynienia. Wszystko wydawało się ułożone i przewidywalne”. [AW-O]

„Nie ma myślenia, że zintegrowana społeczność różnorodna jest silniejsza. Raczej jest to, co się dzieje teraz w tych domach dla uchodźców. Raczej się nakręca spirala, że musimy być silni, musimy się obronić przed wszystkim z zewnątrz”. [AN-M]

„Są pytania, które się ludziom w głowach pojawiają: co z dziećmi, co z domem i tak dalej. Nie są to pytania często zadawane, ale są w świadomości. Odbierają przyjemności życia, które do tej pory mieliśmy, takiego prostego, łatwego, sympatycznego, bo chociaż przyjemności życia cały czas są, bo przecież w Polsce się nic nie dzieje nadzwyczajnego, to jednak świadomość ludzi jest inna”. [AW-O]

Schemat 1. Zależności w procesie budowania integracji i odporności lokalnych społeczności



„Edukacja, rozmowy na ten temat, ale prawda jest taka, że też całego świata nie zbawimy. Są osoby niereformowalne. Choćbyśmy nie wiem, ile im wkładali, to oni nigdy nie będą w stanie uznać, że świat jest piękny w swojej różnorodności. Nie wszystkie środowiska w miastach powiatowych, znaczy wszędzie, ale w miastach powiatowych zwłaszcza, są – nazwijmy to – progresywne. Trochę hejtu się zdarzyło też”. [RD-O]

„Jest nowa ustawa o ochronie ludności, ja mam organizować szkolenia dla mieszkańców. Czy to poprawi samopoczucie ludzi, jak będą mieli szkolenia z obsługi broni? To tylko potwierdza, że sytuacja jest groźna. Na swój sposób może być to integrujące, w tym sensie, że ludzie będą mieli wspólną tożsamość, ale to jest integracja wokół spraw bardzo abstrakcyjnych, odległych. Taka integracja jest krótkotrwała i w zależności od rozwoju sytuacji może być w ogóle niepotrzebna i nieskuteczna”. [AW-O]

„Przede wszystkim warto powiedzieć sobie, że pod hasłem »integracja społeczna« kryje się tak wiele, że trudno przykładać kalkę z samorządu do samorządu. W wielu miejscach obszar integracji społecznej wymaga zupełnie czegoś innego: inaczej to wygląda w dużych miastach i dużych społecznościach, gdzie jest na przykład wielu obcokrajowców, zupełnie inaczej u nas, w tej Polsce powiatowej, tak często zapomianej z perspektywy dużych ośrodków miejskich czy Warszawy”. [RD-O]

Magdalena Dudkiewicz

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID: 0000-0002-8505-0036

Dyskusja samorządowa – punkt widzenia osób pracujących w urzędach i instytucjach samorządowych

We wspólnocie rolników [...], w której rolnikowi inni pomagają ułożyć w stogach siano i gdzie narzędzia są powszechnie pożyczane, kapitał społeczny pozwala każdemu z farmerów na wykonywanie swojej pracy z mniejszym nakładem kapitału fizycznego w formie narzędzi i wyposażenia.

Robert Putnam, *Demokracja w działaniu*

W tym rozdziale podsumowujemy najważniejsze wątki i opinie sformułowane podczas dyskusji **osób reprezentujących urzędy i instytucje samorządowe** – pomocowe i kultury. Formalne funkcje i afiliacje tych osób przedstawiono we *Wstępie*, ale poproszono je także o osobiste zaprezentowanie się w taki sposób, aby było możliwe wywnioskowanie, dlaczego biorą udział w dyskusji. W porównaniu z osobami reprezentującymi organizacje pozarządowe w większości zaprezentowali się nieco krócej i bardziej formalnie.

Uczestnicy dyskusji samorządowej – o sobie



Rafał Barański: Reprezentuję województwo małopolskie. Mam doświadczenie związane zarówno ze służbami zatrudnienia, jak i z polityką społeczną, od wielu lat pracuję bowiem w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej. Stykałem się również z trzecim sektorem. Angażuję się trochę w działalność naukową jako doktorant w jednej z krakowskich szkół doktorskich. Praca w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej ma taką specyfikę, że mamy za zadanie diagnozować sytuację społeczną, która jest w regionie, opracowywać polityki, programy, strategie, następnie bezpośrednio

je wdrażać i tworzyć warunki, żeby na poziomie lokalnym mogły być podejmowane działania, które pozwalają osiągać cele formułowane na tym poziomie regionalnym.

Piotr Choroś: Nie jestem z Lublina, pracuję dla lubelskiego samorządu miejskiego od 2011 roku. Tematami społecznymi staram się zajmować czynnie, nie tylko zawodowo, mieszkam na głębokiej wsi i obserwuję społeczeństwo obywatelskie z perspektywy mikrowspólnoty lokalnej. Poza pracą zawodową staram się po prostu uczestniczyć w życiu swojej wspólnoty wiejskiej, w sołectwie. Jestem aktywnym sportowcem w lokalnym wiejskim klubie sportowym. Tam spotykam się na co dzień i dyskutuję z wyborcami całkowicie skrajnej w stosunku do moich poglądów opcji politycznej. Zaprzyjaźniamy się dzielimy pasję, mam do nich zaufanie.





Marta Dermańska: Pracuję w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, od szesnastu lat w Centrum Komunikacji Społecznej, obecnie jestem zastępczynią dyrektora i zajmuję się między innymi wspieraniem rozwoju wspólnot lokalnych. Przez lata trudniłam się czymś absolutnie nieoczywistym, czyli staraniami o lepsze wykorzystanie potencjału samorządu, urzędu, miejskich instytucji i jednostek do

rozwoju wolontariatu. Zaczęło się od sportu, bo koordynowałam wolontariat podczas Euro 2012. Projekt był fantastyczny, energetyczny, a później stanęło przed nami 1,2 tysiąca osób i zapytało: „Co dalej?”. Warszawa nie miała odpowiedzi dla nich, to był mocny impuls, żeby napisać projekt Ochotnicy Warszawscy. Wspieramy organizacje pozarządowe, wspieramy instytucje, przygotowaliśmy miejski portal wolontariatu.

Piotr Drygała: Reprezentuję Dąbrowę Górniczą. Od lat próbuję zmieniać samorząd od środka, bo jednak ciągle mówię o sobie: samorządowiec. Zajmuję się szeroko rozumianym społeczeństwem obywatelskim, czyli od organizacji pozarządowych po wszystkie procesy partycypacyjne. Ale świat, w którym ja się wychowałem, po prostu jakby minął. Mam syna, który kończy ósmą klasę – i to jest także przerażające doświadczenie. Nie rozumiem tego wieku i nie rozumiem szkoły.





Krzysztof Mikołajewski: Reprezentuję Wolskie Centrum Kultury, robimy różnego rodzaju projekty, ale wcześniej byłem w Centrum Komunikacji Społecznej, w wielu różnych miejscach. Chciałbym opowiedzieć o nadziei w tym wszystkim, ponieważ to jest takie mierzenie się łyżeczką od herbaty ze ścianą z betonu, to jest chleb powszedni i w Centrum Komunikacji Społecznej, i w innych miejscach. Niestety, widzę, jak naiwne było założenie ustawodawcy, że partycypacja w postaci samorządu terytorialnego to jest głos ludu.

A nasza kultura polityczna powoduje, że to szybko się przekształca w rywalizację polityczną, która zabija tak naprawdę aktywność.

Iwona Radzimirska: Jestem przedstawicielką obszaru pomocy społecznej, prowadzę Ośrodek Pomocy Społecznej w gminie Michałowice. To jest temat, w którym przede wszystkim jestem zanurzona, i kwestie włączania społecznego, integracji w ogóle społeczności lokalnych, to są obszary, w których działalność ośrodka się pojawia, ale nie jest stale obecna.



Do komentowania opinii samorządowców zostały także zaproszone dwie osoby ze środowiska dziennikarskiego.

Uczestnicy dyskusji samorządowej ze środowiska dziennikarskiego – o sobie

Andrzej Andrysiak: W „Gazecie Radomszczańskiej” zawodowo zajmuję się przyglądaniem się samorządowi lokalnemu i opisywaniem go z innej perspektywy niż huraoptymizm władz samorządowych, że jest wszystko pięknie i wspaniale. Bo samorząd ma mnóstwo defektów, które należy poprawić. Niestety, dyskusja na temat tego, co należy poprawić, jest bardzo wątła w Polsce ze względu na słabość władz samorządowych.



Barbara Ploch: Radio 7, jako lokalna stacja, jest zanurzone w lokalności po sam czubek głowy. Trochę z wyboru przyjęliśmy, że takie mamy programy i taką linię programową, że zajmujemy się wyłącznie lokalnymi tematami, ale także integrujemy środowisko jako takie, a nie inne medium.

Jak to jest z tą integracją społeczną w Polsce?

Poproszone o ocenę poziomu integracji społecznej w Polsce, osoby reprezentujące urzędy i instytucje samorządowe zwracały uwagę przede wszystkim na to, integracja społeczna w kraju „nie funkcjonuje jako spójny system”, lecz często ma charakter „wysp aktywności”, przypadkowy, zależny od zaangażowania konkretnych osób, środowisk lub instytucji: „Integracja to w Polsce wynik przypadkowych działań lokalnych”. W konsekwencji **nie sposób mówić o równym dostępie do integracji**, procesy te bowiem nie są inicjowane automatycznie i przewidywalnie: „Bez silnych osobowości system nie generuje integracji sam z siebie – integracja odbywa się tam, gdzie są »osoby z misją«”, a ich brak oznacza deficyt działań integrujących i spajających lokalną społeczność. Pojawiające się **zróżnicowanie regionalne** jest również związane z zasobami finansowymi i dostępną infrastrukturą, ale nawet najlepsza sytuacja w tym zakresie nie wystarcza, jeśli brakuje czynnika mentalnego i gotowości do współpracy: „Jesteśmy gminą dobrze ustawioną jeżeli chodzi o finanse, ale to są cały czas te same osoby”.

Pojawia się więc dość powszechna, a nawet banalna konstatacja, że „i tak wszystko zależy od ludzi”. Potencjał aktywności i integracji społecznej często jest dostrzegany właśnie w niewielkich środowiskach – mikrospołecznościach znajdujących swoje miejsce, wsparcie i źródło zakorzenienia w **instytucjach lokalnych**, takich jak biblioteki, świetlice, koła gospodyń wiejskich czy domy kultury: „W każdej najmniejszej miejscowości jest biblioteka albo świetlica, w której jest żywy człowiek i jego zadaniem jest integrować”, „Koła gospodyń wiejskich, koła emerytów, świetlice, remizy – to bijące serce wspólnoty”.

Społeczny potencjał integracyjny jednak nie wystarczy. W Polsce brakuje systemu, który „integrację uznaniową” ulokowałby w obrębie działań **formalnych, zapisanych w formie ustawowego obowiązku** dla władz samorządowych: „Czy ta integracja, budowanie tej spójności, jest w ogóle na gruncie prawnym podstawowym i obowiązkowym zadaniem samorządu? Otóż nie jest”. W rezultacie wiele zależy od świadomości władzy samorządowej, przekonania, że integracja opłaca się na wielu poziomach: „Każdy samorząd, który chciałby integrować ludzi, może to robić w obecnym systemie. Ale nie musi”. A ponieważ działania takie nie są wynikiem pogłębio-

nej diagnozy, to paradoksalnie tam, gdzie jest lepiej, działań prospołnotowych jest więcej, a **brakuje ich tam, gdzie są najbardziej potrzebne**. Tym samym nierówna, fakultatywna aktywność władz samorządowych staje się kolejnym źródłem nierówności społecznych i rozwarstwień terytorialnych: „integracja jako przywilej, nie prawo”.

Pojawia się ponadto zjawisko podejmowania inicjatyw w zakresie integracji społecznej, które mają **charakter pozorny**: są tworzone formalnie, „na papierze” lub z myślą o spełnieniu wymogów formalnych, bez realnej funkcji społecznej: „Miejsce aktywności lokalnej działa jak świetlica dla dzieciaków z bloku komunalnego. Nic więcej”. Często ma to swoje odzwierciedlenie **w dokumentach strategicznych**, w których **realne potrzeby społeczności bywają celowo pomijane**, by nie podważać wizerunku lokalnych władz: „Strategie nie pokazują problemów – bo jak to napisać, skoro ja, burmistrz, to robię?”, „Nie ufam diagnozom, nie są pełne, nawet diagnoza w odcieniach szarości idzie w stronę białego”. Trudno oprzeć się wrażeniu, że jest to zjawisko podobne do ukrywania przez dyrekcję części szkół problemów, z którymi mają do czynienia, ponieważ ich ujawnienie i poproszenie o pomoc specjalistów nadwyreżyłoby ich wizerunek i obniżyłoby pozycję placówki w rankingach.

Oceniając stan integracji społecznej w Polsce, osoby reprezentujące urzędy i instytucje samorządowe podawały także przykłady udanych prób działań w tym zakresie, przede wszystkim na poziomie lokalnym. Wskazywano **istnienie i świadome wzmocnienie relacji międzyludzkich**, zwłaszcza o charakterze „mikrospołecznościowych sieci wsparcia”. Takie podejście ujawniło się w działaniach podejmowanych przez lokalne instytucje pomocowe: „Łączymy dwie, trzy osoby, siecujemy je między sobą, żeby mogły funkcjonować”. W szerszym zakresie podkreślano także potencjał innych instytucji publicznych i podmiotów pozarządowych, o ile funkcjonują jako lokalne przestrzenie wspólnotowe. Nie zawsze jednak są to działania realnie uspołecznione, czasem ta **swoboda działania jest pozorna** i akceptowana przez lokalne władze samorządowe pod pewnymi warunkami: „To jest koncesjonowana aktywność. Dopóki nie żądają niczego, są akceptowani”.

W sytuacji, gdy jednak dochodzi do konfliktu lokalnej społeczności z władzami, kluczowe okazują się silne liderstwo oraz upór i determinacja w dzia-

łaniu, często pojedynczych oddanych sprawie osób: „Ona się uparła na tę wioskę. Dzięki niej mieszkańcy się znają, bo była przestrzeń, wokół której się zjednoczyli”. Nie zmienia to faktu, że dla skuteczności podejmowanych działań społecznych **potrzebna jest systemowa przychylność i gotowość wsparcia**, a nie indywidualny upór podejmowany przez aktywne jednostki lub grupy wbrew wszystkiemu. Konflikt na linii społeczność – władza lokalna czasem przyjmuje formę otwartej wojny, zwłaszcza gdy wcześniej niechętnie do współpracy instytucje próbują przechwycić i ostatecznie po swojemu regulować dostęp do rezultatów społecznego zaangażowania: „Jak wyremontowano szkołę, samorząd przypomniał sobie, że to ich budynki – i narzucił regulaminy”. Gdy brakuje sprawdzonych kanałów porozumienia i dialogu, reakcja społeczna bywa jednoznaczna: „Społeczność bojkotuje gminne wydarzenia – nie biorą udziału w dożynkach”.

Ocena integracji w Polsce dokonana przez osoby reprezentujące władze i instytucje samorządowe prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z **niejednoznacznie rozumianym zjawiskiem i niespójnie realizowanym działaniem**. Wiele dzieje się oddolnie, dzięki aktywności społecznej i relacjom międzyludzkim. W rezultacie często kluczową rolę odgrywają takie podmioty, jak koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne czy miejsca aktywności lokalnej. Tam, gdzie mieszkańcy mają przestrzeń do działania i słuchania siebie nawzajem, pojawia się realna szansa na współpracę.

Integracja najbardziej widoczna jest w czasie kryzysów – wojna w Ukrainie pokazała, że społeczeństwo potrafi się mobilizować. Dla wszystkich było oczywiste, że **poczucie zagrożenia stanowi naturalny i natychmiastowy katalizator integracji społecznej**, wynikający ze swoistej „solidarność w strachu”: „W momencie zagrożenia i walki z wrogiem zewnętrznym potrafimy się integrować”. Taka mobilizacja jest jednak jak przysłowiowy „słomiany ogień”, opiera się na intensywnych emocjach, a nie na trwałych wyuczonych i doświadczanych wcześniej mechanizmach: „Solidarność w strachu – spontaniczna, intensywna, lecz krótkotrwała”.

Gwałtowny kryzys to moment, w którym **deficyt wsparcia systemowego jest szczególnie wyraźnie odczuwany**. Władze samorządowe mają potencjał, ale brak im formalnego, wprost wyrażonego w przepisach

obowiązku wzmacniania spójności, w konsekwencji nie zawsze inicjują więc realne działania w tym zakresie, czasem nie robią nic, a czasem jedynie pozorują działania. Ma to co najmniej dwie bardzo negatywne konsekwencje. Po pierwsze, **integracja „na chwilę” nie wzmacnia odporności systemowej**, ponieważ nie tworzy trwałych mechanizmów, a raczej zniechęca lokalną społeczność, która czuje się zaniedbana i niezaopiekowana przez tych, którzy odpowiadają za wsparcie w kryzysie. Po drugie, **kryzys prowokuje do wprowadzania obostrzeń, czasem nadmiarowych i niezasadnych** albo sztucznie przeciąganych w czasie. Często jest wykorzystywany – wywołany przez poczucie zagrożenia – odruch rezygnacji z praw obywatelskich na rzecz odczuwania choćby pozornego spokoju. „Rezygnujemy z wolności na rzecz bezpieczeństwa”. W rezultacie, kosztem demokracji i deliberacji – przecież w trudnych czasach się nie dyskutuje – rośnie przyzwolenie dla „kultury rządów silnej ręki i odchodzenia od kolektywnego podejmowania decyzji”. Odroczone jest zatem skutek negatywny: kryzysowa mobilizacja społeczna nie prowadzi do integracji, ponieważ integracja wywołana lękiem skutkuje raczej **demontażem wartości demokratycznych**, stanowiących konieczny fundament odpornej wspólnoty.

Kluczowa jest zatem reakcja władzy chwilę po zaistnieniu automatycznej integracji jako reakcji na zagrożenie. Ten naturalny odruch jest oczywiście warunkiem natychmiastowej mobilizacji wspólnot lokalnych – **bliskość społeczna i kontakt z innymi** stanowią kluczowy „zasób przetrwania”, który decyduje o skuteczności reakcji w sytuacjach zagrożenia: „To relacja z drugim człowiekiem staje się »software’em« przetrwania – kluczowym elementem obrony cywilnej i zdolności reagowania na kryzysy”. Dlatego **odporność społeczna nie może opierać się tylko na infrastrukturze i przepisach**, polega bowiem przede wszystkim na relacjach międzyludzkich – im bliższych tym lepiej: „Jeśli ja uciekam, to zapytam sąsiada, czy mu w czymś nie pomóc”. Następnym krokiem powinny jednak stanowić **wcześniej wypracowane i przećwiczone procedury**, gotowe do wdrożenia przez lokalne władze. Odporności systemowej nie jest w stanie zastąpić nawet największy lokalny potencjał społeczny.

Co blokuje integrację?

Okazuje się, że w opinii osób reprezentujących urzędy i instytucje samorządowe największe bariery w integracji społecznej wynikają z **braku zaufania i kultury dialogu**, co prowadzi do ignorowania głosu mieszkank i mieszkańców: „Brakuje przestrzeni realnego dialogu i słuchania – dominuje rytuał i inercja”. Wskazywano, że mechanizmy konsultacyjne są pozorne i ograniczone, partycypacja zaś – „niska i zrytualizowana”, dlatego **nie angażuje lokalnych społeczności**: „Jak będzie spotkanie wiejskie, to kto przychodzi? Trzech krzykaczy, wójt, burmistrz, ewentualnie jakiś sołtys”. Te potencjalnie pożyteczne narzędzia komunikacji władzy ze społeczeństwem są więc wykorzystywane instrumentalnie: „Diagnozy często są tworzone wyłącznie »pod wymogi«, bez przełożenia na rzeczywiste cele i działania”, a strona społeczna z konieczności przyjmuje takie reguły gry i zamiast gotowości do dialogu manifestuje w nich roszczeniowość, emocje i brak zaufania: „Tam jest coraz więcej emocji, coraz więcej roszczenia – i to zabija możliwości dialogu”.

Kolejna bariera to **upolitycznienie sfery społecznej** i w konsekwencji **po- głębiająca się polaryzacja**, niezdolność do racjonalnej dyskusji i akceptacji odmiennych poglądów: „Každy sprzeciw prowadzi do upolitycznienia tematu”. Tłumienie głosów oddolnych, dezintegracja i zamykanie pola do współpracy to prosta droga do powierzchownej, nacechowanej agresją komunikacji i szerzenia dezinformacji: „Przestaliśmy mieć jakąkolwiek odpowiedzialność za słowo”. W dyskusji wskazywano także barierę dla integracji społecznej wynikającą ze strukturalnej dominacji władzy wykonawczej: „Rada nie może nic, wójt może wszystko”, co przy blokowaniu przepływu lub ignorowaniu informacji oddolnej powoduje, że „przepływ informacji zamiast od dołu do góry, idzie z góry na dół”, prowadzi do realizacji **modelu władzy opartego na hierarchicznym, odgórnym podejmowaniu decyzji bez autentycznego kontaktu z mieszkańcami**: „Władza decyduje, co zostaje uznane za problem – często nie przyjmuje sygnałów od mieszkańców”. W rezultacie oba czynniki – upolitycznienie i struktura władzy – wzajemnie się napędzają, a władze samorządowe wybierają funkcjonowania w formule aparatu politycznego. Taka struktura lokalnej władzy nie służy wspólnocie, lecz utrzymywaniu wpływów: „To są zawodowi politycy, każda oddolna inicjatywa traktowana jest jako konkurencja”.

W połączeniu z populizmem i ze strachem przed krytyką – może bowiem prowadzić do utraty władzy, a tym samym wpływów – takie podejście prowadzi do irracjonalnego negocjowania każdej inicjatywy, a nawet do agresji: „Radni populistyczni atakują, bo nie ponoszą odpowiedzialności”.

Na jakość funkcjonowania władz lokalnych negatywnie wpływa także **rozdrobnienie polityk publicznych oraz związany z tym chaos pojęciowy i kompetencyjny**. Osoby uczestniczące w dyskusji wskazywały, że nawet one same mają z tym problem, często działają bardziej po omacku niż w zgodzie z jasno wytoczonymi procedurami: „Czasem nie wiem, co ja rozpatruję. Jak sobie nie przypomnę, według jakiej definicji ja działałam, to nie wiem”. Problemem nie jest brak komfortu osób pracujących w urzędach i instytucjach samorządowych, lecz negatywne konsekwencje dla społeczności: „Brak spójnych pojęć utrudnia koordynację polityk lokalnych – chaos definicyjny odbija się też na mieszkańcach”. Chaos i niepewność są także potęgowane przez sztywność prawa i swoisty „lęk instytucjonalny”, przesadne formalizmy, które blokują działanie: „Nawet jak jest kasa i dobra wola, to często trzeba się nakombinować straszliwie”. W konsekwencji „wszystko jest sparaliżowane, nie jesteśmy w stanie zadziałać szybko, skutecznie”, a jedynym wyjściem w nagłych sytuacjach okazuje się łamanie procedur, co jednak w żadnym razie nie może stanowić pożądanego rozwiązania. Konsekwencje łamania ustalonych norm bywają nieprzewidywalne, chociaż odroczone w czasie: „Udało nam się poradzić dzięki przymknięciu oczu na procedury. Ale to nie zostało zapisane”.

Mamy więc do czynienia z **dwoma pozornie przeciwstawnymi tendencjami, które jednak prowadzą do wspólnych negatywnych konsekwencji**. Z jednej strony brakuje jasnych ram działania: „Jeden program funkcjonuje, drugi zostaje uwalony, bo zmienia się pracownik, który ma inny ogład”, z drugiej – te, które są, często nie stanowią jasnych wskazówek, lecz sztuczne bariery. Na to nakłada się strach przed konsekwencjami ze strony administracji centralnej: „Samorząd boi się powiedzieć »nie«”, „Zmieniamy uchwałę, bo wojewoda kazał – choć mogliśmy powalczyć”. Taki stan rzeczy, podobnie jak opisane wcześniej sytuacje otwartego konfliktu lokalnego między społecznością i władzą, stwarza **szczególne zagrożenie w sytuacjach kryzysowych**, w których wiele czynności powinno być zautomatyzowanych i określonych w jasnych procedurach (na

przykład kwestie komunikacji, decyzyjności i odpowiedzialności). Jednocześnie jest potrzebna elastyczność w podejmowaniu szybkich decyzji w nieprzewidzianych okolicznościach (na przykład w zakresie możliwości sfinansowania pilnych zakupów lub działań podejmowanych przez lokalne społeczności). Tymczasem, jak opowiadała jedna z osób uczestniczących w dyskusji, niekiedy dochodzi do sytuacji zgoła absurdalnych: „Koszulka z napisem »wolontariusz« została uznana za materiał promocyjny – musiał iść na to przetarg europejski”.

W dyskusji samorządowej mocno wybrzmiewał wątek **braków w systemie edukacji**. Wskazywano, że szkoła funkcjonuje często jako instytucja nie tyle nawet „niedemokratyczna”, ile wręcz „antydemokratyczna”. Za pośrednictwem często słabo przygotowanych do wyzwań współczesności kadr nauczycielskich („Bardzo mało jest nauczycieli demokratycznych. I on ma uczyć procesów demokracji?”), szkoła zamiast wartości wspólnotowych uczy hierarchii i bierności: „Szkoła jest jednym z najbardziej autorytarnych miejsc”. Nie tylko treść przekazu jest problemem, ważny wątek dotyczy **braku edukacji strategicznej i praktycznej** w zakresie zarówno wiedzy, jak i umiejętności, w tym w zakresie kształtowania odporności wobec niepewnych źródeł informacji: „System nie uczy w ogóle myślenia strategicznego”, „Nie uczymy krytycznego myślenia”. Pojawił się także wątek bezpośrednio łączący negatywną ocenę systemu edukacji, także na poziomie wyższym, ze słabym przygotowaniem kadr samorządowych: „Czy student administracji samorządowej dostaje choćby minimum wiedzy, o której tu mówimy?”. Stwierdzano, że wyższe uczelnie często kształcą bez kontaktu z praktyką, a system akademicki „promuje papier”, a nie jakość kształcenia. W rezultacie brakuje ludzi z przygotowaniem do uczenia i wspierania procesów demokratycznych oraz budowania integracji: „Nie mamy kadry. Nie mamy kogo zatrudnić w urzędach”. **Na wszystkich poziomach kształcenia brakuje „edukacji strategicznej”**, a to ma swoje głębokie konsekwencje dla jakości życia społecznego: „Nie uczono nas myślenia strategicznego. Jak więc mamy oczekiwać go od instytucji?”, co bezpośrednio wpływa na ignorowanie myślenia o przyszłości wspólnoty: „Nie uczono nas, jak inwestować, jak dbać o przyszłość – co dopiero myśleć o wspólnym interesie”.

Blokady systemowe to jednak niejedyny dostrzegany problem. Wiele mówiono także o **przyczynach tkwiących w społecznej mentalności**,

wskazywano pojawiające się zjawisko nieformalnego wykluczania z działań wspólnotowych ze względu na silną polaryzację i brak akceptacji dla odmiennego światopoglądu. Osoby potraktowane w ten sposób stwierdzają: „Z grupą się nie identyfikuję, bo panuje w niej inny światopogląd. Nie ma tam przestrzeni na moją wizję świata”. Blokady w podejmowaniu wspólnych działań i integracji mają złożone i zróżnicowane źródła. Czasem są to tematy przez część społeczności uznawane za wrażliwe i kontrowersyjne, przez co osoby podejmujące działania integracyjne czynią to niejako w ukryciu: „Muszą to zrobić poza szkołą, bo Ukraińcy to temat kontrowersyjny”. Uwidacznia się również czasem – konfliktogenne, a wynikające z wewnętrznych procesów migracyjnych – **rozwarstwienie społeczne i kulturowe**. Podkreślano „odmienność perspektywy małych miejscowości i stutysięczników”. W wyniku nieprzystawania tych perspektyw wymieszanie ludności rodzi konflikty – można je napotkać zarówno na terenach wiejskich („Na wieś sprowadzają się ludzie z miasta, którym przeszkadza ślup, hałas, gnojowica i rolnicy”), jak i w obrębie miast, między innymi na tle dostępu do usług społecznych osób mieszkających w „gminach obwarzankowych”: „Miasto traktuje nas jak obcych, choć pracujemy w mieście i nasze dzieci chodzą tam do szkoły”. **Napięcia wywołane migracjami to kolejny paradoks i wyzwanie dla integracji**. Z jednej strony przetasowania społeczne stanowią szansę na wzajemne poznanie się i budowanie akceptacji, z drugiej – jeśli nie nabierają kształtu zaplanowanych i dobrze poprowadzonych procesów, jeśli brakuje przestrzeni na integrację osób, które sprowadziły się na wieś albo mieszkając na obrzeżach, część swojej aktywności realizują w mieście, to napięcia tylko się pogłębiają i prowadzą do kulturowych nieporozumień.

W takiej sytuacji nieoczekiwanym i nieprzewidywalnym egzaminem staje się **sytuacja kryzysowa**, która, jak pokazały liczne doświadczenia ostatnich lat, **bywa okazją do chwilowego zjednoczenia**: „W kryzysie jesteśmy świetni. Potrafimy się zintegrować i działać”. Wyraźnie jednak podkreślano, że taka mobilizacja społeczna nie utrzymuje się długo i zwykle nie buduje trwałych relacji, nie instytucjonalizuje się, a przywołany wcześniej przykład lubelski jest raczej wyjątkiem od reguły: „Po wszystkim zostaje zero. Nie wyciąga się z tego żadnych wniosków”. Integracja zaistniała w takich okolicznościach jest ulotna, ma charakter chwilowego sukcesu – o ile nie

zostaje utrwalona, przepracowana refleksyjnie i podparta silną strukturą: „Pomoc była świetna, ale nic z niej nie zostało”.

Większość osób biorących udział w dyskusji ogólnie zgadzała się w ocenie źródeł braku integracji społecznej w Polsce. Zarysowała się jednak także linia sporu, którą można w uproszczeniu określić jako **podejście systemowe versus podejście wspólnotowe**. To raczej spór o akcenty i z pewnością nie oznacza jakiegokolwiek niedoceniaenia jednego lub drugiego czynnika. „**Podejście systemowe**” przejawia się w stwierdzeniach typu: „system powinien zmuszać do działań”, „bez zapisu w prawie samorządy nic nie zrobią”, w postulatach zreformowania prawa: „trzeba delegować obowiązki i uprościć przepisy” i zaordynowania tym samym w wielu dziedzinach życia jasnych zapisów prointegracyjnych: „Zmieńmy system, podejście nauczycieli, edukację wyższą”.

Nieco inaczej hierarchie działań uwidacznia „**podejście wspólnotowe**”, w którym kluczowa jest zmiana świadomości i nawyków: „Jeśli kultura się nie zmieni, to nic nie zadziała – choćby było w ustawie”, „Można działać już teraz, chodzi o mentalność, nie ustawę”, oraz pobudzanie oddolnej aktywności i uruchomienie naturalnych potrzeb społecznych: „Trzeba wrócić do źródeł – odbudować mechanizmy wspólnotowe”. Stawianie przede wszystkim na oddolne działania łączy się również ze zwątpieniem, czy z systemem edukacji w ogóle da się coś zrobić: „Nie ma sensu – szkoła z natury jest autorytarna i nie zmienia się”.

Podsumowując wątki dyskusji dotyczące barier integracji, trzeba podkreślić, że dostrzegane są przede wszystkim przeszkody na **poziomie makro**, pojawiły się jednak także krytyczne opinie o istotnych blokadach w świadomości społecznej. W wielu wymiarach wskazywane bariery w ogóle nie dają się rozdzielić na „systemowe” i „mentalne”. Dobrym przykładem, który łączy oba te obszary, jest **brak myślenia strategicznego, w którym budowanie relacji i wspólnotowość naturalnie lokowałyby się wymiarze bezpieczeństwa, były postrzegane jako element odporności**: „Integracja nie jest jeszcze pojmowana jako jeden z elementów bazy dla odporności”, „W programie bezpieczeństwa nie ma o integracji ani słowa”. Podkreślano, że zamiast tworzenia warunków i gotowości do działań opartych

na relacjach, dominują rozwiązania techniczne, których nieco ironicznym przykładem bywają „pamiętane z dzieciństwa maski gazowe”.

Wśród barier integracji społecznej wskazywano także:

- głębokie problemy komunikacyjne, wszechobecną „kulturę internetową” i wynikający z tego brak zaufania społecznego,
- upolitycznienie tematów społecznych,
- silne zhierarchizowanie władzy lokalnej
- tworzenie diagnoz i strategii jako formalnych dokumentów, bez realnego zakorzenienia w potrzebach ludzi, przy istniejących deficytach w zakresie dialogu obywatelskiego,
- traktowanie organizacji pozarządowych jak konkurencji i niechęć władz samorządowych do współpracy z nimi,
- chaotyczne przepisy prawa lokalnego, często tworzonego przede wszystkim jako osłona na wypadek kontroli, a nie w celu wspierania działań społecznych,
- brak systemowych mechanizmów upowszechniania pozytywnych wzorców działania.

I co dalej? Jaka przyszłość nas czeka?

W wizji przyszłości osób pracujących w urzędach i instytucjach samorządowych niewiele udaje się odnaleźć optymizmu, wybrzmiewa raczej **defetyzm i zmęczenie brakiem trwałych zmian**: „Dwadzieścia lat rozmawiamy o tym samym i nic się nie zmienia”. Pojawia się przekonanie o utraconych zasobach i zmarnowanym potencjale społecznej mobilizacji po doświadczeniach kryzysów ostatnich lat: „Znowu nic z tego nie wyniknie”, „Wszystko wróciło do punktu wyjścia”. Zgłaszano również obawy dotyczące kryzysu demograficznego, a nawet **depopulacji**, o ile nie nastąpią zmiany systemowe, między innymi w zakresie poczucia bezpieczeństwa: „Za piętnaście lat moje miasto będzie miało 33 tysiące mieszkańców, teraz ma 40 tysięcy. Demografia »leci«, a nikt nic z tym nie robi”. Sprzyja temu także swoisty **elitaryzm integracji, która staje się luksusem i przywilejem**. Wskazywano, że jej efektywne budowanie nie jest obowiązkiem władzy: „Zrobimy, jeśli będziemy chcieli. Jeśli nie, nie zrobimy nic”. Konsekwencje takiej fakultatywności działań poniosą przede wszystkim słabe,

niedoinwestowane społeczności, a **integracja i w rezultacie odporność społeczna stanie się domeną silnych i zasobnych**, nie będzie zaś dostępna społecznościom, które najbardziej jej potrzebują, również dlatego, że nie mają one indywidualnych zasobów zwiększających szanse przetrwania kryzysu. Skoro „integracja jest przywilejem, nie prawem”, to właśnie brak jasno sprecyzowanych systemowych obowiązków władzy w tym obszarze sprawia, że **działania są podejmowane tam, gdzie jest dobra wola, a nie tam, gdzie potrzeba jest największa**.

Przywoływano również daleko idące konsekwencje w postaci **ryzyka postępujących nierówności społecznych** i rozwarstwienia. Czasem opisywano Polskę jako „archipelag wysp aktywności”, czyli kraj, w którym nie jest trudno wskazać lokalne sukcesy w zakresie integracji, ale brakuje systemowego modelu ich utrwalania, wzmacniania i implementowania w innych miejscach: „Mamy taki archipelag różnego rodzaju działań realizowanych lokalnie i projektowo. Nie są to rozwiązania systemowe”. Tak nie da się trwale budować społecznej odporności, ponieważ „»software« będzie zależał od przypadku i od ludzi”.

Wskazywano jednak społeczne **źródła nadziei**, podkreślając, że kluczowa jest „zmiana warunków brzegowych”. Po pierwsze, konieczne jest wzmacnianie tych, którzy już prowadzą działania integracyjne i rozumieją ich znaczenie: „Są samorządy, które potrafią – ale to kwestia ludzi”. Po drugie, konieczne jest wypracowanie oddolnych sposobów radzenia sobie w sytuacji braku jasnych reguł i odwagi w jej wykorzystywaniu: „Paradoksalnie to chaos decyzyjny stwarza miejsce na niezależne działanie”. Po trzecie, nie ma innej drogi, niż poszukiwanie porozumienia za wszelką cenę, małymi krokami, w czasem niewielkich obszarach: „Trzeba budować zaufanie od nowa, łyżeczką do betonu”. Dobrze przygotowane instytucje, silni liderzy i wspólnoty oddolne mogą stać się „paliwem odporności”.

Tyle „miękkich” zaleceń. Sformułowano kilka „twardych” oczekiwań wobec władzy publicznej – zostały one zebrane w katalogu rekomendacji. To bowiem, co zależy bezpośrednio od nas samych, od społeczeństwa jako całości i każdej wspólnoty lokalnej z osobna, można podsumować w dwóch przeciwstawnych poglądach, które padły podczas dyskusji. Pierwszy głosił:

„Sami zbudujemy strukturę, która wspiera integrację i odporność”, drugi oponował: „To wszystko *science fiction* – pustynia, Mars, zagłada”.

Wizja przyszłości jest więc złożona. Z jednej strony jest odczuwalne poczucie bezradności i niemożność przewidzenia uniwersalnego sposobu działania wobec czynników, na które nie sposób wpływać, gdyż są od nas niezależne, mają charakter zmian i kryzysów globalnych i geopolitycznych. Z drugiej – tym bardziej kluczowy staje się potencjał tkwiący we wzmacnianiu liderów, w tworzeniu przestrzeni lokalnych i inwestowaniu w relacje społeczne, a tym samym przeciwdziałanie rosnącej polaryzacji, pogłębianiu się nierówności społecznych i utracie zaufania do instytucji. Optymistyczne scenariusze opierają się na współpracy i aktywności, ale ich realizacja wymaga odwagi do zmiany paradygmatu działania państwa i samorządów. Jeśli tego nie zrobimy, czeka nas społeczna dystopia. Można to podsumować stwierdzeniem, że **do sytuacji, żeby było lepiej, jest potrzebna nasza społeczna aktywność, żeby było gorzej – nie trzeba robić nic, wystarczy poczekać.**

Rekomendacje osób uczestniczących w dyskusji samorządowej

W celu **ograniczenia przypadkowości działań i wzmocnienia odpowiedzialności władz lokalnych** należy:

- wprowadzić ustawowy obowiązek prowadzenia działań prointegracyjnych i budowania spójności przez władze samorządowe,
- wzmocnić rolę i odpowiedzialność radnych w stosunku do organów lokalnej władzy wykonawczej,
- propagować i wspierać tworzenie praktycznych planów strategicznych na wypadek nagłych kryzysów, z elementami przewidywania alternatywnych rozwiązań,
- zapobiegać procesom upolityczniania zagadnień czysto praktycznych, zwiększyć swobodę, możliwość delegowania zadań, elastyczność i zdolność do podejmowania szybkich działań w sytuacji kryzysowej przez instytucje publiczne (w związku z tym jest konieczne unowocześnienie ustawy o finansach publicznych),

- wymagać tworzenia przez władze lokalne planów strategicznych poprzedzonych rzetelną diagnozą społeczną oraz identyfikowaniem zasobów i potrzeb,
- dofinansować i przeorganizować sferę budżetową, w tym kadr instytucji samorządowych, ponieważ kryzysy ostatnich lat ujawniły między innymi słabość ochrony zdrowia i pomocy społecznej.

Aby zwiększyć odporność społeczną przez integrację, przełamywanie izolacji i wzmacnianie więzi społecznych, także z uwzględnieniem środowisk i grup o szczególnych potrzebach, należy:

- uznać zadania na rzecz integracji społecznej za jedno z kluczowych działań strategicznych, niezbędnych do budowania społecznej odporności na czas kryzysu,
- realnie wspierać organizacje pozarządowe i ich lokalnych liderów, by mogły budować swój potencjał na czas kryzysu,
- tworzyć i udostępniać otwarte przestrzenie spotkań, rozmowy i współpracy,
- doceniać i nagradzać działania wspólnotowe realizowane przez poszczególne podmioty publiczne i społeczne,
- budować system wsparcia, obejmujący zarówno działania na rzecz osób wymagających opieki, jak i dający narzędzia propagowania samodzielności i samopomocy środowiskowej, wraz z jednoznacznym powiązaniem działań na rzecz indywidualnej odporności psychicznej z odpornością całych społeczności.

Chcąc wzmocnić proces **lokalnej mobilizacji w obliczu kryzysów**, należy:

- wdrażać edukację obywatelską w zakresie strategicznego myślenia opartego na współdziałaniu oraz podziale zadań i odpowiedzialności,
- przeciwdziałać, między innymi w mediach społecznościowych, szerzeniu dezinformacji i tym samym dezintegracji przez tworzenie wiarygodnych kanałów przekazywania informacji, co pozwoli zapobiegać i przeciwdziałać konfliktom, które wynikają z niewiedzy i fałszywych przekazów,
- przyjąć zaufanie jako nadrzędną zasadę budowania relacji między władzą publiczną a społeczeństwem, z uwzględnieniem faktu, że w sytuacji ograniczonych zasobów bez wsparcia społecznego nie jest możliwe skuteczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych,

- „trenować współpracę”, upowszechniać dobre praktyki w tym zakresie, inicjować działania, które ją propagują, a nawet egzekwują, doświadczenie współpracy jest bowiem jedynym sposobem zainicjowania zaufania kluczowego dla skutecznej reakcji na kryzys.

Dla skutecznego wykorzystania systemu **edukacji formalnej i pozaformalnej jako miejsca budowania odpornej tkanki społecznej** należy:

- uznać edukację za fundament zmiany kulturowej i przeprowadzić reformę programów nauczania przez wprowadzenie praktycznych tematów związanych z edukacją obywatelską, propagowaniem postaw wspólnotowych, budowaniem odporności także wobec dezinformacji w Internecie,
- odbudować komunikację i kulturę dialogu (w duchu *win-win*) zamiast modelu konfrontacyjnego (w duchu *win-lose*),
- upowszechniać wiedzę o zależności między integracją, zaufaniem i poczuciem bezpieczeństwa oraz o pozytywnych – także ekonomicznych – wynikach współdziałania,
- nawiązać relacje między uczelniami wyższymi a instytucjami zabiegającymi o akademickie przygotowanie kadr gotowych kompetentnie realizować zadania w ramach struktur lokalnych.

Magdalena Dudkiewicz

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID: 0000-0002-8505-0036

Dyskusja pozarządowa – punkt widzenia osób zaangażowanych społecznie

Nie istnieje jakiś uprzywilejowany czynnik społeczny, który pozwoliłby osiągnąć cele; tylko wielość lokalnych zmagania z brzemieniem historii i różnymi formami dominacji i podporządkowania. Przygodność, nie determinizm, tkwi u podstaw naszej skomplikowanej teraźniejszości.

Zygmunt Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa
w niepewnym świecie*

Po zapoznaniu się z opiniami osób pracujących w urzędach i instytucjach samorządowych warto poznać punkt widzenia trzeciego sektora – organizacji i inicjatyw pozarządowych. Poniżej prezentujemy wątki i opinie sformułowane podczas dyskusji z osobami reprezentującymi takie podmioty, zarówno duże, działające w stolicy, jak i mniejsze, lokalne. Formalne funkcje i afiliacje tych osób przedstawiono we *Wstępie*, ale poproszono je także o osobiste zaprezentowanie się w taki sposób, aby było możliwe wywnioskowanie, dlaczego biorą udział w dyskusji.

Uczestnicy dyskusji trzeciosektorowej – o sobie



Agnieszka Deja: Od 2002 roku jestem związana zawodowo z organizacjami pozarządowymi, a zaczęłam jeszcze w liceum. Spędziłam trzy miesiące na dworcu, ściągnęłam kilka znajomych osób, codziennie pisałam relacje na Facebooku. Udało się wielu osobom pomóc w takich mniejszych i większych sprawach. Wtedy postanowiłam zmienić pracę i dalej pomagać bezpośrednio. Ostatnio pracowałam w Banku Żywności, mamy tam Punkt pod Parasolem. Dostałam nagrodę „Portrety Siostrzeństwa” redakcji Sestry.eu, stąd te korale, które są dla mnie takim siostrzanym wyrazem solidarności. Drugą ideą, która decyduje o formie moich działań, jest ekonomia

społeczna – ważny wątek w odniesieniu do integracji, lokalności. Prywatnie mam korzenie wołyńskie, moja mama i babcia urodziły się na Wołyniu, babcia została zamordowana, ale ja dzisiaj buduję mosty.

Alina Fegler-Kotkiewicz: Jestem z Łęborka, żeby pokazać, jak to wygląda z punktu widzenia tak zwanej prowincji. Jesteśmy małym podmiotem, ale w naszej miejscowości jesteśmy ogromną organizacją. Nasza organizacja EDUQ powstała przy szkole, ja nadal w tej szkole uczę, jestem doradcą zawodowym. Z klubu wolontariusza powstały centrum organizacji pozarządowej, centrum animacji lokalnej, klub seniora, centrum wspierania cudzoziemców, a więc sporo różnych aktywności. Warto pokazać, jak z naszej perspektywy to wygląda, jak aktywizować społeczność, jak włączać różne grupy, jak prowadzić działania międzypokoleniowe, ponieważ tym również się zajmujemy. Prowadzimy ponadto wolontariat zagraniczny – ponad sto różnych osób przewinęło się przez te wszystkie lata przez naszą małą społeczność. Staramy się integrację wprowadzać na różnych poziomach.





Marta Gontarska: Od blisko dwudziestu lat jestem edukatorką antydyskryminacyjną, międzykulturową i globalną, pracuję dużo z nauczycielkami i nauczycielami, z młodymi ludźmi w bardzo różnych miejscach w Polsce, żeby ta integracja w jakimś szerszym wymiarze międzykulturowym i globalnym się wydarzała. Jestem doktorką pedagogiki i prowadzę różne badania, w tym nad dziećmi z doświadczeniem uchodźstwa i migracji z Ukrainy poza systemem edukacji. Współpracuję z Fundacją Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w pilotażowym pionierskim projekcie przygotowywania

lokalnych strategii integracji z osobami z doświadczeniem migracji. Dodatkowo w Raszynie i w Krakowie współuczestniczę w diagnozie tych lokalnych społeczności (rozmowy, poszukiwanie i przygotowywanie narzędzi integracji).

Paweł Jordan: W moim życiu trudno oddzielić to, co zawodowe, od tego, co prywatne, to są te różne obszary, którymi się zajmowałem i zajmuję, od rozwoju wolontariatu i Centrum Wolontariatu, później przez centra aktywności lokalnej – byłem przy początkach tej inicjatywy, fundusze lokalne, samopomoc. To są rozległe tematy. Na przykład teraz wspieram Kulturalne Centrum Samopomocy Partnerstwa Otwarty Jazdów, bardzo fajnie to idzie. Od dziesięciu lat pracuję w modelu „Kręgi wsparcia w rozwoju dla osób z niepełnosprawnością intelektualną”. I to jest wielka szansa na rzeczywistą deinstytucjonalizację. To jest ważne, że idąc od człowieka do społeczności, wydobywam w tym modelu wszystkie te sieciowe i podmiotowe rzeczy, które do tej pory robiłem.





Krzysztof Margol: Przyjechałem ze wsi. Taka większa wieś Nidzica, taka mniejsza – Kamionka. W kilku organizacjach zajmujemy się tymi, którym chce się chcieć. Głównie są to tereny wiejskie. Drażymy i rozwijamy temat wiosek tematycznych w Polsce jako przestrzeni aktywizacji, integracji. Prowadzimy wioskę garncarską. Jesteśmy ośrodkiem wsparcia ekonomii społecznej, pomagamy więc tworzyć spółdzielnie socjalne i inne formy firm społecznych. Pracujemy często w środowiskach popegeerowskich o dużym zakresie dziedziczenia może nie biedy, ale pewnej filozofii, mentalności.

Maria Środoń: W wyniku konfliktu z władzą założyłam stowarzyszenie Ochocianie, które działa od już dwudziestu prawie lat na warszawskiej Ochocie. To był konflikt właściwie o park lokalny. Od tego się zaczęło, a jak wiadomo – konflikty integrują społeczność lokalną. Wydawało mi się, że zakończymy tę integrację na tym, że zwalczymy władzę albo władza zwalczy nas. A na koniec się okazało, że jest głęboka potrzeba działania dalej. Właśnie w takim momencie powstało stowarzyszenie, które startuje w wyborach lokalnych. Od 2010 roku mamy przedstawicielstwo w samorządzie – radnych. Byłam wiceburmistrznią dzielnicy Ochota przez dwa i pół roku w poprzedniej kadencji.



Do komentowania poruszanych zagadnień zaproszono także dwie osoby ze środowiska dziennikarskiego.

Uczestnicy dyskusji trzeciosektorowej ze środowiska dziennikarskiego – o sobie



Ignacy Dudkiewicz: Jestem dziennikarzem, pracowałem między innymi w portalu NGO.pl. Zajmuję się sprawami społecznymi, w tym różnorodnością obywatelską, ale także grupami wykluczonymi. I rzeczywistością Kościoła katolickiego w Polsce, a to także jest istotny gracz społeczny w naszym kraju. Przez wiele lat byłem redaktorem naczelnym „Magazynu Kontakt” wydawanego przez

Warszawski Klub Inteligencji Katolickiej. Organizacja ta odnalazła część swojej tożsamości w działaniu na rzecz osób z doświadczeniem uchodźczym – dwukrotnie zbieraliśmy i wydaliśmy pamiętniki takich osób. Prowadzi ponadto punkty interwencji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej, współprowadzi z Fundacją Ukraiński Dom Szkołę Ukraińską. To rodzaj przecięcia między namysłem idealnym a praktyką.

Anna Gmiterek-Zabłocka: Jestem dziennikarką Radia TOK FM, zajmuję się tematyką społeczną, której są bliskie tematy praw człowieka, praw związanych z migracjami i z mniejszościami. Na tych tematach się skupiam, chociaż na co dzień jestem reporterką z Lublina, lokalna problematyka newsowa jest mi więc bliska. Prowadzę program interwencyjny Radia TOK FM na temat problemów społecznych i spraw zgłaszanych przez słuchaczy.



Jak to jest z tą integracją społeczną w Polsce?

Zapytane o **poziom integracji społecznej w Polsce**, osoby uczestniczące w dyskusji podkreślały przede wszystkim jej ogromne zróżnicowanie w wielu wymiarach i rozdźwięk, zwłaszcza na linii „od lokalnych, oddolnych sukcesów po dramatyczne, związane często z »dużą« polityką, przykłady braku akceptacji, a nawet agresji”. Wskazywano przejawy „społecznego regresu”, którego przykładem są napaści i marsze nienawiści pod ośrodkami przeznaczonymi dla osób ubiegających się o status uchodźcy, na przykład w Czerwonym Borze: „Zamiast iść do przodu, to my, niestety, cofamy się w tym naszym społecznym podejściu”. Tymczasem **polityczne napięcia i eskalacja nienawiści grożą bardzo poważnymi konsekwencjami**: „Historia pokazuje, że nienawiść nakręcana przez polityków nie kończy się dobrze”. Podkreślano jednocześnie, że wprawdzie jest wiele pozytywnych przykładów lokalnych inicjatyw w tym zakresie, one jednak także mają specyficzne ograniczenia: „Integracja środowiskowa, zawodowa – znakomita. Gorzej z tą, w którą włącza się ludzi z różnych bajek”.

Przebieg dyskusji trzeciosektorowej pozwala na sformułowanie zniuansowanej, ale ogólnie dość **negatywnej opinii o poziomie integracji w Polsce**. Zaczniemy od pozytywów. Chociaż wskazywano, że proces integracji przebiega i rozkłada się nierównomiernie, to jest ona zauważalna na poziomie środowisk lokalnych, zawodowych czy sąsiedzkich, szczególnie tam, gdzie działają małe organizacje i gdzie **relacje międzyludzkie są silne często bez żadnej instytucjonalnej, a nawet formalnej ramy**. Ponadto wysoko są oceniane przykłady realnego włączenia osób migranckich, zwłaszcza imigrantek jako ekspertek. Integracja jest rozumiana jako proces dwustronny i przede wszystkim osadzony w relacjach. Wartością jest zaangażowanie mieszkanki i mieszkańców, w tym młodzieży i osób senioralnych.

Co blokuje integrację?

Zupełnie dobrze jednak nie jest, a przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone. Pierwsza to **lęki i stereotypy**, w tym powszechne uprzedzenia wobec cudzoziemców, często ignorujące jakiegokolwiek racjonalne argumenty: „Na

ulicy przeciętny Kowalski nie wie, że to obywatel Polski od dwudziestu siedmiu lat, tylko patrzy na kolor skóry”. Jest to realna blokada integracji, która powoduje zagrożenie procesem „gettoizacji”, istotnie pogłębiającym społeczne podziały. Niestety, takie podejście jest **głęboko zakorzenione mentalnie** – w edukacji, kulturze i schematach myślowych: „Nie mamy otwartości od dziecka, że inność może wносить coś ciekawego”.

Sformułowano wiele opinii o **negatywnej roli polityki i mediów** w eskalacji napięć: „Nie potrzebujemy trolli rosyjskich, by siać dezinformację – robimy to sami”. To niejedyny grzech polityków, wskazywano bowiem także skutki **wybiórczego traktowania osób uchodźczych**, podszytego w gruncie rzeczy podejściem rasistowskim, opartym na dyskryminacji ze względu na kolor skóry lub kraj pochodzenia: „Polska prowadzi dwie skrajnie różne polityki wobec uchodźców. Jedna: pełna przywilejów, druga: brutalna odmowa”. Kolejne istotne wskazane w dyskusji zaniedbanie klasy politycznej dotyczy braku działań kierowanych do „dwóch stron integracji” i **niepodejmowania działań wspierających społeczność przyjmującą**: „To jest proces dwustronny. Nikt nie pomógł polskim uczniom i rodzinom oswoić się z obecnością cudzoziemców”. Istotne jest również przekonanie o pustostłowi i pozorowanych działaniach, które w praktyce raczej osłabiają, niż wzmacniają odporność społeczną: „Wszyscy teraz będą mówić o odporności, a my się cofamy”.

Brakuje właściwego przekazu o integracji, przez co w mniejszych miejscowościach wiele osób pozostaje poza jego zasięgiem: „To nie jest język dla nich – jak słyszą, to i tak nie rozumieją”. Pojawił się postulat zintegrowania przekazu i dostosowania go do odbioru w lokalnej społeczności: „To musi być język zrozumiały dla mieszkanki i mieszkańców – nie akademicki, nie z dużego miasta”. W języku nie chodzi tylko o formę, to właśnie **przekaz kształtuje sposób postrzegania relacji**, może więc być także narzędziem stygmatyzacji i etykietowania: „Jeżeli używamy słowa »podopieczny« i »klient«, to od razu skupiamy się na deficycie”. Takie hierarchiczne podejście prowadzi do przedmiotowego traktowania grup potrzebujących wsparcia i nie buduje współpracy, ponieważ opiera się na postawie: „zawsze będę lepiej wiedzieć, jak ci pomóc, i nie zaproszę cię do wspólnego stołu”. Podkreślano, że występuje tutaj **potrzeba profesjonalnego wsparcia**,

a nie dominacji: „Profesjonalista to osoba, która ma wspierać ludzi w tym, żeby oni rośli”.

Warunkiem nawiązania trwałych relacji jest także **udzielanie wsparcia bez zbędnej zwłoki**, w pierwszym kontakcie, ponieważ później zwykle jest za późno: „Jeśli nie pomożemy tym ludziom przy pierwszej inicjatywie, już więcej nie przyjdą”. Powyższe stwierdzenia nie odnosiły się wyłącznie do grup migranckich, wyzwanie w ogromnym stopniu stanowią bowiem również **osoby senioralne i z niepełnosprawnościami**, z natury rzeczy doświadczające wykluczenia: „Nikt mnie nie odwiedza, tylko radio jest moim przyjacielem”. W tym obszarze – mimo wszelkich starań i działań podejmowanych przez lokalne inicjatywy i organizacje pozarządowe – wyraźnie są również widoczne zaniedbania systemowe: „Dużo osób z niepełnosprawnościami siedzi w domach, bo nie ma asystentów”. Wskazywano nawet całkowity zastój wsparcia i tym samym rosnące obciążenie opiekunów: „Nic się nie zmieniło przez dwadzieścia lat, tyle się mówi, a wciąż nic nie ułatwia opieki nad starszymi”. Podkreślono potrzebę wypracowania nowego podejścia, a nawet **nowej filozofii wspierania**, skoncentrowanego na człowieku, nie na katalogu ofert: „Najpierw osoba, później relacje, dopiero potem usługi”. Warto w tym miejscu podkreślić **szczególnie wyrazisty przykład powiązania integracji z odpornością** – w kryzysie, bez wcześniej zbudowanych i działających sieci społecznych, sytuacja osób o szczególnych potrzebach jest wyjątkowo trudna, co wyraźnie widoczne stało się podczas lockdownów wprowadzonych w okresie pandemii COVID-19.

Kolejny przywoływany problem to **brak wsparcia lokalnych „liderów integracji”**. Podkreślano ich samotność w działaniu: „Ci liderzy zostają zostawieni sami sobie”, oceniając, że wypalenie aktywistów społecznych to wręcz zaniedbanie o charakterze systemowym. Wskazywano potrzebę zmiany oczekiwań wobec aktywizmu, który nie jest w stanie samodzielnie zaspokajać wszystkich potrzeb: „My cały czas wysyłamy ich na maraton, a oni by chcieli w sztafecie”. W związku z tym mocno wybrzmiał „wątek młodzieżowy”, który – wobec konieczności zastąpienia wypalonych liderów – wydaje się szczególnie istotny. Dlatego ważne jest tworzenie, ale także **wykorzystywanie istniejących miejsc spotkań**, czasem stawiących nieoczywiste przestrzenie integracyjne, takich jak biblioteki czy domy kultury, które – ze względu na swoją powszechną dostępność bez

sformalizowanych reguł – bywają określane mianem „niskoprogowych”. To miejsca naturalnie stające się przestrzenią dla relacji: „To są instytucje, które już są. Tylko trzeba je otworzyć na inną perspektywę”. Chodzi jednak także o przestrzeń symboliczną – **zaufania i oddawania odpowiedzialności** młodym: „Dla nich nie ma znaczenia, czy to wolontariat, czy pierwsza pomoc – ważne, że jesteśmy razem”. To nie może być działanie fasadowe, podkreślano bowiem, że zmiana zaczyna się od **praktykowania działania**, swoistego treningu sprawczości i odpowiedzialności, a nie tylko przekazywania wiedzy: „Nie tylko opowiedzieć o praktykach, ale z nimi to ćwiczyć. To pamięć ciała, mięśniowa”.

Istotny wątek stanowiła konieczność docenienia działań opartych na **codziennej mozolnej integracji**, choćby na poziomie sąsiedzkim: „To się buduje na poziomie relacji sąsiedzkich. Znam moich sąsiadów – i to działa”, co czasem pozwala nawet pokonać wcześniejsze obawy i przełamać lęki społeczne: „Kupiliśmy dom, gdzie zamieszkali nasi wolontariusze z Afryki – społeczność lokalna dzwoniła na policję, baliśmy się, ale zorganizowaliśmy sąsiedzkie imprezy i przyzwyczaili się”. I chociaż polityki globalnej i krajowej nie odwrócą pojedyncze przykłady udanych inicjatyw integracyjnych, to podkreślano **znaczenie** takich „**historii sukcesu**”, szczególnie w małych społecznościach: „Zrobiliśmy plener malarski z Ukrainkami, potem wiejskie panie zaprosiły je do prowadzenia kursów pisania ikon”.

W związku z tym pojawiło się przekonanie, że skuteczną drogą jest **upowszechnianie dobrych praktyk** i przykładów udanych działań **na poziomie lokalnym**: „Pokazywać dobre praktyki uchodźców – co robią, jak wzbogacają lokalne społeczności”. Zdecydowanie podkreślano, że nie chodzi tylko o mówienie, ale że konieczne jest wypracowanie nowoczesnych form przekazu, z wykorzystaniem **potencjału i zaangażowania małych lokalnych organizacji**: „To mogą robić tylko tysiące małych organizacji, które codziennie z tymi ludźmi pracują”. Nie chodzi tu o przypadkowe, okazjonalne działania, lecz o aktywność i siłę organizacji doświadczonych i wiarygodnych dla społeczności: „Sprawdzają się te organizacje, które potrafią się zakorzenić”.

Dyskusyjne nie jest zatem znaczenie lokalnych inicjatyw i organizacji, gdyż przekonanie o niemożności ich zastąpienia jest powszechne. Rzecz

w tym, że często nie mogą one liczyć na **systematyczne, strategiczne podejście polskiego państwa**, które podejmuje raczej działania fragmentaryczne i nieskoordynowane: „Nie wypracowaliśmy żadnego krajowego programu”, „Ciągłe nie ma tej strategii krajowej myślenia o budowaniu tych wspólnot”. W konsekwencji w Polsce działania integracyjne są zwykle tylko „incydentem w polityce państwa”, bez ciągłości i długofalowości. Co ciekawe, chociaż jest to irytujące, wśród osób uczestniczących w dyskusji ogólnie nie budzi zdziwienia taki **brak strategii – właściwie dobrze wpisuje się w polską mentalność**, większą gotowość do spontanicznej mobilizacji, podejmowania działań pod presją chwili i zrywów: „Jesteśmy dobrzy w spontanach, ale słabi w planowaniu strategicznym, [z kolei] działania wymagające systematycznego zaangażowania, jak banki czasu, nie mogą doczekać się zakorzenienia”. Nadzieja jest zatem w samoorganizacji, ponieważ w najtrudniejszych chwilach ujawnia się potencjał mobilizacji: „Gdy jest bardzo źle, powstają oddolne instytucje – jak Polskie Państwo Podziemne czy »Solidarność«”. Taka siła nie może być jednak długotrwała, konsekwencją jest bowiem wypalenie w obliczu długotrwałych kryzysów. Podkreślano, że **strategia interwencyjna** – „Już nam się pali ten śmietnik i wtedy zaczynamy działać” – **musi być sukcesywnie zastępowana podejściem prewencyjnym**: „Nie dorzucajmy do kotła, tylko spróbujmy coś z tym zrobić wcześniej”. Niestety, obecnie to raczej pobożne życzenia, ponieważ boleśnie brakuje procedur przejmowania inicjatywy przez podmioty powołane do zarządzania kryzysowego, pojawił się nawet wątek swoistej zazdrości wobec kraju, który jest postrzegany jako lepiej radzący sobie w takich sytuacjach: „Niemcom spontaniczność wychodzi słabo, ale za to dobrze planują”.

Podsumowując wątki dyskusji dotyczące barier integracji, trzeba podkreślić, że zdecydowanie **kluczowe są przeszkody na poziomie makro**:

- brak spójnej i wiarygodnej, opartej na faktach polityki informacyjnej i wynikający z tego chaos komunikacyjny,
- silne upolitycznienie działań, często podsycające narracje rasistowskie czy ksenofobiczne,
- niepodejmowanie działań na rzecz niwelowania różnic w zasobach między grupami i pogłębianie tym samym rozwarstwienia społecznego,

- niezauważanie sprawdzonych działań oddolnych w polityce centralnej, a w rezultacie brak przemyślanych sposobów ich doceniania i upowszechniania,
- realne wykluczanie lub zaniedbywanie grup wrażliwych: osób z niepełnosprawnościami, środowisk LGBTQ+ i uchodźczych, dla których brakuje krajowej strategii i dostosowanego do ich potrzeb wsparcia instytucjonalnego.

Podkreślano, że wszystkie te zaniechania prowadzą do doświadczania przez wiele wspólnot „pustyni integracyjnej”, a liderzy bez realnego wsparcia po prostu się wypalają.

I co dalej? Jaka przyszłość nas czeka?

Czasem w dyskusji pojawiał się **ostrożny optymizm**, dostrzeganie możliwości zmian przez sztukę, edukację czy wspólne działania: „To było cudowne, że kobiety z Ukrainy prowadziły warsztaty – stały się ekspertkami”. Dominowały jednak akcenty pesymistyczne i lęk przed **rosnącą polaryzacją** jako barierą integracji wobec kolejnych grup: „Nie jesteśmy zintegrowani wewnętrznie jako społeczeństwo, jak więc mamy integrować innych?”. Podkreślano potrzebę zbudowania i zaplanowanego centralnie, a realizowanego na poziomie lokalnym **podejścia systemowego**: „Bez sieci i instytucjonalnych strategii lokalnych nic się nie zmieni – te małe społeczności i tak korzystają z tego, co duże organizacje wypracowały”. **Lokalna realizacja i miejscowe wdrażanie** to podstawowy warunek zaistnienia rzeczywistej zmiany: „Kluczowe są lokalne społeczności – tam to się dzieje”. Lokalne inicjatywy często postrzegano jako światełko nadziei, za decydujące uznawano zaś przemyślane i mozolne „przekuwanie” odgórnych strategii w oddolne relacje międzyludzkie: „Społeczność lokalna wzrasta, gdy transakcje zastępuje relacyjność i wzajemność”. Dobrym przykładem działania tej zasady były doświadczenia lubelskie z pierwszych miesięcy pełnoskalowej wojny w Ukrainie. To tam – mimo istotnych różnic politycznych – doszło do nawiązania współpracy i zainicjowania silnej, **zintegrowanej, dobrze zorganizowanej reakcji międzysektorowej**: „Komitet od razu, pierwszego dnia, podzielił się na podkomitety... Każdy robił coś innego”. Istotne jest, że to doświadczenie zaowocowało zaistnieniem

trwałej instytucji: „Centrum Integracji »Baobab«. Bardzo dużo tam się dzieje”. To jeden z dowodów budowania się systemu społecznej organizacji, powolnego, ale zauważalnego: „Fajni liderzy, nowe instytucje – tego jest więcej niż kiedyś”. Co prawda wolno, system jednak się buduje. W dyskusji wskazano wiele takich konkretnych i, co ważne, sprawdzonych rozwiązań: „Rady seniorów – to samoorganizacja i realna siła”, choć jednocześnie podkreślano, że **brakuje skutecznej i efektywnej procedury** „zasysania” ich do systemu, tak by mogły być upowszechnione: „Kręgi wsparcia świetnie się sprawdzają... i nic, a przecież to gotowe! Te kręgi wsparcia promieniują na całą społeczność”.

Aby ta sytuacja się zmieniła, konieczne są ostrożne i przemyślane działania, które nie opierają się na odgórnych dyrektywach, lecz **szanują lokalne uwarunkowania** i właśnie do nich dostosowują uniwersalne rozwiązania, inaczej skutek będzie odwrotny od zamierzonego: „Sieci centralne zabijają inicjatywę oddolną”. Dlatego – zgodnie z zasadą pomocniczości – w pierwszej kolejności musi być uwzględniany i uzupełniany lokalny model wspólnotowy budowany przez społeczność – w żadnym wypadku nie chodzi o bezrefleksyjne zastępowanie go narzędziami systemowymi. Istotne staje się zatem **„szycie” narzędzi na miarę społeczności** i uwzględnianie w tym procesie także mikrodziałań na pierwszy rzut oka nieefektywnych, ale zaskakująco efektywnych. To one – o ile odpowiadają na realne potrzeby społeczności – potrafią mieć ogromną siłę kształtowania relacji: „Dajmy im cebule do posadzenia – one integrują”.

Jak się wydaje, największa różnica zdań wśród osób reprezentujących organizacje pozarządowe dotyczyła właśnie opozycji: **systemowość – oddolność**, a dokładnie **wyznaczenia optymalnych granic między tymi dwoma modelami działania**. Jedni mówili: „w przyszłości kluczowe są sieci i dobre praktyki lokalne”, „my działamy, bo sobie dajemy radę, a nie dlatego, że nas wspierają”, drudzy zaś wskazywali: „bez systemowego programu społecznościowego nic się nie zmieni”, „instytucje różnego typu muszą stale wspierać różne aktywności obywatelskie”.

Nie oznaczało to w żadnym stopniu braku docenienia działań oddolnych i ich realnego wpływu na jakość życia lokalnej wspólnoty: „Wiemy, kto nas wesprze. Wiemy, kogo wesprzemy. Sieć relacji działa”, zwłaszcza

w odniesieniu do konkretnych osób i grup potrzebujących specjalistycznej, celowanej pomocy: „Silna lokalna organizacja, która wie, gdzie jest chory, gdzie samotny człowiek”. **Różnice zdań dotyczyły przede wszystkim oczekiwanej siły interwencjonizmu państwa.** Władze samorządowe były zgodnie postrzegane jako w pierwszej kolejności odpowiedzialne za stan integracji, a w konsekwencji – odporności społecznej, z drugiej jednak strony uznawane za zwykle niewywiązujące się z tego zadania w sposób zadowalający. **Zastanawiano się, jak temu zaradzić.** Tu również opinie bywały skrajnie odmienne, jedni mówili: „Karać finansowo powiaty, które się nie wywiązują”, inni oponowali: „Kary zawsze źle działają. Lepiej premiować pozytywne przykłady”. Jednocześnie, mimo tak złej oceny jakości władzy samorządowej, formułowano wobec niej oczekiwanie **wyważonego, dojrzałego przywództwa,** wskazując, że nie chodzi wyłącznie o polityków, ale o różne lokalne autorytety: „Przywództwo uczące się, które słucha, ale nie ma monopolu”.

W trakcie dyskusji ujawnił się **swoisty paradoks.** Z jednej strony nie kwestionowano faktu bezpośredniej zależności między poziomem integracji a odpornością społeczną. Z drugiej jednak – wskazywano, że to do pewnego stopnia pułapka, ponieważ **nieustanne przewidywanie zagrożenia wcale integracji nie sprzyja,** „funkcjonowanie w stanie oczekiwania na kryzys jest bowiem sytuacją kryzysową”. W świadomości społecznej umacnia się – zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny – obraz Polski jako kraju przyfrontowego, w którym niepewność wzmacnia lęki i instynkt ucieczki. U wielu osób rodzi to postawy w rodzaju: „jak najszybciej zabrać manatki i się spakować”, tym samym może skutkować brakiem poczucia sensu działań. Kolejny paradoks wynika z tego, że **społeczne traumy wywierają w konsekwencji negatywny wpływ na poziom integracji i mobilizacji społecznej.** Wprawdzie początkowo ujawniają potencjał, ale obnażają zły stan psychiki i struktur społecznych: „Obawy, lęki, strachy tylko pogłębią to, że zamykamy się w sobie”.

W konsekwencji istnienia tak wielu uwarunkowań lokalnych **trudno o sformułowanie choćby przybliżonej prognozy na przyszłość:** „W jednych miejscach integracja się pogłębi, w innych zapanuje marazm i izolacja”. Jednym z decydujących czynników jest istnienie lub nieistnienie lokalnych stabilnych organizacji i liderów, którzy „mają swoje sposoby na rehabilitację”.

Prognozowano także **rosnące rozwarstwienie i izolację społeczną** niektórych środowisk, wzrost różnic w zakresie społecznej odporności: „Tam, gdzie jest dobrze, będzie jeszcze lepiej, a tam, gdzie jest źle – jeszcze gorzej”. Przestrzegano przed wypaleniem oraz gniewem grup marginalizowanych, a w konsekwencji przed **możliwą erupcją społecznej frustracji**: „Może być wkurw. To znaczy, że grupy, które są marginalizowane, w końcu tego nie wytrzymają”. Zarysował się więc obraz społeczeństwa, które dzieli się na aktywne, a tym samym zintegrowane i odporne wspólnoty, oraz na zamknięte, zniechęcone grupy, które w sytuacji doświadczenia kryzysu będą jeszcze bardziej bezradne i bezbronne, a ostatecznie skrajnie sfrustrowane. Należy podkreślić, że w tym miejscu koło się zamyka: wysoki poziom frustracji to realne zagrożenie dla ładu społecznego, jednocześnie zaś potencjalne źródło problemów w skutecznym przeciwdziałaniu zagrożeniom, czynnik osłabiający społeczną odporność.

Przyszłość integracji zależy zatem od skutecznego uruchomienia systemu wspierania oddolnych sieci, zakorzenionych lokalnie instytucji oraz wzmacniania poczucia sprawczości. Tam, gdzie są silne organizacje, integracja ma szansę się rozwijać, jednak konieczna jest zmiana wygórowanych oczekiwań wobec nich – teraz są one często traktowane jak podporządkowani władzy wykonawcy „do wszystkiego”, a przede do wszystkim wyręczania podmiotów publicznych w ich zadaniach: „Teraz często dla władzy organizacja jest jak wiejski sklep – mydło i powidło!”. **W przyszłości kluczowe będą: relacyjność, współtworzenie usług, inwestycje w lokalnych liderów, praca na zasobach oraz relacje partnerskie.** Trudności mogą pojawić się w obliczu długotrwałych kryzysów i pogłębiającego się rozwarstwienia, optymizmem napawa jednak pojawienie się nowych liderów, wrażliwość młodego pokolenia i rozwój inicjatyw o charakterze prewencyjnym. Istotna będzie rola przywództwa – nie hierarchicznego, lecz opartego na charyzmie i uczeniu się.

Rekomendacje osób uczestniczących w dyskusji pozarządowej

Aby **zwiększyć odporność społeczną przez integrację**, należy:

- stworzyć narzędzia wczesnego diagnozowania potrzeb grup z różnych powodów pozostających poza procesem integracyjnym i ich aktywnego włączania w życie wspólnoty,
- wzmacniać oddolne inicjatywy wspierające osoby o szczególnych potrzebach,
- wspierać lokalnych liderów – niekoniecznie polityków, ale osoby z charyzmą i umiejętnością budowania wspólnoty.

W celu wzmocnienia procesu **lokalnej mobilizacji w obliczu kryzysów** należy:

- zmienić podejście do edukacji obywatelskiej na rzecz nauczania strategicznego myślenia zamiast jedynie reaktywności,
- organizować i włączać społeczność do działań prewencyjnych, które zwiększą świadomość społeczną i zdolność do podejmowania właściwych zachowań na wypadek przyszłych kryzysów,
- tworzyć przestrzeń dialogu przez udostępnianie miejsc publicznych, które sprzyjają spotkaniom i wymianie myśli.

Chcąc zbudować **systemowe wsparcie grup o szczególnych potrzebach**, należy:

- rozwijać system „wsparcia dla wspierających”: osób opiekujących się grupami senioralnymi, z niepełnosprawnością, cudzoziemskimi, w kryzysie psychicznym, i dostrzegać w tym systemie narzędzie stabilizacji społecznej – kluczowej w sytuacji kryzysu,
- wspierać i zwiększać dostęp do instytucji pośredniczących, zwłaszcza podejmujących działania wobec grupy wrażliwych,
- wzmacniać aktywność samoorganizacyjną, na przykład osób senioralnych, środowisk młodzieżowych, cudzoziemskich, mniejszościowych – włączać je do aktywnego udziału w społeczności.

Skuteczne wykorzystanie systemu **edukacji jako miejsca budowania odpornej tkanki społecznej** wymaga:

- przestawienia systemu edukacyjnego i wychowawczego na organizowanie i docenianie współdziałania – integracji nie tylko wewnątrzgrupowej, ale także z otoczeniem społecznym,
- włączenia skutecznego nauczania krytycznego myślenia, poszukiwania i weryfikowania informacji oraz budowania odporności na fake newsy – przez pokazywanie możliwych negatywnych konsekwencji ich bezrefleksyjnego powielania, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia,
- uczenia przez praktykę, kształtując – jak to określił jeden z uczestników dyskusji – „mięśniową pamięć ciała”, czyli wyrabianie właściwych i skutecznych odruchów, gdyż tego rodzaju „trening” jest skuteczniejszy niż przekazywanie wiedzy teoretycznej,
- popularyzowania w szkole oddolnych inicjatyw wzmacniających lokalne społeczności.

Magdalena Dudkiewicz

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID: 0000-0002-8505-0036

Dziennikarskie *postscriptum*

Polityka nie może być tylko sztuką możliwego, szczególnie jeśli oznacza to sztukę manipulacji, kalkulacji, intrygi, sekretów i zakulisowych gier. Musi być także sztuką tego, co konieczne. Musi opierać się na etyce, na odpowiedzialności wobec prawdy, na zdolności do komunikowania się z ludźmi w sposób uczciwy i otwarty. Tylko wtedy może być źródłem nadziei.

Vaclav Havel, przemówienie inauguracyjne z 1990 roku

W obu omówionych wcześniej dyskusjach uczestniczyły osoby reprezentujące profesję dziennikarską. Występowały w podwójnej roli: włączały się do rozmowy, ale także komentowały wypowiedzi innych osób ze swojego – analitycznego i reporterskiego – punktu widzenia. Warto zatem przyjrzeć się temu, jak z tej szczególnej perspektywy odnoszą się do kwestii społecznej integracji i odporności.

Chociaż **Andrzej Andrysiak** z „Gazety Radomszczańskiej”, **Ignacy Dudkiewicz** z „Magazynu Kontakt”, a wcześniej portalu NGO.pl., **Anna Gmiterek-Zabłocka** z Radia TOK FM i **Barbara Ploch** z Radia 7 z Ciechanowa mają bardzo różne doświadczenia, to zgodnie pokazują obraz systemu, który często działa wbrew własnym celom: marnotrawi czas, energię i pieniądze społeczne, blokuje zmiany, które powinny naturalnie wynikać z wcześniejszych doświadczeń, zamiast wspierać – kontroluje. Ich wypowiedzi podczas obu dyskusji zawierały zdecydowane apele o zmianę kultury instytucjonalnej, która pozwoli obywatelkom i obywatelom, społecznikom

i społecznikom, urzędniczkom i urzędnikom działać razem, a nie przeciwko sobie.

Wszystkie osoby reprezentujące środowisko dziennikarskie wyrażały zaniepokojenie sytuacją społeczną, także w wymiarze odporności na ewentualne sytuacje kryzysowe. Dostrzegano luki w działaniach państwa i frustrację społeczną wynikającą z dotychczasowych nie najlepszych doświadczeń. Wskazywano **brak spójnej polityki integracyjnej w Polsce** i konsekwencje takiego zaniechania dla całego społeczeństwa w postaci frustracji, podziałów i marginalizacja poszczególnych grup mniejszościowych. Osoby ze środowiska dziennikarskiego wyraźnie dostrzegają groźny dla procesów integracyjnych **rozdźwięk między traktowaniem różnych grup uchodźczych**: udzielanie pełnego wsparcia jednym i wypychanie poza system innych, nawet bez możliwości złożenia wniosku o azyl. Takie podejście, różnicujące ludzi na podstawie koloru skóry lub pochodzenia, wskazuje podłoże rasistowskie i tym samym jednoznacznie łamie podstawowe reguły demokratyczne i wynikające z praw człowieka.

Brak spójności systemu przyjmuje także postać luki systemowej, polegającej na „integracji jednostronnej”, wyraźnym **pomijaniu potrzeb społeczności przyjmujących**, które zostały zostawione same sobie i z konieczności samodzielnie wypracowywały sposoby integracji i pomocy. Jednocześnie przeciążone zadaniami oddolne inicjatywy nie mogły liczyć na zaufanie ze strony władzy publicznej, chociaż ich osoby lidery wzięły na siebie ogromną, ponadmiarową odpowiedzialność. To zaniechanie jest szczególnie bolesne – nie wspierano tych osób, gdy pracowały ponad siły, nie dostały wsparcia po przejściu największych fal kryzysu, nie wypracowano sposobu zagospodarowania ich unikalnego doświadczenia. Podkreślano, że ich niewidzialność w oczach instytucji oraz brak mechanizmów długofalowego wsparcia będą miały konsekwencje w razie wystąpienia kolejnych sytuacji kryzysowych. Korzystanie z zebranych doświadczeń to – zdaniem osób ze środowiska dziennikarskiego – ogólnie nie jest mocna strona polskich władz. Podczas dyskusji wyrażano podziw dla samoorganizacji i odporności społeczeństwa ukraińskiego, przy jednoczesnym zdziwieniu, że Polacy nie czerpią z tego, co się dzieje tuż za naszą granicą, inspiracji dla budowania takiego systemu u siebie.

Kolejne uwagi dotyczyły problemów wynikających z **politycznego wykorzystywania grup mniejszościowych**, nie tylko uchodźczych. Instrumentalizowano także tematy związane ze społecznością LGBT+, ze środowiskami osób z niepełnosprawnościami. Przywoływanie tych kwestii w rozgrywkach politycznych osłabia społeczną spójność i zaufanie, a grupy o szczególnych potrzebach są w takich sytuacjach traktowane przedmiotowo, ich oczekiwania stają się jedynie kartą przetargową, nie zaś celem samym w sobie. W sytuacji, gdy – jak wskazywano – istnieją znaczne luki systemowe w budowaniu wspólnot lokalnych i **brakuje trwałych ogólnokrajowych programów wspierających rozwój całych społeczności lokalnych**, wówczas często reaktywne, incydentalne i zależne od kryzysów działania państwa uderzają ze szczególną siłą w grupy mniejszościowe.

W wypowiedziach zarysowały się jednak **różnice poglądów dotyczących najważniejszych czynników mogących zwiększać społeczną odporność**. Dominowało **podejście, które można określić jako „oddolne”**, krytyczne wobec organów władzy i instytucji publicznych, stawiające raczej na nieformalne, lokalne, a nawet po prostu sąsiedzkie struktury, w których jest dostrzegana alternatywa dla wadliwego systemu państwowego. Pojawia się tu sceptycyzm wobec instytucjonalnego wsparcia, wskazanie, że nadmierna pomoc z zewnątrz może zaburzyć poczucie sprawczości społeczności lokalnych, zwłaszcza gdy wiarygodność instytucji jest niska lub jej działania są postrzegane jako polityczne. Podkreślano, że polityczki i politycy wszystkich szczebli często koncentrują się na możliwości politycznego przechwycenia i wykorzystywania inicjatywy społecznej, co w rezultacie szkodzi i zmniejsza wiarygodność po obu stronach – społecznej i politycznej. Pojawiały się jednak **głosy**, które można określić jako **systemowe**, akcentujące konieczność wzmacniania instytucji publicznych i interwencji władz wszystkich szczebli, zwłaszcza w sytuacjach ekstremalnych. Sprzeciwiano się temu, by to wobec lokalnych inicjatyw społecznych i osób liderek było kierowane oczekiwanie skutecznej i kompetentnej reakcji na kryzys. To podejście także ma silny akcent inkluzywnej wrażliwości na grupy wymagające w kryzysie szczególnego wsparcia, jednak zdecydowanie oczekuje go od powołanych do tego instytucji publicznych. W podejściu takim nie chodzi o negocjowanie znaczenia działań oddolnych i spontanicznych, po prostu nacisk jest kładziony na ich synergię z instytu-

cjami publicznymi, bo tylko tak jest możliwe zbudowanie trwałej odporności o charakterze systemowym, a nie aktywowanej *ad hoc*.

Ważnym wątkiem różniącym te podejścia jest **kwestia przywództwa**: „podejście oddolne” zakłada brak zaufania do sformalizowanych struktur i procedur, „podejście systemowe” oczekuje, że na wysokości zadania staną dobrze przygotowani formalni liderzy instytucjonalni. Nie oznacza to zaufania „w ciemno”, a raczej oczekiwanie gotowości ze strony podmiotów publicznych do zorganizowania ram współpracy, polegającej nie na instruowaniu inicjatyw społecznych, lecz na budowaniu sprzyjającego otoczenia instytucjonalnego, które działa bez przeszkód i politycznych barier.

Podkreślano **konieczność natychmiastowych działań przygotowujących na kolejne kryzysy**, z uwzględnieniem:

- znaczenia lokalnych wspólnot, oddolnej samoorganizacji i sieci lokalnych relacji,
- zwiększenia wrażliwość na wykluczenie, zwłaszcza na to, w jaki sposób systemowe braki w zakresie polityk publicznych oddziałują na grupy o szczególnych potrzebach: senioralne, uchodźcze, z niepełnosprawnościami,
- dowartościowania osób liderek jako istotnego elementu budowania odporności społecznej.

Rekomendacje wskazywane przez dziennikarki i dziennikarzy jako szczególnie ważne w wielu wątkach pokrywają się z formułowanymi wcześniej w relacjach z obu dyskusji eksperckich. Czasem mają jednak nieco inny, bardziej stanowczy i krytyczny wydźwięk, bezpośrednio wynikający z kontrolnej misji mediów. Rekomendacje środowiska dziennikarskiego przybrały zatem formę postulatów wypływających zarówno z osobistych analiz, jak i do pewnego stopnia podsumowujących głosy pojawiające się w obu dyskusjach – samorządowej i pozarządowej. Postulowano:

- **zmianę podejścia instytucjonalnego: od kontroli do współpracy**, co wszystkim aktorom życia społecznego pozwoli współdziałać i w sytuacjach kryzysowych uzyskać efekt synergii, oparty na wspólnie wypracowanych i sprawdzonych procedurach,
- **uznanie i wsparcie lokalnych osób liderek** przez ich systematyczne włączanie w strukturalne procesy decyzyjne, wykorzystywanie ich

doświadczeń, publiczne docenianie ich zasług i wspieranie, a nie przejmowanie podejmowanych przez nie inicjatyw,

- **zmianę filozofii, odejście od patologii rządzenia**, takich jak przygotowywanie dokumentów strategicznych bez diagnozy i głównie w celach propagandowych, bez otwartej diagnozy występujących problemów, upolitycznienie władz samorządowych, które blokuje dialog i partycypację ze względu na stosowanie mechanizmów politycznych podporządkowanych utrzymaniu władzy, bez gotowości przyjmowania obywatelskiej krytyki, która jest traktowana jako atak polityczny,
- **zrewidowanie języka i podejścia do osób korzystających ze wsparcia**, zarówno reprezentujących grupy mniejszościowe lub o szczególnych potrzebach, jak i ogółu mieszkanek i mieszkańców (a nie klientek i klientów), co pozwoli na długofalowe i trwałe budowanie lokalnych relacji opartych na partnerstwie, nie zaś na hierarchii,
- **inwestycje w sieci lokalne łączące różne lokalne podmioty publiczne i społeczne oraz w samoorganizację**, z uznaniem ich unikalnej wiedzy o potrzebach i zasobach, wypracowanej ze społecznością relacji zaufania opartej na doświadczeniu zdolności do szybkiej i celowanej reakcji w sytuacji kryzysowej,
- **deregulację i uproszczenie przepisów**, aby – dzięki wypracowanym klarownym, a jednocześnie elastycznym procedurom – mogły one ułatwiać, nie zaś blokować szybką i skuteczną reakcję oraz współdziałanie wszystkich podmiotów w sytuacji kryzysowej.

Andrzej Zybała

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID: 0000-0002-1030-8792

Oblicza integracji

Integrację społeczną – zgodnie z przyjętymi dla tej publikacji rekomendacjami – rozumiem jako sposób podejmowania działań publicznych partycypacyjnie, przy uznaniu wartości więzi społecznościowych (nieantagonistycznych relacji) oraz zasad dialogu, reguł prawa i poszanowania różnorodności kulturowej (różnorodności postaw wpływających z różnych inspiracji kulturowych).

Uwzględniając powyższe wskazania, omówiłem poniżej pojęcie integracji, głównie w odniesieniu do sfery polityki publicznej, którą rozumiem po prostu jako działania lub interwencje publiczne, realizowane z myślą o osiągnięciu celów publicznych i zbiorowych (Zybała, 2013). W powyższym obszarze integracja dotyczy w większym stopniu procesu działań publicznych niż tego, co często się z nią zwykle kojarzy, a więc z oceną poziomu spójności społecznej pod kątem równości społeczno-ekonomicznej czy jakości i intensywności relacji (więzi solidarności) między obywatelami.

W polityce publicznej integracja może być rozumiana jako programowanie i wdrażanie polityk w taki sposób, aby zapewnić różnym grupom społecznym inkluzywną partycypację, czyli możliwość udziału szerokiego grona interesariuszy w procesach kształtowania danej polityki. Oznacza ona upodmiotowienie interesariuszy, zwłaszcza słabszych ekonomicznie, którzy bez określonego wsparcia mogliby być wykluczani z partycypacji.

Aby polityka publiczna mogła być włączająca i partycypacyjna, wymaga określonych ram instytucjonalnych. W politykach publicznych zwykle uczestniczą różne podmioty, które reprezentują odmienne interesy, cele i wartości. Często tworzą one konkurujące ze sobą koalicje, grupy rzecznicze czy grupy interesów. Jak zatem można tu mówić o integracji? W sporach o interesy najczęściej wygrywają ci interesariusze, którzy są najsilniejsi i najlepiej przystosowani do działania w danym układzie. Dlatego właśnie tak istotna staje się integracja – rozumiana jako zdolność do wypracowania wspólnych reguł, które są akceptowane przez rywalizujące ze sobą strony. Integracja zakłada istnienie warunków, w których wszystkie zaangażowane grupy – interesariusze, grupy interesu, koalicje rzecznicze – mają realną możliwość artykulacji swoich postulatów i dążeń oraz szansę na osiągnięcie swoich celów, zarówno podstawowych, egzystencjalnych, jak i dotyczących pozycji czy prestiżu.

Reguły partycypacji

Zaistnienie integracji rozumianej jako inkluzywna partycypacja – czyli taki sposób organizacji polityki publicznej, w którym różne grupy interesu mogą brać udział na równych zasadach – wymaga spełnienia określonych warunków. Zwolennicy podejścia neoinstytucjonalnego powiedzieliby, że trzeba się przyjrzeć regułom, które rządzą daną polityką publiczną. To właśnie one – często niepisane, ale obecne w codziennej praktyce – decydują o tym, kto ma większy, a kto mniejszy wpływ na decyzje publiczne.

Po pierwsze, istotne są reguły wejścia na arenę polityki, czyli zasady określające, kto w ogóle może wziąć udział w działaniach publicznych w danym obszarze. Czasem są to zasady jawne, czasem ukryte – ale w obu wypadkach mogą skutecznie utrudniać dostęp określonym grupom interesu.

Po drugie, ważne są reguły pozycji i możliwości. To one wskazują, jakie miejsce dana grupa może zająć względem innych uczestników gry o wpływ na decyzje i czy ma realne szanse na osiągnięcie swoich celów. Niekiedy zdobycie wpływowej pozycji wiąże się z koniecznością posiadania dużych zasobów – materialnych czy symbolicznych (na przykład prestiżu czy eksperckiego uznania).

W polityce publicznej integracja może być rozumiana jako programowanie i wdrażanie polityk w taki sposób, aby zapewnić różnym grupom społecznym inkluzywną partycypację, czyli możliwość udziału szerokiego grona interesariuszy w procesach kształtowania danej polityki.

Po trzecie, trzeba wziąć pod uwagę reguły władzy, które określają, jak duży wpływ dana grupa może osiągnąć na finalne decyzje, a także w jakim stopniu musi się podporządkować silniejszym aktorom.

Po czwarte, warto się przyjrzeć regułom agregowania, czyli zasadom określającym, jak są podejmowane decyzje: czy dana grupa może działać samodzielnie, czy potrzebuje zgody innych, czy musi osiągnąć konsensus. Reguły te mówią nam, jaki poziom kontroli i sprawczości mają poszczególni uczestnicy areny polityki publicznej.

W analizie integracji jako inkluzywnej partycypacji warto także przyjrzeć się regułom korzyści – to one określają, jakie zyski mogą osiągać poszczególni interesariusze w zależności od zajmowanej pozycji, a także jakie koszty muszą ponieść, by w ogóle uzyskać do nich dostęp. Kluczowe jest tu pytanie, czy są tacy uczestnicy życia publicznego, którzy mimo ponoszenia znacznych kosztów funkcjonowania w obrębie danej polityki nie mają realnych szans na osiągnięcie swoich celów i wyrażenie interesów. Reguły te wyznaczają relację między kosztami a potencjalnymi korzyściami i pokazują, kto może zyskiwać, kto zaś pozostaje poza możliwościami zaspokojenia swoich interesów. Szczególnego znaczenia nabierają także reguły cyrkulacji informacji, czyli zasady określające, w jaki sposób wiedza i dane przepływają między uczestnikami w zależności od tego, jakie miejsce zajmują w strukturze danej polityki (Ostrom, 2005). Ograniczony dostęp do informacji może prowadzić do trwałego wykluczenia niektórych grup z realnego wpływu na podejmowane decyzje.

Dojrzała integracja

Powyższa analiza pokazuje, jak trudne może być osiągnięcie dojrzałej integracji w polityce publicznej. Na arenach poszczególnych polityk funkcjonuje wiele reguł i to właśnie one mogą w praktyce utrudniać udział określonym grupom interesariuszy. Dotyczy to zwłaszcza tych grup, które już i tak znajdują się w słabszej pozycji: defaworyzowanych, marginalizowanych, pozbawionych zasobów. Nawet jeśli podejmują działania rzecznicze, napotykały przeszkody, które ograniczają ich dostęp do decyzyjnych ośrodków polityki lub uniemożliwiają czerpanie realnych korzyści ze swojej aktywności. Dobrze widać to na przykładzie sektora opieki długoterminowej,

obejmującego osoby, które z powodu niepełnosprawności (ruchowej, intelektualnej) lub podeszłego wieku utraciły samodzielność życiową. Korzystają one z opieki w placówkach stacjonarnych albo w warunkach domowych, ale same nie mają żadnej formy reprezentacji. W tym obszarze nie wykształciła się grupa rzecznicza, która byłaby w stanie artykułować ich potrzeby, formułować postulaty czy proponować rozwiązania wspierające tę najbardziej bezbroną grupę – osób, które często nawet nie są w stanie samodzielnie wyrazić swojego głosu. Mimo że w systemie ochrony zdrowia działa wiele organizacji propacjenckich, akurat w tym obszarze ich obecność jest znikoma. Nie wypracowano także reguł zarządzania placówkami opiekuńczymi, które gwarantowałyby jakość opieki oraz poszanowanie praw obywatelskich ich podopiecznych.

Reguły zbiorowego działania

Opisane wcześniej przeszkody integracji mogą wynikać z istniejących reguł obowiązujących na arenach poszczególnych polityk. Warto jednak dostrzec również trudności związane z tak zwanym problemem zbiorowego działania. Chodzi o brak skutecznych mechanizmów współpracy, które tworzyłyby realne warunki integracji interesariuszy.

Mancur Olson (2012) zwraca uwagę, że choć możemy zakładać, że racjonalne jednostki – kierujące się chęcią maksymalizacji korzyści – będą skłonne do współdziałania tam, gdzie dostrzegają wspólny interes, rzeczywistość wygląda inaczej. Kluczowe znaczenie ma tu wielkość grupy. W niewielkich grupach, na przykład rodzinnych, do współpracy dochodzi stosunkowo łatwo. Członkowie grupy mogą się wzajemnie obserwować i kontrolować, dysponują także narzędziami nieformalnego dyscyplinowania – mogą stosować społeczne sankcje wobec „gapowiczów” (łamiących reguły). Ci z kolei, obawiając się utraty reputacji, statusu czy zaufania, zwykle rezygnują z oportunistycznych strategii – ich koszt okazuje się zbyt wysoki.

W dużych grupach sytuacja wygląda inaczej. Choć ich członkowie również potrzebują dostępu do dóbr wspólnych (takich jak publiczna opieka zdrowotna), brakuje tu wyraźnych mechanizmów, które zachęcałyby do solidarnego zaangażowania i poświęcania własnych zasobów. Wiele osób zakłada, że dobra te zostaną utrzymane wysiłkiem innych – to postawa tak

zwanego racjonalnego egoisty, który kalkuluje, że skoro szpitale funkcjonują, to w razie potrzeby i tak otrzyma pomoc medyczną, nawet jeśli sam nie dołoży się do systemu. Nie płaci, ale korzysta.

W dużych zbiorowościach mechanizmy budowania reputacji bywają nieskuteczne, a brak silnych zasad i społecznych konwencji sprawia, że racjonalny egoizm staje się postawą powszechną (Harris 2007, s. 201).

Kluczowym wyzwaniem staje się więc znalezienie sposobów na poszerzenie grona osób gotowych lojalnie wspierać dobra wspólne. Wymaga to odpowiedniego systemu instytucjonalnego, opartego na dobrze zaprojektowanych bodźcach – zarówno nagrodach, jak i karach – które skłaniają ludzi do angażowania się. Dla części osób motywacją jest lęk przed sankcjami i działanie instytucji egzekwujących prawo. Dla innych – wpływ autorytetów, które potrafią inspirować do działania na rzecz wspólnego dobra. Są również tacy, którzy kierują się normami społecznymi i obawą przed ich naruszeniem. Dla wielu ważne są także bezpośrednie korzyści, jakie przynosi wnoszenie własnego wkładu.

Zdolność do koordynacji

Opisane wcześniej reguły zbiorowego działania i sposoby przeciwdziałania zjawisku „gapowicza” to nie wszystko. Kolejną kwestią, która wpływa na możliwość praktykowania integracji, jest zdolność do koordynowania działań jednostek. W nowożytnych, rozwiniętych społeczeństwach funkcję tę – w skali makro – zaczęły pełnić państwa (ich administracje). Jednak również na tym poziomie pojawia się problem współpracy w dużych grupach. Obywatele mają w części wspólne interesy, ale w praktyce w wielu dziedzinach życia społecznego występuje problem „gapowiczów”. Państwo reaguje na to, tworząc instytucjonalne rozwiązania, które mają przeciwdziałać tego rodzaju postawom, ale nie zawsze są one skuteczne. Wiele zależy od tego, w jakiej mierze działania państwa – ich jakość i forma – sprawiają, że członkowie wspólnoty politycznej odczuwają wobec niej lojalność i czują się zobowiązani do wypełniania określonych obowiązków, na przykład do płacenia podatków.

Państwo ma szansę skutecznie pełnić funkcje koordynatora aktywności obywateli, gdy jest w stanie wzbudzać ich zaufanie. Zaufanie może jednak rzeczywiście wzbudzać, gdy obywatele mają poczucie, że w państwie funkcjonują mechanizmy rozliczalności i przejrzystości w odniesieniu do działalności, którą podejmują instytucje państwa. Obywatele mogą mieć wówczas poczucie, że posiadają wpływ na rezultaty ich działań – w sensie możliwości zareagowania, gdy instytucje te na przykład trwonią publiczne środki.

Rozliczalność to sytuacja, w której „ktoś (X) został objęty odpowiedzialnością względem interesów innej osoby (Y)”. Politycy i urzędnicy zarządzają wspólnymi zasobami, powierzonymi im przez obywateli. To na nich spoczywa odpowiedzialność za to, by zostały one wykorzystane zgodnie z interesem publicznym. Gdy instytucje państwowe nie są postrzegane jako rozliczalne, może pojawić się przekonanie, że ktoś czerpie nieuzasadnione korzyści kosztem ogółu. Może to prowadzić do poczucia braku zasad *fair play* i rodzić poczucie niesprawiedliwości. Przynajmniej część obywateli może to zniechęcać do uczestnictwa w życiu publicznym – zamiast współpracy pojawia się wycofanie, a nawet alienacja.

Brak zasad zapewniających rozliczalność instytucji państwa skutkuje niekiedy poważnymi problemami. Może prowadzić do utraty poczucia wpływu – nawet na tak podstawowe działania jak płacenie podatków – i w konsekwencji osłabiać gotowość do wspierania celów wspólnotowych. Życie zbiorowe potrzebuje zatem odpowiedniej formy instytucjonalnej: sprawujący władzę powinni podlegać systemowi reguł, których celem jest zagwarantowanie, że publiczne zasoby będą używane zgodnie z interesem ogółu. Przykładami takich mechanizmów mogą być obowiązki ewaluacji i audytu działań podejmowanych przez państwo i jego instytucje.

Interes publiczny

W pewnych warunkach trudno mówić o integracji. Tych okoliczności może być wiele. Może to być sytuacja, gdy najsilniejsze grupy społeczne czy grupy interesu ignorują interes publiczny. To realia, w których grupy nie tylko nie uzgadniają swoich działań z interesem zbiorowości, lecz nawet nie dostrzegają, że funkcjonują w obrębie wspólnoty międzyludzkiej.

Pojęcie interesu publicznego wydaje się szczególnie ważne – mimo że samo w sobie jest obciążone wieloznacznością i subiektywnym odbiorem, wynikającym między innymi z trudności w rozdzieleniu interesów grupowych od interesu wspólnotowego. Warto jednak podjąć próbę jego określenia.

W jednym z ujęć interes publiczny jest rozumiany jako przekroczenie interesów prywatnych. To „najbardziej wzniosłe i najgłębsze oddanie, do którego ludzie są zdolni” w określonych okolicznościach (Abels, 2018). Podobnie ujmuje to Alberto Bitonti, według którego interes publiczny – jako pojęcie normatywne – odnosi się do takich polityk i decyzji, które przynoszą korzyść wszystkim i które, przynajmniej w teorii, każdy mógłby zaakceptować. Chodzi tu o przekroczenie sektorowych i partykularnych dążeń właściwych wybranym grupom – interes publiczny dotyczy wszystkich (Bitonti, 2020, 2022, s. 1079).

W podobnym duchu pisał Walter Lippmann. Podkreślał, że interes publiczny przeciwstawiamy interesowi prywatnemu. To również taki wybór, którego dokonaliby ludzie, gdyby rozumowali jasno, racjonalnie, a przy tym kierowali się bezinteresownością i życzliwością (Potůček, 2017, s. 17–18).

Lok-Sang Ho zwraca uwagę na kwestię możliwości osiągnięcia przez grupy zdolności do kierowania się interesem publicznym. Jego zdaniem, uwarunkowane to jest intencją zaangażowanych grup w działania publiczne. Muszą mieć intencje, aby nie kierować się korzyściami partykularnymi ani nie działać w imieniu wielkich grup interesu. W tym ujęciu interes publiczny można wyobrazić sobie jako interes osoby reprezentatywnej, która zapomina o swojej tożsamości, nie reprezentuje żadnej konkretnej grupy i przyjmuje, że każdy członek społeczeństwa powinien mieć równe szanse osiągnięcia określonych korzyści. Taka osoba wybiera wariant działania, który w największym stopniu przyczynia się do urzeczywistnienia interesu publicznego.

Nie należy jednak utożsamiać interesu publicznego z sytuacją, w której wszyscy są zadowoleni i żyją w dostatku. Działania publiczne z natury rzeczy wiążą się z kosztami, które ponoszą określone grupy, albo z brakiem dostępu do niektórych dóbr. Interes publiczny dotyczy raczej tego, jak działania publiczne są projektowane i wdrażane – czy opierają się na takich zasadach, jak przejrzystość, rozliczalność, profesjonalizm kadry urzędniczej.

**Państwo ma szansę skutecznie pełnić
funkcje koordynatora aktywności
obywateli, gdy jest w stanie wzbudzać
ich zaufanie.**

Interes publiczny oznacza również, że w procesy decyzyjne nie są wpisywane interesy partykularne, które podważają długofalowe dobro wspólnoty. Przykładem może być sytuacja, w której – jako ludzkość – wchodzimy w fazę rozwoju energetyki odnawialnej. Wówczas interesem publicznym staje się rozwój technologii z tego obszaru i stopniowe odchodzenie od paliw kopalnych. Oczywiście rodzi to wiele pytań: o tempo zmian, o potrzebę przekwalifikowania pracowników, o restrukturyzację regionów i tak dalej.

Lok-Sang Ho (2012) podkreśla, że procesy decyzyjne w sferze publicznej powinny być projektowane tak, aby służyć interesowi publicznemu. Powinny zawierać mechanizmy pozwalające na wyodrębnienie różnych wariantów danej decyzji, następnie porównanie ich, aby możliwe było ocenienie, który z wariantów najlepiej służy dobru wspólnemu, z uwzględnieniem kosztów każdego z nich. Co ważne, Lo-Sang Ho podkreśla, że interes publiczny to nie to samo, co powszechna praktyka polityczna polegająca na balansowaniu między różnymi interesami grupowymi. Tego rodzaju kompromisy rozmywiają wybór rozwiązania, które byłoby najbardziej pożądane z punktu widzenia całości wspólnoty. Jednocześnie interes publiczny nie może być oderwany od interesów jednostkowych – to właśnie z nich się składa.

Realizacja interesów grupowych

Kluczowe wydaje się pytanie, w jakim stopniu poszczególne społeczeństwa – a w praktyce grupy interesów – zdołały wykształcić zdolność i potencjał do działania w imię interesu publicznego. To sprawa tego, jakie wytworzyły one wzorce w działaniu publicznym, które ujawniają się, gdy są zaangażowane w działania na rzecz określonych decyzji. Czy rzeczywiście są w stanie respektować dobro wspólne (wymagające kompromisów), czy raczej preferują bezwzględną grę o interesy partykularne.

Jest oczywiste, że grupy interesu dążą do osiągnięcia własnych korzyści i uczestniczą w negocjacjach między różnymi racjami. Istotne jednak jest to, jakim wzorem działania się posługują. Czy dopuszczają skrajne formy presji, ignorowanie innych interesariuszy, manipulacje, korupcję, nadużywanie przewagi zasobowej? Albo – przeciwnie – czy przyjmują ogranicze-

nia, które chronią wspólne zasady gry i wyznaczają granice dla partykularnych roszczeń?

To zagadnienie ma oczywiście charakter niezwykle złożony czy nawet zapętlony. Cenne wyjaśnienia przynosi tu teoria systemów, która analizuje między innymi mechanizmy prowadzące do upadku państw. Otóż ich kryzysy pojawiają się często wówczas, gdy w systemie gromadzi się zbyt wiele konkurencyjnych celów (czyli celów formułowanych przez grupy interesów), a państwo traci zdolność ich integracji. Jeśli nie potrafi powiązać interesów grupowych z interesem wspólnoty, działania instytucji tracą spójność i kierunek. Polityki publiczne przestają być sterowalne, ponieważ ich projektowanie nie opiera się już na klarownym zestawie celów publicznych.

Z taką sytuacją mamy do czynienia choćby wtedy, gdy polityk pracuje nad nowelizacją ustawy, która ma służyć dobru publicznemu w danej dziedzinie, ale zaczyna uwzględniać przy jej tworzeniu interesy konkretnych powiatów, firm czy innych podmiotów. W konsekwencji ustawa staje się zbiorem niespójnych założeń – jedne służą interesowi ogólnemu, inne są wyrazem presji partykularnej. Skutkiem może być chaos regulacyjny i marnotrawienie zasobów publicznych.

Interes publiczny w Polsce

Warto w tym miejscu zapytać, jak przedstawia się sytuacja w Polsce. Cenne obserwacje na ten temat poczynił Włodzimierz Wesołowski (1993), który zwracał uwagę na to, jak grupy interesu postrzegają własne cele i w jaki sposób rozumieją warunki prowadzenia działań zbiorowych. Jego zdaniem, grupy te traktują swoje interesy w oderwaniu od interesów innych warstw społecznych, a także od interesu publicznego. W praktyce może to prowadzić do podejmowania działań, które mają charakter destrukcyjny w skali państwa i utrudniają utrzymanie spójności społecznej.

Włodzimierz Wesołowski zauważa też, że grupom interesu często towarzyszy przekonanie, że „inny aktor” stanowi zagrożenie, a nie potencjalnego sojusznika w osiągnięciu wspólnych celów. Myślenie to wzmacnia jeszcze jedna narracja typu: „jednym przypada niedola, drugim wszystkie

doczesne uciechy i satysfakcje”. W konsekwencji grupy słabsze odczuwają nie tylko krzywdę, lecz również fatalistyczne przekonanie, że ich sytuacja jest niezmienna i niezrozumiała. Z kolei grupy uprzywilejowane mają – jak pisze socjolog – poczucie „własnej, naturalnej wyższości i wartości” (Wesołowski, 1993, s. 128).

Zasadne wydaje się więc pytanie o źródła takiego myślenia. Włodzimierz Wesołowski zwraca uwagę, że w Polsce grupy interesariuszy często cechuje konfliktowe i antagonistyczne postrzeganie rzeczywistości. Taki sposób myślenia bywa skrywany, lecz łatwo przechodzi w formę otwartego konfliktu. Dodatkowo sprzyjają mu czynniki, które wzmacniają napięcia między grupami. Należy do nich między innymi koncentracja na interesach egzystencjalnych, czyli tych, które dotyczą przetrwania (zaspokajanie potrzeb materialnych) i utrzymania pozycji społecznej. Tymczasem znacznie słabsze jest zainteresowanie interesami transgresyjnymi, czyli tymi, które wiążą się z rozwojem i przekraczaniem bieżących ograniczeń. Interesy transgresyjne mają potencjalną moc łączącą różne grupy ponad podziałami, ponieważ wszyscy mogą skorzystać z owoców rozwoju, jeśli do niego dojdzie.

Takie utrwalone skłonności mentalne mają zapewne wiele źródeł. Jednym z nich może być brak wiary w możliwość działania na rzecz dobra wspólnego. Warto przywołać tu wyniki badań Centrum Badania Opinii Społecznej poświęconych rozumieniu tego pojęcia – bliskiego przecież idei interesu publicznego. Wynika z nich, że wiele osób uważa, że Polacy nie są skłonni do ograniczania własnych potrzeb z myślą o interesach innych. Prawie połowa badanych stwierdziła, że ludzie w Polsce na ogół nie są gotowi do kompromisów. Zaledwie 38 procent wierzy w taką możliwość, a 13 procent nie miało zdania. Autor raportu, podsumowując ten fragment badania (dotyczący autostereotypów Polaków), napisał: „Spośród »narodowych wad« najsilniej obecna w prezentowanym autostereotypie Polaków jest skłonność do realizowania własnego interesu kosztem wspólnoty” (CBOS, 2024).

**Widoczne u nas antagonizmy –
ograniczające możliwości integracji –
są głęboko wpisane w struktury
mentalne obecne w społeczeństwie
i w samych relacjach społecznych.**

Antagonizmy i ich niszcząca siła

Powyższe dane i uwagi prowadzą nas do źródeł dzisiejszych realiów w Polsce. Można wywnioskować, że antagonizmy – ograniczające możliwości integracji – są głęboko wpisane w struktury mentalne obecne w społeczeństwie i w samych relacjach społecznych. To one w dużej mierze ułatwiły silną polaryzację społeczeństwa, która doprowadziła do głębokiej dezintegracji po 2005 roku. Taki stan rzeczy przekłada się na liczne utrudnienia w zakresie partycypacji grup interesariuszy w kształtowaniu polityk publicznych. Można wskazać wiele sytuacji, w których określone grupy były wyłączone z działań publicznych, ponieważ rządzący uznawali je za część innej „bańki” politycznej lub ideowej.

W rezultacie wyłoniły się dwa obozy o wyraźnym kulturowym charakterze. Z czasem zdominowały one scenę polityczną i istotnie wpłynęły na obszar polityki publicznej. Zdaniem Piotra Radkiewicza (2018, s. 26, 33), konflikt między tymi obozami opiera się na zderzeniu „dwóch skrajnie antagonistycznych wzorców mentalnych” oraz „wzorców aksjologiczno-normatywnych”. Badania wykazały, że jeden z obozów tworzą „podwójni indywidualiści”, którzy cenią przede wszystkim wartości autoekspresji i autoekspansji, drugi zaś – „podwójni kolektywiści” – odwołuje się do wartości konserwatywnych i wspólnotowych.

Jak podkreśla Piotr Radkiewicz, rywalizacja między tymi blokami przyjęła formę konfliktu destrukcyjnego – celem stało się nie tyle współzawodnicstwo, ile symboliczne, moralne, polityczne, a nawet fizyczne unicestwienie przeciwnika. Konflikt ten ma również charakter „rozlany”, stale się rozszerza, obejmując coraz więcej obszarów życia społecznego (Radkiewicz, 2018, s. 25). Oba obozy postrzegają się wzajemnie jako absolutne, niemal metafizyczne zagrożenie – zarówno dla siebie nawzajem, jak i dla całego kraju.

Bibliografia

- Abels, M. L. (2018). *Policy Making in the Public Interest: A Text and Workbook for Local Government*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315160184>
- Bitonti, A. (2020). Where it All Starts: Lobbying, Democracy and the Public Interest. *Journal of Public Affairs*, 20(2), e2001. <https://doi.org/10.1002/pa.2001>

- Bitonti, A. (2022). Public Interest. W: P. Harris, A. Bitonti, S. C. Fleisher i S. A. Binderkrantz (red.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Springer Nature.
- CBOS. (2024). *Dobro wspólne – czym dla nas jest i jak je chronimy?* (nr 23/2024). Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Harris, G. P. (2007). Collective Action on Climate Change: The Logic of Regime Failure. *Natural Resources Journal*, 47(1).
- Ho, L.-S. (2012). *Public Policy and the Public Interest*. Routledge.
- Olson, M. (2012). *Logika działania zbiorowego: Dobra publiczne i teoria grup*. Przeł. S. Szymański. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Potůček, M. i in. (2017). *Public Policy: A Comprehensive Introduction*. Karolinum Press.
- Radkiewicz, P. (2018). Wzorce preferowanych wartości a wybory polityczne. O aksjologicznych przesłankach polaryzacji politycznej Polaków. W: A. Pytka i K. Maciąg (red.), *Rozważania na temat kondycji polskiego społeczeństwa*. Wydawnictwo Naukowe Tygiel.
- Wesołowski, W. (1993). Transformacja charakteru i struktury interesów: Aktualne procesy, szanse i zagrożenia. W: A. Rychard i M. Federowicz (red.), *Społeczeństwo w transformacji: Ekspertyzy i studia* (s. 119–142). Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Zybała, A. (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu: Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Difin.

Władysław Bułhak

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego,
Biuro Badań Historycznych Instytutu Pamięi Narodowej

ORCID: 0000-0003-0803-3061

Polityka publiczna na rzecz bezpieczeństwa i społecznej odporności we wspólnotach lokalnych

Wdrażana od początku 2025 roku ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024...) stanowi – według deklaracji jej twórców – długo oczekiwany i ważny element kształtowania polityki publicznej władz w zakresie budowania bezpieczeństwa i odporności Polaków, zwłaszcza w odniesieniu do skupiających ich lokalnych społeczności. Głównym celem niniejszego opracowania jest próba ustalenia, w jakim zakresie w swoich zapisach bierze ona pod uwagę potencjalną rolę integracji społecznej jako drogi i wspomagającego narzędzia osiągnięcia wymienionych celów.

Bezpieczeństwo i społeczna odporność w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

W omawianym akcie prawnym pojęcie „bezpieczeństwo” jest używane w wielu różnych znaczeniach, brakuje jednak jego jednoznacznej definicji, skądinąd trudnej do sformułowania. Tym samym można uznać, że występuje ono tutaj w sensie potocznym (ogólnie przyjętym). Ściśle określony jest zaś termin „społeczna odporność”, rozumiany jako „indywidualna

i grupowa zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych” na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej lub stanu wojny, przede wszystkim „dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów”. Odnosząc się jednak do wątku integracyjnego, trzeba zauważyć, że w przedmiotowej ustawie jest co prawda mowa o „współdziałaniu” zarówno pojedynczych osób, jak i ich grup, na przykład z władzami, w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa, szczególnie przez zdobywanie przez nich samych „kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanych zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń”. Niestety, wątek współdziałania (integracji) poniekąd zanika w zapisach o charakterze bardziej szczegółowym, które zwracają uwagę raczej na odporność osób indywidualnych (gospodarstw domowych). To na nich w obliczu wojny ma spoczywać obowiązek zapewnienia egzystencjalnie najistotniejszych rzeczy, a więc zabezpieczenie miejsca zamieszkania i mienia, a także zapasów wody, żywności, środków sanitarnych, higienicznych i medycznych. Możliwe podkreślenie perspektywy integracyjnej – w postaci konkretnych form wsparcia dla pomocy wzajemnej „u podstaw”, na najniższym społecznym poziomie – wyraźnie umknęło tutaj ustawodawcom (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024..., art. 3 ust. 6; por. art. 121 ust. 1–3).

Różne znaczenia integracji społecznej w lokalnych politykach bezpieczeństwa

W niniejszych rozważaniach pod pojęciem integracji społecznej chcielibyśmy widzieć przede wszystkim działania łączące poszczególne osoby i ich grupy w dziele budowania wspólnot lokalnych opartych na nieantagonistycznych i zarazem inkluzywnych więziach, a także na wartościach takich jak dialog, przestrzeganie zasad demokracji, praworządność, poszanowanie różnorodności kulturowej – w ramach ogólnie przyjętych praw człowieka i obywatela. Można to uznać za stan idealny, niejako docelowy czy pożądany (Klimczuk, 2010, s. 94).

Integracja społeczna wokół lokalnych symboli i wartości ma jednak wymiary nie zawsze jednoznacznie pozytywne. Zwłaszcza z historycznej szafy, obok pamiętek po bohaterach, mogą wypadać rozmaite trupy, integrując

Integracja społeczna w odniesieniu do bezpieczeństwa jest również postrzegana jako niełatwy proces dostosowania się mniejszości do reguł, norm czy zwyczajów obowiązujących w większej czy zastałej wspólnocie.

daną społeczność wokół obrony jej dobrego imienia, ale niekoniecznie w dobrej sprawie. Dyskutując o integracji dla bezpieczeństwa, nie można także zapominać o tym, że bywa ona skierowana w całości lub części przeciw „innym” czy „obcym”, stanowiącym realne bądź wyobrażone zagrożenie. Historycznie można przywołać tutaj choćby zjawisko samoobrony polskich wsi na Wołyniu wobec zagrożenia ze strony Ukraińskiej Powstańczej Armii w 1943 roku czy obywatelskiej samoobrony przed przestępczością w amerykańskich miastach. Dzisiaj ciekawym przykładem w tym zakresie będzie na pewno bezdyskusyjna, choć znów niejednoznaczna, integracyjna rola sportu i grup kibicowskich (Pikora, 2013, s. 155–156) czy ugrupowań politycznych, związków zawodowych, lokalnych stowarzyszeń, na przykład religijnych lub kombatanckich, oraz rozmaitych grup i organizacji nieformalnych (Klimczuk, 2010, s. 94).

Integracja społeczna w odniesieniu do bezpieczeństwa jest również postrzegana jako niełatwy proces dostosowania się mniejszości (na przykład nowo przybyłych migrantów) do reguł, norm czy zwyczajów obowiązujących w większej czy zastanej wspólnocie. Można tutaj przywołać australijską koncepcję wielokulturowości kojarzoną z osobą Jerzego Zubrzyckiego (Naraniecki, 2013). W tym ujęciu integracja ma także zwykle swój sens czy wymiar konformistyczny, poniekąd w reakcji na mniej lub bardziej „miękkie” metody dostosowawcze stosowane przez daną większość, zarówno w sposób uświadomiony i celowy, jak i niejako naturalnie. Znaczenia tego napięcia dla poczucia bezpieczeństwa na obszarze lokalnych wspólnot nie można jednak lekceważyć.

Zdecydowanie na przeciwnym biegunie wartości i znaczeń znajdują się nacechowane silnie negatywnie pojęcia „segregacji” i „dezintegracji”, związane zwykle właśnie z niskim stopniem integracji społecznej w ramach danej wspólnoty, w tym lokalnej (Klimczuk, 2010, s. 94–95). Nie trzeba dodawać, że postrzegamy je tutaj jako potencjalne zagrożenia czy słabe punkty, które mogą być wykorzystane przez wrogie czynniki (w tym państwowe). Dość wspomnieć działania prowadzone przez stronę rosyjską i białoruską w ramach tak zwanej wojny hybrydowej przeciwko Polsce i innym państwom środkowoeuropejskim (kraje bałtyckie, Rumunia i Mołdawia). Skądinąd nie są one niczym nowym na tym obszarze, sięgając w rozmaitych swoich przejawach i wzorach co najmniej lat dwudziestych XX wieku (Banasik i Parafianowicz, 2015, s. 8).

Zdecydowanie na przeciwnym biegunie wartości i znaczeń znajdują się nacechowane silnie negatywnie pojęcia „segregacji” i „dezintegracji”, związane zwykle właśnie z niskim stopniem integracji społecznej w ramach danej wspólnoty.

Integracja społeczna w społecznościach lokalnych – Ochotnicze Straże Pożarne jako wzorzec

W lokalnych wspólnotach wzajemna integracja ich członków dokonuje się zwykle właśnie „lokalnie”, wokół ważnych w danym miejscu wartości, miejsc pamięci, organizacji i tradycji, często o podłożu religijnym czy patriotycznym, które – nie bez przewycięzania rozmaitych sytuacji konfliktowych i ideowych sprzeczności – sumują się w postaci sąsiedzkiej współpracy na rzecz wspólnego dobra. Co dzieje się także na polu przeciwdziałania różnym zagrożeniom – i tym nowszym, współczesnym, i tym historycznym, które jednak stanowią ciągle ważny punkt odniesienia, przekazywany międzypokoleniowo. Dobrym przykładem podobnej aktywności są Ochotnicze Straże Pożarne, których działalność, jak wiadomo, zdecydowanie wykracza poza ich podstawowe obowiązki związane z bezpieczeństwem, rozszerzając się na przykład na obszar kultury czy życia religijnego społeczności lokalnych (Behr i Bigos, 2018, s. 202–204). Można tutaj sformułować tezę, że jest to organizacja, której funkcjonowanie i swoisty *esprit de corps* dostarcza punkt odniesienia czy wzorzec (paradygmat) dla myślenia twórców ustawy o integracji społecznej w wymiarze lokalnych polityk bezpieczeństwa.

System ochrony ludności w rozumieniu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej a integracja społeczna

Według opinii Roberta Klonowskiego, zastępcy dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, „w przypadku klęsk żywiołowych i innych kryzysów za bardzo polegamy na spontanicznej samoorganizacji obywatelskiej. Ustawa, o której mówimy, ma to uporządkować” (Witryna Wiejska, 2025). Trudno to uznać za wezwanie do umacniania i rozwijania idei samoorganizacji i społecznej integracji, rozumianej idealnie (jako stan docelowy) i pożądaney, o czym była już mowa. Podobne myślenie nie uwzględnia także rozwijającego się dynamicznie wokół nas zjawiska oddolnego „usieciowienia”, które we współczesnej zglobalizowanej cywilizacji, napędzanej przez nowe środki komunikacji międzyludzkiej, choćby media społecznościowe, stopniowo zastępuje i wypiera działania i struktury o charakterze

hierarchicznym. I pod tym względem twórcy ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zdecydowali się „iść pod prąd” (Keck i Sikkin, 1999, s. 89–101).

Ustawa wprowadza zatem w życie pojęcie „systemu ochrony ludności”, którego kluczowym elementem są władze publiczne różnych szczebli (rządowe i samorządowe), nazywane tutaj „organami ochrony ludności”. Schodząc do poziomu wspólnot lokalnych, ustawa czyni wspomnianym „organami ochrony ludności” (w czasie wojny i stanu wojennego nazywanymi „organami obrony cywilnej”) wójta (burmistrza), a na nieco wyższym poziomie struktur administracji samorządowej – starostę. Przy czym w najbardziej interesujących nas tutaj kwestiach społecznej integracji i przeciwdziałania wspomnianym zagrożeniom na tym polu przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym za „wzmacnianie lokalnych inicjatyw dotyczących budowania społecznej odporności” i „przeciwdziałanie dezinformacji obniżającej społeczną odporność” na obszarze danego powiatu wchodzi w zakres zadań tego ostatniego (starosty), a następnie marszałka województwa i odpowiednich ministrów, w tym przede wszystkim ministra spraw wewnętrznych i administracji – pomijając w tym kluczowym zakresie bezpośrednich włodarzy poszczególnych gmin (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024..., art. 11 ust. 1 pkt 5 lit. c; art. 11 ust. 1 pkt 18; art. 15 ust. 1 pkt 20–21).

Drugi element omawianego systemu stanowią „podmioty ochrony ludności”, w przytłaczającej większości państwowe – zarządzane lub wspierane przez państwo (na przykład Państwowa i Ochotnicza Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa). W tej kategorii są jednak uwzględnione organizacje pozarządowe realizujące zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej. Wypada zauważyć, że starosta i wójt mają poniekąd z zasady „integracyjne” i zarazem koordynacyjne zadanie organizowania współpracy między poszczególnymi „podmiotami” na terenie gminy i powiatu (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024..., art. 60), a także obowiązek kontroli „podmiotów” (w tym o charakterze pozarządowym), którym powierzyli jakieś zadania z zakresu ochrony ludności (art. 62).

Trzeci element omawianego systemu stanowią „zasoby ochrony ludności”, szczególnie „obiekty zbiorowej ochrony”, czyli schrony, a także ukrycia (czyli schrony pozbawione cech hermetyczności) i „miejsca doraźnego

schronienia”. Dbałość o nie można na pewno widzieć w kategorii „dobrych praktyk”, o czym będzie jeszcze mowa (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024..., rozdz. 4).

Organizacje pozarządowe w ustawowym systemie ochrony ludności

Zaliczenie organizacji pozarządowych do kategorii „podmiotów ochrony ludności” brzmi obiecująco z punktu widzenia idei wspierania integracji społecznej, w której propagowaniu i realizacji organizacje pożytku publicznego odgrywają – w polskich warunkach – istotną rolę. Także w tym wypadku jednak przysłowiowy diabeł tkwi w szczegółach, częściowo odsłaniając sposób, w jaki ustawodawca rozumie to kluczowe pojęcie. Rozumienie to bez wątpienia różni się od wcześniej przyjętego za idealne, docelowe czy pożądane – nie chodzi tu bowiem o organizacje pozarządowe jako takie, lecz przede wszystkim o te, które „realizują zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej”. Jak trafnie zauważa Małgorzata Łojkowska (2025), ustawodawca dzieli te podmioty na dwie kategorie, do których warto dodać trzecią. Do pierwszej należą organizacje, które stają się „podmiotami ochrony ludności” z mocy ustawy. Do drugiej zalicza się te, które mogą uzyskać taki status, jeśli organ ochrony ludności zawrze z nimi porozumienie lub wyznaczy je decyzją administracyjną. Nie można jednak – jak wskazuje Małgorzat Łojkowska (2025) – pominąć jeszcze jednej istotnej kategorii: organizacji pozarządowych zainteresowanych tematyką ochrony ludności oraz procesem legislacyjnym z nią związanym, których głos został w tym procesie pominięty. Mowa tu między innymi o Klubach Inteligencji Katolickiej czy Polskiej Akcji Humanitarnej.

Bez wątpienia najważniejsza dla rozumienia właściwych intencji ustawodawcy jest pierwsza z przywołanych kategorii. Wspomniano już wyżej o wzorcowej roli, jaką ustawodawca wyraźnie przewiduje dla Ochotniczych Straży Pożarnych i ich związków. Jako wzorcowe (choć może nie aż tak wyraźnie jak w wypadku strażaków ochotników) ustawa uwypukla również znaczenie (a co za tym idzie – system wartości) Polskiego Czerwonego Krzyża, organizacji harcerskich i skautowych (właściwie zaś tylko tych objętych honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej),

**Wdrażana od początku 2025 roku
ustawa [...] stanowi – według
deklaracji jej twórców – długo
oczekiwany i ważny element
kształtowania polityki publicznej
władz w zakresie budowania
bezpieczeństwa i odporności
Polaków, zwłaszcza w odniesieniu
do skupiających ich lokalnych
społeczności.**

Caritas Polska i podmiotów z nią współpracujących, Polskiego Związku Łowieckiego, Polskiego Związku Wędkarskiego i Aeroklubu Polskiego, a także organizacji o charakterze wyznaniowym, realizujących podobne zadania. Do tego należy jeszcze dodać „podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego” (czyli Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe) i „podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego” zgodnie z brzmieniem odpowiednich ustaw. Co ciekawe, taką organizacją nie jest, w ujęciu ustawodawców, powszechnie znane Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, są zaś sto dwadzieścia cztery najrozmaitsze podmioty z całego kraju, w tym firmy prywatne o dość egzotycznych nazwach, jak choćby spółka cywilna Shark-Aqua-Res z Kołobrzegu (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024..., art. 2 ust. 1; art. 17 ust. 1 pkt 3, 9, 27–33; art. 19 ust. 1 pkt 1–2; *Podmioty...*, 2025; Łojkowska, 2025). Zgodnie z ustawą niektóre wymienione wyżej „podmioty” mogą również wspierać „organy” w dziele organizowanych ćwiczeń dla ludności czy edukacji „pozaszkolnej”, integrując tym samym lokalną społeczność wokół typowych dla siebie zadań, idei i narracji. Mowa jest tutaj znów przede wszystkim o związkach Ochotniczych Straży Pożarnych i o Polskim Czerwonym Krzyżu (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024..., art. 53 ust. 5; art. 57 ust. 2–3; Łojkowska, 2025).

Warto przy tym odnieść się do – obecnego od dawna w literaturze – zbliżonego pojęcia „organizacje pozarządowe o charakterze obronnym”, zauważając przy tym, że (podobnie jak w wypadku podmiotów realizujących zadania ochrony z zakresu ludności lub obrony cywilnej) propagowane przez nie wartości i pomysły o charakterze integracyjnym bardzo często sięgają do społecznych doświadczeń i interakcji z epoki Polski Ludowej albo jeszcze dawniejszych. Zalicza się do nich stowarzyszenia zajmujące się sportem i upowszechnianiem zbiorowej aktywności fizycznej (harcerstwo, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół”, Aeroklub Polski, Liga Obrony Kraju), organizacje zajmujące się szeroko rozumianym ratownictwem, ochroną ludzi, dóbr i środowiska (na przykład Ochotnicze Straże Pożarne i ich związki czy Liga Ochrony Przyrody), zrzeszenia byłych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych (Związek Oficerów Rezerwy RP czy Federacja Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych RP), towarzystwa zajmujące się propagowaniem problematyki

obronnej z Towarzystwem Wiedzy Obronnej na czele, wreszcie organizacje kombatanckie i ich federacje (na przykład Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej) (Rogozińska, 2018, s. 258; Skrabacz, 2007, s. 536). Warto zauważyć, że w obowiązującym programie współpracy szefa resortu obrony z organizacjami pozarządowymi (w tym o charakterze kościelnym) na czoło wysuwa się projekt integracji społecznej wokół idei prowadzenia powiatowej strzelnicy (Program..., 2023).

Dobre praktyki i (nie)odrobione lekcje

Na zakończenie warto przywołać jeszcze wskazówki i ostrzeżenia sformułowane przez Briana M. Jenkinsa, amerykańskiego praktyka i badacza spraw bezpieczeństwa. W wystąpieniu przed komisją do spraw sądownictwa Senatu Stanów Zjednoczonych w kwietniu 2004 roku, odnosząc się do zagrożeń terrorystycznych w transporcie publicznym, wymienił on dwie podstawowe wytyczne, jakimi powinny kierować się władze publiczne w kształtowaniu swoich polityk na rzecz bezpieczeństwa i odporności od szczybla centralnego aż po poziom lokalny: po pierwsze, umiejętność wyciągania lekcji z przeszłości czy doświadczeń innych, po drugie, konieczność podejścia do problemu kształtowania bezpieczeństwa i odporności przez propagowanie dobrych praktyk. To wszystko wiąże się także z omawianą tutaj relacją między przywołanymi wartościami a społeczną integracją (Jenkins, 2004, s. 3, 5–7).

Jeśli zaś chodzi o tytułowe lekcje, to na pewno warto się odwoływać do doświadczeń związanych z radzeniem sobie z klęskami żywiołowymi czy epidemią COVID-19. Aleksandra Skrabacz wskazała, że „w sytuacjach, gdy [...] organy administracji rządowej i samorządowej nie radzą sobie z wykonywaniem swoich często podstawowych (ustawowych) obowiązków, to właśnie organizacje pozarządowe oraz działający w nich ratownicy społeczni, jako pierwsi i często jedyni, ratują życie i udzielają niezbędnej pomocy. [...] klasycznym już przykładem ogromnego zaangażowania w takie działania była powódź w 1997 r. i w 2001 r.” (Skrabacz i Kitler, 2010, s. 215).

Z kolei praktycy, przede wszystkim właśnie samorządowcy, zwracają tutaj uwagę na problem jaki w sytuacjach kryzysowych stanowi powszechne dziś – ich zdaniem – rozluźnienie społecznej dyscypliny, przez co „obywate-

le nie stosują się do poleceń oraz bagatelizują sytuacje, w jakich się znaleźli, co bardzo utrudnia niesienie im pomocy i wsparcia” (Żurawski, 2025).

Równie istotne są tutaj doświadczenia ukraińskie, opisane ostatnio przez Olgę Reznikową (2025), przy czym trudno oprzeć się wrażeniu, że zdecydowanie niewystarczająco zostały one uwzględnione przez polskiego ustawodawcę. Badaczka zauważyła, że dla uzyskania optymalnego stopnia społecznej czy państwowej odporności nie wystarczy skuteczny system ochrony ludności (taki jak opisany w omawianej ustawie). Posiadanie takiego systemu jest oczywiście bardzo ważne, ale nie bardziej niż takie elementy, jak „odporność społeczna, motywacja ludzi, ich zdolność do adaptacji w trudnych warunkach, także w efektywnej współpracy z organami władzy”. Przy czym, jej zdaniem, dużą rolę w kształtowaniu tej odporności odgrywają właśnie „miękkie” aspekty związane z ideą integracji społecznej, takie jak „tożsamość obywatelska i lokalna, społeczne poczucie wspólnoty, brak konfliktów społecznych, gotowość do współpracy z państwem”, a także państwowe wsparcie dla rozmaitych organizacji obywatelskich i wolontariuszy, na przykład udzielających „różnych rodzajów pomocy osobom wewnątrz przemieszczonym, ludziom starszym, dzieciom, weteranom i innym” (Reznikowa, 2025, s. 14, 17–19).

W zakresie dobrych praktyk Olga Reznikowa (2025, s. 18) wskazuje ideę „punktów niezłomności”, to znaczy miejsc „które istnieją w przestrzeni publicznej i których celem jest zapewnienie ludności dostępu do źródeł zasilania energią elektryczną i sieci internetowej w wypadku blackoutu”, czyli utraty zasilania w wyniku łatwego do przewidzenia ataku na tak ważną infrastrukturę krytyczną. Można się tu także odnieść do doświadczeń amerykańskich „kształtowania bezpiecznych przestrzeni”, zarówno większych aglomeracji, jak i niewielkich miast i miasteczek. Już na poziomie projektowania „ulic i przestrzeni publicznych” należy to czynić tak, aby sprzyjało „bezpieczeństwu i integracji lokalnej społeczności”. W związku z tym jest przywoływana Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia – Cittaslow, w skład której wchodzi również polskie miasta, takie jak Reszel, Biskupiec, Bisztynek, Lidzbark Warmiński czy Murowana Goślina (Marczuk, 2014, s. 158–159, 187–188).

Zamiast konkluzji, czyli o groźbie sekurytyzacji

Przywołany wcześniej Brian M. Jenkins, pisząc o sprawach związanych z bezpieczeństwem ludności (w jego ujęciu – wobec zagrożenia terrorystycznego), bardzo wyraźnie podkreślał konieczność uwzględniania w tym wszystkim wartości otwartego i wolnego społeczeństwa, które w zamierzeniu chronimy, kształtując te praktyki. Ostrzegał bowiem przed poważną groźbą zdegenerowania się tych praktyk w kierunku „państwa bezpieczeństwa”, w którym realne i symboliczne elementy – płoty, bramy, strefy dostępu, systemy kamer i uzbrojeni członkowie służb policyjnych – zdominują lokalny krajobraz i nieodwracalnie zmieniają nasze życie, segregując nas i dezintegrując, niejako na nasze życzenie (Jenkins, 2004, s. 3, 5–7). Pułapkę tę, określaną w naukach społecznych mianem „sekurytyzacji”, można rozumieć jako włączenie swoistego społecznego „trybu alarmowego”, który usprawiedliwia rozmaite nadzwyczajne zachowania i środki, od których następnie niełatwo się uwolnić i wrócić do demokratycznej normalności (Buzan i in., 1998, s. 1–12). Czy zatem omawiana ustawa wyciąga optymalne wnioski z doświadczeń przeszłości, proponuje odpowiedni zestaw nowoczesnych dobrych praktyk i zabezpiecza przed zarysowanym wyżej zagrożeniem? Można mieć co do tego bardzo poważne wątpliwości, co prowadzi do wniosku o potrzebie jej rychłej nowelizacji, z silniejszym uwzględnieniem problematyki integracji społecznej i głosów organizacji pozarządowych.

Bibliografia

- Baniasik, M. i Parafianowicz, R. (2015). Teoria i praktyka działań hybrydowych. *Zeszyty Naukowe AON*, 2(99), 5–25.
- Behr, J. i Bigos, J. (2018). Działalność kulturalna Ochotniczych Straży Pożarnych na tle innych kierunków aktywności, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 3861, *Prawo*, 326, 200–207. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.326.17>
- Buzan, B., Wæver, O. i de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Lyne Rienner.
- Mikołajczyk, D. i Figaj, B. (2025). *Ministerialny plan na ochronę ludności*. Pobrano 6 kwietnia 2025 z <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/ministerialny-plan-na-ochrone-ludnosci>.
- Naraniecki, A. (2013). Zubrzycki and Multicultural Governance in Australia. *Journal of Intercultural Studies*, 34(3), 246–261. <https://doi.org/10.1080/07256868.2013.787401>

- Jenkins, B. M. (2004). *Terrorism and the Security of Public Surface Transportation*. Testimony presented to the Senate Committee on Judiciary on April 8, Santa Monica, CA: RAND Corporation. Pobrano 5 kwietnia 2025 z <https://www.rand.org/pubs/testimonies>.
- Keck, M. E. i Sikkink, K. (1999). Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89–101.
- Klimczuk, A. (2010). Bariery i perspektywy integracji międzypokoleniowej we współczesnej Polsce. W: D. Kałuża i P. Szukalski (red.), *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej* (s. 92–107). Wydawnictwo Biblioteka.
- Łojkowska, M. (2025). *Organizacje społeczne w systemie ochrony ludności. Szansa, wyzwanie i wiele niewiadomych*. Pobrano 2 kwietnia 2025 z <https://publicystyka.ngo.pl/organizacje-spoeczne-w-systemie-ochrony-ludnosci-szansa-wyzwanie-i-wiele-niewiadomych-tau>.
- Marczuk, K. P. (2014). Zapobieganie przestępczości przez projektowanie bezpiecznych przestrzeni na przykładzie doświadczeń Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. W: S. Sulowski i M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*. Elipsa.
- Podmioty uprawnione do wykonywania zadań ratownictwa górskiego i wodnego* (2025). Pobrano 17 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/mswia/podmioty-uprawnione-do-wykonywania-zadan-ratownictwa-gorskiego-i-wodnego>.
- Program współpracy Ministra Obrony Narodowej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2023–2025 (2023). Pobrano 17 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/program-wspolpracy-ministra-obrony-narodowej-z-organizacjami-pozarzadowymi>.
- Pikora, M. (2013). Aktorzy, kreatorzy, konsumenci widowiska sportowego. Rzecz o polskich klubowych kibicach piłkarskich, *Studia Socjologiczne*, 3(210), 151–173.
- Reznikowa, O. (2025). Wojna jako sprawdzian odporności państwa i społeczeństwa. Odporność i solidarność. W: P. Kosiewski (red.), *Ukraińskie społeczeństwo wobec wojny* (s. 13–24). Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rogozińska, A. (2019). Organizacje pozarządowe wobec kwestii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r. *Społeczeństwo i Polityka*, 4(61), 247–263.
- Skrabacz, A. (2007). *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym Polski*. Akademia Obrony Narodowej.
- Skrabacz, A. i Kitler, W. (2010). *Bezpieczeństwo ludności cywilnej, pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*. Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1907).

Witryna Wiejska. (2025) *Już obowiązuje nowa ustawa o obronie cywilnej – kluczowa rola liderów wiejskich w zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców*. Pobrano 16 kwietnia 2025 z <https://witrynawiejska.org.pl/2025/01/03/juz-obowiazuje-nowa-ustawa-o-obronie-cywilnej-kluczowa-rola-liderow-wiejskich-w-zapewnieniu-bezpieczenstwa-mieszkancow/>.

Żurawski, M. (2025). Marcin Żurawski z Urzędu Miasta i Gminy Dubiecko, e-mail do autora, 18 kwietnia 2025.

Barbara Fatyga

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID: 0000-0002-2276-7216

Polityka publiczna na rzecz kultury

Integracja społeczna w dokumentach polityki kulturalnej i w dyskursie publicznym jest rozumiana na kilka sposobów:

- może się odnosić do społeczności globalnej, narodowej lub lokalnej, w których występują problemy dezintegracji, przejawiające się zazwyczaj w wielu dziedzinach życia społecznego, albo do zróżnicowania jednostek i grup, na przykład mniejszości. W takiej sytuacji zarówno kultura, jak i polityka kulturalna stają się – w standardowym ujęciu – narzędziami niwelowania różnic kulturowych, społecznych, a czasem także politycznych (choćby rzadziej ekonomicznych). Warto jednak zwrócić uwagę na nowe zjawiska, takie jak kultura (czy raczej ekonomia) współdzielenia (por. Waśkiewicz, 2022), która może stanowić narzędzie integracji społecznej, wymaga jednak odwrócenia tradycyjnego myślenia o tym, co jest celem, a co środkiem do jego osiągnięcia (o czym będzie jeszcze mowa). Charakterystyczne dla tego obszaru są dyskusje i działania związane z dostępnością kultury, wyrównywaniem szans, integracją i aktywizacją mieszkańców czy likwidowaniem barier uczestnictwa. Warto się zastanowić, jak szeroko i głęboko trzeba zdefiniować kulturę, by mogła ona rzeczywiście pełnić funkcję skutecznego narzędzia oddziaływania społecznego (o konsekwencjach takiego myślenia piszę niżej),
- w obszarze współpracy międzynarodowej – traktowanej jako forma integracji od poziomu globalnego po poziom lokalny – integracja społeczna może być rozumiana pozytywnie w odniesieniu do pojęć takich jak solidarność ogólnoludzka, empatia, współczucie czy pomoc humanitarna.

Obejmuje wówczas wspieranie regionów defaworyzowanych, objętych kryzysem bądź konfliktem zbrojnym oraz współpracę transgraniczną. Równocześnie jednak pojawia się perspektywa zagrożeń – kultura i polityka kulturalna przestają być narzędziem, a stają się bronią (zwykle obojętną). Pojawiają się oskarżenia o dominację i przemoc symboliczną, próby rekolonizacji, asymilacji, wykorzenia bądź naruszenia wartości uznanych za święte,

- na poziomie lokalnym integracja społeczna jako cel polityki kulturalnej ma służyć budowaniu kapitałów społecznych, wzmacnianiu więzi i tożsamości lokalnej oraz wspieraniu współdziałania między różnymi segmentami społeczeństwa. W praktyce jednak działania integracyjne bywają kierowane do wybranych grup, na przykład osobno do młodzieży i seniorów – tak jakby te kategorie należało dopiero przywracać lokalnej wspólnoty. Nie chodzi tu o podważanie sensu takich działań, chociaż na przykład badania prowadzone dla Fundacji Ważne Sprawy pokazały, że w wypadku młodych aktywistów tożsamość lokalna jest niewielką częścią ich całościowej tożsamości społecznej (Fatyga, 2023). Warto jedynie za punkt wyjścia przyjmować wizję społeczności jako całości, w której – z dobrze rozpoznanych powodów – uruchamia się proces integracyjny,
- integracja społeczna może się również odnosić do „sieciowania działań”, „wymiany doświadczeń” i współpracy nie tyle między społecznościami czy ich segmentami, ile między instytucjami realizującymi politykę kulturalną,
- rzadko zaś pojawia się refleksja, że integracja społeczna realizowana przez politykę kulturalną może prowadzić do powstania zwartej, sprawnie działającej wspólnoty, która jednocześnie zamyka się w sobie. Może to być zjawisko negatywne – społeczność lokalna lub narodowa tworzy wówczas ciasne, egotyczne ramy solidarności „dla swoich”, które można określić jako „solidarność wsobną” (Fatyga, 2019).

Empiryczne modele integracji społecznej w polityce kulturalnej – wybrane przykłady

W poszukiwaniu ujęć integracji społecznej i polityki kulturalnej, które łączyłyby te pojęcia w spójną całość, przeanalizowałam różne dostępne źródła. Na wstępie odrzuciłam dość częste sytuacje, w których integracja

Charakterystyczne dla tego obszaru są dyskusje i działania związane z dostępnością kultury, wyrównywaniem szans, integracją i aktywizacją mieszkańców czy likwidowaniem barier uczestnictwa.

Warto się zastanowić, jak szeroko i głęboko trzeba zdefiniować kulturę, by mogła ona rzeczywiście pełnić funkcję skutecznego narzędzia oddziaływania społecznego.

społeczna i powiązane z nią pojęcia – takie jak wspólnota, uczestnictwo w kulturze, socjalizacja, kontrola społeczna, akulturacja, polityki publiczne, świadomość i potrzeby kulturalne mieszkańców (Drozdowski i in., 2014) – funkcjonują jedynie w dokumentach i we wnioskach o dotacje. Mają bowiem charakter wyłącznie deklaracyjny, a działalność instytucji jest prowadzona według utrwalonych schematów – zgodnych z ich tradycją lub z narzuconymi regulacjami. Dobrym przykładem może być kwestia interpretacji misji instytucji kultury, przedstawiona w opinii prawnej, która (co warto zauważyć) zawiera kontrowersyjne sformułowania w odniesieniu do integracji społecznej. Szczególnie jeśli jest ona rozumiana jako proces aktywizujący i łączący różne grupy społeczne, zaproponowane podejście wydaje się zbyt jednostronne, podporządkowane raczej logice administracyjnej niż społecznej (por. Ablewicz, 2024, s. 12–16).

W tabeli 1 przedstawiłam wybrane, obecne w analizowanych dokumentach przykłady sposobów rozumienia i praktykowania integracji społecznej w powiązaniu z polityką kulturalną. Uwzględniłam w niej pięć ujęć integracji społecznej:

- integrację społeczną – ogólnie: pojęcie występuje w dokumencie, lecz nie zostało szczegółowo opisane, prawdopodobnie jest traktowane jako oczywiste,
- integrację normatywną: „[...] stopień zgodności zachowań członków danej zbiorowości z wzorami zachowań obowiązującymi w tej społeczności” (Encyklopedia PWN, b.d.),
- integrację funkcjonalną: „[...] stopień zgodności działania osób i instytucji z wyznaczonymi im rolami społecznymi” (Encyklopedia PWN, b.d.),
- integrację komunikacyjną: „[...] intensywność wymiany informacji w systemie społecznym” (Encyklopedia PWN, b.d.),
- integrację systemową: odnosi się do relacji między częściami systemu społecznego, które mogą mieć charakter konfliktowy i nie muszą być harmonijne (Lockwood, 1992).

Tabela 1. Modele integracji społecznej w polityce kulturalnej

| Przykłady i źródła | Typ integracji społecznej | Rezultat | | Metody |
|---|--------------------------------------|---|---|---|
| | | Stan | Proces | |
| Polski Komitet ds. UNESCO, b.d.: <i>Polityka kulturalna</i> | integracja społeczna – ogólnie | kultura pokoju | współdziałanie w budowaniu kultury pokoju; tworzona „równolegle” lokalnie, regionalnie, krajowo i globalnie; poprawa integracji społecznej zintegrowanej ze strategią rozwoju; respektowanie równości kobiet i mężczyzn | polityka kulturalna jako „czuwanie nad osiągnięciami celu |
| | integracja normatywna | wzajemne zrozumienie, różnorodność wartości kulturowych, wizji etycznych i zachowań | – | |
| | integracja funkcjonalna | powiększony dostęp do kultury, powszechna inkluzja, demokracja w kulturze | rozszerzenie dostępu wszystkim grup społecznych do kultury, walka z odrzuceniem i marginalizacją, powstawanie procesów sprzyjających demokracji w kulturze | |
| | integracja komunikacyjna | międzykulturowa komunikacja, przekaz informacji | – | polityka kulturalna |
| Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021: <i>Polityka kulturalna UE</i> | integracja społeczna – ogólnie | wspólnota europejskiego dziedzictwa | potrzeba współpracy między „sektorem kultury i sektorem kreatywnym”, które mogą korzystać z „funduszu polityki spójności” | polityka kulturalna |
| Ustawa z dnia 25 października 1991..., art. 1 pkt 2–4; art. 9b | integracja funkcjonalna (instytucji) | – | „3. Minister kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań w polityce kulturalnej państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych. 4. Mecenat, o którym mowa w ust. 2 i 3, sprawują także organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości” | polityka kulturalna |

Tabela 1. Modele integracji społecznej w polityce kulturalnej – cd.

| Przykłady i źródła | Typ integracji społecznej | Rezultat | | Metody |
|---|--|--|--|---|
| | | Stan | Proces | |
| Ustawa z dnia 19 lipca 2019... | integracja funkcjonalna (instytucji i odbiorców działań) | – | „Minister kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wskazuje programy określające cele przeznaczenia środków finansowych z budżetu państwa na priorytetowe zadania, w których wnioski o udzielenie dotacji wymagają przedstawienia sposobu wykorzystania środków z dotacji [...]” | działalność kulturalna: zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami |
| Ustawa z dnia 8 marca 1990... | integracja funkcjonalna (odbiorców działań) | – | „Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: [...] pkt 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami [...]” | polityka kulturalna jako zadanie własne gminy |
| | integracja funkcjonalna (instytucji) | – | „Art. 9. 1. Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. 2. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym. Jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym” | działalność kulturalna |
| Ujazdowski, 2021, s. 215: <i>Założenia polityki kulturalnej z 1998 roku</i> | integracja normatywna | ma podstawę w konsensusie aksjologicznym | „[...] stały wysiłek władz publicznych wspierający twórczość artystyczną, edukację kulturalną, upowszechnienie i promocję kultury” | polityka kulturalna jako polityka publiczna „w sferze kultury” |
| | integracja funkcjonalna (instytucji) | ma określone ramy instytucjonalne | | |

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| <p>Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Kapitał społeczny, cel operacyjny 3.2, s. 30</i></p> | <p>integracja normatywna</p> | <p>„silny kapitał społeczny”</p> | <p>„wzmacnianie więzi opartych na wspólnej tożsamości [...] ciągła, twórcza reinterpretacji tożsamości; otwartość na inne wzorce kulturowe”</p> | <p>polityka kulturalna</p> |
| | <p>integracja funkcjonalna (indywidualna)</p> | <p>sieci współdziałania w społecznościach lokalnych</p> | <p>umiejętność współdziałania osób reprezentujących różne wartości, tradycje, normy zachowań i sposoby życia</p> | |
| <p>Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Edukacja kulturalna, cel operacyjny 2, s. 35</i></p> | <p>integracja funkcjonalna (instytucji)</p> | <p>dialog międzykulturowy</p> | <p>pkt 5. Wspieranie inicjatyw</p> | <p>edukacja kulturalna</p> |
| | <p>integracja społeczna – ogólnie</p> | <p>poznanie się i zrozumienie się narodów i grup etnicznych w województwie</p> | <p>pkt 6. Wspieranie działań</p> | |
| <p>Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Profesjonalizacja kadr kultury, cel strategiczny 5, s. 39</i></p> | <p>integracja funkcjonalna (instytucji)</p> | <p>–</p> | <p>pkt 7. Inicjowanie spotkań podmiotów tworzących kulturę w regionie w formie konferencji czy paneli dyskusyjnych pkt 8. Wspieranie inicjatyw służących wymianie doświadczeń w zakresie zarządzania kulturą</p> | <p>polityka kulturalna: sieciowanie instytucji</p> |
| | <p>integracja systemowa</p> | <p>dynamiczne życie kulturalne dzięki wspólnej ofercie instytucji</p> | <p>inicjowanie współpracy</p> | <p>polityka kulturalna:</p> |
| <p>Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Wspieranie lokalnej specyfiki regionu, cel strategiczny 6, s. 39–40</i></p> | <p>integracja funkcjonalna (instytucji)</p> | <p>współpraca wojewódzkich instytucji kultury z instytucjami w małych gminach</p> | <p>zachęcanie wojewódzkich instytucji kultury do projektowania w ramach działalności statutowej oferty skierowanej do mieszkańców z terenów o utrudnionym dostępie do dóbr kultury</p> | <p>polityka kulturalna: sieciowanie instytucji, wyrównywanie szans uczestnictwa w kulturze</p> |

Tabela 1. Modele integracji społecznej w polityce kulturalnej – cd.

| Przykłady i źródła | Typ integracji społecznej | Stan | Rezultat | | Metody |
|--|---|---|--|--|--|
| | | | Proces | | |
| Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Dialog międzypokoleniowy, cel strategiczny 7</i> , s. 40–41 | integracja społeczna – ogólnie (międzypokoleniowa) | brak „konfliktu pokoleń” | „1. Wspieranie powstania i rozwoju wydarzeń służących integracji międzypokoleniowej” | | działalność kulturalna |
| Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Dialog międzypokoleniowy, cel strategiczny 7</i> , s. 40–41 | integracja komunikacyjna (instytucji i odbiorców działań) | dobra współpraca między instytucjami kultury a odbiorcami | wpracowanie modelu komunikacji między różnymi grupami odbiorców pkt 5. Wpracowanie modeli komunikacji pomiędzy organizatorami wydarzeń a odbiorcami – młodzieżą i seniorami pkt 7. Upowszechnianie informacji o efektach działań międzypokoleniowych | | polityka kulturalna/ promocja |
| Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Dialog międzypokoleniowy, cel strategiczny 7</i> , s. 40–41 | integracja systemowa (między wybranymi kategoriami społecznymi) | silna więź międzypokoleniowa (tu: z wyłączeniem dzieci i dorosłych) | 6. Inicjowanie i wspieranie projektów kulturalnych tworzonych przez seniorów i młodzież | | polityka kulturalna |
| Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020: <i>Wyrównywanie szans w dostępie do kultury, cel strategiczny 9</i> , s. 42 | integracja funkcjonalna (odbiorców działań) | – | pkt 1–2, 8 – włączanie osób z niepełnosprawnościami pkt 3 – zwiększanie dostępu (przez digitalizację treści) pkt 4 – tworzenie oferty dla osób biednych i wykluczonych pkt 5 – docieranie przez instytucje oraz organizacje z ofertą kulturalną do miejscowości z ograniczoną infrastrukturą kultury pkt 6–7 – zwiększanie dostępu (przez audiodeskrypcję) | | polityka kulturalna oparta na klasycznym schemacie włączania i wyrównywania szans, likwidowania barier |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| <p><i>Polityka kulturalna m.st. Warszawy, 2020: Edukacja – kompetencje i uczestnictwo, priorytet 2</i></p> | <p>integracja funkcjonalna (instytucji i odbiorców działań)</p> | <p>kultura uczestnictwa sprawcza i wolna</p> | <p>„Kultura jako narzędzie edukacji» kształtuje kompetencje, uczestnictwo i sposoby mówienia o świecie«. Uczestnictwo to – zarazem »korzystanie z oferty kulturalnej i udział w procesie kulturowym prowadzącym do integracji społecznej i budowania postaw obywatelskich«.</p> | <p>edukacja kulturalna</p> |
| <p><i>Polityka kulturalna m.st. Warszawy, 2020: Środowisko pracy i życia, priorytet 3</i></p> | <p>integracja systemowa (dysharmonijna)</p> | <p>kultura jako przestrzeń wspólna</p> | <p>„Kultura jest przestrzenią wspólną, a nie zbiorem nisz i środowisk. Różne grupy o odmiennych potrzebach i interesach znajdują w kulturze przestrzeń do ich wyrażania i prowadzenia sporu”</p> | <p>polityka kulturalna</p> |
| <p>Bieniek-Strączek, 2019, s. 5</p> | <p>integracja systemowa (proces) – harmonijna integracja funkcjonalna (cel)</p> | <p>„[...] nowoczesne, dobrze wyposażone centrum kultury i informacji, przyjazne dla każdego. Miejsce aktywizacji, otwarte na potrzeby społeczności lokalnej. Placówka, która pielęgnując kulturowe dziedzictwo regionu, oferuje usługi oparte na nowoczesnych technologiach. Mająca ważne miejsce w życiu społecznym, w jego dokumentowaniu, umacnianiu i integracji. Biblioteka otwarta na współpracę z innymi instytucjami, zarówno lokalnymi, jak i zagranicznymi”</p> | <p>„Koncepcja [...] ukierunkowana jest na systematyczne doskonalenie warunków, jakie w instytucji w kolejnych latach będą stwarzała na rzecz funkcjonowania instytucji kultury na miarę XXI wieku, które będzie zadowalać wszystkich: zaspokoi potrzeby mieszkańców gminy, będzie reagowała na oczekiwania środowiska lokalnego i zwierzchników. Da poczucie satysfakcji i zadowolenia w realizacji zawodowych ambicji pracownikom i dyrektorowi”</p> | <p>polityka kulturalna pojedynczej instytucji</p> |

Tabela 1. Modele integracji społecznej w polityce kulturalnej – cd.

| Przykłady i źródła | Typ integracji społecznej | Rezultat | | Metody |
|---|--|----------|--|--|
| | | Stan | Proces | |
| Bieniek-Strączek, 2019: <i>Wizja</i> , s. 7 | integracja normatywna integracja funkcjonalna (instytucji) | | „[...] działa na rzecz wzrostu zaufania i współpracy pomiędzy mieszkańcami oraz różnymi grupami, organizacjami i instytucjami w społeczności lokalnej. Sama prezentuje taką postawę, współpracując z organizacjami i instytucjami lokalnymi w ramach mniej lub bardziej formalnych partnerstw. Przeciwdziała też wykluczeniu społecznemu i przyczynia się do budowania tożsamości wspólnoty lokalnej”. | działalność kulturalna |
| Bieniek-Strączek, 2019: <i>Popularyzacja kultury</i> , s. 17–19, 24 | integracja funkcjonalna (mieszkańców) | | w opisie liczne konkretne działania, w tym na przykład „rozwijanie kompetencji kluczowych” | odczytywanie, konsultowanie i zaspokajanie potrzeb |
| Bieniek-Strączek, 2019: <i>Integracja i aktywizacja społeczności</i> , s. 26–36 | integracja funkcjonalna (odbiorców i instytucji) | | „[...] może przyczynić się do większej integracji wspólnoty i wzmacniania jej kapitału społecznego poprzez wzrost zaufania pomiędzy osobami, grupami, organizacjami i instytucjami oraz ich zdolności do współpracy” | działalność kulturalna |

Źródło: opracowanie własne.

Niejednoznaczność integracji – zagrożenie dla różnorodności

Analiza przykładów ujętych w tabeli 1 prowadzi do wniosku, że im szerszego zasięgu dotyczy dokument, tym częściej pojawiają się w nim odwołania do integracji funkcjonalnej – przede wszystkim w odniesieniu do instytucji. Z kolei integracja normatywna jest formułowana raczej ogólnikowo. Na poziomach lokalnych, szczególnie regionalnym i gminnym, sytuacja wygląda odwrotnie: im bardziej lokalny wymiar, tym częściej pojawiają się konkretne odniesienia, ale zarazem zaczynają się zacierać znaczenia niektórych pojęć – na przykład „społeczność” i „wspólnota” czy „wspólnota” i „różnorodność”. Warto zatem skomentować zależności między polityką kulturalną jako polityką publiczną a różnymi znaczeniami integracji społecznej i kultury.

Nauki społeczne, zwłaszcza socjologia i antropologia, nie wypracowały jednoznacznej definicji integracji społecznej. Redaktorzy tomu zaproponowali zatem robocze ujęcie tego pojęcia jako celu i jako procesu. Integracja rozumiana jako cel oznacza osiągnięcie przez jednostki i grupy „pełnego uczestnictwa w społeczeństwie”, co trudno pogodzić zarówno z postulatem indywidualnej wolności, jak i z faktem różnorodności społeczno-kulturowej współczesnych społeczeństw. Podobnie jest z celem polityki kulturalnej, jakim ma być „pełne uczestnictwo w kulturze” lub „powszechny dostęp do kultury”. Pojawia się tu także pytanie: „Do jak rozumianej kultury?”. Najczęściej domyślnie chodzi o kulturę wysoką – instytucjonalnie reprezentowaną przez filharmonie, muzea, opery czy teatry. W tym kontekście znamieną jest niejasność ustawowego podziału instytucji na „artystyczne” i „inne (nieartystyczne)” (por. Instytucja kultury, b.d.; Ustawa z dnia 25 października 1991...). Warto się zastanowić, jak rozumianą kulturą powinny się zajmować domy kultury, biblioteki czy szkoły – instytucje prowadzone głównie przez samorządy, które w praktyce odpowiadają za najbliższe otoczenie kulturowe mieszkańców. Badania przeprowadzone w 2005 roku pokazały, że w gminach większość działań kulturalnych dla młodzieży realizowały szkoły (66 procent), organizacje pozarządowe (15 procent), a wszystkie pozostałe instytucje kultury – zaledwie 19 procent (Fatyga, 2005). W nowszych badaniach, prowadzonych w 2019 roku, wyniki te – mimo zróżnicowania

wydatków jednostek samorządu terytorialnego na oświatę i wychowanie – były podobne (Fatyga, 2019).

Nie każdy musi jednak uczestniczyć we wszystkich formach życia społecznego czy kulturalnego ani zgadzać się z wartościami w nich dominującymi. Postulat „pełnego uczestnictwa” może w skrajnej postaci prowadzić do modelu społeczeństwa totalitarnego, w którym procesy socjalizacji czy edukacji kulturalnej przekształcają się w indoktrynację, wspieraną przez narastającą kontrolę społeczną. W wypadku migrantów pełne uczestnictwo oznacza zazwyczaj wymóg asymilacji i porzucenia własnej tożsamości kulturowej, co nie zawsze jest akceptowane. Integracja jako cel polityki kulturalnej może zatem prowadzić do ujednolicania i podporządkowywania jednostek i grup jednej wizji państwa czy lokalnej wspólnoty.

Analogiczny skutek daje polityka kulturalna nastawiona na „budowanie wspólnoty”. W tym modelu decydenci i realizatorzy polityk nie tylko deklarują sankcje za odmowę uczestnictwa, ale także chętnie z nich korzystają. Jedną z najczęstszych sankcji jest symboliczne wykluczenie ze wspólnoty – z powodu odmienności w zakresie religii, języka, obyczajów, wyglądu czy odmiennych poglądów. Nawet osoby zasymilowane mogą być uznane za „nieprawdziwych członków wspólnoty”. Wystarczy wypowiedzieć opinię niezgodną z obowiązującą narracją, by znaleźć się poza jej granicami. Wspólnota narodowa – najczęściej reprezentowana publicznie przez klasę polityczną – bywa w tym ujęciu konstruowana jako wspólnota krwi, pochodzenia, języka czy religii. Każde z tych kryteriów można jednak zakwestionować. Już w XIII wieku wspólnotę określono jako *persona ficta* (osobę fikcyjną) – taką definicję zaproponował papież Innocenty IV (Coleman, 1993). Współcześnie Benedict Anderson nazwał naród „wyobrażoną wspólnotą polityczną” – ograniczoną i suwerenną (Anderson, 1997).

Na poziomie lokalnym wykluczenie może być łagodzone przez statusy „odmieńców”, „dziwaków” czy „wariatów”, postrzeganych jako barwny dodatek do społeczności. Warto zatem dostrzec kulturotwórczy potencjał lokalnych outsiderów i traktować różnorodność nie jako problem, który trzeba niwelować, ale jako punkt wyjścia polityki kulturalnej.

W łagodniejszej wersji kultura – jako zasób i narzędzie polityki kulturalnej prowadzonej przez samorządy i instytucje – ma służyć integracji społecznej, przy czym zakłada się (zwykle milcząco), że:

- społeczność lokalna jest zdeintegrowana i (lub) doświadcza rozmaitych deficytów,
- lokalni decydenci oraz pracownicy instytucji kultury potrafią trafnie rozpoznać te problemy i skutecznie na nie reagować.

Tymczasem w analizowanych strategiach i programach rozwoju kultury, którym towarzyszyły dokumenty diagnostyczne o zróżnicowanej jakości, najczęściej nie precyzowano, na czym polega dezintegracja ani czego konkretnie brakuje lokalnym społecznościom. Równie rzadko zwracano uwagę na kompetencje osób, które mają się zajmować tą szczególnie delikatną sferą życia społecznego (por. Fatyga i in., 2014, s. 57–59; pozytywny przykład: Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030..., 2020).

W praktyce taktyka instytucji kultury często wygląda następująco: działania są prowadzone z instytucjonalnego bastionu, a ich celem jest „upowszechnianie”, „włączanie”, „propagowanie” czy „zaspokajanie potrzeb mieszkańców” – przy czym same potrzeby bywają definiowane mgliście i (lub) na podstawie niewystarczającej wiedzy. Zamiast akceptować ten stan rzeczy, warto przyjąć jako jawne założenie lokalnej polityki kulturalnej, że życie społeczne nie znosi próżni. Publiczność może niezbyt tłumnie odwiedza dom kultury, muzeum czy bibliotekę, ale mieszkańcy gromadzą się przecież na przystankach, skwerach, ławkach, targowiskach, w galeriach handlowych, kościołach, podczas świąt i masowych imprez. To właśnie te miejsca warto brać pod uwagę (oprócz instytucji kultury), bo umożliwiają obserwację rzeczywistej integracji społecznej oraz są przestrzenią żywej kultury (Fatyga, 2017b). Warto uważnie śledzić, kto, kiedy, w jakim celu i po co się tam pojawia, czy dochodzi do interakcji lub konfliktów, a jeśli tak – jakiego są rodzaju. Z takiego punktu widzenia można sformułować dwa wnioski:

- integracja społeczna nie powinna być ostatecznym celem działania instytucji kultury – celem może być dopiero wspólnota, rozumiana jako twór trwały, niemal (od)wieczny,

- ◆ należy odwrócić porządek pojęć: to nie integracja ma prowadzić do kultury, lecz kultura – rozumiana jako przestrzeń doceniania różnorodności – ma stwarzać warunki, w których integracja społeczna może się dokonywać. Integracja powinna być narzędziem pomocniczym, rodzajem „bezpiecznika”, służącym ochronie wartości takich jak szacunek i empatia. W badaniach (Fatyga i in., 2010) respondenci wskazywali na związek kultury z ogładą, przyzwoitością i życzliwością wobec innych ludzi – „człowiek kulturalny” był utożsamiany z osobą wykształconą i empatyczną, a jego przeciwieństwem okazywał się „wykształcony cham”. Integracja jako cel i jednocześnie narzędzie polityki kulturalnej powinna więc zapewniać minimalny zasób wspólnych wartości i norm oraz ich przestrzeganie przez jednostki, grupy i instytucje.

Drugie – procesualne – rozumienie integracji dotyczy (w opinii redakcji tomu): „zaangażowania społeczności w budowanie nieantagonistycznej wspólnoty, prowadzenie dialogu, wcielanie demokratycznego współuczestnictwa, rządów prawa i różnorodności kulturowej oraz realizację podstawowych praw człowieka i obywatela”. To ujęcie wydaje się bardziej adekwatne niż statyczne, ponieważ odwraca uwagę od punktu dojścia, który często pozostaje niedookreślony lub okazuje się niemożliwy do osiągnięcia. Jeśli jednak integracja miałaby prowadzić do wspólnoty, w której kultura służy treningowi zbiorowych praktyk, należałoby ustalić, jak pogodzić to z postulatem różnorodności i z wartością kultury jako przestrzeni autotelicznej.

Peter Burke (2000, s. 76) zauważył, że „nie można przyjąć, iż każda grupa jest solidarna; społeczności muszą być budowane i przebudowywane”. Ulrich Beck podkreślał, że „za fasadą partnerstwa zwykle gromadzą się sprzeczności” – i nie dotyczy to wyłącznie relacji między płciami (Beck, 2002, s. 161). Najważniejszą sprzeczność wytwarza napięcie między wspólnotą a różnorodnością. Dążenie do obu tych wartości jednocześnie może wydawać się paradoksalne, ale nie ono jest największym problemem. Wątpliwości budzi raczej tradycyjna definicja wspólnoty jako przestrzeni otwartej na różnorodność. Bohdan Jałowiecki również uznaje wspólnotę za konstrukt wyobrażony, chociaż dopuszcza możliwość istnienia „wspólnot miejskich” (Jałowiecki, 2018, s. 47, 49). Wojciech Sitek, opisując tak zwaną powódź tysiąclecia we Wrocławiu, wyróżnił dwa porządki: wspólnotowy –

Zamiast akceptować ten stan rzeczy,
warto przyjąć jako jawne założenie
lokalnej polityki kulturalnej, że
życie społeczne nie znosi próżni.
Publiczność może niezbyt tłumnie
odwiedza dom kultury, muzeum czy
bibliotekę, ale mieszkańcy gromadzą
się przecież na przystankach,
skwerach, ławkach, targowiskach,
w galeriach handlowych, kościołach,
podczas świąt i masowych imprez.
Także te miejsca umożliwiają
obserwację rzeczywistej integracji
społecznej oraz są przestrzenią żywej
kultury.

oparty na krótkotrwałej mobilizacji wobec zagrożenia, i instytucjonalny, właściwy codziennemu życiu, pełnemu napięć i konfliktów. Pierwszy z nich wymaga stałego zaangażowania i jest trudny do utrzymania w dłuższym czasie (Sitek, 1997, s. 11, 18–23).

Jak pokazałam w tabeli 1, w dokumencie o polityce kulturalnej Warszawy wspólnota może współistnieć z różnorodnością, a nawet ze sporem – co dopuszczają również socjologowie (por. Lockwood, 1992, s. 19). Niepokój może jednak budzić inny postulat zawarty w tym dokumencie: „Kultura jest przestrzenią wspólną, a nie zbiorem nisz i środowisk”. Tymczasem współczesna kultura to, według mnie, „federacja subkultur” czy wręcz „nisz” (Fatyga, 2017a). Warto się zastanowić, czy rzeczywiście lepszym rozwiązaniem jest model uczestnictwa i sporu, czy uporządkowana, mimo że zróżnicowana, federacja grup regulowana normami.

Na koniec warto podkreślić aspekt najczęściej pomijany w relacjonowanym dyskursie – czyli czas. „Pełna” integracja społeczna, rozumiana jako cel, może być stanem nieosiągalnym, chwilowym albo wyłącznie postulowanym. W praktyce działania integracyjne są ograniczone czasem trwania konkretnego projektu – zwykle kilku miesięcy, rzadziej do trzech lat. Tymczasem proces budowania integracji wymaga dekad. Jest łatwo podatny na zniszczenie, ale trudny do odbudowania.

Na zakończenie dwa cytaty. Pierwszy pochodzi z książki Zygmunta Bauma: „Dziś, nareszcie, nie uginają się pod nami kolana, gdy zwracamy się twarzą do chaosu” (Bauman, 1994, s. 50). Warto mieć nadzieję, że przynajmniej niektórym kolana rzeczywiście się nie uginają, gdy mierzą się z opisywaną tu problematyką. Drugi cytat pochodzi z artykułu Jamesa Colemana: „Jak już powiedziałem, błąd, który popełniliśmy, daje się naprawić. Można to zrobić w społeczeństwie, tworząc określone nowe instytucje zamiast poprzestawać na łataniu starych” (Coleman, 1993, s. 21). Tworzenie nowych instytucji już następuje – i to także powinno być uwzględnione w polityce kulturalnej.

**„Nie można przyjąć, iż każda grupa jest solidarna; społeczności muszą być budowane i przebudowywane. [...] Za fasadą partnerstwa zwykle gromadzą się sprzeczności. [...] Kluczową sprzecznością pozostaje napięcie między wspólnotą a różnorodnością”
(Peter Burke).**

Bibliografia

- Ablewicz, J. (2024). Misje i cele instytucji kultury. *Studia Prawa Publicznego*, 3(47).
- Anderson, B. (1997). *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*. Przeł. S. Amsterdamski. Znak.
- Bauman, Z. (1994). *Dwa szkice o moralności ponowoczesnej*. Instytut Kultury.
- Burke, P. (2000). *Historia i teoria społeczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Burszta, W., Duchowski, M., Fatyga, B. i in. (2010). *Kultura miejska w Polsce z perspektywy interdyscyplinarnych badań jakościowych*. Narodowe Centrum Kultury.
- Coleman, J. (1993). Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa. *Studia Socjologiczne*, 1.
- Drozdowski, R., Fatyga, B., Filiciak, M. i in. (2014). *Praktyki kulturalne Polaków*. Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Fatyga, B., Dudkiewicz, M., Michalski, R. i in. (2014). *Kultura pod pochmurnym niebem. Dynamiczna diagnoza kultury województwa warmińsko-mazurskiego*. Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych.
- Fatyga, B. (red.). (2005). „Biała księga” młodzieży polskiej II. *Dwie prawdy o aktywności. Uwarunkowania i możliwości działania młodzieży w środowisku lokalnym w perspektywie polityki młodzieżowej Rady Europy. Raport z Badań*. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu.
- Fatyga, B. (2017a). Kultura. W: *Wielozródłowy słownik kultury*. Pobrano 15 marca 2025 z <https://ozkultura.pl/wpis/112/5>.
- Fatyga, B. (2017b). Żywa kultura. W: *Wielozródłowy słownik kultury*. Pobrano 15 marca 2025 z <https://ozkultura.pl/wpis/111/5>.
- Fatyga, B. (red.). (2019). „Biała księga młodzieży polskiej III”. *Praca z młodzieżą i dla młodzieży w Polsce – diagnoza stanu w roku 2019*. Ministerstwo Edukacji Narodowej. Pobrano 15 marca 2025 z <https://www.gov.pl/web/edukacja/praca-mlodziej-raport>.
- Fatyga, B. (2023a). *Wyniki TST (Twenty Statement Test) oraz deklarowane typy działań w badaniu młodych osób aktywnie angażujących się w życie publiczne w Polsce*. Pobrano 15 marca 2025 z <https://waznesprawy.org/wp-content/uploads/2024/02/Aktywizm-mlodych-Wyniki-TST.pdf>.
- Fatyga, B. (2023b). Performance tożsamości: w splotach badania socjologicznego i działania artystycznego. W: *Prezentacja nauki to sztuka. Antologie AVANT. Instytucja kultury*. Pobrano 12 marca 2025 z https://pl.wikipedia.org/wiki/Instytucja_kultury
- Jałowiecki, B. (2018). Wspólnota czy miejskie wspólnoty. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 19(1).
- Kultura współdzielenia – nowa twarz konsumpcji*. Pobrano 12 marca 2025 z <https://www.shi.org.pl/wynajmowanie-i-kultura-wspoldzielenia-nowa-twarz-konsumpcji/>.
- Lockwood, D. (1992). *Solidarity and Schism. The Problem of Disorder in Durkheimian and Marxist Sociology*. Oxford University Press.

- Marshall, G. (red.). (2004). *Oksfordzki słownik socjologii i nauk społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Olechnicki, K., Szlendak, T. (1997). *Słownik socjologiczny*. Graffiti BC.
- Parsons, T. (1972). *Szkice z teorii socjologicznej*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Polityka kulturalna m.st. Warszawy*. Pobrano 12 marca 2025 z <https://um.warszawa.pl/waw/strategia/-/artykul-236>.
- Polski Komitet ds. UNESCO. *Polityka kulturalna*. (b.d.). Pobrano 15 marca 2025 z <https://www.unesco.pl/kultura/roznorodnosc-kulturowa/polityka-kulturalna/>.
- Program rozwoju kultury w województwie podlaskim na lata 2021–2030 (2020). Pobrano 12 marca 2025 z https://wrotapodlasia.pl/pl/kultura/kultura_i_dziedzictwo/program_rozwoju_kultury/program-rozwoju-kultury-na-lata-2021-2030.html.
- Sitek, W. (1997). *Wspólnota i zagrożenie. Wrocławianie wobec wielkiej powodzi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sztompka, P. (2000). *Słownik socjologiczny. 1000 pojęć*. Znak.
- Ujazdowski, K. (2021). *Polityka kulturalna. Słowniki społeczne*. Pobrano 15 marca 2025 z <https://slovníkispoleczne.ignatianum.edu.pl/index.php/ss/catalog/view/42/91/253-1>.
- Urząd Publikacji Unii Europejskiej. (2021). *Polityka kulturalna UE*. Pobrano 14 marca 2025 z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM:culture>.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, 721).
- Waśkiewicz, A. (2022). Rewolucja konsumentów? Ekonomia współdzielenia jako nowa wizja ładu społecznego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 84(1).

Ewa Flaszyńska

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-1554-1400

Polityka publiczna na rzecz zatrudnienia

Polityka zatrudnienia jest jednym z kluczowych elementów strategii społeczno-gospodarczej państwa. Jej podstawowym celem pozostaje tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi rynku pracy i skuteczne przeciwdziałanie bezrobociu. W literaturze naukowej oraz w dokumentach strategicznych wyraźnie rozróżnia się politykę zatrudnienia i politykę rynku pracy. Ta pierwsza ma charakter bardziej ogólny – obejmuje działania ukierunkowane na kształtowanie poziomu zatrudnienia w gospodarce, z naciskiem na dążenie do pełnego zatrudnienia. Ma zatem charakter całościowy (Flaszyńska, 2022; Kryńska i Kwiatkowski, 2010).

Z kolei polityka rynku pracy koncentruje się na bieżących wyzwaniach i problemach – dotyczy między innymi przeciwdziałania bezrobociu strukturalnemu, wspierania integracji zawodowej grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (młodzieży, osób z niepełnosprawnościami, migrantów), realizacji programów stażowych i szkoleniowych czy wypłacania świadczeń dla bezrobotnych. Stanisława Golinowska definiowała politykę zatrudnienia jako „świadomie prowadzone działania państwa i jego instytucji, których celem jest kształtowanie warunków prowadzących do wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia, z uwzględnieniem długoterminowych zmian strukturalnych w gospodarce” (Golinowska, 2008).

W tym ujęciu polityka zatrudnienia ma także wymiar europejski – jako istotna część strategii Unii Europejskiej. Obejmuje działania związane zarówno z utrzymaniem istniejących miejsc pracy, jak i ze stwarzaniem

warunków powstawania nowych, między innymi przez wspieranie wzrostu gospodarczego. Szczególne znaczenie w tym procesie ma integracja – na poziomie zarówno międzynarodowym (na przykład integracja Polski z Unią Europejską i wynikający z niej swobodny przepływ pracowników), jak i lokalnym (na przykład integracja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych). W obu wypadkach konieczne jest nie tylko wsparcie instytucjonalne, ale także inwestycje w rozwój umiejętności i podnoszenie produktywności pracy (OECD, 2024). Skuteczna integracja zawodowa osób zagrożonych marginalizacją przyczynia się do ich samodzielności ekonomicznej i poprawy jakości życia.

Warto przyjrzeć się zatem, jak integracja społeczna i zawodowa jest realizowana w ramach polityki zatrudnienia – na poziomie zarówno rządowym, jak i lokalnym. Przykładem mogą być działania samorządów oraz inicjatywy podmiotów ekonomii społecznej, które łączą cele gospodarcze i społeczne.

Szczególnie istotny moment stanowi obecna reforma systemu rynku pracy w Polsce. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obowiązująca od 2004 roku, ma zostać zastąpiona nową ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Projekt ten zakłada przekształcenie zasad funkcjonowania instytucji publicznych odpowiedzialnych za aktywizację zawodową i wsparcie osób poszukujących pracy. Ze względu na znaczenie tej zmiany sejm dziesiątej kadencji powołał specjalną komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących rynku pracy i zatrudniania cudzoziemców. Dwudziestego pierwszego lutego 2025 roku uchwalono nowe przepisy, które następnie trafiły do senatu.

Reforma niesie istotne konsekwencje dla pracowników, pracodawców i instytucji publicznych. W tej sytuacji refleksja nad dotychczasowymi rozwiązaniami i ich skutecznością staje się szczególnie potrzebna – także po to, by w nadchodzących zmianach nie zagubić społecznego wymiaru polityki zatrudnienia.

Prawne podstawy integracji w polityce zatrudnienia

Proces integracji zawodowej jest ważnym elementem polityki zatrudnienia zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i w ramach krajowych, regionalnych i lokalnych regulacji. Unia Europejska od wielu lat tworzy ramy prawne i stosuje strategiczne podejście do integracji na rynku pracy, dążąc do zapewnienia równego dostępu do zatrudnienia dla wszystkich grup społecznych, w tym osób długotrwale bezrobotnych, migrantów i osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym. Przepisy unijne zawierają ogólne zasady i mechanizmy koordynacji polityki zatrudnienia, które są odzwierciedlane w prawodawstwie państw członkowskich.

Jedna z obowiązujących obecnie wytycznych może być interpretowana jako przykład działań integracyjnych – wskazano w niej na potrzebę wspierania uchodźców z Ukrainy, podkreślono znaczenie mobilności pracowników (również spoza Unii Europejskiej) oraz znaczenie uregulowanej migracji. Wszystkie te kwestie wiążą się z integracją cudzoziemców na rynku pracy.

Polityka zatrudnienia Unii Europejskiej opiera się na Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jest koordynowana przez państwa członkowskie w ramach Rady Unii Europejskiej. Co roku są przyjmowane wspólne wytyczne, które mają zapewnić spójność działań na poziomie unijnym i krajowym – obejmują one między innymi tworzenie miejsc pracy, edukację i szkolenia, funkcjonowanie rynków pracy oraz kwestie włączenia społecznego (Decyzja Rady..., 2024). W wytycznych z 2024 roku uwzględniono również wyzwania związane ze sztuczną inteligencją, z pracą platformową i niedoborem pracowników.

Choć decyzja Rady Unii Europejskiej nie wprowadza bezpośrednich zmian w polskim prawodawstwie, wskazuje kierunki działań, które powinny być brane pod uwagę. Polska z reguły wdraża te wytyczne, choć niektóre decyzje wymagają dodatkowej analizy pod kątem kosztów i korzyści.

Na poziomie krajowym polityka integracyjna w obszarze zatrudnienia jest realizowana za pomocą przepisów regulujących rynek pracy, instrumentów wsparcia dla pracowników oraz programów aktywizacyjnych. Dwudziestego czwartego grudnia 2024 roku Rada Ministrów przyjęła projekt nowej

ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, która 7 stycznia 2025 roku została skierowana do sejmu.

Zarówno obowiązująca obecnie ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak i planowana nowelizacja nie zmieniają istotnie struktury systemu rynku pracy. System ten jest oparty na modelu rządowo-samorządowym: minister właściwy do spraw pracy odpowiada za koordynację polityki zatrudnienia, a publiczne służby zatrudnienia funkcjonują w strukturze zdecentralizowanej. W Polsce działa szesnaście wojewódzkich urzędów pracy, podległych marszałkom województw, oraz trzysta czterdzieści powiatowych urzędów pracy, nadzorowanych przez starostów. Taka struktura obowiązuje od 2000 roku i charakteryzuje się dużą autonomią poszczególnych jednostek.

Urzędy pracy, zarówno wojewódzkie, jak i powiatowe, odpowiadają za realizację polityki zatrudnienia dostosowanej do potrzeb regionalnych i lokalnych. Na poziomie gminnym nie istnieją publiczne służby zatrudnienia. Na koniec 2023 roku zatrudnienie w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy wynosiło łącznie 20 145 osób (Sprawozdanie MRiPS-01, 2024). Mimo znacznego potencjału organizacyjnego urzędy borykają się z nadmiernym obciążeniem pracą administracyjną i niedoborem wykwalifikowanej kadry. W 2023 roku na jednego doradcę zawodowego przypadało od 113 do 2571 bezrobotnych, a na jednego pośrednika pracy – od 43 do 891 osób (Sprawozdanie MRiPS-01, 2024).

Gminy, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, mają ograniczone kompetencje w zakresie polityki zatrudnienia. Najważniejsze decyzje są podejmowane na poziomie powiatów i województw. Mimo to gminy uczestniczą w realizacji polityki zatrudnienia – współpracują z powiatowymi urzędami pracy, organizacjami pozarządowymi i podmiotami ekonomii społecznej, udostępniają lokale dla nowych przedsiębiorstw oraz tworzą strategie rozwoju lokalnego z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy. Szczególną rolę w tych działaniach odgrywa sektor ekonomii społecznej. Przedsiębiorstwa społeczne prowadzą działalność gospodarczą, ale zyski przeznaczają na cele społeczne – między innymi utrzymanie i rozwój miejsc pracy dla osób wykluczonych z rynku. Tym samym stanowią cenne uzupełnienie polityki zatrudnienia, zwłaszcza w działaniach na rzecz włączenia społecznego i reintegracji zawodowej.

Dlatego szczególnego znaczenia nabiera integracja włączająca – obejmująca zarówno aktywizację osób bezrobotnych i biernych zawodowo, jak i integrację osób cudzoziemskich, które już pracują w Polsce lub zamierzają przyjechać w najbliższych latach.

Polityka zatrudnienia w krajowych dokumentach planistycznych

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...) polityka zatrudnienia była realizowana na podstawie dokumentów planistyczno-strategicznych tworzonych na trzech poziomach: krajowym (Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia), wojewódzkim (regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia) i powiatowym (programy promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy). Takie rozwiązanie miało umożliwić dostosowanie działań do potrzeb i uwarunkowań poszczególnych regionów.

W obowiązującym obecnie Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2024–2026 działania integracyjne pojawiają się pośrednio, między innymi w odniesieniu do wsparcia dla cudzoziemców na rynku pracy (Uchwała nr 167 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2024 roku, Działanie kierunkowe 6.2).

Przyjęta przez sejm 21 lutego 2025 roku ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia, skierowana do dalszych prac w senacie, przewiduje zniesienie dotychczasowego trójstopniowego systemu dokumentów planistycznych. Zamiast tego wprowadzono Plan Rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia – dokument opracowywany na trzy lata przez ministra właściwego do spraw pracy. Plan ten ma określać priorytety polityki zatrudnienia oraz wartości docelowe dla wybranych wskaźników, w tym efektywności podstawowych form pomocy. Zawiera także zakres danych przekazywanych przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy.

Choć nowa ustawa nie przewiduje odrębnych dokumentów strategicznych na poziomie województw i powiatów, uwzględnia ich rolę w systemie. Samorząd województwa ma współdziałać z wojewódzką radą rynku pracy przy określaniu i realizacji regionalnej polityki w zakresie aktywności zawodowej i wspierania zatrudnienia (art. 32). Z kolei samorządy powiatowe mają realizować zadania z zakresu polityki zatrudnienia w ramach powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 38).

Pasywne instrumenty polityki zatrudnienia

Polityka zatrudnienia opiera się na dwóch filarach: działaniach aktywnych i pasywnych. Aktywna polityka rynku pracy obejmuje programy umożliwiające bezrobotnym powrót do zatrudnienia – między innymi przez szkolenia, staże czy doradztwo zawodowe. Polityka pasywna koncentruje się z kolei na świadczeniach finansowych dla osób, które utraciły pracę. Jej celem jest łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia. W Polsce instrumenty pasywne mają przede wszystkim charakter ochronny, choć są powiązane z obowiązkiem aktywnego poszukiwania pracy – tak by ograniczyć ryzyko długotrwałego pozostawania bez zatrudnienia. Oba podejścia – aktywne i pasywne – wzajemnie się uzupełniają i wspólnie budują ramy skutecznej polityki zatrudnienia.

Z danych wynika, że zaledwie około 15 procent zarejestrowanych bezrobotnych w Polsce ma prawo do zasiłku. Warunkiem jego uzyskania jest między innymi co najmniej roczny staż pracy (trzysta sześćdziesiąt pięć dni w ciągu ostatnich osiemnastu miesięcy) oraz uzyskiwanie wynagrodzenia nie niższego niż płaca minimalna, od której odprowadzane były składki na Fundusz Pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Wysokość podstawowego zasiłku dla bezrobotnych w lutym 2025 roku wynosiła 1662,00 zł brutto przez pierwsze dziewięćdziesiąt dni oraz 1305,20 zł brutto w dalszym okresie. Na jego wysokość wpływał także staż pracy: 80 procent podstawy przysługiwało osobom z doświadczeniem zawodowym krótszym niż pięć lat, a 120 procent – tym, którzy pracowali co najmniej dwadzieścia lat. Czas pobierania zasiłku zależał między innymi od stopy bezrobocia w powiecie – mógł wynosić sto osiemdziesiąt lub trzysta sześćdziesiąt pięć dni.

Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia, przyjęta przez sejm 21 lutego 2025 roku i przekazana do prac w senacie, wprowadza kilka zmian w systemie świadczeń. Zniesiono obniżoną stawkę zasiłku (80 procent podstawy) – osoby z krótszym stażem będą otrzymywać zasiłek w wysokości 100 procent. Okres pobierania świadczenia co do zasady został ujednolicony do sześciu miesięcy, niezależnie od lokalnej sytuacji na rynku pracy. Ustawa przewiduje również wydłużenie okresu pobierania zasiłku do trzystu sześćdziesięciu pięciu dni dla nowych grup, w tym osób wychowujących co najmniej jedno dziecko do osiemnastego roku życia (poprzednio

do piętnastego), samotnych rodziców, opiekunów dzieci z niepełnosprawnością, osób niepełnosprawnych oraz członków rodzin wielodzietnych posiadających Kartę Dużej Rodziny.

W praktyce jednak zasiłek dla bezrobotnych nie pełni w Polsce funkcji integracyjnej. Jego niska wysokość nie zapewnia godnych warunków życia i często zmusza do korzystania z dodatkowego wsparcia w ramach pomocy społecznej. Stanowi jednak element motywacyjny – otrzymanie świadczenia wiąże się z obowiązkiem aktywnego poszukiwania pracy.

Jedną z ciekawszych form wsparcia finansowego w okresie przejściowym jest dodatek aktywizacyjny. Przysługuje on osobom, które w czasie pobierania zasiłku podejmą zatrudnienie – samodzielnie lub za pośrednictwem urzędu pracy. Warunkiem jego wypłaty jest kontynuacja pracy przez cały okres, na który przyznano świadczenie. Dodatek ten ma wspierać powrót na rynek pracy i wzmacniać motywację do samodzielnego znalezienia zatrudnienia.

Instrumenty polityki zatrudnienia wspierające integrację

Bezrobocie w Polsce cechuje się dużym zróżnicowaniem terytorialnym. Najniższe wskaźniki od lat odnotowuje się w województwie wielkopolskim (około 3 procent), a najwyższe – w podkarpackim (8,7 procent – dane na koniec 2024 roku). Różnice są szczególnie widoczne na poziomie powiatów – w dużych aglomeracjach i ich bezpośrednim sąsiedztwie stopa bezrobocia wynosi 1–1,5 procent (na przykład w Katowicach, Poznaniu, Warszawie). W regionach słabo zurbanizowanych, położonych na peryferiach i oddalonych od dużych ośrodków miejskich – zwłaszcza w pobliżu zewnętrznych granic Unii Europejskiej – poziom bezrobocia utrzymuje się na wysokim poziomie ze względu na niewielką liczbę dużych pracodawców.

Ponad połowa osób bezrobotnych w Polsce to osoby długotrwale pozostające bez pracy. Blisko jedna trzecia nie posiada kwalifikacji zawodowych, a co czwarta osoba to osoba powyżej pięćdziesiątego roku życia. Podobny odsetek stanowią osoby do trzydziestego roku życia. Na rynku pracy zagrożone wykluczeniem są również kobiety, które nie wróciły do pracy po urodzeniu dziecka, oraz osoby z niepełnosprawnościami.

Integracja sprzyja lepszemu wykorzystywaniu potencjału zawodowego różnych grup społecznych, co przekłada się na rozwój całego kraju.

Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych pozwala nie tylko przeciwdziałać wykluczeniu, ale także zmniejszać niedobory kadrowe, pogłębiane przez starzenie się społeczeństwa i kurczenie się zasobów pracy. Proces ten wiąże się z rosnącym zapotrzebowaniem na opiekę długoterminową, rozwój infrastruktury dla seniorów, a także z większym obciążeniem dla systemów emerytalnych i ochrony zdrowia. Według danych Eurostatu poziom bezrobocia w Polsce od lat oscyluje wokół 3 procent – jest to poziom zbliżony do tak zwanej naturalnej stopy bezrobocia, która obejmuje między innymi osoby czasowo poszukujące pracy (Kwiatkowski, 2002).

Utrzymanie wysokiego wskaźnika zatrudnienia jest w tej sytuacji coraz większym wyzwaniem – szczególnie że już obecnie zasoby pracy są intensywnie wykorzystywane. W Polsce aż 94,5 procent zatrudnionych pracuje w pełnym wymiarze godzin. To znacznie więcej niż średnia dla Unii Europejskiej, która wynosi 82,9 procent. Różnica ta jest szczególnie widoczna wśród kobiet – w Polsce 91,7 procent z nich pracuje w pełnym wymiarze godzin, podczas gdy w Unii Europejskiej – 72,1 procent.

Zmieniające się warunki na rynku pracy – w tym rozwój nowych technologii i spadek liczby osób aktywnych zawodowo – wymagają wdrażania skutecznych instrumentów wspierających aktywność zawodową i kształcenie ustawiczne. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy obejmuje szeroki katalog instrumentów aktywizujących, skierowanych do różnych grup bezrobotnych. Są to między innymi: prace subsydiowane (roboty publiczne, prace interwencyjne), staże, szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych oraz prace społecznie użyteczne. Choć są dostępne dla wszystkich zarejestrowanych osób bezrobotnych, w praktyce najczęściej korzystają z nich osoby w szczególnej sytuacji – na przykład długotrwale bezrobotne.

Dla osób młodych przewidziano dodatkowe formy wsparcia, takie jak skrócenie okresu, w którym urząd pracy musi przedstawić ofertę pracy lub działań aktywizacyjnych do czterech miesięcy od rejestracji, bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe i na zasiedlenie, pożyczki z Funduszu Pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej, a także zwolnienie pracodawców z obowiązku opłacania części składek za zatrudnione osoby do trzydziestego roku życia (Flaszyńska, 2022).

Osobom z niepełnosprawnościami oferuje się między innymi staże, roboty publiczne, prace interwencyjne oraz refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Umożliwia to na przykład zakup specjalistycznego sprzętu lub dostosowanie stanowiska do potrzeb pracownika. Dofinansowanie zatrudnienia może również przysługiwać pracodawcom, którzy zdecydują się zatrudnić osobę z niepełnosprawnością.

Każda osoba bezrobotna, także z niepełnosprawnością, ma przypisanego doradcę klienta, który wspiera ją w kontaktach z urzędem pracy oraz dostosowuje działania aktywizacyjne do indywidualnych potrzeb. Takie podejście umożliwia szybsze reagowanie na sytuację osób bezrobotnych i lepsze dopasowanie ofert do ich kwalifikacji.

Warto podkreślić, że młode osoby bezrobotne częściej niż inne korzystają z dostępnych instrumentów. W 2025 roku największym zainteresowaniem w tej grupie cieszyły się prace subsydiowane oraz staże (Sprawozdanie MRiPS-01, 2025). Trudno jednak wskazać jeden najważniejszy instrument – skuteczność wsparcia zależy od indywidualnej sytuacji każdej osoby.

Dużą rolę odgrywają wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, które oferują dostęp do Centralnej Bazy Ofert Pracy oraz aplikacji ePraca, z których korzystają również prywatne portale z ogłoszeniami (między innymi pracuj.pl, gowork.pl, gratka.pl). Ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego urzędy wspierają także kształcenie ustawiczne osób pracujących.

Projekt ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia przewiduje realizację kamienia milowego reformy pod nazwą „Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy”, zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. Jego celem jest zwiększenie aktywności zawodowej mieszkańców Polski, poprawa efektywności urzędów pracy, skrócenie czasu poszukiwania zatrudnienia oraz informatyzacja usług publicznych. Nowe przepisy mają umożliwić korzystanie ze wsparcia także grupom dotąd wykluczonym – na przykład osobom pracującym w rolnictwie, które posiadają grunty powyżej 2 hektarów przeliczeniowych i nie mogą rejestrować się jako osoby bezrobotne.

Wśród najważniejszych zmian warto wymienić: zniesienie powiązania osoby bezrobotnej z urzędem właściwym dla miejsca zameldowania (będzie

się można rejestrować tam, gdzie się rzeczywiście mieszka), powołanie w urzędach pracy wyspecjalizowanych doradców dla osób młodych, utworzenie punktów kompleksowej obsługi, obowiązkową ocenę kompetencji cyfrowych oraz możliwość uruchomienia specjalnego programu aktywizacyjnego przez ministra właściwego do spraw pracy.

Nowością w projekcie ustawy są także rozwiązania dotyczące aktywizacji zawodowej osób w wieku emerytalnym – kobiet po sześćdziesiątym roku życia i mężczyzn po sześćdziesiątym piątym roku życia. Osoby te będą mogły rejestrować się jako poszukujące pracy, a pracodawcy zatrudniający je otrzymają dofinansowanie – maksymalnie do 50 procent minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie. Umowy będą zawierane na maksymalnie dwanaście miesięcy, a dofinansowanie wypłacane co drugi miesiąc – pod warunkiem zatrudnienia w miesiącu kolejnym.

Dla tej grupy przewidziano również inne formy wsparcia: doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, finansowanie szkoleń, a także refundację kosztów potwierdzenia nabytych umiejętności. Ustawa wprowadza ponadto bon na kształcenie ustawiczne – nowe narzędzie, w ramach którego osoba bezrobotna lub poszukująca pracy będzie mogła sfinansować koszty szkoleń, egzaminów lub studiów podyplomowych do wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Nowe rozwiązania obejmą również osoby po pięćdziesiątym roku życia – po rejestracji jako osoby bezrobotne będą mogły korzystać z takich instrumentów, jak bon na zasiedlenie, który dotychczas był dostępny wyłącznie dla osób do trzydziestego roku życia.

W nowej ustawie przewidziano także nową formę pomocy – zlecenie działań w zakresie reintegracji społecznej osób długotrwale bezrobotnych. Urząd pracy będzie mógł powierzyć realizację takich działań instytucjom prowadzącym centra integracji społecznej lub kluby integracji społecznej, a także podmiotom ekonomii społecznej. Zadaniem personelu urzędów pracy będzie identyfikacja osób biernych zawodowo w środowisku lokalnym, nawiązywanie z nimi kontaktu, motywowanie do podjęcia zatrudnienia oraz informowanie o dostępnych formach wsparcia. Działania te mają być realizowane we współpracy między innymi z ośrodkami pomocy społecznej, szkołami, uczelniami i organizacjami społecznymi.

W wypadku osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem – takich jak osoby z niepełnosprawnością, długotrwale bezrobotne czy młodzież – integracja odgrywa ważną rolę w przełamywaniu barier i umożliwia uzyskanie lub odzyskanie zatrudnienia.

Nie sposób opisać wszystkich realnych i postulowanych instrumentów rynku pracy wspierających integrację. Złagodzenie różnic regionalnych w dostępie do zatrudnienia oraz ograniczenie skutków bezrobocia wymaga całościowego podejścia, które opiera się na współpracy między różnymi poziomami administracji i dostosowywaniu rozwiązań do lokalnych warunkowań. Wdrażanie nowych przepisów będzie bez wątpienia dużym wyzwaniem.

Integracja migrantów w polityce zatrudnienia

Komisja Europejska wielokrotnie podkreślała znaczenie integracji migrantów legalnie przebywających na terytorium Unii Europejskiej oraz potrzebę wspierania ich uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym. W 2019 roku w Unii Europejskiej mieszkało prawie 21 milionów obywateli państw trzecich. Integracja migrantów została uznana za kluczowy element unijnej strategii na rzecz włączenia społecznego. W odpowiedzi Komisja Europejska przyjęła plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2024 (Komisja Europejska, 2020). Plan obejmuje działania w takich obszarach, jak edukacja i szkolenia, zatrudnienie i rozwój umiejętności, zdrowie oraz warunki mieszkaniowe. Komisja zachęca państwa członkowskie do propagowania przedsiębiorczości wśród migrantów i korzystania z narzędzi wspierających ocenę ich kompetencji. Zaleca także pełne wykorzystywanie środków unijnych na integrację.

Unia Europejska przyjęła także kilka dyrektyw dotyczących migracji, takich jak dyrektywa o jednolitym zezwoleniu, dyrektywa o niebieskiej karcie, dyrektywa o rezydentach długoterminowych czy dyrektywa pracowników przenoszonych w ramach przedsiębiorstw. Wszystkie te dokumenty przewidują równe traktowanie migrantów w zakresie kształcenia, szkoleń zawodowych i doradztwa zawodowego. Jednocześnie umożliwiają prowadzenie działań integracyjnych skierowanych wyłącznie do obywateli państw trzecich.

W Polsce osoby cudzoziemskie stanowią obecnie około 7 procent zatrudnionych (ZUS, 2025), a ich liczba systematycznie rośnie. Wypełniają one luki kadrowe w wielu sektorach. Zasady zatrudniania osób cudzoziemskich określa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa

z dnia 20 kwietnia 2004...). Ustawa wskazuje warunki dopuszczenia cudzoziemca do pracy, takie jak uzyskanie zezwolenia lub wpisu oświadczenia do ewidencji. Podjęcie pracy przez cudzoziemca wymaga legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na przykład na podstawie wizy lub zezwolenia na pobyt czasowy. Cudzoziemcy mogą także rejestrować się jako bezrobotni i korzystać z programów aktywizacyjnych.

Po wybuchu wojny w Ukrainie integracja migrantów stała się jeszcze ważniejsza. Wprowadzono rozwiązania o charakterze systemowym, wspierające integrację społeczną i zawodową. Osoby posiadające status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, pobyt tolerowany lub ochronę humanitarną mają takie same prawa na rynku pracy jak obywatele Polski – nie potrzebują zezwoleń na zatrudnienie. Mogą również korzystać ze wsparcia urzędów pracy, w tym zasiłków dla bezrobotnych.

W latach 2022–2023 zrealizowano program „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców”, który objął ponad 73 tysiące osób. Był finansowany ze środków krajowych. W ramach programu zrealizowano między innymi kursy językowe i zawodowe, pomoc w poszukiwaniu pracy, wsparcie psychologiczne i prawne, a także zajęcia integracyjne dla dzieci. Wiele projektów zapewniało opiekę nad dziećmi, co umożliwiło matkom migranckim udział w szkoleniach i kursach.

Ustawa o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom, uchwalona 21 lutego 2025 roku i skierowana do prac w senacie, reguluje całościowo zasady zatrudniania osób cudzoziemskich oraz – po raz pierwszy – wprowadza przepisy dotyczące ich integracji. Nowe rozwiązania obejmują możliwość opracowania rządowego programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców przebywających legalnie w Polsce. Program będzie finansowany z Funduszu Pracy i obejmie działania z zakresu aktywizacji zawodowej, integracji społecznej oraz wzmacniania znajomości języka polskiego. Przewidziano także specjalne wsparcie dla cudzoziemców pracujących w zawodach medycznych, w tym dla pielęgniarek, które – bez znajomości języka – nie mogą nostryfikować dyplomów.

Ustawa zakłada ponadto tworzenie w urzędach pracy specjalnych punktów wspierania cudzoziemców oraz obowiązek informowania ich przez

pracodawców o prawach pracowniczych i możliwościach zrzeszania się w związkach zawodowych.

Integracja cudzoziemców to nie tylko kwestia przestrzegania praw człowieka, lecz również działania na rzecz stabilnego rynku pracy. Osoby dobrze zintegrowane są mniej podatne na radykalizację i mogą skutecznie uzupełniać braki kadrowe w polskiej gospodarce.

Jest dobrze, ale przyszłość to wyzwanie

Polityka zatrudnienia to zagadnienie wielowymiarowe, które można przedstawić od strony zarówno założeń teoretycznych, jak i praktycznych działań podejmowanych przez różne instytucje i podmioty. W ostatnich latach Polska doświadcza zmian demograficznych, które pogarszają sytuację ludnościową kraju. W najbliższym czasie nie przewiduje się wyraźnej poprawy, która mogłaby zapewnić stabilny rozwój demograficzny i całościowy napływ nowych pracowników na rynek pracy. Dlatego szczególnego znaczenia nabiera integracja włączająca – obejmująca zarówno aktywizację osób bezrobotnych i biernych zawodowo, jak i integrację osób cudzoziemskich, które już pracują w Polsce lub zamierzają przyjechać w najbliższych latach.

Opisane w opracowaniu dokumenty strategiczne i przepisy prawne, w tym także projektowane rozwiązania, zawierają elementy integracji w różnych wymiarach i mają na celu wzmocnienie stabilności zatrudnienia, a przynajmniej utrzymanie obecnie korzystnej sytuacji na rynku pracy. Integracja sprzyja lepszemu wykorzystywaniu potencjału zawodowego różnych grup społecznych, co przekłada się na rozwój całego kraju. Jej celem w polityce zatrudnienia jest również ograniczenie wykluczenia społecznego oraz zwiększenie szans dostępu do rynku pracy.

W wypadku osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem – takich jak osoby z niepełnosprawnością, długotrwale bezrobotne czy młodzież – integracja odgrywa ważną rolę w przełamywaniu barier i umożliwia uzyskanie lub odzyskanie zatrudnienia.

Bibliografia

- Decyzja Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2024), Bruksela, COM(2024) 599 final, 2024/0599(NLE). Pobrano 16 lutego 2025 z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0599R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0599R(01)).
- Eurostat (2024). *Employment in part-time work by sex and age group – 2023*. Pobrano 1 marca 2025 z <https://ec.europa.eu/eurostat>.
- Eurostat (2025). *EU labour market – quarterly statistics*. Pobrano 1 marca 2025 z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_labour_market_-_quarterly_statistics.
- Flaszyńska, E. (2022). *Interwencyjna polityka państwa na rynku pracy po 2004 r.* Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Główny Urząd Statystyczny (2023). *Prognoza ludności na lata 2023–2060*. Warszawa. Pobrano 1 marca 2025 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2023-2060,11,1.html>.
- Golinowska, S. (2008). Społeczny wymiar emigracji w krajach wysyłających. *Polityka Społeczna*, 11–12, 18–22.
- Komisja Europejska (2020). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu. Pobrano 1 marca 2025 z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52020DCo609>.
- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Pobrano 1 marca 2025 z <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/krajowy-planu-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>.
- Kryńska, E. i Kwiatkowski, E. (2010). Polityka państwa wobec rynku pracy: Idee ekonomiczne i rzeczywistość. *Polityka Społeczna*, 5–6.
- Kwiatkowski, E. (2002). Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia. *Bank i Kredyt*, 33(11–12), 149–155.
- OECD (2024). *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*. Pobrano 16 lutego 2025 z https://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2024_ac8b3538-en.html.
- Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027. Pobrano 16 lutego 2025 z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DCo758>.
- Sprawozdanie MRiPS-01 (2022, 2023, 2024, 2025). Pobrano 19 lutego 2025 z <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analzy/bezrobocie-rejestrowane>.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej (2024). Pobrano 16 lutego 2025 z https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj/pol.
- Uchwała nr 167 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2024 roku w sprawie ustanowienia Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2024–2026 (Monitor Polski z 2024 r. poz. 1108).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 214).

Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Senat, druk 274. Pobrano 2 marca 2025 z <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,13554.html>.

Ustawa o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Senat, druk 275. Pobrano 2 marca 2025 z <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,13555.html>.

Zatrudnienie w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy – raport za 2023 rok. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Pobrano 17 lutego 2025 z <https://psz.praca.gov.pl/-/23905550-zatrudnienie-w-urzedach-pracy-raport-za-2023-rok>.

Patrycja Matusz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-9798-4290

Polityka publiczna na rzecz osób cudzoziemskich

Od czasu transformacji Polska była krajem emigracji, co oznacza, że więcej osób wyjeżdżało z Polski, niż tutaj przyjeżdżało. Tendencja ta wzmocniła się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, ponieważ Polacy zaczęli korzystać ze swobody przepływu i podejmowali zatrudnienie w innych państwach członkowskich. Migracja zarobkowa spowodowała znaczny odpływ pracowników z polskiego rynku pracy, co w połączeniu z rozwojem gospodarczym doprowadziło do pojawienia się niedoborów w wielu sektorach, a w konsekwencji do wzrostu zapotrzebowania na pracowników zarobkowych spoza Polski. Od 2014 roku jest obserwowany wyraźny wzrost liczby pracowników zagranicznych, początkowo z krajów sąsiednich, takich jak Ukraina i Białoruś, a następnie również z państw azjatyckich i afrykańskich. Istotny wpływ na transformację migracyjną Polski miał także napływ uchodźców z Ukrainy po rozpoczęciu przez Federację Rosyjską pełnoskalowej wojny.

Osoby migranckie osiedlające się w Polsce początkowo wybierały duże miasta. W ostatnich latach, szczególnie na skutek napływu przymusowych migrantów z Ukrainy, obserwuje się ich bardziej równomierne rozmieszczenie w całym kraju. Zmiany w strukturze społecznej dotyczą już nie tylko aglomeracji, ale także mniejszych miejscowości i obszarów wiejskich.

Mimo wskazanych procesów nie udało się wypracować w Polsce całościowej polityki i strategii migracyjnej. Obowiązujące regulacje obejmują jedynie wybrane aspekty funkcjonowania osób migranckich, takie jak prawo pobytu, dostęp do rynku pracy, świadczeń socjalnych czy ochrona międzynarodowa.

Polityka integracji osób migranckich – od procesu *governance* do polityki publicznej

Każda polityka publiczna, niezależnie od obszaru i poziomu wdrażania, stanowi wynik złożonych procesów społecznych, gospodarczych i politycznych. Zazwyczaj jest odpowiedzią na zjawiska wymagające interwencji państwa. Jak zauważa James N. Rosenau, świat znalazł się w okresie wyjątkowej złożoności, w której ścierają się różnorodne siły: globalizacja i lokalizacja, centralizacja i decentralizacja, integracja i fragmentaryzacja (Rosenau, 2003, s. 223). W takich warunkach migracje oddziałujące na państwa przyjmujące mają wymiar przekraczający granice narodowe. Presja migracyjna może wynikać z nagłych wydarzeń, jak konflikty zbrojne (na przykład migranci z Ukrainy), działań politycznych (na przykład wojna hybrydowa reżimu Aleksandra Łukaszenki, skutkujące kryzysem humanitarnym spowodowane nieuregulowanymi migrantami na granicę polsko-białoruską) czy pogarszającej się sytuacji ekonomicznej (wysokie bezrobocie, niskie zarobki, wysokie koszty życia).

Mimo tych wyzwań Polska nie wypracowała dotąd całościowej polityki integracji migracyjnej. Działania podejmowane w odpowiedzi na migracje miały najczęściej charakter doraźny, częściowo wynikający z członkostwa w Unii Europejskiej (na przykład w zakresie ochrony granic i systemu wizowego). Najbardziej ustrukturyzowana była polityka wobec uchodźców, obejmująca między innymi indywidualne programy integracyjne (Pawlak, 2013). W ich wdrażanie zaangażowane były instytucje publiczne, głównie miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej.

Brak ramowej polityki migracyjnej sprawił, że integracja osób migranckich, zwłaszcza zarobkowych, była prowadzona głównie przez organizacje pozarządowe (Matusz-Protasiewicz i Kwieciński, 2020). Ich znaczenie wyraźnie wzrosło po kryzysie humanitarnym na granicy z Białorusią oraz po

wybuchu wojny w Ukrainie. W pierwszych tygodniach to właśnie organizacje społeczne i obywatelskie przejęły odpowiedzialność za zarządzanie napływem przymusowych migrantów.

W ostatnich latach kluczową rolę w obszarze integracji zaczęły odgrywać także samorządy, zwłaszcza w dużych miastach. W obliczu braku działań na szczeblu centralnym władze Gdańska, Wrocławia czy Krakowa rozpoczęły opracowywanie własnych polityk integracyjnych, odpowiadających na lokalne potrzeby i wzmacniających dialog ze społecznościami nowo przybyłych mieszkańców, często nieznających języka polskiego.

W odniesieniu do działań samorządów warto przywołać dwa pojęcia. Pierwsze to *transformation of governance*, które oznacza przesunięcie kompetencji między różnymi poziomami władzy, ale także między sektorem publicznym a prywatnym. Wyraźnie widać tu współpracę władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi. Oznacza to również transfer procesów politycznych, gospodarczych i społecznych poza struktury państwa (Kohler-Koch, 1996, s. 360; Sabel i Zeitlin, 2012, s. 10). Drugie pojęcie to *interactive governance*, odnoszące się do zarządzania przestrzeniami współpracy, na przykład w ramach sieci miast (EUROCITIES, Intercultural Cities) czy partnerstw finansowanych z Europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Chodzi nie tylko o wspólne cele i finansowanie, ale także o wymianę doświadczeń i kolektywne wpływanie na kształt polityki państwa.

Zarówno *governance*, jak i wielopoziomowe zarządzanie (*multi-level governance*, MLG) oraz sieciowanie polityczne pozwalają wpisać te działania w ramy polityk publicznych (Czaputowicz, 2018, s. 29). Ich rolą jest nie tylko wspieranie procesu tworzenia polityki (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym), lecz również aktywna realizacja i implementacja (Szarfenberg, 2013, s. 4).

W Polsce przez lata toczyła się dyskusja dotycząca polityki migracyjnej, prowadzona przez ekspertów i niektóre instytucje publiczne. Dopiero jednak w 2012 roku Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji wypracował pierwszy całościowy dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, który został przyjęty przez Radę Ministrów. Do jego wdrożenia jednak nie doszło, ponieważ w 2017 roku rząd Zjednoczonej

Prawicy dokument ten unieważnił, a w czerwcu 2019 roku zaproponował własne opracowanie, zatytułowane *Polityka migracyjna Polski*. Dokument ten nie został oparty na badaniach ani na danych statystycznych. Przygotowano go niedbale – zawierał błędy definicyjne, sprzeczności, stereotypy i wątpliwe założenia. Najbardziej istotna różnica między dokumentami z 2012 i 2019 roku dotyczyła rozumienia integracji: w 2019 roku wyraźnie odchodzono od modelu integracyjnego na rzecz modelu asymilacyjnego. Wprowadzono pojęcie „pełnej asymilacji”, rozumianej jako całkowite przyswojenie przez migrantów specyficznie i wąsko rozumianej polskiej kultury, w tym dominującej religii, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą wolności wyznania. Główna uwaga dokumentu z 2019 roku została skupiona na kwestiach bezpieczeństwa, ochronie granic i zabezpieczeniu Polski przed napływem migrantów. Sekurytyzacja migracji, widoczna w tym dokumencie, była skutkiem upolitycznienia tematu migracji, które rozpoczęło się w Polsce w trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku. Dokument nie został wdrożony, a liczba zarobkowych osób migranckich w Polsce nadal rosła – tendencja ta uległa wzmocnieniu po wybuchu wojny w Ukrainie.

Po objęciu władzy przez nowy rząd w grudniu 2023 roku rozpoczęto prace nad nową polityką migracyjną. Zadanie przygotowania dokumentu powierzono Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu podlegają kluczowe z punktu widzenia zarządzania migracjami instytucje: Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczna oraz wydziały spraw obywatelskich i cudzoziemców w urzędach wojewódzkich. Instytucje te zajmują się głównie legalizacją pobytu osób cudzoziemskich, są to bowiem kompetencje szczebla krajowego. Tworzenie całościowej polityki migracyjnej wymaga jednak współpracy również z innymi resortami – między innymi Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dostęp do rynku pracy, świadczenia socjalne), Ministerstwem Edukacji Narodowej oraz Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego (edukacja dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracyjnym, studia dla cudzoziemców).

Przygotowany w październiku 2024 roku dokument *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030* ma charakter bardzo ogólny i wymaga dalszych działań legislacyjnych, które umożliwią jego wdrożenie. Strategia obejmuje

Wiele migracji ma charakter długookresowy lub osiedleńczy, dlatego strategia integracyjna powinna być integralną częścią zarządzania tym procesem – tak aby przeciwdziałać skutkom niepożądanym, takim jak konflikty między osobami migranckimi a społeczeństwem przyjmującym, wykluczenie i marginalizacja grup migranckich czy powstawanie społeczeństw równoległych.

następujące obszary: dostęp do terytorium, dostęp do azylu (ochrona krajowa i międzynarodowa), warunki dostępu do rynku pracy, migracje edukacyjne, integrację, obywatelstwo, repatriację i kontakty z diasporą. Na potrzeby tego opracowania kluczowe znaczenie ma sposób definiowania integracji. Autorzy piszą: „Kluczem do osiągnięcia sukcesu w zakresie polityki imigracyjnej jest jej połączenie z polityką integracyjną. Paradigmat polityki integracyjnej zakłada, że cudzoziemcy dostosują się do norm i zasad społecznych obowiązujących i akceptowanych w społeczeństwie polskim. Polska prowadzi dwukierunkową, aktywną politykę integracyjną, a w przypadku łączenia rodzin także preintegracyjną. Jej celem jest unikanie konfliktów, które mogłyby negatywnie wpływać na poziom spójności społecznej” (*Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo...*, 2024, s. 4). Choć dokument deklaruje prowadzenie polityki integracyjnej, wiele zapisów odnosi się raczej do procesów asymilacyjnych. Podkreśla się w nim konieczność współpracy władz krajowych, regionalnych i lokalnych z organizacjami pozarządowymi, ale brak wskazania konkretnych źródeł finansowania oraz instytucji odpowiedzialnych za koordynację działań. Wymieniono jedynie plan utworzenia centrów integracji cudzoziemców w czterdziestu dziewięciu lokalizacjach.

Działania integracyjne zostały więc ujęte w przyjętym dokumencie strategicznym, ale ma on charakter ramowy i nie daje podstaw, aby uznać, że Polska w 2025 roku rzeczywiście wdraża politykę integracyjną.

Integracja – działania na poziomie lokalnym

W badaniach migracyjnych coraz większą uwagę poświęca się analizie tworzenia polityk migracyjnych i integracyjnych na poziomie lokalnym – szczególnie w dużych i średnich miastach. Już w 2012 roku Saskia Sassen zwracała uwagę na powstawanie sieci miast globalnych wspierających proces uczenia się przez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk (Sassen, 2012, s. 45). W Unii Europejskiej sieciowanie miast w ramach wielopoziomowego zarządzania zyskało nową dynamikę. Do najważniejszych dokumentów instytucji europejskich dotyczących tej kwestii należą: komunikat Komisji Europejskiej *Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE* (COM(2014)0490), rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9 września

2015 roku w sprawie miejskiego wymiaru polityk Unii Europejskiej, pakt amsterdamski ustanawiający program rozwoju miast w Unii Europejskiej (z 30 maja 2016 roku) oraz konkluzje Rady w sprawie agendy miejskiej dla Unii Europejskiej (z 24 czerwca 2016 roku).

Marek Bańczyk i Tomasz Archem podkreślają, że „miasto rozwija się, przyciąga kapitał, ludzi i idee z zewnątrz. Tu leży ich siła w ponowoczesnym świecie” (Bańczyk i Archem, 2018). To przyciąganie stało się szczególnie widoczne podczas kryzysu migracyjnego w 2015 roku. Przybywające do Europy osoby migranckie wybierały na miejsce pobytu duże miasta, licząc na większe możliwości znalezienia pracy i mieszkania. Taka sama tendencja była widoczna w 2022 roku, kiedy do Polski przybywały osoby uciekające przed wojną w Ukrainie – w pierwszej kolejności osiedlały się one w dużych miastach, gdzie istniały już sieci wsparcia tworzone przez wcześniejszych migrantów zarobkowych.

Zachodzące zmiany oraz coraz większe upolitycznienie procesu tworzenia polityki integracji osób migranckich na poziomie państw członkowskich sprawiły, że miasta przestały postrzegać swoją rolę wyłącznie jako wykonawców strategii krajowych. Zaczęły samodzielnie opracowywać lokalne strategie i polityki w tym obszarze. Wiele rozwiązań integracyjnych jest tworzonych na poziomie krajowym – dotyczą one na przykład przekraczania granicy, legalizacji pobytu czy dostępu do rynku pracy. Jednak ich wdrażanie oraz konsekwencje zawsze odnoszą się do poziomu lokalnego. Konfrontacja władz lokalnych z takimi problemami, jak koncentracja osób migranckich w określonych dzielnicach miast, wykluczenie społeczne, konflikty międzygrupowe czy trudności w adaptacji dzieci z doświadczeniem migracyjnym w szkołach, a także brak działań rządu, prowadzą do rosnącego zainteresowania tworzeniem lokalnych rozwiązań w zakresie zarządzania różnorodnością i interkulturowością (Alexander, 2023; Penninx i in., 2004; Vertovec, 2007).

W badaniach migracyjnych ten proces jest określany jako zwrot ku lokalności. Wpisuje się on w model wielopoziomowego zarządzania polityką integracji osób migranckich, w którym poziom lokalny – przez sieciowanie, wymianę dobrych praktyk i współpracę – pozostaje w relacji z poziomem transnarodowym (w wypadku Unii Europejskiej: europejskim). Pomijanie

aktorów krajowych wynika bezpośrednio z braku spójnej polityki integracyjnej na poziomie centralnym (Hooghe i Marks, 2001; Scholten, 2013; Zincone i Caponio, 2006). Kluczową kwestią pozostaje finansowanie: aktywizacja lokalnych podmiotów – zarówno publicznych, jak i prywatnych – takich jak organizacje pozarządowe, migranckie, wyznaniowe, związki zawodowe czy organizacje pracodawców, była możliwa dzięki wsparciu instytucji europejskich i dostępowi do środków, na przykład z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

Rozpoczęta na poziomie europejskim debata o zakresie i charakterze działań integracyjnych doprowadziła do wypracowania wspólnych definicji. W dokumencie *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów w Unii Europejskiej* podkreślono dwukierunkowość procesu integracji oraz potrzebę kierowania działań nie tylko do migrantów, lecz również do społeczeństwa przyjmującego. Definicja ta jest stosowana zarówno przez organizacje pozarządowe w Polsce, jak i przez władze lokalne tworzące własne polityki i strategie integracyjne.

Większość lokalnych strategii zarządzania migracjami powstała z inicjatywy organizacji pozarządowych i dzięki ich współpracy z samorządami, przede wszystkim w dużych miastach. Integracja odbywa się na wielu poziomach i w różnych obszarach: poziom prawny, zazwyczaj regulowany centralnie, obejmuje kwestie wjazdu, pobytu, naturalizacji, poziom społeczno-ekonomiczny, również tworzony głównie na poziomie krajowym, może być uzupełniany lokalnie (na przykład dostęp do edukacji, rynku pracy, świadczeń społecznych), poziom kulturowy, najbardziej elastyczny, kształtowany na różnych szczeblach, umożliwia dostosowanie działań do lokalnych potrzeb (dialog międzykulturowy, zarządzanie różnorodnością, wsparcie mniejszości).

Władze lokalne w Polsce wdrażają różne rozwiązania w obszarze zarządzania różnorodnością. Obejmują one: decyzję o przygotowaniu strategii lokalnej, przyjęty model włączania osób migranckich, określenie grup docelowych działań, zasięg terytorialny strategii, proces instytucjonalizacji (wyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację), określenie źródeł finansowania (stałych lub czasowych).

Współpraca i wymiana doświadczeń

W Polsce najwcześniejsze lokalne strategie zarządzania różnorodnością powstały w Gdańsku (*Model integracji imigrantów z 2016 roku*) i we Wrocławiu (*Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego na lata 2018–2022*). Oba dokumenty były skierowane do wszystkich mieszkańców z doświadczeniem migracyjnym, bez dzielenia ich na kategorie prawne czy określania długości pobytu. Działania przewidziano zarówno wobec osób indywidualnych, jak i wobec grup: uczniów, nauczycieli, studentów. Oba miasta wpisały się w model stosowany od lat w wielu miastach Europy Zachodniej, stawiający na równe traktowanie i wspólne działania. Skoncentrowano się na wymiarze kulturowym integracji, stawiając na edukację, dialog międzykulturowy i wzmacnianie kompetencji interkulturowych – zarówno w społeczności migranckiej, jak i wśród mieszkańców przyjmujących. Strategie powstawały w modelu partycypacyjnym, przy współpracy z organizacjami pozarządowymi mającymi doświadczenie w działaniach integracyjnych, na przykład w zakresie legalizacji pobytu, zatrudnienia czy nauki języka.

Władze Gdańska korzystały przy tym z doświadczeń sieci miast EUROCI-TIES już na etapie opracowywania dokumentu, Wrocław dołączył do Intercultural Cities podczas wdrażania strategii. Obie sieci działają na poziomie europejskim i wspierają wymianę dobrych praktyk oraz uczenie się między miastami. Warszawa, mimo że od lat jest największym ośrodkiem recepcyjnym w Polsce, do dziś nie opracowała własnej strategii. Jak wskazują Marta Pachocka i Dominik Wach (2022), działania w stolicy mają charakter rozproszony i są prowadzone przez niezależne podmioty, wyspecjalizowane w konkretnych obszarach, takich jak edukacja, kultura czy polityka społeczna. Ich formuła – oparta na projektach, konkursach i niestałym finansowaniu – nie pozwala na długofalowe działania i ewaluację rezultatów.

W 2017 roku dwanaście miast należących do Unii Metropolii Polskich (między innymi Gdańsk, Wrocław, Warszawa, Lublin, Kraków, Poznań) podpisało *Deklarację Prezydentów w sprawie współpracy miast z Unią Metropolii Polskich w obszarze migracji*. Dokument ten zapoczątkował proces wymiany doświadczeń i wspólnego wypracowywania strategii. Rok 2022 przyniósł przełomowe zmiany związane z rozmieszczeniem osób uchodźczych z Ukrainy również w mniejszych miejscowościach. Początkowo gminy zapewniały

podstawową pomoc (zakwaterowanie, wyżywienie, opiekę medyczną), z czasem podejmując działania integracyjne, szczególnie wobec dzieci. We Wrocławiu zorganizowano Samorządowy Okrągły Stół w Sprawie Uchodźców z Ukrainy – największą debatę integracyjną z udziałem ekspertów, organizacji pozarządowych, związków zawodowych, środowisk akademickich i biznesu. Rezultatem była *Biała Księga* z rekomendacjami legislacyjnymi. Niestety, strategia rządowa przyjęta w 2025 roku nie uwzględniła tych postulatów, koncentrując się głównie na bezpieczeństwie, ochronie granic i ograniczeniu dostępu do ochrony międzynarodowej.

Systemowe rozwiązania na poziomie krajowym potrzebne natychmiast

Polityki integracyjnej nie sposób analizować bez odniesienia do polityki migracyjnej. Określenie jej celów, grup docelowych, do których jest skierowana, a także krótko- i długookresowej perspektywy wpływa na zakres oraz kierunki działań integracyjnych. Migracje będą towarzyszyć nam nieustannie, są bowiem związane z sytuacją geopolityczną, konfliktami, kryzysami gospodarczymi, ze zmianami klimatycznymi i z wieloma innymi procesami. Ruchy migracyjne coraz częściej wywołują społeczne poczucie zagrożenia, a rosnące w siłę partie antyimigranckie oraz wspierane przez polityków nieformalne grupy ultranacjonalistyczne podsycają niechęć wobec przyjezdnych. W konsekwencji w społeczeństwach przyjmujących nasilają się oczekiwania wobec rządzących dotyczące ochrony granic, wzmacniania państw narodowych i zapewniania bezpieczeństwa.

Nie można jednak zapominać, że gospodarki państw europejskich – także Polski – są w wielu sektorach silnie zależne od pracowników migracyjnych. Znalezienie równowagi między zaspokajaniem potrzeb rynku pracy a przeciwdziałaniem nieuregulowanej migracji będzie w najbliższych latach jednym z kluczowych wyzwań. Wiele migracji ma charakter długookresowy lub osiedleńczy, dlatego strategia integracyjna powinna być integralną częścią zarządzania tym procesem – tak aby przeciwdziałać skutkom niepożądanym, takim jak konflikty między osobami migranckimi a społeczeństwem przyjmującym, wykluczenie i marginalizacja grup migranckich czy powstawanie społeczeństw równoległych.

W ostatnich latach kluczową rolę w obszarze integracji zaczęły odgrywać także samorzady, zwłaszcza w dużych miastach. W obliczu braku działań na szczeblu centralnym władze Gdańska, Wrocławia czy Krakowa rozpoczęły opracowywanie własnych polityk integracyjnych, odpowiadających na lokalne potrzeby i wzmacniających dialog ze społecznościami nowo przybyłych mieszkańców, często nieznających języka polskiego.

W Polsce nie wypracowano dotąd polityki integracyjnej na poziomie krajowym. Działania nie zostały oparte na jasno określonych celach, nie przygotowano rozwiązań legislacyjnych, nie wskazano instytucji odpowiedzialnych za koordynację ani źródeł finansowania. W takiej sytuacji niemożliwe jest opracowanie wskaźników do ewaluacji, a co za tym idzie – ocena rezultatów podejmowanych działań.

Inicjatywy realizowane przez samorządy i organizacje pozarządowe mają charakter cząstkowy, rozproszony i doraźny. Największym wyzwaniem dla tych działań jest brak stabilnego, długofalowego finansowania, które obecnie opiera się głównie na środkach zewnętrznych, szczególnie funduszach europejskich. Przy rosnącej dynamice migracji i przekształcaniu się ich charakteru z czasowych w osiedleńcze brak przemyślanej, skoordynowanej polityki integracyjnej będzie pociągać za sobą poważne konsekwencje.

Na poziomie krajowym aktywność w modelu wielopoziomowego zarządzania polityką integracyjną pozostaje ograniczona. Dużo większą rolę odgrywają poziomy regionalny i lokalny, które – w obliczu rosnącej liczby osób migranckich, zarówno zarobkowych, jak i przymusowych – podejmują próby reagowania na aktualne wyzwania. W działaniach władz lokalnych widać wyraźnie współpracę wielu podmiotów oraz tworzenie strategii integracyjnych, często opartych na współpracy transnarodowej, głównie w ramach miast partnerskich lub sieci miast.

Wszystkie te doświadczenia prowadzą do wniosku, że polityka integracyjna – zgodnie z zapisami przyjętego w 2025 roku dokumentu strategicznego – powinna mieć charakter międzysektorowy, ponieważ obejmuje wiele powiązanych obszarów, które wspólnie tworzą ekosystem integracyjny.

Bibliografia

- Alexander, M. (2023). *Cities and Migration. Governing Diversity in Urban Contexts*. Routledge.
- Bańczyk, M. i Archem, T. (2018). Miasto – przestrzeń przyciągania. W: T. Archem, M. Bańczyk (red.), *Miasto i migracje. Wyzwania integracyjne*. Uniwersytet Śląski.
- Brissette, I., Cohen, S. i Seeman, T. E. (2000). Measuring Social Integration and Social Networks. In S. Cohen, L. Underwood i B. Gottlieb (red.), *Social Support Measurement and Intervention*. Oxford Press.

- Czaputowicz, J. (2018). *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Góralaska, M. (2025). *Nie tylko imigranci. Polscy Romowie ofiarami ksenofobicznej kampanii*. Pobrano 19 kwietnia 2025 z <https://oko.press/niechec-migranci-polscy-romowie-dostaja-rykoszetem>.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Kohler-Koch, B. (1996). Catching Up With Change: The Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 3(3), 359–380.
- Krasnowolski, A. (2014). *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowanie tematyczne Kancelarii Senatu RP*. Senat Rzeczypospolitej Polskiej.
- Matusz-Protasiewicz, P. i Kwieciński, M. (red.). (2020). *Polska polityka migracyjna a sytuacja uchodźców*. Instytut Spraw Publicznych.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. (2024). *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*.
- Pachocka, M. i Wach, D. (2022). Polityka migracyjna i integracyjna w Warszawie. W: P. Kaźmierkiewicz (red.), *Miasto i migracje. Strategie lokalne wobec migracji*. Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Pawlak, M. (2013). *Integracja uchodźców w Polsce*. Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M. i Vertovec, S. (2004). *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Ashgate.
- Rosenau, J. N. (2003). Dziwne wielobiegunowości naszego czasu. W: A. D. Rotfeld (red.), *Świat wobec dylematów bezpieczeństwa*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Sabel, C. F. i Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. W: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Sassen, S. (2012). *Miasto globalne. Nowy podział przestrzeni w XXI wieku*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Scholten, P. (2013). Agenda Dynamics and the Multi-Level Governance of Intractable Policy Controversies: The Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217–236.
- Szarfenberg, R. (2013). Polityka publiczna jako dziedzina badawcza i przedmiot nauczania. *Zarządzanie Publiczne*, 2(22), 3–20.
- Vertovec, S. (2007). Super-Diversity and Its Implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024–1054.
- Zincone, G. i Caponio, T. (2006). The Multilevel Governance of Migration. W: R. Penninx, M. Berger i K. Kraal (red.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe*. Amsterdam University Press.

Olga Napiontek

Fundacja Civis Polonus

Polityka publiczna na rzecz edukacji

Wśród prawodawców, osób zaangażowanych społecznie, a także badaczy efektywności procesów edukacyjnych panuje zgoda: dobra edukacja wymaga współdziałania. Krajowe i lokalne polityki edukacyjne przynoszą lepsze rezultaty, gdy uwzględniają wartości, potrzeby i pomysły wszystkich kluczowych środowisk. W edukacji są to nie tylko osoby nauczycielskie i ich związki zawodowe, lecz przede wszystkim dzieci i młodzież oraz ich rodzice. Polityka edukacyjna jest tworzona dla całego społeczeństwa, dlatego jej cele, formy i treści muszą odpowiadać nie tylko na oczekiwania środowiska szkolnego, ale także szerszej grupy obywateli. Wystarczy wspomnieć choćby osoby reprezentujące rynek pracy czy organizacje społeczne, dla których efekty kształcenia będą miały kluczowe znaczenie.

Historia reform edukacyjnych – na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym – pokazuje wyraźnie, że brak uspołecznienia tych procesów utrudnia wdrażanie nawet najbardziej sensownych zmian. Jeśli nie zostaną one zaakceptowane społecznie, propozycje środowiska eksperckiego często pozostają na papierze. Przykładem może być wycofanie się z reformy obniżającej wiek rozpoczynania nauki szkolnej do sześciu lat czy ograniczenie stosowania ocen opisowych w klasach I–III. Także na poziomie poszczególnych szkół dopiero zrozumienie i akceptacja ze strony społeczności lokalnej dają szansę na skuteczne wprowadzenie działań wychowawczych czy edukacyjnych.

Edukacja dotyczy całej wspólnoty lokalnej

Prawo dostrzega potrzebę projektowania lokalnych polityk edukacyjnych w modelu partycypacyjnym – z udziałem różnych grup interesariuszy. Każda jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) może powołać radę oświatową o charakterze doradczo-konsultacyjnym (art. 72 Prawa oświatowego – zob. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016...). Rada taka może wspierać budowanie społecznego porozumienia wokół priorytetów edukacyjnych, wartości związanych z edukacją oraz sposobów, w jakie lokalna polityka edukacyjna wpływa na rozwój wspólnoty i dobrostan jej mieszkańców.

O tym, kto zasiada w radzie oświatowej, decyduje organ stanowiący samorządu – co oznacza, że każda wspólnota lokalna może samodzielnie określić, kogo uznaje za kluczowego partnera w tworzeniu polityki edukacyjnej. Oprócz przedstawicieli szkół do rady mogą być włączeni pracodawcy – ich wiedza na temat oczekiwanych kompetencji obecnych i przyszłych pracowników jest nieoceniona. Warto zaprosić także osoby związane z lokalnymi instytucjami, takimi jak biblioteki, domy kultury czy ośrodki sportowe. Ich udział sprzyja lepszej współpracy i wykorzystaniu dostępnych zasobów nie tylko na rzecz dzieci i młodzieży, lecz również dorosłych mieszkańców. Rada oświatowa może ponadto uwzględniać mniej oczywiste podmioty, na przykład przedstawicieli służby zdrowia, co pozwala lepiej projektować działania w obszarze edukacji zdrowotnej.

Dobrym przykładem takiego szerokiego podejścia jest Rada Oświatowa Powiatu Łębskiego. W jej skład wchodzi między innymi starosta, osoby z komisji edukacji, kultury, sportu i turystyki rady powiatu, naczelnik wydziału edukacji, osoby zarządzające szkołami powiatowymi, przedstawiciele uniwersytetów trzeciego wieku oraz towarzystw oświatowych. Rada obejmuje także reprezentację gmin z powiatu łębskiego, związków zawodowych, organizacji pracodawców i przedsiębiorców oraz powiatowego urzędu pracy. W radach uczestniczą również osoby z organizacji społecznych lub środowisk akademickich (Mazowieckie Samorządowe Centrum Doskonalenia Nauczycieli, 2023; Sześcińo, 2021).

Szkoły mogą pełnić funkcję lokalnych ośrodków integrujących różnych partnerów i wspólnie tworzących wszechstronną ofertę dla dzieci, dorosłych i całej wspólnoty.

Zakres kompetencji rady określony w ustawie pozwala nie tylko lepiej rozumieć potrzeby dzieci i młodzieży, ale także podejmować działania dotyczące uczenia się przez całe życie, budowania relacji w szkole czy wykorzystania lokalnych zasobów edukacyjnych. Dobrze funkcjonująca rada oświatowa może pomóc w osiągnięciu porozumienia w sprawach trudnych, na przykład dotyczących planowania sieci szkół. Jej uprawnienie do opiniowania zmian w tym zakresie sprzyja ograniczaniu konfliktów społecznych i szukaniu rozwiązań korzystnych dla całej wspólnoty (Suchecka, 2025).

Szkoła jako wspólnota

W większości samorządów lokalnych, wobec braku rad oświatowych, lokalna polityka edukacyjna realnie jest kształtowana na poziomie samych szkół. Szkoły są zobligowane do realizacji krajowej polityki edukacyjnej zgodnie z obowiązującym prawodawstwem, szczególnie jeśli chodzi o treści nauczania wynikające z rozporządzenia o podstawie programowej (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017...). Dysponują jednak autonomią w kluczowych dla jakości edukacji obszarach, takich jak relacje nauczycieli z uczniami, metody nauczania i oceniania, innowacje edukacyjne, działalność pozalekcyjna czy sposób wykorzystywania infrastruktury w trakcie lekcji i poza nimi.

Politykę oświatową w szkole można prowadzić, integrując całą społeczność wokół wspólnych celów i działań. Prawo określa szkołę jako wspólnotę nauczycieli, uczniów i rodziców. Każda z tych grup ma zagwarantowaną reprezentację, a jest możliwe także wspólne podejmowanie decyzji w sprawach szkolnych, jeżeli powołana zostanie rada szkoły. Także zarządzanie szkołą jest pomyślane w duchu partycypacyjnym – zgodnie z ustawą „dyrektor szkoły lub placówki w wykonywaniu swoich zadań współpracuje z radą szkoły lub placówki, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim” (art. 68 Prawa oświatowego).

Rada szkoły to najbardziej integrujący mechanizm zarządzania, jaki oferuje Prawo oświatowe, jednak jej powołanie nie jest obowiązkowe. Decyzja w tej sprawie należy do dyrektora, który może powołać radę z własnej inicjatywy albo na wniosek rady rodziców, a w szkołach ponadpodstawowych – również na wniosek samorządu uczniowskiego. Ustawowo określony skład

radę zapewnia równowagę trzech grup interesariuszy: nauczycieli, uczniów i rodziców. Każda z grup wybiera swoich przedstawicieli w niezależnych wyborach. Do ważnych kompetencji rady należy uchwalanie statutu szkoły, opiniowanie planu finansowego i planu pracy szkoły, a także kierowanie do nadzoru pedagogicznego wniosków o ocenę działalności szkoły lub pracy nauczycieli – co stanowi istotny instrument monitorujący. Rada może również formułować opinie we wszystkich sprawach dotyczących szkoły.

Obowiązkowe organy uczestniczące w zarządzaniu szkołą to rady rodziców i samorządy uczniowskie. Rada rodziców działa niezależnie od dyrekcji i rady pedagogicznej, a reprezentuje wszystkich rodziców uczniów danej szkoły. Jej kompetencje umożliwiają aktywny udział w sprawach wychowawczych i edukacyjnych, między innymi przez uchwalanie – w porozumieniu z radą pedagogiczną – programu wychowawczo-profilaktycznego, opiniowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności nauczania lub wychowania, a także wyrażanie opinii o działalności stowarzyszeń i organizacji działających w szkole. Rada opiniuje również projekt planu finansowego szkoły. Jej przedstawiciele uczestniczą w komisjach konkursowych wybierających dyrektora. W praktyce jednak jednym z najistotniejszych uprawnień rady rodziców pozostaje możliwość gromadzenia funduszy z dobrowolnych składek oraz innych źródeł.

Zgodnie z przepisami rada rodziców może występować do dyrekcji, innych organów szkoły i organu prowadzącego z wnioskami oraz opiniami we wszystkich sprawach dotyczących szkoły. Jej rolą jest więc nie tylko wspieranie działań szkoły, lecz również aktywne uczestnictwo w refleksji nad najważniejszymi wyzwaniami społeczności szkolnej i współpraca z władzami lokalnymi (art. 84 Prawa oświatowego).

Udział uczniów w codziennym współtworzeniu życia szkoły umożliwia samorząd uczniowski. Prawo oświatowe gwarantuje samorządność każdemu uczniowi, niezależnie od wieku i poziomu edukacyjnego – również uczniowie klas I–III powinni być włączani do rozmów o funkcjonowaniu szkoły. Uprawnienie to jest przejawem uznania dla wagi partycypacji dzieci i młodych ludzi w życiu publicznym (por. Brzozowska-Brywczyńska, 2013).

Najważniejszy przepis dotyczący samorządności mówi, że „samorząd może przedstawiać radzie szkoły lub placówki, radzie pedagogicznej oraz dyrektorowi wnioski i opinie we wszystkich sprawach szkoły lub placówki” (art. 85 Prawa oświatowego). Oznacza to, że uczniowie mają prawo wyrażać opinie o funkcjonowaniu szkoły oraz składać propozycje zmian. Mogą mieć wpływ na organizację codziennego życia szkoły – od spraw związanych z posiłkami na stołówce, zaopatrzeniem sklepiku szkolnego czy spędzaniem przerw, po wyposażenie świetlicy, regulaminy szatni, boiska i sali gimnastycznej, a także tematykę szkolnych wydarzeń. Mają też prawo współdecydować o estetyce przestrzeni szkolnej. Jeśli wygląd budynku i jego otoczenia odpowiada potrzebom i wrażliwości dzieci, łatwiej o poczucie, że szkoła jest ich miejscem, a nie jedynie przestrzenią dorosłych.

Uwzględnianie głosu dzieci i młodzieży może pozytywnie wpływać na jakość procesu dydaktycznego, wybór metod pracy, planowanie wycieczek edukacyjnych czy dobór partnerów do współpracy. Szczególną wagę przywiązuje się do możliwości opiniowania zasad oceniania – uczniowie mogą nie tylko zabierać głos w tej sprawie, lecz również sygnalizować, w jakiej mierze dany system wspiera ich w zdobywaniu wiedzy i rozwijaniu umiejętności.

Skoro prawo umożliwia uczniom składanie opinii i wniosków, obowiązkiem dorosłych – dyrekcji, nauczycieli i opiekunów samorządu – jest stworzenie realnych okazji do zabierania głosu. Wypełnienie zapisów ustawy oznacza w praktyce wpisanie do programu szkoły metod umożliwiających uczniom wyrażanie opinii, takich jak zbieranie głosów w każdej klasie, regularne spotkania przedstawicieli samorządu z dyrekcją, spacery konsultacyjne czy referenda (Napiontek i Sienkiewicz, 2024).

Wykorzystywanie możliwości integracji wokół edukacji

Zarówno w zapisach, jak i w duchu Prawa oświatowego jest widoczne przekonanie, że szkoły będą działały skuteczniej, jeśli głos rodziców, dzieci i – szerzej – społeczności lokalnej zostanie wysłuchany przez osoby odpowiedzialne za zarządzanie szkołą i lokalną oświatą. Prawo oświatowe zapewnia realne możliwości i znaczną autonomię co do form włączania mieszkańców do współtworzenia polityki edukacyjnej na poziomie lokalnym i szkolnym.

Polityka edukacyjna jest tworzona dla całego społeczeństwa, dlatego jej cele, formy i treści muszą odpowiadać nie tylko na oczekiwania środowiska szkolnego, ale także szerszej grupy obywateli.

Póki co jednak – z pewnymi wyjątkami – społeczności lokalne i szkolne tej szansy nie wykorzystują.

Rady szkół pozostają zjawiskiem marginalnym, działają bowiem obecnie jedynie w kilku procentach placówek, co pokazuje opór przed rzeczywistą integracją wszystkich grup szkolnych i wspólnym kierowaniem szkołą. Również rady rodziców i samorzady uczniowskie są w niewielu szkołach realnie włączane we współtworzenie szkolnej codzienności.

Samorządność uczniowska ma często charakter fasadowy (Sadura i Cwalińska, 2023), co potwierdzają między innymi dane mówiące, że tylko połowa uczniów bierze udział w wyborach do samorządu uczniowskiego (*Młodzież 2021...*, 2022). Nawet gdy uczniowie są zapraszani do aktywności, najczęściej dotyczą one wydarzeń rozrywkowych lub charytatywnych. Można odnieść wrażenie, że kultura szkoły wciąż opiera się na przekonaniu, że „dzieci i ryby głosu nie mają”. W konsekwencji najważniejsza grupa nie współtworzy polityki edukacyjnej, co z kolei obniża jej skuteczność – brak zaangażowania osłabia poczucie odpowiedzialności za własną edukację i życie szkolnej wspólnoty.

Rady rodziców z kolei koncentrują się głównie na pozyskiwaniu środków finansowych – dobrowolnych składek lub wsparcia rzeczowego – które często służą do „łatania dziur” w budżetach szkół. Docenianym przez szkoły przejawem zaangażowania rodziców jest również udział w organizacji wydarzeń, takich jak festyny. Rzadziej dopuszcza się rodziców do współdecydowania w sprawach kluczowych dla procesów dydaktycznych, wychowawczych i relacyjnych. Nawet ustawowe zapisy o inicjatywnej roli rodziców w tworzeniu programu profilaktycznego bywają martwe – zazwyczaj to nauczyciele przekazują rodzicom dokument do pilnej konsultacji i zatwierdzenia. Mimo dostępnych opracowań na temat współpracy z rodzicami w szkołach wciąż brakuje uważności i systematycznego planu, który pozwalałby na wykorzystanie ich wiedzy, doświadczenia i gotowości do działania. Takie ograniczanie roli rodziców zmniejsza potencjał edukacyjny i wychowawczy szkoły i stoi w sprzeczności z badaniami potwierdzającymi, że ich zaangażowanie może przynosić wymierne korzyści. Zgodnie z wynikami badań Anne T. Henderson i Nancy Berla aktywna obecność rodziców w edukacji dzieci wspiera nie tylko uczniów, ale także całą szkołę i jej otoczenie (Henderson i Mapp, 2002).

Trudność w integracji społeczności wokół lokalnej polityki edukacyjnej wiąże się z tendencjami widocznymi również w innych obszarach życia publicznego – niechęcią do uspołeczniania procesów i instytucji, przekonaniem, że partycypacja oznacza koszt, wydłuża czas podejmowania decyzji i generuje konflikty. W rezultacie społeczne uczestnictwo bywa postrzegane jako zagrożenie dla efektywności.

W wypadku edukacji często można odnieść wrażenie, że dyrektorzy i nauczyciele chronią swoją eksperckość, nie dopuszczając rodziców i uczniów do procesów zarządzania szkołą ani do projektowania działań wychowawczych i edukacyjnych. Lokalne władze z kolei niejako automatycznie uznają tę eksperckość i nie tylko jej nie kwestionują, lecz również nie motywują szkół do wpisywania się w szersze zakrojone działania na rzecz wspólnotowego rozwoju.

Dobra szkoła jako czynnik rozwoju

Władze lokalne są zazwyczaj mało aktywne w tworzeniu lokalnej polityki edukacyjnej – często pozostawiają to zadanie szkołom, traktując je jedynie jako wykonawców przepisów prawa krajowego. Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli z 2015 roku: „40% badanych samorządów nie ma wizji rozwoju oświaty, co zwiększa ryzyko, że jednostki te będą koncentrować się głównie na rozwiązywaniu bieżących problemów kosztem działań strategicznych, związanych z dostosowaniem oferty kształcenia do potrzeb lokalnej społeczności” (Stokowska, 2021). Obecnie gminy i powiaty nie mają obowiązku tworzenia strategii rozwoju edukacji. W konsekwencji trudno mówić o efektywnym planowaniu budżetu czy racjonalnych inwestycjach edukacyjnych, które przynosiłyby rzeczywiste korzyści lokalnym wspólnotom – mamy raczej do czynienia z administrowaniem edukacją.

Barierą w tworzeniu ambitnych polityk edukacyjnych – zarówno lokalnych, jak i centralnych – jest prawdopodobnie niedostrzeganie ich prorozwojowego znaczenia. Edukacja bywa postrzegana jako koszt, a nie inwestycja w rozwój. Młodzi mieszkańcy – dzieci i młodzież – to grupa, która z perspektywy sektora publicznego wymaga nakładów (na edukację, zdrowie, wsparcie rodziny), ale nie generuje dochodów, ponieważ nie płaci podatków (Kula i Kopańska, 2021).

Tymczasem warto tworzyć uspołecznione strategie polityki edukacyjnej, które dostrzegają potencjał lokalnych zasobów i odpowiadają na potrzeby wspólnot. Szczególnie w obliczu wyzwań demograficznych należy dostrzegać, jak dalece odpowiedzialnie prowadzona polityka edukacyjna może wzmacniać szanse rozwojowe lokalnych społeczności.

Dobra szkoła jako czynnik przyciągający nowych mieszkańców

Sytuacja demograficzna sprawia, że samorządy muszą konkurować o młode rodziny. Jakość publicznej edukacji może być ważnym argumentem przy wyborze miejsca zamieszkania. Już dziś obserwujemy migrację rodzin do gmin ościennych ze względu na funkcjonowanie przyjaznych szkół i przedszkoli. Rodzice cenią dobrą infrastrukturę, atmosferę w szkole, efektywność nauczania, ofertę zajęć pozalekcyjnych oraz system opieki nad dziećmi. Istotne jest dla nich także partnerskie podejście i realne włączanie ich głosu w tworzenie codzienności szkolnej. W duchu współodpowiedzialności całej wspólnoty lokalnej za edukację i wychowanie dzieci działają między innymi szkoły stowarzyszeniowe oraz placówki wpisujące się w nurt „budzącej się szkoły” (Tołwińska-Królikowska, 2015).

Szkoła jako centrum społeczności wzmacniające potencjał mieszkańców

Niż demograficzny może być okazją do tego, by wreszcie zacząć postrzegać szkołę jako instytucję służącą całej społeczności – dzieciom, młodzieży, osobom aktywnym zawodowo i seniorom – a nie tylko jako miejsce realizacji obowiązku szkolnego. Szkolna infrastruktura, będąca własnością wspólnoty lokalnej, może być intensywnie wykorzystywana w celach zarówno edukacyjnych, jak i integracyjnych. Może służyć organizacjom społecznym, przedsiębiorcom, nieformalnym grupom mieszkańców jako przestrzeń współpracy i działań społecznych.

Szkoły mogą pełnić funkcję lokalnych ośrodków – „hubów” – integrujących różnych partnerów i wspólnie tworzących wszechstronną ofertę edukacyjną, kulturalną i społeczną. Taki model rozwijano w Polsce pod szyldem

**Warto tworzyć uspołecznione
strategie polityki edukacyjnej,
które dostrzegają potencjał
lokalnych zasobów i odpowiadają
na potrzeby wspólnot.**

LOWE, czyli lokalnych ośrodków wiedzy i edukacji (lowe.edu.pl). To nowoczesna forma edukacji dorosłych, prowadzona przy szkołach, której celem jest rozwijanie kompetencji podstawowych wspierających rozwój osobisty i lokalnej wspólnoty. Ośrodki takie to krok ku nowej roli szkoły jako instytucji aktywizującej dorosłych i społeczność lokalną na rzecz uczenia się przez całe życie, szczególnie na obszarach defaworyzowanych i oddalonych od większych ośrodków miejskich. Pierwsze lokalne ośrodki wiedzy i edukacji powstały w latach 2017–2020 w ramach dwóch pilotażowych edycji programu grantowego Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Pozytywne doświadczenie szkolne jako przeciwdziałanie wyprowadzkom

Jakość doświadczeń szkolnych uczniów zależy w niewielkim stopniu od centralnych regulacji, a w znacznie większym – od atmosfery, relacji, kultury szkoły, a więc od tego, czy uczniowie czują się bezpiecznie, są zauważani, czy dostrzega się ich potencjał i wspiera się ich rozwój. Innymi słowy – od tego, czy po prostu lubią swoją szkołę.

Na spotkaniach młodzi ludzie zapytani o oczekiwane zmiany w edukacji odpowiadają: „mniej presji”, „żeby nauczyciele byli mili” – jak podczas Szczytu Edukacyjnego 27 stycznia 2023 roku w Centrum Nauki Kopernik w Warszawie (sosdlaedukacji.pl). To ważne wyzwanie dla lokalnej polityki edukacyjnej: propagowanie demokratycznej kultury szkoły, w której głos uczniów się liczy i ma realny wpływ na jakość codziennego życia szkolnego.

Szkoła jest najważniejszą lokalną instytucją, z którą styka się młode pokolenie. Sposób jej doświadczania wpływa na postrzeganie całej wspólnoty. Jeżeli szkoła jest przez uczniów przeżywana jako miejsce opresyjne, nudne, niedające przestrzeni do rozwoju i nieprzestrzegające ich praw, może to być czynnik zniechęcający młodych ludzi do pozostania w rodzinnych stronach. Oczywiście decyzje o migracji mają złożone podłoże – związane z rynkiem pracy, kulturą, dostępem do usług – jednak doświadczenie szkolne pozostaje jednym z istotnych elementów.

Warto przywołać lokalne inicjatywy wzmacniające sprawczość uczniów, takie jak warszawski program „Samorządy mają moc” (dzialam.um.warszawa.pl) czy fundusze samorządów uczniowskich w Poznaniu i Obornikach.

Polityka edukacyjna się liczy

W obecnej sytuacji – zarówno lokalnej, jak i ogólnopolskiej – nie można dopuścić, by niż demograficzny i mniejsza liczba uczniów stały się pretekstem do cięcia kosztów i marginalizowania polityki edukacyjnej. Przeciwnie – należy podkreślać, że podstawową rolą edukacji jest przygotowanie kompetentnych, odpornych młodych ludzi. W obliczu obecnych wyzwań to właśnie oni będą musieli dźwigać większy ciężar odpowiedzialności za przyszłość społeczną i gospodarczą niż wcześniejsze pokolenia.

Jeśli prorozwojowy potencjał polityki edukacyjnej zostanie rzeczywiście dostrzeżony, stanie się ona skuteczniejsza, bardziej adekwatna i lepiej przygotowana do budowania odporności społecznej. Warunkiem jest jednak projektowanie, wdrażanie i monitorowanie tej polityki z udziałem szerokiego grona interesariuszy.

Prawo umożliwiający włączanie i integrację w polityce edukacyjnej już istnieje – tworzy ramy i pozostawia dużą autonomię, by każda wspólnota lokalna mogła wypracować własny szczegółowy model angażowania mieszkańców w sprawy edukacyjne. Kluczowa pozostaje jednak świadomość i wola polityczna władz lokalnych. Nie ma przeszkód, by wykorzystywać dostępne narzędzia – od rad oświatowych przez wspieranie powoływania rad szkół aż po wzmacnianie głosu samorządów uczniowskich i konstruktywnego zaangażowania rodziców.

Bibliografia

- Brzozowska-Brywczyńska, M. (2013). (Poza) artykuł 12: partycypacja dzieci i młodzieży w świetle Konwencji o Prawach Dziecka oraz wybranych ujęć teoretycznych. W: A. Kordasiewicz i P. Sadura (red.), *Edukacja obywatelska w działaniu*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Cwalina, M. i Sadura, P. (2023). *Szkolna autokracja. Raport z badań praktyk edukacji obywatelskiej i demokracji szkolnej w szkołach branżowych pierwszego stopnia w województwie warmińsko-mazurskim*. Pobrano 11 marca 2025 z <https://www.civispolonus.org.pl>.

- Henderson, A. T. & Mapp, K. L. (2002). *A New Wave of Evidence: The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement*. Pobrano 10 marca 2025 z <https://sedl.org/connections/resources/evidence.pdf>.
- Kula, G. i Kopańska, A. (2021). *Wpływ ubytku młodych mieszkańców na finanse gmin i miast na prawach powiatu*. Pobrano 10 marca 2025 z <https://www.civispolonus.org.pl>.
- Mazowieckie Samorządowe Centrum Doskonalenia Nauczycieli. (2023, 8 września). *Działania Mazowieckiej Rady Oświatowej*. Pobrano 11 marca 2025 z <https://mscdn.pl/dzialania-mazowieckiej-rady-oswiatowej/>.
- Młodzież 2021* (2022). Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Napiontek, O. i Sienkiewicz, P. (2024). *Model działania samorządów uczniowskich w szkołach branżowych*. Pobrano 11 marca 2025 z <https://www.civispolonus.org.pl>.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 356)
- Stokowska, A. (2021). *Wyzwania w edukacji, które warto rozwiązywać w modelu partycypacyjnym włączającym młodzież*. Pobrano 10 marca 2025 z <https://www.civispolonus.org.pl>.
- Suchecka, J. (2025, 17 marca). Szkoła w kawałkach. Wróć gimnazja?. *Gazeta Wyborcza*.
- Sześciłło, D. (2021). *Jak się samorządzić w edukacji? Narzędzia dla samorządów, szkół, rodziców i uczniów*. Pobrano 11 marca 2025 z <https://sosdlaedukacji.pl/jak-sie-samorzadzic-w-edukacji-narzedzia-dla-samorzadow-szkol-rodzicow-i-uczniow>.
- Tołwińska-Królikowska, E. (red.). (2015). *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*. Ośrodek Rozwoju Edukacji. Pobrano 10 marca 2025 z <http://www.budzaciaszkoła.pl/misja-budzacej-sie-szkoly/>.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737, 854, 1562, 1635, 1933).
- Urząd Miasta Poznania. *Fundusz Samorządów Uczniowskich – rusza nabór wniosków*. Pobrano 10 marca 2025 z <https://www.poznan.pl/mim/info/news/fundusz-samorzadow-uczniowskich-rusza-nabor-wnioskow,220314.html>.
- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. *Samorzady mają moc*. Pobrano 10 marca 2025 z <https://dzialam.um.warszawa.pl/samorzady-maja-moc>.
- ZespółSOSdlaEdukacji. *Szczyt edukacyjny – podsumowanie debaty obywatelskiej, rozwiązania i rekomendacje*. Pobrano 10 marca 2025 z <https://sosdlaedukacji.pl/szczyt-edukacyjny-podsumowanie-debaty-obywatelskiej-rozwiazania-i-rekomendacje/>

Marcjanna Nózka

Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

ORCID: 0000-0003-2637-760X

Polityka publiczna na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Spółeczeństwo obywatelskie tworzą podmioty prywatne – organizacje pozarządowe, lokalne wspólnoty i poszczególni obywatele – a także ich działania ukierunkowane na sprawy publiczne (szerzej – por. Wygnański, 2019, s. 5 i nn.). Dla zrozumienia znaczenia fenomenu społeczeństwa obywatelskiego warto przypomnieć, że w okresie transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku społeczeństwo obywatelskie odegrało istotną rolę w odbudowie zniszczonej przez system komunistyczny sfery publicznej. Obok rozwoju wolnego rynku i demokracji parlamentarnej stanowiło ono trzeci filar przemian ustrojowych (por. Podemski, 2014). Także współcześnie, w warunkach politycznej polaryzacji i osłabienia instytucji demokratycznych, rośnie potrzeba obywatelskiego zaangażowania. Może ono stanowić odpowiedź na narastające podziały społeczne, erozję solidarności i na wyzwania wynikające z pluralizmu postaw i poglądów (por. Sałustowicz, 2024).

To, co się dzieje w sferze polityki, na różne sposoby mobilizowało i mobilizuje społeczeństwo obywatelskie. Z jednej strony za sprawą ustaw, rządowych i samorządowych programów oraz publicznego finansowania, z drugiej – rodzaju odpowiedzi władzy na społeczne problemy i kryzysy (między innymi militarny, uchodźczy, epidemiologiczny, klimatyczny, konstytucyjny), jej nieskuteczne i (lub) niedemokratyczne działania. Wszystko

to wywołuje reakcję i nierzadko prowadzi do eksplozji nowych form obywatelskiej aktywności (zob. Piotrowski i Muszel, 2020; *Kondycja organizacji pozarządowych*, 2024). W rezultacie obserwujemy różnorodne przejawy zaangażowania społecznego, choć nie jest ono powszechne – na początku 2022 roku deklarowało je 40 procent Polek i Polaków (Raport CBOS, 2022).

Równocześnie wiele inicjatyw oddolnych pozostaje codzienną rutyną lub jest podejmowanych spontanicznie – obejmują one pomoc sąsiedzką, troskę o przestrzeń wspólną, udział w lokalnych wyborach czy budżecie obywatelskim. W 2022 roku działało w Polsce 115,5 tysiąca zarejestrowanych organizacji pozarządowych, zrzeszających 8,3 miliona członków (Raport GUS, 2024), z czego mniej więcej połowa prowadziła stałą działalność (Szpak, 2023).

Zaangażowanie społeczne może wynikać z różnych motywacji i prowadzić do działań wspieranych lub pomijanych przez system instytucjonalny – zarówno rządowy, jak i samorządowy. Celem niniejszego rozdziału jest analiza krajowych programów na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy wsparcia społecznej i kulturowej integracji, a także przybliżenie przykładów lokalnych działań w tym zakresie. Opierając się na tych analizach, przedstawiono dwa ogólne rozumienia integracji obecne w dokumentach rządowych, a także potencjały i ograniczenia proponowanych w nich rozwiązań, w tym pominięcia, które warto poddać refleksji. Uwzględniając wielość źródeł i tematykę opracowania, a także bazując na wstępnej selekcji dokumentów – kierując się zasadą różnorodnego rozumienia integracji i ich egzemplifikacji – omówiono siedem z jedenastu rządowych programów wsparcia rozwoju obywatelskiego opublikowanych na stronie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (Programy Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2025) oraz program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczący integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce (*Rada Ministrów...*, 2020). Podkreślono również znaczenie działań podejmowanych przez samorządy, mieszkańców i organizacje społeczne.

Integracja społeczna – spoiwo i cel działań społeczeństwa obywatelskiego

Trwanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego leżą w interesie obywateli, jak również władz samorządowych i krajowych. Utrzymując autonomię, uzupełnia i równoważy ono to, co publiczne i prywatne, pełniąc funkcję kontrolną wobec organów władzy, dostarczając usług deficytowych na otwartym rynku i jednocząc obywateli wokół spraw ważnych dla dobra wspólnoty.

Kluczową rolę w pobudzaniu tego rodzaju aktywności odgrywają między innymi poczucie przynależności i odpowiedzialności, wzajemność celów, partnerstwo, otwartość na dialog, szacunek dla różnorodności ludzkich potrzeb i poglądów (Riboldi, 2024; Sałustowicz, 2024). Społeczeństwo obywatelskie ufundowane na tych wartościach może pełnić istotne funkcje w procesie społecznej integracji – wprowadza w świat wartości wspólnotowych, oferuje zróżnicowane formy pomocy, aktywizuje ludzi w różnych sferach życia, kształtuje postawy obywatelskiej odpowiedzialności i zaangażowania (por. Hrynkiewicz, 2002).

Na wielowymiarowe znaczenie integracji w budowaniu i rozwoju zasobów społeczeństwa obywatelskiego zwrócono uwagę w analizowanych programach zarządzanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz w programie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (tabele 1–2). Z ich lektury wyłaniają się dwa ogólne rozumienia integracji.

Tabela 1. Kwestie integracji społecznej w krajowych programach na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (przykłady)

| | Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 | Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2021–2030 | Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Systematycznego na lata 2018–2030 – Korpus Solidarności | Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033 |
|--|--|--|---|--|
| Cele programu | <p>Wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym, upowszechnianie demokratycznych norm obywatelskości</p> <ul style="list-style-type: none"> • budowanie sieci, koalicji, federacji i konfederacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego • tworzenie warunków sprzyjających integracji i budowanie potencjału instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wykraczającego poza perspektywę indywidualnych przedsięwzięć i projektów | <p>Zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne, poprawa samoorganizacji społecznej</p> <p>Angażowanie obywateli w życie społeczne</p> | <p>Wsparanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wolontariuszy, koordynatorów i otoczenia wolontariatu, umocnienie wolontariatu systematycznego</p> | <p>Wsparcie działań służących aktywizacji społecznej młodzieży</p> |
| Przykładowe działania wspierające integrację społeczną | <ul style="list-style-type: none"> • budowanie sieci, koalicji, federacji i konfederacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego • tworzenie warunków sprzyjających integracji i budowanie potencjału instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wykraczającego poza perspektywę indywidualnych przedsięwzięć i projektów | <ul style="list-style-type: none"> • rozwijanie porozumień, federacji i konfederacji • wspieranie działań integrujących na rzecz rozwoju potencjału społeczeństwa obywatelskiego, zmierzających do wzrostu poczucia sprawczości (przekonania, że dzięki własnym lub wspólnym działaniom można osiągnąć oczekiwane rezultaty) | <ul style="list-style-type: none"> • wspieranie sieciowania, integracji i włączania się do działań ochotniczych, jak akcje wolontariackie, wizyty studyjne i staże, edukacyjno-integracyjne obozy wolontariackie, Forum Wolontariatu, spotkania branżowe, wolontariat szkolny • wspieranie dzieci i młodzieży, System Obsługi Wolontariatu, uruchomienie portalu wiedzy KorpusSolidarnosci.gov.pl | <ul style="list-style-type: none"> • rady młodzieżowe jednostek samorządu terytorialnego, samorządy uczniowskie i studenckie, organizacje młodzieżowe oraz organizacje wspierające młodzież w procesie przygotowania do udziału w życiu publicznym • wspieranie współpracy tych podmiotów (grupy młodzieżowych rad, samorządów uczniowskich czy studenckich) |

| | | | | |
|--|---|--|---|--|
| <p>Premiowanie za integrację</p> | <ul style="list-style-type: none"> wspieranie pluralistycznej debaty wokół spraw publicznych; monitorowanie działań instytucji publicznych i prywatnych w trosce o dobro wspólne | <ul style="list-style-type: none"> aktywne formy integracji, włączające przedstawicieli grup wykluczonych w życie społeczne i obywatelskie | | |
| <p>Premiowanie za integrację</p> | <p>Oczekuje się między innymi gotowości aplikujących podmiotów do budowy lub rozwijania sieci, federacji lub innych form aliansów na rzecz wzmocnienia potencjału organizacyjnego.</p> | <p>Projekty muszą zakładać: zaangażowanie społeczności lokalnej w działania projektowe, zwiększanie aktywności i samoorganizacji obywatelskiej (budowania więzi społecznych, zaufania)</p> | <p>O bon edukacyjny mogą starać się zespoły złożone z co najmniej dwóch osób działających wspólnie. Realizacja ogólnopolskiego programu wymaga współpracy z regionalnymi i lokalnymi partnerami</p> | <p>„Porozmawiajmy o Podkarpackiej Młodzieży!” (Fundacja Centrum Europejskie Lokalne)</p> |
| <p>Przykład finansowanego projektu</p> | <p>„Rozwój wsparcia integracyjnego dla uchodźców i uchodźczyń” (Fundacja Inicjatywa Dom Otwarty)</p> | <p>Podlaskie Inicjatywy Lokalne</p> | <p>„Regionalne Partnerstwo dla Wolontariatu – edycja 2024–2026” (Sądeckie Centrum Wolontariatu)</p> | <p>„Porozmawiajmy o Podkarpackiej Młodzieży!” (Fundacja Centrum Europejskie Lokalne)</p> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Po pierwsze, integracja może polegać na łączeniu dostępnych zasobów, scalaniu działań i wzmacnianiu relacji wewnątrz obywatelskiego systemu społecznego – już obecnych w nim grup aktywistów i organizacji. To także pozyskiwanie i włączanie do systemu nowych, a zarazem potencjalnie dostępnych zasobów. Dotyczy to zarówno zasobów przedmiotowych (na przykład innowacyjnych ofert wypracowanych przez poszczególne osoby lub instytucje, narzędzi, metod pracy, pomysłów, dobrych praktyk), jak i podmiotowych (czyli ludzi i ich zespołów, którzy wykazują gotowość współpracy, lecz pozostają rozproszeni, działają niezależnie, okazjonalnie lub indywidualnie).

Przykładowo integracja może polegać na aktywizowaniu nowych osób do działań obywatelskich (na przykład Korpus Solidarności, Fundusz Młodzieżowy), tworzeniu instytucjonalnych sieci i federacji (na przykład Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich), rozwoju kontaktów opartych na współpracy (na przykład Program Wspierania Rozwoju Młodzieżowych Działań Społecznych), wymianie doświadczeń i rosnącym wzajemnym zrozumieniu (na przykład Program Wspierania Rozwoju Organizacji Pozarządowych), scalaniu pojedynczych działań na rzecz wspólnej sprawy, rozbudzaniu i podtrzymywaniu obywatelskich aktywności czy mobilizowaniu poparcia dla określonej organizacji społecznej (na przykład Korpus Solidarności, Fundusz Młodzieżowy). Integracja oznacza tu wsparcie na rzecz podnoszenia efektywności działań organizacji społeczeństwa obywatelskiego – w sensie zarówno ilościowym, jak i jakościowym.

Tabela 2. Kwestie integracji społecznej w krajowych programach na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (przykłady)

| | Program Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033 | Program Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań na lata 2021–2030 | Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2018–2030 | Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030 |
|--|---|---|---|--|
| Cele programu | Wzmocnienie działalności statutowej organizacji poradniczych i ich rozwój instytucjonalny w procesie upodmiotowienia obywateli | Propagowanie solidarności i zrozumienia międzykulturowego, upowszechnianie dziedzictwa narodowego | Zwiększenie poziomu edukacji ustawicznej dorosłych, rozwój kapitału społecznego na obszarach wiejskich | Zwiększenie integracji i partycypacji społecznej Romów, przeciwdziałanie dyskryminacji |
| Integracja społeczna – rozumienie | Integracja jako wspólne działania, wzajemne wsparcie, wymiana wiedzy i podnoszenie jakości usług | Integracja jako zwiększanie potencjału międzynarodowych domów spotkań i współpraca z otoczeniem | Integracja jako formalne i nieformalne porozumienia wspierające rozwój i wymianę wiedzy | Integracja jako inkluzja i wspólnie wypracowane zmiany zwiększające dostęp do usług i praw obywatelskich |
| Przykładowe działania wspierające integrację społeczną | <ul style="list-style-type: none"> • łączenie nurtów poradniczych • wspólne szkolenia i seminaria • sieciowanie organizacji • wymiana doświadczeń | <ul style="list-style-type: none"> • sieciowanie międzynarodowych domów spotkań • rozwój oferty i współpraca z sektorem publicznym i prywatnym • wymiana doświadczeń | <ul style="list-style-type: none"> • współpraca z otoczeniem instytucjonalnym • kursy, warsztaty, edukacja dialogiczna • budowanie więzi lokalnych | <ul style="list-style-type: none"> • edukacja formalna i nieformalna • rozwój metodyki pracy z uczniami dwujęzycznymi • projekty integracyjne i aktywizacja obywatelska |
| Premiowanie za integrację | Wymagane działania propagujące ofertę poradniczą w oparciu o rozwiniętą współpracę lokalną | Wsparcie dla aliansów i porozumień między instytucjami międzynarodowych domów spotkań | Dotacje dla partnerstw lokalnych tworzących ofertę edukacyjną z udziałem uniwersytetów ludowych | Rekomendowane plany działań integracyjnych z udziałem społeczności większościowej |
| Przykład finansowanego projektu | „Razem wspieramy – razem pomagamy” (Związek Stowarzyszeń Abstynenckich Województwa Łódzkiego) | „Rozwijając Wspólnocie: Edukacja, Kultura, Przyjaźń” (Międzynarodowy Dom Spotkań Młodzieży – Mikuszewo) | „TUL łączy pokolenia” (Towarzystwo Uniwersytetów Ludowych, Warszawa) | „Treningi integracyjne” (Uczniowski Klub Sportowy „Płomień”, Limanowa) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

We wszystkich analizowanych programach opublikowanych na stronie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego jest oferowane wsparcie integracji rozumianej jako proces budowania sieci, zawiązywania koalicji, federacji i konfederacji organizacji, zawierania formalnych i nieformalnych porozumień, wspierania lokalnych liderów, a także wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. Integracja jest postrzegana jako szansa na długoterminową i efektywną współpracę, włączanie do działań, podtrzymywanie zaangażowania oraz czynnik sprzyjający samoorganizacji. W dokumentach podkreślono, że integracja wymaga czasu i determinacji, a jej fundamentem są wzajemne zaufanie, relacje międzyludzkie i instytucjonalne – sprzyjają im między innymi nieformalne spotkania, dzielenie się wiedzą, partnerstwa i wspólne przedsięwzięcia.

Po drugie, w części programów integracja rozumiana jest także jako proces łączenia ze społeczeństwem i jego instytucjami osób lub zbiorowości znajdujących się na społecznych pograniczach – wyalienowanych, dyskryminowanych, wykluczanych lub zagrożonych wykluczeniem, na przykład z powodu wieku, miejsca zamieszkania, stanu zdrowia, niepełnosprawności, sytuacji mieszkaniowej lub ekonomicznej, a także pochodzenia etnicznego bądź narodowego. Ten sposób rozumienia integracji nie stoi w sprzeczności z poprzednim, ale akcentuje działania o charakterze inkluzyjnym. Działania te zmierzają między innymi do zwiększenia spójności społecznej (na przykład przełamywanie barier między miastem a wsią), wzmocnienia kapitału społecznego przez rozwój osobisty, zdobywania nowych kompetencji oraz włączania osób wykluczanych w sprawy społeczne i obywatelskie (Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów, Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych). Obejmują one różne formy wsparcia (między innymi asystenta integracji, zajęcia wyrównawcze), edukację obywatelską, współpracę i partycypację w podejmowaniu decyzji (na przykład Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce), uczestnictwo w kulturze, które może stać się ważnym elementem budowania więzi (na przykład Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych). Podkreślono także, że działania te powinny być realizowane z poszanowaniem odmiennych poglądów, pochodzenia i kultury.

Integracja może być rozumiana jako bycie we wspólnocie, ze wspólnotą i dla wspólnoty. W mniejszym stopniu służą jej zatem działania prowadzone wyłącznie na rzecz grup marginalizowanych, które są postrzegane jako bierni odbiorcy pomocy. Wskazane są zaś działania podejmowane razem z nimi – włączające ich w tworzenie dobra wspólnego społeczności, w której żyją.

Ten drugi sposób rozumienia integracji odnajdujemy szczególnie w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (zob. tabela 1), Programie Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych oraz Programie integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce (zob. tabela 2). Ten ostatni, mimo że dotyczy polskich obywateli i zakłada ich aktywizację obywatelską, nie jest zarządzany przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Integracja jest w nim rozumiana jako zjawisko społeczno-ekonomiczne, a zarazem proces akulturacji – polegający na podtrzymaniu własnej tożsamości społeczno-kulturowej przy jednoczesnym budowaniu kontaktów z kulturą większościową (por. Grzymała-Moszyńska, 2000). Program pełni funkcję uzupełniającą wobec polityk głównonurtowych, które są skierowane do obywateli zagrożonych różnymi formami wykluczenia społecznego (Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce..., 2020, s. 9).

Czynniki wspomagające integrację – ograniczenia, potencjały, działania

Mimo że w przywołanych powyżej rządowych programach znajdują się – skądinąd uzasadnione – bardzo ogólne i włączające zapisy mówiące o tym, że obejmują one różnorodne potrzeby związane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, a wsparcie dotyczy wszystkich sfer pożytku publicznego (na przykład Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich), niektóre działania są w nich wyraźnie premiiowane, inne zaś pomijane. W dalszej części opracowania zostanie zwrócona uwaga także na te ostatnie, niedowartościowane w dokumentach rządowych, a zarazem istotne dla wzmocnienia fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. Równocześnie będą przywołane przykłady działań podejmowanych przez samorządy lokalne oraz oddolnych inicjatyw, które wspierają integrację – rozumianą zarówno jako łączenie zasobów, jak i proces wspomagający społeczną inkluzję.

**Spółeczna integracja jest zasobem,
który wymaga troski i rozwoju –
kluczowe znaczenie mają tu lokalni
liderzy. Przez wspólne działania
ludzie integrują się, zyskują poczucie
sprawczości i wzmacniają więzi.**

„Nie ma mocnego społeczeństwa obywatelskiego bez aktywnych seniorów”

To zdanie zostało wypowiedziane przez dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego podczas prezentacji raportu z ogólnopolskiego badania potencjału organizacyjnego i działania rad seniorów (Narodowy Instytut Wolności, 2025a). W nawiązaniu do tego ważnego stwierdzenia oraz uwzględniając omówione powyżej wyniki analiz rządowych programów wsparcia rozwoju obywatelskiego, za uzasadnioną należałoby uznać rekomendację powołania Funduszu Senioralnego – analogicznie do Funduszu Młodzieżowego. Za utworzeniem tego ostatniego stało bowiem podobne przekonanie, że „zwiększenie aktywności społecznej młodzieży jest warunkiem koniecznym budowy w pełni rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego” (Fundusz Młodzieżowy, 2025, s. 26). Dodajmy, że w programie Korpus Solidarności osoby starsze wskazano – obok młodych – jako kluczową grupę wolontariuszy, mającą największy potencjał do działań społecznych (Korpus Solidarności, 2025). I chociaż wsparcie wolontariatu senioralnego uznano za jeden z priorytetów, to działania te nie są eksponowane w formie oferty skierowanej bezpośrednio do organizacji seniorskich. Brakuje premiowania za włączanie seniorów w działania obywatelskie (por. Fundusz Młodzieżowy, 2025).

Postulat utworzenia Funduszu Senioralnego nie pokrywa się z projektowanym Państwowym Funduszem Senioralnym o charakterze opiekuńczym (Kongres Zdrowia Publicznego, 2025), jego głównym celem byłaby bowiem społeczna aktywizacja i zwiększenie obywatelskiego zaangażowania seniorów. Rekomendacja utworzenia takiego funduszu wyływa z przekonania o konieczności proporcjonalnego wzmocnienia, wymienianych w programach rządowych, dwóch filarów społeczeństwa obywatelskiego – młodzieży i osób starszych. Należy przypomnieć, że mimo prowadzenia polityki senioralnej przez inne resorty (w tym istnienia Rady do spraw Polityki Senioralnej) nie powołano analogicznej do młodzieżowej Rady Dialogu z Pokoleniem 60+ (Narodowy Instytut Wolności, 2025b). Tymczasem, w obliczu starzenia się społeczeństwa, działania skierowane do seniorów mogą jednocześnie wspierać integrację rozumianą jako łączenie zasobów oraz jako przeciwdziałanie społecznemu wykluczeniu. Jak podkreślono w programie Korpus Solidarności, regularny wolontariat sprzyja utrzymywaniu

więzi społecznych i przeciwdziałania izolacji, szczególnie u osób kończących aktywność zawodową (Korpus Solidarności, 2025). Nasuwa się więc refleksja, że działania wspierające aktywność obywatelską seniorów i organizacji seniorskich powinny być wzmocnione w programach zarządzanych przez Narodowy Instytut Wolności i wdrażane niezależnie od działań pomocowych i opiekuńczych prowadzonych przez inne instytucje – równocześnie działania te powinny być względem siebie komplementarne.

Na poziomie lokalnym, obok rad młodzieżowych, są powoływane rady seniorów (to ustawowo przewidziane organy gminne), ale fundusze przeznaczone na działalność osób starszych powstają jedynie w niektórych samorządach. Przykładem może być Gdański Fundusz Senioralny, oferujący granty na aktywność społeczną osób powyżej sześćdziesiątego roku życia (Urząd Miasta Gdańska, 2025). Funduszem zarządza Regionalne Centrum Wolontariatu w Gdańsku. Innym przykładem są inicjatywy w ramach konkursu *Seniorzy w Akcji*, realizowanego przez Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę” w ramach programu Uniwersytety Trzeciego Wieku – Seniorzy w Akcji, finansowanego przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności. Program oferuje granty i szkolenia dla osób powyżej sześćdziesiątego roku życia, które chcą realizować własne projekty społeczne. Jednym z nich jest *Razem czynimy dobro* – projekt służący integracji międzypokoleniowej oraz budowaniu lokalnych więzi w gminie Wisznia Mała (Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”, 2025).

Integrację wspiera myślenie i działanie inkluzyjne

Integracja społeczna to proces, którego celem jest łączenie ludzi oraz ich organizacji – z poszanowaniem ich różnorodności. Stanowi ona jeden z kluczowych mechanizmów budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wszyscy obywatele są potencjalnym zasobem wspólnoty, dlatego integrację wspierają działania inkluzyjne, włączające i otwarte na każdego. Polskę zamieszkują osoby zróżnicowane pod względem sytuacji ekonomicznej, mieszkaniowej, sprawności psychofizycznej, wykształcenia, wyznania, poglądów, orientacji seksualnej, potrzeb i doświadczeń. Także mniejszości narodowe i etniczne stanowią integralną część społeczeństwa. Mimo że ich liczebność jest niewielka, wielokulturowość pozostaje

elementem polskiego dziedzictwa (Rykała, 2014). Różnorodność ta, choć naturalna, bywa źródłem napięć i wykluczenia, może prowadzić do społecznych nierówności, izolacji i konfliktów.

Z tego punktu widzenia niedowartościowanie mniejszości narodowych i etnicznych w programach Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wydaje się nieuzasadnione, tym bardziej że integracja obywatelska jednej z tych grup, społeczności romskiej, jest wspierana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (*Rada Ministrów...*, 2020). Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1a ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Ustawa z dnia 6 stycznia 2005...) minister właściwy do spraw wyznań i mniejszości powinien inicjować programy służące integracji i rozwojowi tożsamości mniejszości, przy zapewnieniu ich pełnej integracji obywatelskiej. Przekazanie realizacji programów na rzecz integracji obywatelskiej tych osób Narodowemu Instytutowi Wolności mogłoby wzmocnić ich inkluzyjny charakter.

W Programie integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce czytamy, że: „Niezależnie od swej odrębności etnicznej i kulturowej Romowie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej [...]. Powinno się [...] wzmocnić budowanie więzi uczniów romskich z szerszą wspólnotą lokalną i państwową. [...] Takie działania będą sprzyjać budowaniu wspólnoty obywatelskiej między większością a mniejszością” (Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce..., 2020, s. 12). Słowa te odnoszą się nie tylko do Romów, ale także do pozostałych mniejszości, których w Polsce zarejestrowanych jest trzynaście – dziewięć narodowych i cztery etniczne. Jednak tylko Romowie zostali objęci programem integracyjnym. Brakuje systemowych zachęt do udziału przedstawicieli tych społeczności w działaniach obywatelskich i międzykulturowych. Izolacja i brak kontaktów grup mniejszościowych z większością opartych na współpracy mogą prowadzić do utrwalania negatywnych stereotypów, uprzedzeń i konfliktów (zob. Góralska, 2025; Kurcz, 2002).

Na poziomie lokalnym istnieją przykłady działań wspierających integrację obywatelską i kulturową – zarówno wobec mniejszości narodowych i etnicznych, jak i wobec cudzoziemców. Należą do nich inicjatywy okolicz-

nościowe, jak obchody trzeciomajowe w Białymstoku pod hasłem „Różne narodowości, różne kultury, różne religie – jedna Niepodległa”, a także programy miejskie, takie jak Otwarty Kraków (Urząd Miasta Krakowa, 2025a), w ramach którego organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o granty na działania integracyjne (Urząd Miasta Krakowa, 2025b). We Wrocławiu Centrum Rozwoju Społecznego organizuje spotkania przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych, umożliwiające wymianę informacji i budowanie relacji (Urząd Miasta Wrocławia, 2025).

Otwartość na innych i myślenie inkluzyjne mogą wspierać nieformalne relacje sąsiedzkie, wspólne działania oraz kampanie społeczne, jak „Warszawiacy się nie boją” (Urząd Miasta Warszawy, 2025). Pomocne mogą być projekty edukacyjne, które pokazują bogactwo kulturowe lokalnych społeczności (Fundacja Civis Polonus, 2025), na przykład gra terenowa „Poznaj siebie i sąsiadów” (Miejska Biblioteka Publiczna w Działdowie, 2025) czy konkursy grantowe wspierające integrację sąsiedzka i międzykulturową (Centrum Wielokulturowe w Warszawie, 2025).

Od obywatelskiej aktywizacji do integracji

Warunkiem integracji w dwóch opisanych wcześniej rozumieniach jest współpraca i angażowanie w działania na zasadzie partnerstwa. Oznacza to, że także w obszarze działań na rzecz społecznej inkluzji w programach Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego są rekomendowane aktywne formy integracji, a „ich efektem powinno być zwiększenie aktywności społecznej i obywatelskiej grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym” (Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, 2025, s. 39–40). Integracja może być rozumiana jako bycie we wspólnocie, ze wspólnotą i dla wspólnoty. W mniejszym stopniu służą jej zatem działania prowadzone wyłącznie na rzecz osób lub grup marginalizowanych postrzeganych jako bierni odbiorcy pomocy. Wskazane są zaś działania podejmowane razem z nimi – włączające ich w tworzenie dobra wspólnego z myślą o społeczności, w której żyją. Takie podejście pojawia się również w Programie integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce, w którym podkreślono, że poprzednia edycja programu „stanowiła raczej kolejny element pomocy socjalnej i materialnej dla społeczności

romskiej, utwierdzając członków tej społeczności w postawach roszczeniowych, zamiast skłaniać Romów do większej aktywności w poszczególnych dziedzinach życia społecznego” (Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce..., 2020, s. 42).

Zaangażowanie jest zatem niezbędne w procesach integracji społecznej i obywatelskiej. Ma ono wymiar behawioralny – polega na aktywnym uczestnictwie w działaniach i relacjach społecznych opartych na partnerstwie, które pozwalają budować poczucie wspólnoty i równości (Shwinn, 2023). Drugi wymiar ma charakter poznawczy – dotyczy stopnia, w jakim osoby identyfikują się ze swoją rolą w społeczności, czują się jej częścią jako sąsiedzi, współpracownicy czy obywatele (Brissette i in., 2000). Przykładem działań integracyjnych przez aktywizację są te finansowane z programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy (Fundacja im. Stefana Batorego, 2025a), takie jak projekt *WŁĄCZ SIĘ! Sieciowanie, edukowanie, komunikowanie – partycypacja łódzkich mniejszości*, realizowany przez Stowarzyszenie HAKOACH. Celem projektu było wspieranie rzecznictwa i integracji przedstawicieli grup mniejszościowych, a także budowanie relacji z instytucjami lokalnymi i innymi organizacjami (Fundacja im. Stefana Batorego, 2025b).

Integracja to inwestycja

Wspólnota lokalna to naturalne środowisko obywatelskiego zaangażowania, a jej konsolidacji sprzyjają zdolności mieszkańców do samoorganizacji i współtworzenia stabilnych struktur społecznych (Krasnowolski, 2014). Społeczna integracja jest zasobem, na bazie którego można te zdolności rozwijać. To inwestycja w rozwój wspólnoty, a kluczowe znaczenie w tym procesie mają lokalni liderzy. Przykładem może być wieś Bończa – jedna z najmniejszych miejscowości na Mazowszu, licząca nieco ponad stu trzydziestu mieszkańców (Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, 2025), którzy wielokrotnie byli wyróżniani za aktywność obywatelską (Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2025a).

Liderką działań w Bończy jest Małgorzata Dąbrowska, sołtyska i prezeska Stowarzyszenia „Made in Bończa”. Za swoją działalność otrzymała wiele nagród, w tym tytuł Sołtysa Roku i nagrodę ALTERGRANT (Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2025b). Jej strategia opiera się na

To co dzieje się w sferze polityki na różne sposoby mobilizowało i mobilizuje społeczeństwo obywatelskie. [...] W rezultacie obserwujemy różnorodne przejawy zaangażowania społecznego, choć nie jest ono powszechne – na początku 2022 roku deklarowało je 40 procent Polek i Polaków.

budowaniu wspólnoty z odwoływaniem się do tradycji regionu, mocnych stron mieszkańców i ich otoczenia oraz na wspieraniu oddolnych inicjatyw z udziałem jak najszerszego grona realizatorów i uczestników. Przez wspólne działania ludzie integrują się, zyskują poczucie sprawczości i wzmacniają więzi. Jak podkreśla sama sołtyska: „Działamy na zasadzie naczyń połączonych. Sam pomysł nie wystarczy, muszą za nim podążać ludzie” (Janus, 2023). Z inicjatywy mieszkańców we wsi działają lokalne stowarzyszenie, klub seniora, świetlica, koło gospodyń wiejskich, klub akordeonistów, Szkoła Owocowa, powstał plac zabaw, jest organizowany festiwal Bończa Fest, powstaje Muzeum Jabłkowe.

Społeczeństwo obywatelskie potrzebuje codziennej troski

Relacje i partnerstwa, zarówno instytucjonalne, jak i międzyludzkie, nie są dane raz na zawsze – należy je pielęgnować. Działania integracyjne nie powinny ograniczać się do jednorazowych projektów, kończących się z chwilą wyczerpania dofinansowania. Jak mówi sołtyska Bończy: „Przedsięwzięcia nie są celem samym w sobie. Ja je nazywam pretekstami – narzędziem, które tworzy przestrzeń do współdziałania i nawiązywania sąsiedzkich relacji” (Janus, 2023). Społeczna integracja w Bończy jest realizowana w codziennym życiu – przez rozmowy, spotkania, potańcówki, małe gesty, które podtrzymują więzi i poczucie wspólnoty. Służą temu także miejsca otwarte i łatwo dostępne, odpowiadające na potrzeby mieszkańców, które stają się okazją do bezpośrednich kontaktów, swobodnych rozmów i wymiany opinii.

Integracja się opłaca

Integracja leży w interesie obywateli i władz – centralnych i lokalnych. Sprzyja ona trwałości społeczeństwa obywatelskiego, wzmacnia instytucje, tworzy warunki współpracy, podkreśla wartość różnorodności i równości wobec prawa. Zintegrowane społeczeństwo obywatelskie to nie tylko zbiór formalnych organizacji, lecz wspólnota ludzi, którzy dostrzegają potrzebę działania na rzecz dobra wspólnego – nierzadko jako odpowiedź na luki w politykach publicznych lub w reakcji na obserwowane i (lub) doświadczane wykluczenia (por. Siciński, 2002).

Bibliografia

- Brissette, I., Cohen, S. i Seeman, T. E. (2000). Measuring Social Integration and Social Networks. W: S. Cohen, L. Underwood i B. Gottlieb (red.), *Social support measurement and intervention*. Oxford Press.
- Dudkiewicz, J. (2020). Tyle sołtys może, ile wieś pomoże. *Tygodnik Powszechny*, 34. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.tygodnikpowszechny.pl/tyle-soltys-moze-ile-wies-pomoze-164778>.
- Fundacja Civis Polonus. (2025). *Gra terenowa „Poznaj siebie i sąsiadów”*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://mbpdzialdowo.pl/?p=11574>.
- Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. (2025a). *Konkurs „Moja SMART wieś – Wizje i Inicjatywy”*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.e-lubelskie.pl/turystyka/regiony/ziemia-krasnostawska/117-boncza.html>.
- Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. (2025b). *Sołtys Roku 2016*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://gazetasolecka.pl/soltys-roku/511-najlepsi-soltysi-roku-2016>.
- Fundacja im. Stefana Batorego. (2025a). *Program Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://aktywniobywatele.org.pl/o-programie/>.
- Fundacja im. Stefana Batorego. (2025b). *Projekt „WŁĄCZ SIĘ!”*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://aktywniobywatele.org.pl/projekty/>.
- Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. (2025). Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/pozytek/rzadowy-program-fundusz-inicjatyw-obywatelskich-nowefio-na-lata-2021-2030>.
- Fundusz Młodzieżowy. (2025). Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://niw.gov.pl/nasze-programy/fundusz-mlodziejowy/>.
- Górska, M. (2025). *Nie tylko imigranci. Polscy Romowie ofiarami ksenofobicznej kampanii*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://oko.press/nie-tylko-imigranci-polscy-romowie-ofiarami-ksenofobicznej-kampanii>.
- Grzymała-Moszczyńska, H. (2000). *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*. Nomos.
- Hrynkiewicz, J. (2002). Rola organizacji obywatelskich w polityce społecznej. W: J. Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie* (s. 59–72). Instytut Spraw Publicznych.
- Janus, M. (2023). Bończa – wieś, w której tętni życie. *Tygodnik Poradnik Rolniczy*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosci_/boncza-wies-w-ktorej-tetni-zycie/.
- Kondycja organizacji pozarządowych. (2024). Pobrano 29 lipca 2025 z <https://kondycja.ngo.pl>.
- Kongres Zdrowia Publicznego. (2025). *Prezentacja projektu Państwowego Funduszu Senioralnego*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://kongreszp.pl/program-2025>.
- Korpus Solidarności. (2025). *Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Systematycznego*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://korpussolidarnosci.gov.pl>.

- Krasnowolski, A. (2014). *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*. Kancelaria Senatu. Pobrano 12 kwietnia 2025 z https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/publikacje/raport_spoleczenstwo_obywatelskie.pdf.
- Kurcz, I. (2002). *Psychologia języka i komunikacji*. Scholar.
- Narodowy Instytut Wolności. (2025a). *Raport z badania rad seniorów*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.niw.gov.pl/raporty>.
- Narodowy Instytut Wolności. (2025b). *Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://niw.gov.pl/rada-dialogu-z-mlodym-pokoleniem/>.
- Piotrowski, G. i Muszel, M. (2020). „Czarne protesty” jako wydarzenie transformacyjne praktyk obywatelskich działaczek z małych miast. *Civitas. Studia z Filozofii Polityki*, 27, 131–162. <https://doi.org/10.35757/CIV.2020.27.06>.
- Podemski, K. (2014). Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce. 25 lat po wielkiej zmianie. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 76(2), 89–108.
- Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030. (2020). Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/rada-ministrow-uchwalila-nowy-program-integracji-spoecznej-i-obywatelskiej-romow-w-polsce-na-lata-2021-2030>.
- Programy Wspierania Rozwoju Spółeczeństwa Obywatelskiego. (2025). Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/pozytek/programy-wspierania-rozwoju-spoeczestwa-obywatelskiego2?page=1&size=10>.
- Rada Ministrów uchwalila nowy Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030. (2020). Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/rada-ministrow-uchwalila-nowy-program-integracji-spoecznej-i-obywatelskiej-romow-w-polsce-na-lata-2021-2030>.
- Raport CBOS. (2022). *Aktywność w organizacjach obywatelskich* (nr 41/2022). Pobrano 12 kwietnia 2025 z https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_041_22.PDF.
- Raport GUS. (2024). *Sektor non-profit w 2022 roku*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/organizacje-pozarzadowe/sektor-non-profit-w-2022-roku,3,14.html>.
- Rykała, A. (2014). Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce z perspektywy geografii politycznej. *Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 17, 63–111.
- Sałustowicz, P. (2024). *Spółeczeństwo obywatelskie, ruchy społeczne i organizacje obywatelskie*. Societas Pars Mundi Publishing.
- Schwinn, T. (2023). Social Integration – Levels and Dimensions. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (Supplement)*, 75, 35–67.
- Siciński, A. (2002). *Styl życia, kultura. Wybór*. Wydawnictwo IFiS PAN.
- Szpak, K. (2023). *Polityka państwa wobec społeczeństwa obywatelskiego w latach 2015–2023*. Instytut Polityk Publicznych. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://instytutpp.pl/raport-2-polityka-panstwa-woobec-spoeczestwa-obywatelskiego-w-latach-2015-2023/>.
- Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”. (2025). Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://seniorzywaksji.pl/projekty/razem-czynimy-dobro/>.

- Urząd Miasta Gdańska. (2025). *Gdański Fundusz Senioralny*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.gdansk.pl/gdansk-dziala/sprawy-spoeczne/Gdanski-Fundusz-Senioralny,a,267170>.
- Urząd Miasta Krakowa. (2025a). *Program Otwarty Kraków*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://otwarty.krakow.pl>.
- Urząd Miasta Krakowa. (2025b). *Małe granty w ramach Programu Otwartego Krakowa*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z https://otwarty.krakow.pl/program/232595,artykul,_male_granty_.html.
- Urząd Miasta Warszawy. (2025). *Kampania społeczna „Warszawiacy się nie boją”*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://um.warszawa.pl/-/warszawiacy-sie-nie-boja-kampania-spoeczna>.
- Urząd Miasta Wrocławia. (2025). *Spotkania wrocławskich mniejszości narodowych i etnicznych*. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/spotkanie-wroclawskich-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych>.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005 r., poz. 141).
- Wygnański, K. (2019). *Trzeci sektor i inni. Podstawowe definicje, fakty, relacje z partnerami*. Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej. Pobrano 12 kwietnia 2025 z <https://trzeci.org/wp-content/uploads/2019/10/Trzeci-sektor-i-inni.-Wygna%C5%84ski.pdf>.

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-7382-4858

Polityka publiczna na rzecz pomocy społecznej

W polityce społecznej integracja oznacza tworzenie takich warunków, które umożliwiają wszystkim obywatelom – niezależnie od wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej czy społecznej – równe szanse na pełne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym. Szczególnie istotne jest uwzględnienie integracyjnego podejścia w różnych obszarach polityki społecznej: w pomocy społecznej, polityce senioralnej i rodzinnej, a także w działaniach skierowanych do osób z niepełnosprawnościami i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Polityka publiczna, polityka społeczna i pomoc społeczna

Pojęcie polityk publicznych odnosi się do złożonego sposobu zarządzania sprawami społecznymi, obejmującego zarówno diagnozowanie potrzeb, jak i opracowywanie oraz wdrażanie działań służących ich zaspokajaniu. Jednym z kluczowych obszarów polityk publicznych jest polityka społeczna, która szczególnie wyraźnie ukazuje, że współcześnie działania te nie mogą ograniczać się wyłącznie do aktywności władz publicznych. Jej fundamentem staje się współpraca międzysektorowa i partycypacja obywatelska – dzięki nim podejmowane działania lepiej odpowiadają na realne potrzeby społeczne i zyskują większą legitymację.

Nie zmienia to jednak faktu, że to właśnie na organach administracji publicznej – na szczeblu zarówno centralnym, jak i regionalnym czy lokalnym – spoczywa główny ciężar realizacji zadań w tym obszarze. Organizacje pozarządowe, prywatne instytucje oraz partnerstwa publiczno-prywatne wspierają działania państwa, między innymi prowadząc lokalne i specjalistyczne projekty, często w reakcji na pilne potrzeby społeczne. Ich aktywność nie ma jednak charakteru obowiązkowego.

Polityka społeczna koncentruje się na rozwiązywaniu problemów społecznych, poprawie jakości życia obywateli oraz zmniejszaniu nierówności społecznych i ekonomicznych. W literaturze najczęściej jest definiowana jako zespół działań podejmowanych przez państwo i inne instytucje publiczne w celu poprawy warunków życia obywateli. Ryszard Szarfenberg (2006) podkreśla, że polityka społeczna wiąże się również z instrumentalnym wykorzystaniem władzy publicznej do osiągnięcia dobrobytu wszystkich obywateli – z uwzględnieniem nierówności społeczno-ekonomicznych oraz nierównomiernego dostępu do władzy – a także z korygowaniem mechanizmów rynkowych. Z kolei Julian Auleytner (2011) wskazuje, że jej zadaniem jest zabezpieczenie przed ryzykiem życiowym i wyrównywanie szans grup społecznie i ekonomicznie słabszych.

Do kluczowych celów polityki społecznej należy więc nie tylko rozwiązywanie problemów społecznych, ale także tworzenie warunków sprzyjających pełnemu uczestnictwu obywateli w życiu społecznym i gospodarczym. Problemy społeczne mają charakter strukturalny – nie można oczekiwać, że rozwiążą się same (Rymsza, 2015). Modele polityki społecznej różnią się znacznie w zależności od uwarunkowań politycznych, gospodarczych, historycznych i kulturowych, nie tylko w krajach Europy, lecz także w skali globalnej. W jednej z najbardziej znanych klasyfikacji Richard Titmuss (1974) wyróżnił trzy modele polityki społecznej:

- model marginalny (rezydualny), w którym państwo podejmuje działania dopiero wówczas, gdy zawodzą naturalne mechanizmy wsparcia – rodzina i rynek,
- model motywacyjny (służebny, wydajnościowy), w którym instytucje publiczne wspierają gospodarkę, a dostęp do świadczeń jest zależny od zasług, produktywności i osiągnięć zawodowych,

- model instytucjonalno-redystrybucyjny, zakładający, że instytucje zabezpieczenia społecznego są integralną częścią państwa i gwarantują powszechny dostęp do świadczeń.

Poszczególne modele zakładają zróżnicowane podejście do roli państwa, rodziny i rynku, co w praktyce oznacza różnice zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym świadczenia usług i wypłaty świadczeń. Wspólnym mianownikiem pozostaje jednak ochrona socjalna w odniesieniu do tradycyjnych ryzyk społecznych, takich jak starość, niepełnosprawność czy choroba. Mimo znacznych różnic między państwami jest bezsporne, że polityka społeczna zmierza do poprawy jakości życia obywateli i zapewnienia im odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Jej podstawowe cele obejmują wyrównywanie szans oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów gospodarczych i społecznych, które mogą prowadzić do marginalizacji określonych grup społecznych.

Jednym z kluczowych obszarów polityki społecznej jest pomoc społeczna, skoncentrowana na wspieraniu osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz na przeciwdziałaniu ubóstwu, marginalizacji i wykluczeniu społecznemu – zarówno przez wsparcie finansowe, jak i przez świadczenie usług społecznych. Tylko w ten sposób możliwe staje się realne wspieranie osób potrzebujących w poprawie warunków życia oraz w integracji ze społeczeństwem, rozumianej jako tworzenie warunków umożliwiających wszystkim obywatelom aktywne uczestnictwo w życiu społecznym – niezależnie od wieku, płci, statusu materialnego, pochodzenia czy stanu zdrowia.

Wsparcie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do zbiorowości społecznych narażonych na marginalizację, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby ubogie, osoby starsze, osoby o statusie migranckim i uchodźczym, a także osoby długotrwale bezrobotne. Działania na rzecz integracji społecznej obejmują szeroki zakres instrumentów polityki społecznej, w tym między innymi: edukację włączającą, programy aktywizacji zawodowej, wsparcie mieszkaniowe, politykę antydyskryminacyjną. Szczególną rolę odgrywa tutaj wzmacnianie instytucji działających na poziomie samorządowym, które mogą skutecznie odpowiadać na zróżnicowane potrzeby mieszkańców i mieszkanek. Polityka społeczna, która traktuje

integrację jako jedno z kluczowych założeń, nie tylko wspiera osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, lecz także przyczynia się do wzrostu kapitału społecznego i umacniania więzi międzyludzkich. To właśnie przez działania integracyjne możliwe staje się budowanie bardziej otwartego, solidarnego i sprawiedliwego społeczeństwa.

Pomoc społeczna jako narzędzie integracji społecznej – perspektywa prawna i organizacyjna

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej – podstawowy akt prawny regulujący tę dziedzinę – już w artykule 2 definiuje, że „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku...). Pomoc społeczna, wcześniej określana jako działalność filantropijna, a następnie jako opieka społeczna (Brenk i in., 2018), funkcjonuje wszędzie tam, gdzie są zagrożone podstawowe warunki egzystencji jednostki lub rodziny bądź następuje pogorszenie jakości życia poniżej społecznie akceptowalnego minimum.

Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej powinny – zgodnie z jej założeniami – dążyć do usamodzielnienia się oraz integracji ze środowiskiem. Uprawnienia do korzystania ze świadczeń zależą od spełnienia dwóch równoczesnych grup kryteriów. Pierwsza z nich dotyczy niskiego statusu materialnego, definiowanego jako niedostateczny dochód rodziny. Druga obejmuje dodatkowe przesłanki, które – obok kryterium dochodowego – wskazują na uprawnienie do korzystania z pomocy społecznej (Lustig i in., 2018, s. 81). Wśród tych przesłanek wymienia się: sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, przemoc w rodzinie, potrzebę ochrony macierzyństwa, wielodzietność, bezradność w zakresie opieki i wychowania dzieci, trudności w prowadzeniu gospodarstwa domowego (szczególnie w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), brak umiejętności przystosowania się do życia wśród młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób posiadających status uchodźcy, trudności w adaptacji do

Integracja w obszarze polityki społecznej – zwłaszcza w zakresie pomocy społecznej – to proces złożony, wymagający współpracy wielu instytucji. Skuteczna integracja społeczna wymaga spójnego działania państwa, samorządów, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego.

życia po odbyciu kary pozbawienia wolności, a także problemy związane z uzależnieniami od alkoholu lub narkotyków, sytuacjami losowymi i kryzysowymi, a także klęskami żywiołowymi bądź katastrofami ekologicznymi (Grewiński i Lizut, 2013).

Oprócz Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej na realizację zadań w tym zakresie wpływają liczne akty normatywne, między innymi:

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych,
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która zawiera przepisy dotyczące wsparcia dzieci i rodzin w trudnej sytuacji, w tym organizacji systemu pieczy zastępczej,
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach.

Dla skuteczności działań integracyjnych kluczowe znaczenie mają również zapisy:

- Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, która reguluje zasady tworzenia i funkcjonowania centrów integracji społecznej. Realizują one reintegrację zawodową i społeczną między innymi przez kształcenie umiejętności pozwalających na odgrywanie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznej dostępnej osobom niewykluczonym, nabywanie kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, uczenie racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami (art. 3).
- Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w której opisano uprawnienia osób z niepełnosprawnościami, zasady dofinansowania wynagrodzeń oraz działalność Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Pomoc społeczna nie jest jedynie formą interwencji skierowanej do osób najbardziej potrzebujących, lecz stanowi element długofalowej strategii integracyjnej, której celem jest przeciwdziałanie marginalizacji i nierówności społecznej. Realizowana jest na różnych poziomach administracyjnych – od szczebla centralnego, gdzie o kształcie systemu decyduje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przez działania wojewodów, po

szczebel lokalny, na którym zadania te wykonują gminne ośrodki pomocy społecznej. Istotną rolę odgrywają także inicjatywy organizacji pozarządowych oraz podmiotów prywatnych.

Po pierwsze: gmina, po drugie: powiat, po trzecie: województwo

Realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa w dużej mierze na jednostkach samorządu terytorialnego. Zakres ich kompetencji i obowiązków zależy od szczebla administracyjnego, przy czym to właśnie gminy – jako podstawowe jednostki samorządowe – odpowiadają za bezpośrednie świadczenie pomocy mieszkańcom. Do ich głównych zadań należy opracowanie i wdrażanie strategii rozwiązywania problemów społecznych, z uwzględnieniem działań integracyjnych skierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem. Gmina ma również obowiązek przygotowywania oceny zasobów pomocy społecznej, co umożliwia dostosowanie działań do lokalnych potrzeb. Do jej kluczowych zadań należy zapewnienie podstawowych świadczeń, takich jak schronienie, posiłki, odzież, a także wypłata zasiłków – okresowych, celowych i stałych. Gmina organizuje ponadto usługi opiekuńcze, wspiera osoby bezdomne, zapewnia dożywianie dzieci, kieruje potrzebujących do domów pomocy społecznej, prowadzi mieszkania treningowe i wspomagane.

Warto podkreślić, że nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2023 roku wprowadziła zmiany w przepisach dotyczących mieszkań chronionych, które zostały zastąpione przez mieszkania treningowe i wspomagane. Zgodnie z nowymi przepisami osoba pełnoletnia, która z powodu trudnej sytuacji życiowej, wieku, niepełnosprawności lub choroby potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga całodobowej opieki, może otrzymać pomoc w formie mieszkania treningowego lub wspomagane. Rozwiązanie to dotyczy również osób z zaburzeniami psychicznymi, osób w kryzysie bezdomności, osób opuszczających pieczę zastępczą, a także osób posiadających określony status uchodźczy lub zezwolenie na pobyt czasowy w Polsce.

W mieszkaniu treningowym są świadczone usługi bytowe, praca socjalna oraz nauka samodzielności, w tym rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi i odgrywania ról społecznych, tak aby umożliwić prowadzenie możliwie niezależnego życia (art. 53 ust. 4). W mieszkaniu wspomaganym oferuje się usługi bytowe, wsparcie w codziennym funkcjonowaniu, pracę socjalną oraz pomoc w utrzymywaniu kontaktów społecznych – wszystko po to, by utrzymać lub rozwijać niezależność osoby w granicach jej możliwości psychofizycznych. Tego rodzaju mieszkania są przeznaczone przede wszystkim dla osób z niepełnosprawnościami, w tym z zaburzeniami psychicznymi, a także dla osób starszych i przewlekle chorych (art. 53 ust. 5–6).

W ramach zadań fakultatywnych gmina może ponadto udzielać wsparcia na rzecz ekonomicznego usamodzielnienia, prowadzić domy pomocy społecznej i ośrodki wsparcia, a także realizować projekty socjalne i programy osłonowe.

Zadania powiatu koncentrują się na wspieraniu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz integrowaniu grup wymagających szczególnej pomocy. Na tym poziomie są opracowywane i wdrażane strategie rozwiązywania problemów społecznych, szczególnie dotyczące osób z niepełnosprawnościami i innych grup defaworyzowanych. Powiat zapewnia specjalistyczne poradnictwo, wspiera osoby opuszczające placówki opiekuńcze, a także cudzoziemców i uchodźców w procesie integracji. Dodatkowo rozwija infrastrukturę ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku...).

Na szczeblu wojewódzkim do zadań samorządu należy opracowanie i realizacja wojewódzkiej strategii polityki społecznej. Obejmuje ona między innymi programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wspierania osób z niepełnosprawnościami, pomocy społecznej, profilaktyki alkoholowej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. Samorząd województwa opracowuje także regionalne programy wspierające lokalne samorządy w działaniach na rzecz ograniczania ubóstwa oraz diagnozuje problemy społeczne w regionie. Ważnym aspektem jego działalności jest propagowanie innowacyjnych rozwiązań w pomocy społecznej oraz

koordynowanie działań związanych z ekonomią społeczną. Województwo odpowiada również za ocenę zasobów pomocy społecznej, przygotowywaną na podstawie analizy lokalnych sytuacji społecznych i demograficznych (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku...; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2025).

Istotna rola podmiotów niepublicznych

W systemie pomocy i integracji społecznej – obok jednostek samorządu terytorialnego – ważną rolę odgrywają organizacje pozarządowe. Uzupełniają one działania samorządów i innych instytucji publicznych, angażując się w realizację projektów i programów skierowanych do osób w trudnej sytuacji życiowej: seniorów, osób z niepełnosprawnościami, osób doświadczających ubóstwa czy osób w kryzysie bezdomności. Organizacje te świadczą usługi społeczne, zapewniają wsparcie psychologiczne, doradztwo zawodowe, a także prowadzą działania sprzyjające integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych. Trzeci sektor podejmuje również inicjatywy profilaktyczne, propaguje równość szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Organizacje pozarządowe współpracują z administracją publiczną, samorządami oraz innymi instytucjami przy realizacji zadań publicznych finansowanych z budżetów publicznych, grantów i darowizn. Ich elastyczność osadzenie blisko lokalnych społeczności pozwalają na szybkie reagowanie na zmieniające się potrzeby i problemy społeczne. Stanowią tym samym ważne ogniwo w osiąganiu celów publicznych – także w obszarze pomocy społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu – i mogą ubiegać się o dofinansowania z budżetu oraz innych źródeł.

Integracja w pomocy społecznej – analiza dokumentów strategicznych

Współczesna pomoc społeczna odchodzi od ograniczonego wsparcia finansowego na rzecz działań zmierzających do aktywizacji i integracji osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Nowoczesne systemy pomocy społecznej kładą nacisk na przeciwdziałanie izolacji, partycypację

i samodzielność osób korzystających ze wsparcia – także w Polsce, gdzie są realizowane liczne działania, inicjatywy i programy aktywizacyjne na poziomie lokalnym i krajowym. Aby jednak mogły one przynosić rezultaty, muszą odpowiadać na konkretne potrzeby osób objętych pomocą.

Zróżnicowanie problemów w poszczególnych regionach wymusiło dostosowanie działań samorządów do lokalnych uwarunkowań. Jednostki samorządu terytorialnego opracowują dokumenty strategiczne – w tym strategie rozwoju lub odrębne strategie polityki społecznej – które mają wspierać rozwiązywanie problemów społecznych. Analiza tych dokumentów pokazuje, że integracja i włączenie społeczne są ważnymi elementami strategii wojewódzkich. Władze regionalne podkreślają potrzebę rozwijania infrastruktury sprzyjającej aktywności i integracji społecznej, zwracając uwagę między innymi na dostosowanie przestrzeni do potrzeb osób starszych, niesamodzielnych czy z niepełnosprawnościami (zob. na przykład Strategia Polityki Społecznej Województwa Kujawsko-Pomorskiego..., 2020).

W celach operacyjnych uwzględnia się także kwestie integracji migrantów, rozwój tak zwanej srebrnej gospodarki, wsparcie rodzin osób z zaburzeniami psychicznymi, działania samopomocowe, a także umożliwianie zdobywania kompetencji niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania. Wskazuje się również potrzebę lepszej koordynacji usług wspierających osoby niesamodzielne (zob. na przykład: Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego..., 2020; Strategia Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego..., 2020; Strategia Polityki Społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego..., 2021).

W dokumentach pojawiają się także odniesienia do rozwoju oferty sprzyjającej integracji międzypokoleniowej, organizowania kampanii edukacyjnych przygotowujących młodzież do odgrywania ról rodzinnych, społecznych i zawodowych czy propagowania idei wolontariatu (zob. na przykład Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”..., 2020).

Kwestie integracji i włączenia społecznego są również ujęte w dokumentach opracowywanych przez samorządy niższych szczebli, zwłaszcza w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Wynika

**Współczesne podejście
do polityki społecznej zakłada
nie tylko dystrybucję zasobów,
lecz także szeroko zakrojone
działania integracyjne i aktywizujące.**

z nich, że prowadzone są różne inicjatywy wspierające aktywizację mieszkańców, przeciwdziałające wykluczeniu i poprawiające jakość życia osób starszych, z niepełnosprawnościami oraz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Programy te obejmują między innymi rozwój usług społecznych, wsparcie psychologiczne, tworzenie centrów aktywności czy dostosowywanie przestrzeni publicznej do potrzeb różnych grup społecznych.

Dokumenty strategiczne – niezależnie od poziomu, na jakim powstały – podejmują problematykę integracji w różnych wymiarach. W praktyce jednak ich tworzenie, realizacja i ewaluacja budzą wiele wątpliwości. Po pierwsze, z uwagi na ograniczenia finansowe i czasowe dokumenty te nierzadko powstają bez solidnej diagnozy lokalnych lub regionalnych problemów. Brak środków na badania często sprawia, że diagnozy opierają się jedynie na obserwacjach lub badaniach ilościowych, prowadzonych zwykle zdalnie – co wyklucza udział osób starszych czy z niepełnosprawnościami. Ograniczone wykorzystanie badań jakościowych, choćby z racji ich kosztowności i czasochłonności, nie pozostaje bez wpływu na jakość opracowywanych dokumentów. Po drugie, strategie często nie zawierają jasnych mierników pozwalających na weryfikację stopnia osiągnięcia celów, a ich ocenę dodatkowo utrudnia skracanie czasu realizacji – zanim zostaną zakończone działania przewidziane w jednym dokumencie, powstaje już kolejny. Po trzecie, na jakość dokumentów wpływa sposób prowadzenia konsultacji: zdarza się, że mają one szeroki zasięg i angażują zarówno organizacje pozarządowe, jak i mieszkańców, ale nie jest to powszechna praktyka.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce uwzględniają zatem aspekty integracji i włączenia społecznego w swoich dokumentach strategicznych, dążąc do poprawy jakości życia mieszkańców oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, chociaż ich realizacja napotyka wiele przeszkód, głównie finansowych i organizacyjnych.

Integracja osób zagrożonych wykluczeniem – przykłady dobrych praktyk

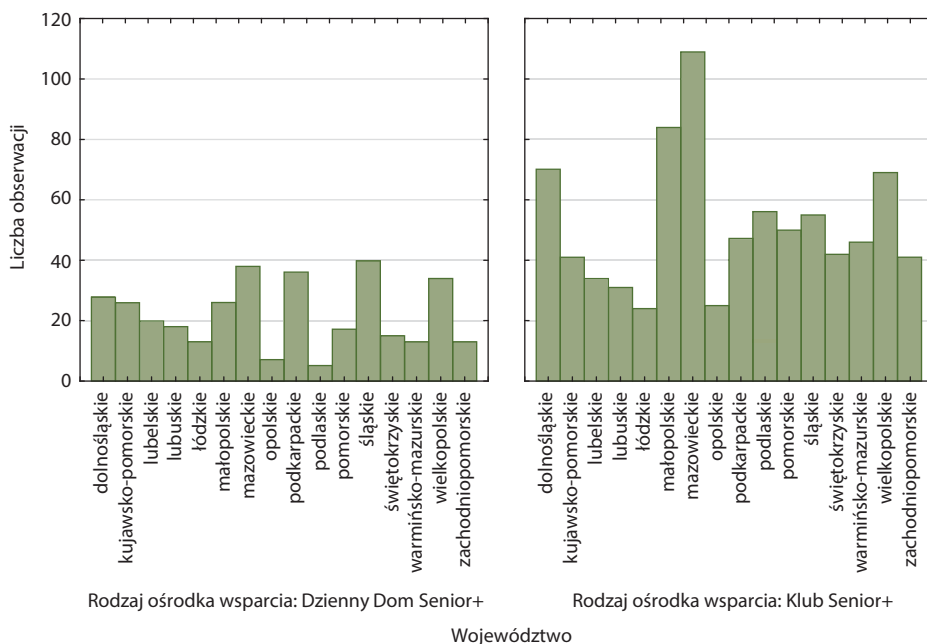
Jedną z grup szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne są osoby starsze. Działania integracyjne w tym obszarze są prowadzone na różnych poziomach i obejmują między innymi tworzenie, organizację oraz

finansowanie domów opieki, wsparcie w zapewnianiu usług opiekuńczych, a także działania związane z sytuacją ekonomiczną seniorów.

W procesie integracji seniorów istotną rolę odgrywa realizowany od dekadny program „Senior+”. Jego pierwotna wersja – „Senior-WIGOR” – nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, gdyż ograniczała się do dofinansowania rozwoju sieci dziennych domów dla osób powyżej sześćdziesiątego roku życia, nieaktywnych zawodowo. Obecnie, w ramach zmodyfikowanego programu „Senior+”, gminy i powiaty mogą ubiegać się o dofinansowanie także klubów seniora, dla których przewidziano mniej restrykcyjne wymogi lokalowe i kadrowe. Środki można przeznaczyć zarówno na utworzenie i wyposażenie nowego ośrodka, jak i na wsparcie już istniejącego (Program wieloletni „Senior+”..., 2025).

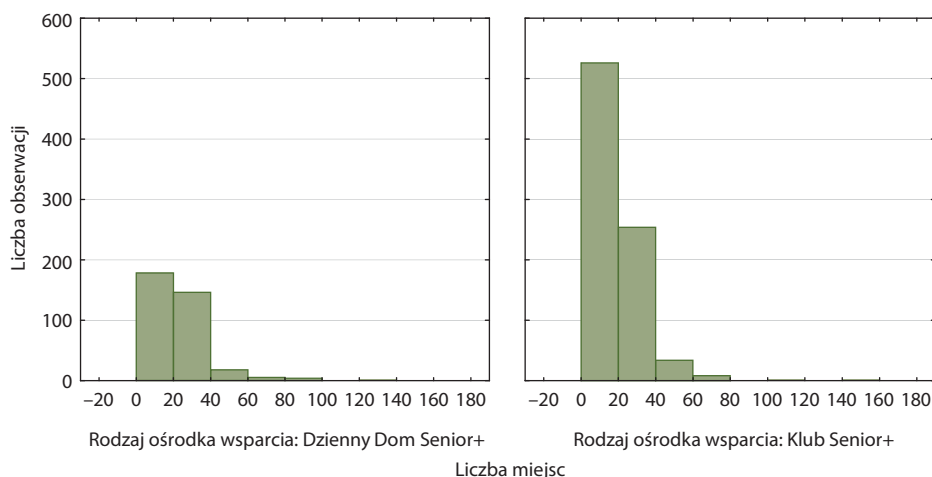
Jak pokazują wykresy 1–2, jednostki samorządu terytorialnego chętnie korzystają z możliwości pozyskania środków z tego programu.

Wykres 1. Placówki Senior + według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu otwartych placówek Senior+ (senior.gov.pl).

Wykres 2. Liczba miejsc w placówkach Senior+



Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu otwartych placówek Senior+ (senior.gov.pl).

Wsparcie dla osób starszych jest również możliwe w ramach programu „Opieka 75+”, którego celem jest zwiększenie dostępności usług opiekuńczych – w tym specjalistycznych – dla osób w wieku siedemdziesięciu pięciu i więcej lat. Program ten pozwala seniorom dłużej funkcjonować samodzielnie i pozostać aktywnymi w społecznościach lokalnych (Program „Opieka 75+”..., 2025). Jest skierowany przede wszystkim do osób samotnych mieszkających w małych gminach – zapewnia pomoc domową oraz wsparcie pielęgniarstwa, co dobrze widać choćby na przykładzie działań prowadzonych na Podkarpaciu.

Kolejnym ogólnopolskim instrumentem wsparcia osób starszych, poprawiającym standard życia i przeciwdziałającym wykluczeniu ekonomicznemu, są dodatkowe świadczenia emerytalne – trzynasta i czternasta emerytura.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują ponadto wiele innych programów integracyjnych. Wspomniane wcześniej placówki Senior+ oferują zajęcia rekreacyjne, edukacyjne i wsparcie psychologiczne – zarówno w większych miastach, jak i w mniejszych ośrodkach. Na różnych zasadach funkcjonują również uniwersytety trzeciego wieku. W wielu miejscowościach, między innymi w Krakowie, oprócz Ogólnopolskiej Karty Seniora

wprowadzono również tak zwane samorządowe karty seniora, które uprawniają do zniżek na przejazdy komunikacją miejską, ofertę instytucji kultury oraz usługi rehabilitacyjne. Ich celem jest aktywizacja społeczna osób starszych przez udział w wydarzeniach kulturalnych, sportowych i społecznych.

W wielu miastach, na przykład w Warszawie, działają międzypokoleniowe centra aktywności, integrujące seniorów i młodzież przez wspólne inicjatywy i wolontariat. Do innych działań o charakterze integracyjnym należą między innymi bezpłatne kawiarenki tematyczne, w których osoby starsze mogą się spotykać i brać udział w warsztatach, usługa „Senior Taxi” (realizowana między innymi w Krakowie, we Wrocławiu i w Częstochowie), ogrody społeczne (na przykład w Gdyni i Katowicach), wolontariat senioralny (na przykład w Łodzi), a także programy typu „teatr i kino dla seniora” (na przykład w Lublinie), w ramach których są oferowane bezpłatne lub tańsze bilety na wydarzenia kulturalne.

Kolejną grupą zagrożoną wykluczeniem społecznym są dzieci i młodzież z rodzin doświadczających ubóstwa. Wsparcie obejmuje tu między innymi świadczenia z programów „Rodzina 800+” oraz „Dobry Start” (świadczenie w wysokości 300 złotych na wyprawkę szkolną). W wypadku rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji dochodowej są również dostępne zasiłki rodzinne z dodatkami, dodatki mieszkaniowe oraz zasiłki celowe i okresowe.

Na poziomie lokalnym są realizowane liczne inicjatywy edukacyjne, społeczne i kulturalne, które wspierają równość szans i integrację dzieci i młodzieży z różnych środowisk. Wśród nich znajdują się świetlice i kluby młodzieżowe, oferujące zajęcia rozwijające pasje i zainteresowania, niezależnie od sytuacji finansowej uczestników. Ważne są również programy stypendialne oraz pomoc materialna dla uczniów zdolnych, działania wspierające integrację dzieci z niepełnosprawnościami (asystenci edukacyjni, zajęcia terapeutyczne, dostosowanie szkół). Większość samorządów inwestuje też w infrastrukturę – powstają miejsca aktywności i rekreacji, boiska, skateparki, domy kultury i biblioteki. W ostatnich latach rozwinęły się także programy integracyjne skierowane do dzieci z Ukrainy i innych państw, obejmujące naukę języka polskiego oraz wsparcie psychologiczne.

Na poziomie centralnym integracja społeczna osób najbardziej potrzebujących opiera się przede wszystkim na wsparciu finansowym i wdrażaniu ogólnopolskich programów ograniczających skutki wykluczenia. Przykładem może być program „Posiłek w szkole i w domu”, zapewniający bezpłatne posiłki dla dzieci w szkołach oraz wsparcie żywieniowe dla osób starszych i z niepełnosprawnościami o niskich dochodach (Program „Posiłek w szkole i w domu”..., 2025).

Pomoc osobom doświadczającym bezdomności jest możliwa między innymi dzięki programowi „Pokonać bezdomność”, który uzupełnia obowiązki ustawowe gmin w tym zakresie (Program „Pokonać bezdomność”..., 2025). Programy te wspierają działania lokalne, takie jak centra integracji społecznej oraz kluby integracji społecznej. Ich celem jest reintegracja zawodowa i społeczna osób długotrwale bezrobotnych, w kryzysie bezdomności, z niepełnosprawnościami, uchodźczych, objętych wsparciem postpenitencjarnym, zmagających się z uzależnieniami lub chorobami psychicznymi. Centra i kluby mogą być prowadzone również przez organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe i spółdzielnie socjalne osób prawnych. Działania te, określane jako podmioty zatrudnienia socjalnego, są elastycznie dostosowywane do potrzeb lokalnych społeczności (Podmioty Zatrudnienia Socjalnego..., 2025).

W wypadku integracji osób z niepełnosprawnościami działania na szczeblu krajowym obejmują przede wszystkim ramy prawne, finansowanie programów wsparcia dla instytucji i osób indywidualnych (ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) oraz koordynację między samorządami i instytucjami publicznymi. Istotnymi obszarami wsparcia są: aktywizacja zawodowa, likwidacja barier architektonicznych, poprawa dostępności usług publicznych, asystentura w szkołach, dofinansowanie szkół specjalnych i programów zatrudnienia (na przykład zakłady aktywności zawodowej), zatrudnienie interwencyjne, a także turnusy rehabilitacyjne.

Kluczowym instrumentem wsparcia jest program „Dostępność Plus”, dzięki któremu jest możliwe współfinansowanie dostosowywania przestrzeni publicznej, transportu zbiorowego, usług zdrowotnych, administracyjnych i cyfrowych. Podobne działania są realizowane na poziomie lokalnym, czę-

**Choć w ostatnich latach nastąpił
wyraźny rozwój inicjatyw
sprzyjających integracji wielu
grup społecznych, wciąż brakuje
długofalowych strategii, koordynacji
i stabilnego finansowania.**

sto w partnerstwach międzysektorowych. Przykładem jest program „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością”, realizowany między innymi w Lublinie i Katowicach. Samorządy organizują również wydarzenia sportowe i kulturalne dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, jak choćby spektakle w Teatrze Ludowym w Krakowie – przygotowywane z audiodeskrypcją i tłumaczeniem na język migowy.

We wszystkich wymienionych obszarach kluczową rolę odgrywają także organizacje pozarządowe i inne podmioty niepubliczne. Dla osób starszych szczególnie istotny jest wieloletni program na rzecz osób starszych „Aktywni+”, w ramach którego są organizowane kursy komputerowe, zajęcia fizyczne i spotkania międzypokoleniowe. Fundacje i stowarzyszenia prowadzą również projekty integracyjne dla dzieci i młodzieży z ubogich rodzin oraz ze środowisk migranckich i mniejszościowych – organizują warsztaty, spotkania, festiwale, kampanie społeczne i wydarzenia edukacyjne. Ich celem jest budowanie więzi społecznych, przeciwdziałanie izolacji oraz zwiększanie świadomości społecznej na temat zagrożenia wykluczeniem.

Integracja jako niezbędny warunek skutecznej pomocy

Współczesne podejście do polityki społecznej i pomocy społecznej zakłada nie tylko dystrybucję zasobów, świadczeń czy usług, lecz również szeroko zakrojone działania integracyjne i aktywizujące. Zrozumienie wzajemnych powiązań między polityką publiczną a społeczną, w tym systemem pomocy społecznej, jest kluczowe dla skutecznego zarządzania zabezpieczeniem społecznym i optymalizacji jego działania w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych.

Integracja w obszarze polityki społecznej – zwłaszcza w zakresie pomocy społecznej – to proces złożony, wymagający współpracy wielu instytucji. Nie funkcjonują one w izolacji: od poziomu centralnego przez wszystkie szczeble samorządu aż po istotny udział podmiotów niepublicznych. Skuteczna integracja społeczna wymaga spójnego działania państwa, samorządów, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego, które wspólnie tworzą całościowy system wsparcia.

Choć w ostatnich latach nastąpił wyraźny rozwój działań i inicjatyw sprzyjających integracji wielu grup społecznych – na poziomie zarówno administracyjnym, jak i praktycznym – wciąż pozostaje wiele do zrobienia. Przede wszystkim brakuje długofalowych strategii, których realizacja byłaby niezależna od bieżących zmian politycznych. Decyzje nierzadko są podejmowane bez pogłębionych analiz, bez konsultacji społecznych i bez udziału ekspertów. Zbyt często nie nadążają za dynamicznymi zmianami w otoczeniu społeczno-gospodarczym, a sam proces tworzenia polityk publicznych bywa nadmiernie uproszczony. Brakuje także skutecznej koordynacji międzyresortowej – po części z powodu rozbudowanych procedur, ale także ograniczonych środków finansowych, które niejednokrotnie okazują się niewystarczające do realizacji zaplanowanych działań, co ogranicza również współpracę na poziomie lokalnym.

Aby poprawić tę sytuację, niezbędne są następujące działania: wprowadzenie długoterminowego planowania opartego na wiarygodnych danych, lepsza koordynacja między instytucjami i uproszczenie procedur administracyjnych.

Bibliografia

- Auleytner, J. (2011). *Polityka społeczna w Polsce i na świecie*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Brenk, M., Chaczkowski, K. i Płasek, R. (2018). 100 lat systemu pomocy społecznej. Z kalendarza historycznego, *BWH*.
- Dunn, W. N. (2019). *Pragmatism and the Origins of the Policy Sciences: Rediscovering Lasswell and the Chicago School*. University of Pittsburgh. Pobrano 13 marca 2025 z <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5cff2708467cc.pdf>.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Pobrano 10 marca 2025 z <https://pagotto.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/the-three-worlds-of-welfare-capitalism-1990.pdf>.
- Grewiński, M. i Lizut, J. (2013). *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług społecznych*. ROPS.
- Kozaczka, D. (2016). Polityki publiczne jako proces – ujęcie teoretyczne. *Zoon Politikon*, 7.
- Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza /chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*

- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. W: S. Braman (red.), *Communication Researchers and Policy-Making* (s. 85–104). Mit Press Sourcebooks.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press.
- Lustig, J., Mitręga, M. i Stępień-Lampa, N. (2018). *Od opiekuńczości do pomocniczości. Z perspektywy polityki społecznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Pobrano 13 marca 2025 z https://sbc.org.pl/Content/419279/PDF/od_opiekunczosci_do_pomocniczosci.pdf.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2025). *Podział zadań pomocy społecznej między administrację publiczną*. Pobrano 9 marca 2025 z <https://www.gov.pl/web/rodzina/podzial-zadan-miedzy-administracje-publiczna>.
- Program „Pokonać bezdomność”. (2025). Pobrano 9 marca 2025 z <https://www.gov.pl/web/rodzina/pokonac-bezdomnosc-program-pomocy-osobom-bezdomnym---edycja-2025>.
- Program „Posiłek w szkole i w domu”. (2025). Pobrano 9 marca 2025 z <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-posilek-w-szkole-i-w-domu>.
- Program Opieka 75+ na rok 2025. (2025). Pobrano 9 marca 2025 z <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-opieka-75-na-2025-rok>.
- Program wieloletni „Senior+”. (2025). Pobrano z <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-senior-na-lata-2021-2025>.
- Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025. (2025). Pobrano 10 marca 2025 z https://senior.gov.pl/program_asos/pokaz/545.
- Rymsza, M. (2015). *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku*. Pobrano 13 marca 2025 z <https://images.iformat.pl/FEF26AAoEB/568ACCo4-008B-4913-B225-C381DF23DFD9.pdf>.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2030. (2020). Pobrano 13 marca 2025 z https://funduszeue.kujawsko-pomorskie.pl/wp-content/uploads/2025/02/strategia_polityki_spoecznej_do_2030.pdf.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020–2030. (2020). Pobrano 12 marca 2025 z https://bip.slaskie.pl/wojewodztwo/programy_plany_i_strategie_wojewodztwa/strategia_polityki_spoecznej_1/strategia-polityki-spoecznej-wojewodztwa-slaskiego-na-lata-2020-2030.html.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2021–2030. (2021). Pobrano 12 marca 2025 z https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Regionalny_Osrodek_Polityki_Spoecznej/12-materialy_rozne/Strategia_polityki_spo%5%82ecznej_wojew%3%B3dzstwa_warmi%5%84sko-mazurskiego_na_lata_2021-2030.pdf.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego do roku 2030. (2020). Pobrano 12 marca 2025 z <https://rops.poznan.pl/files/strategia-polityki-spoecznej-wojewodztwa-wielkopolskiego-do-roku-2030.pdf>.
- Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”. (2025). Pobrano 12 marca 2025 z <https://www.malopolska.pl/strategia-2030>.

- Szarfenberg, R. (2006). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szarfenberg, R. (2007). Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak i M. Szybko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna* (s. 34). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Titmuss, R. M. (1975). *Social Policy: An Introduction* (B. Abel-Smith i K. Titmuss, red.). Allen and Unwin.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz. U. 2013, poz. 1650 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. 2003 Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997 Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 2003 Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. 2011 Nr 149, poz. 887 z późn. zm.)
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza / chce / musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Zygmunt Wańkowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-0793-3578

Polityka publiczna na rzecz sportu i rekreacji

Krzewienie kultury fizycznej należy do zadań własnych samorządów terytorialnych, które wskazuje ustawodawca. Choć znaczenie sportu i rekreacji ruchowej jest bezdyskusyjne, a o ich wpływie na stan zdrowia – zarówno fizycznego, jak i psychicznego – nikogo nie trzeba przekonywać, to obszar ten nie należy do strategicznych, jeśli chodzi o politykę społeczną. Uwaga ta odnosi się zarówno do poziomu makro, czyli kompetencji władz centralnych (w tym Ministerstwa Sportu i Turystyki), jak i do poziomu mikro, na którym funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego. Dyskusje parlamentarne czy sesje rad miejskich poświęcone zdrowiu, edukacji, gospodarce, opiece społecznej czy podatkom wzbudzają zwykle większe emocje niż rozmowy o sporcie i kulturze fizycznej.

Tymczasem – zwłaszcza w okresie po pandemii – uwidoczniła się wzmożona potrzeba obywateli do ponownego otwarcia się na najbliższe otoczenie, odbudowywania relacji, a także do większej troski o własną kondycję fizyczną i psychiczną.

Nie wchodząc w polemikę na temat znaczenia sportu i rekreacji oraz stopnia, w jakim powinny być one uwzględniane w polityce społecznej, warto zaznaczyć, że w szerszym ujęciu kultura fizyczna stanowi integralną część kultury każdego narodu i może wpływać na jego tożsamość na arenie międzynarodowej. Z tej perspektywy dostrzegalne jest duże znaczenie poruszanych tu zagadnień również w układzie geopolitycznym, co powinno

skłaniać do głębszej refleksji zwłaszcza podmioty posiadające kompetencje decyzyjne w tym obszarze.

Przyjmuje się, że na kulturę fizyczną składają się cztery główne komponenty: sport, rekreacja fizyczna, wychowanie fizyczne oraz rehabilitacja ruchowa. Sport i rekreacja fizyczna to aktywności podejmowane dobrowolnie. Wychowanie fizyczne jest obowiązkowym elementem edukacji szkolnej i obejmuje zajęcia z wychowania fizycznego. Z kolei rehabilitacja ruchowa to forma aktywności zalecana osobom wracającym do zdrowia po kontuzjach lub innych problemach zdrowotnych.

Zagadnienie integracji w obszarze sportu i rekreacji należy rozpatrywać w odniesieniu zarówno do ogólnokrajowych rozwiązań legislacyjnych – ustaw, uchwał, strategii, programów operacyjnych czy wytycznych wykonawczych – jak i do inicjatyw lokalnych na rzecz rozwoju tej sfery życia społecznego, podejmowanych przez władze lokalne oraz mieszkańców regionu.

Sport i rekreacja fizyczna na poziomie centralnym

Na poziomie centralnym za sport, rekreację fizyczną oraz gospodarkę turystyczną odpowiada Ministerstwo Sportu i Turystyki. W strukturze tego resortu obszar sportu powszechnego został przypisany do Departamentu Sportu dla Wszystkich, który realizuje około dwudziestu zadań, w tym wszystkie sprawy związane z upowszechnianiem sportu i propagowaniem aktywności fizycznej. Departament oferuje trzy ścieżki finansowania przedsięwzięć sportowo-rekreacyjnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty działające w tym obszarze:

- dofinansowanie zadań w ramach dotacji budżetowej,
- dofinansowanie zadań z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów,
- dofinansowanie zadań z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

W ograniczonym zakresie wsparcia dla sportu i rekreacji na poziomie lokalnym można również poszukiwać w Departamencie Infrastruktury Sportowej Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Zgodnie z zapowiedziami resortu do końca 2025 roku ma być przygotowana nowelizacja ustawy o sporcie, która zastąpi obowiązujący obecnie

Zwłaszcza w okresie po pandemii
uwidoczniła się wzmożona potrzeba
obywateli do ponownego otwarcia
się na najbliższe otoczenie,
odbudowywania relacji, a także do
większej troski o własną kondycję
fizyczną i psychiczną.

akt prawny tej rangi. Choć obecnie jeszcze nie wiadomo, jak dalece i w jakim kierunku pójdą zmiany, niezależnie od ich zakresu można oczekiwać, że będą one miały przełożenie na możliwości krzewienia kultury fizycznej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Poza aktami ustawowymi na poziomie centralnym są także opracowywane programy poświęcone różnym aspektom życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do obszaru sportu warto przywołać zakończony już Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (ASOS), którego celem była aktywizacja fizyczna seniorów. Kontynuację jego założeń stanowi Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+”. W tym dokumencie aktywność fizyczna została ujęta w Priorytecie „aktywność społeczna”, w działaniu „czas wolny”. Zawarte tam zapisy opisują działania organizowane w różnych sferach życia społecznego, takich jak edukacja, kultura, rekreacja i sport, a także upowszechnianie zdrowego stylu życia. Wśród przykładów wymieniono: zajęcia edukacyjne z różnych dziedzin (zdrowie, turystyka i rekreacja, języki obce, ekonomia, sport, religia), działania na rzecz propagowania zdrowego stylu życia (upowszechnianie wiedzy o prawidłowym odżywianiu, aktywności ruchowej), spotkania ze specjalistami – na przykład dietetykami i fizjoterapeutami – oraz organizowanie zajęć sportowych dla osób dorosłych i seniorów.

Programy opracowywane na poziomie ogólnokrajowym wyznaczają kierunki działań i wskazują, na czym szczególnie zależy władzom centralnym. Powinny one stanowić punkt odniesienia dla opracowywania planów i programów realizowanych na poziomie lokalnym, tak aby całość rozwiązań legislacyjnych i wykonawczych tworzyła spójny system.

Sport i rekreacja fizyczna na poziomie lokalnym

W warunkach niepewności i niestabilności ram formalnoprawnych, które wiążą się z zapowiadaną nowelizacją ustawy o sporcie, dobrym rozwiązaniem wydaje się, aby władze jednostek samorządowych – odnosząc się do tworzonych, własnych regulacji – opracowywały dokumenty w możliwie szerokim i elastycznym formacie. Takie podejście pozwala na szybkie dostosowywanie się do przepisów nadrzędnych bez konieczności modyfikowania własnych uregulowań, przy jednoczesnym realizowaniu przyjętej

polityki społecznej. Z drugiej jednak strony zbyt ogólne lub lakoniczne zapisy mogą prowadzić do działań niekoniecznie zamierzonych.

W dokumentach władz samorządowych, przyjmujących postać strategii rozwoju, sport niezwykle rzadko pojawia się w celach strategicznych. Najczęściej kwestie sportu, rekreacji ruchowej czy – szerzej – kultury fizycznej są obecne na poziomie celów szczegółowych oraz zalecanych działań. Oto przykładowe zapisy odnoszące się do omawianej problematyki, ukierunkowane na osoby starsze, w wybranych wspólnotach lokalnych z południowej Polski:

- zwiększanie poziomu uczestnictwa seniorów w życiu społecznym przez poprawę dostępności do usług społecznych umożliwiających zaspokajanie potrzeb społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających ich aktywności fizycznej, edukacyjnej i kulturalnej w ramach realizacji programów miejskich, propagowania wolontariatu seniorów oraz działań integrujących środowiska senioralne (Dąbrowa Górnicza),
- realizacja działań umożliwiających osobom z niepełnosprawnością pełne uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym oraz w sporcie, rekreacji i turystyce (Dąbrowa Górnicza),
- propagowanie aktywnego i zdrowego stylu życia, integracja wewnątrz- i międzypokoleniowa (Tarnowskie Góry),
- utworzenie lokalnych punktów aktywności seniora, które – jak się wydaje – mogą oferować lub animować między innymi aktywność fizyczną (Tarnowskie Góry),
- zwiększenie dostępności istniejących obiektów sportowych dla osób starszych, rozwój otoczenia przyjaznego dla aktywności fizycznej seniorów w miejscu zamieszkania, w miejscu pracy oraz w przestrzeniach publicznych, takich jak parki czy osiedla mieszkaniowe (Katowice),
- propagowanie inicjatyw dotyczących aktywności fizycznej wśród osób starszych prowadzących siedzący tryb życia, rozwijanie i wspieranie systemu zorganizowanych zajęć aktywności fizycznej dla osób dorosłych i starszych (Katowice),
- podejmowanie działań nakierowanych na zwiększenie aktywności seniorów oraz dalsze tworzenie placów rekreacji ruchowej dla seniorów (Częstochowa).

Osiągnięcie przyjętych celów oraz zrealizowanie założeń i rekomendacji – oprócz wsparcia finansowego – wymaga dostępu do infrastruktury sportowej. Sporym wyzwaniem dla samorządów lokalnych bywa zarządzanie tą infrastrukturą oraz inicjatywami sportowo-rekreacyjnymi. Rozwiązania w tym zakresie są zróżnicowane i zależą od przyjętej przez władze samorządowe polityki. Popularnym rozwiązaniem są ośrodki sportu i rekreacji, działające w formie zakładów budżetowych i podlegające bezpośrednio magistratom. Ośrodki mogą jednak realizować zadania własne samorządu – w tym krzewienie kultury fizycznej – tylko w ograniczonym zakresie. Z tego względu samorządy delegują część zadań związanych z tym obszarem innym podmiotom – reprezentującym zarówno sektor publiczny, jak i sektor prywatny oraz sektor organizacji *non profit*.

Zadania zlecane podmiotom zewnętrznym mogą mieć charakter trwały lub doraźny. W tym drugim wypadku są one finansowane w ramach corocznie ogłaszanych otwartych konkursów, do których mogą przystępować zainteresowane podmioty. Problemem z punktu widzenia wykonawców bywa termin ogłoszenia konkursów i czas wyznaczony na wydatkowania przyznanych środków. Wiele konkursów jest ogłaszanych przez władze samorządowe pod koniec roku kalendarzowego, co wiąże się z tym, że dopiero wówczas znane są planowane środki budżetowe na kolejny rok. Dla wielu wnioskodawców taki termin jest zbyt późny. Przykładowo – jeśli w mieście planowana jest organizacja biegu masowego na kilka tysięcy osób, który ma odbyć się wiosną, jego organizator już w drugiej połowie roku poprzedniego musi podjąć wiele decyzji, między innymi dotyczących kosztów, nie mając jeszcze pewności, czy otrzyma dofinansowanie. To tylko jeden z przykładów braku koordynacji działań między władzami centralnymi, lokalnymi i wykonawcami zadań zleconych.

W wielu opracowaniach naukowych oraz popularnonaukowych podkreśla się integracyjną funkcję sportu i rekreacji fizycznej. Sport i aktywność fizyczna jednoczą mieszkańców wspólnoty lokalnej – w postawie zarówno biernej, jak wspólne kibicowanie, jak i czynnej, na przykład w postaci udziału w masowych wydarzeniach sportowych. Dobrowolne współdziałanie mieszkańców, często będące przejawem inicjatyw oddolnych, w znacznym stopniu przyczynia się do budowania kapitału społecznego, który z kolei przekłada się na jakość życia. W tym ujęciu istotne są dostępność i jakość

**Dobrowolne współdziałanie
mieszkańców, często będące
przejawem inicjatyw oddolnych,
w znacznym stopniu przyczynia się
do budowania kapitału społecznego,
który z kolei przekłada się na
jakość życia.**

infrastruktury sportowej, wydarzenia sportowe i kulturalne dostępne dla szerokiego grona odbiorców oraz programy wspierające aktywność fizyczną mieszkańców. W założeniu te doskonale wpisała się inicjatywa budżetów obywatelskich, zwanych inaczej partycypacyjnymi. Jest to jedno z bardziej rozpowszechnionych rozwiązań mających na celu oddolne inicjowanie i integrowanie społeczeństwa w małych ojczyznach. W niektórych większych miastach funkcjonują także obok powyższych obywatelskie budżety osiedlowe. Zarówno budżety miejskie, jak i budżety osiedlowe mają wspólny cel: włączenie mieszkańców w proces współdecydowania o przeznaczeniu części środków publicznych. W praktyce w wielu miejscowościach środki te bywają przeznaczane na projekty związane z kulturą lub sportem, co sprzyja tworzeniu przestrzeni wspólnych i lokalnych miejsc spotkania. Warto jednak zauważyć, że mechanizm ten nie jest wolny od krytyki – często wskazuje się, że dominuje w nim raczej logika konkurencji niż współpracy, a niektóre projekty realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego stanowią w istocie uzupełnienie zadań, które powinny być sfinansowane z budżetu podstawowego.

Sport i rekreacja fizyczna na przykładzie miasta Poznania

W Poznaniu sport od wielu lat odgrywa bardzo ważną rolę, a jego znaczenie – zarówno dla mieszkańców, jak i dla władz – jest niebagatelne. Nie chodzi tu wyłącznie o sport profesjonalny, z najbardziej medialnym klubem piłkarskim KKS Lech Poznań, który w obecnym sezonie może poszczycić się najwyższą w kraju średnią frekwencją kibiców na poziomie blisko 30 tysięcy osób na mecz, ale także o sport amatorski, powszechny, sport dzieci i młodzieży oraz sport senioralny.

Władze miasta ujęły temat sportu w Strategii Rozwoju Miasta Poznania w dość ograniczonym zakresie. Wiele inicjatyw sportowych wspieranych przez magistrat jest zaś realizowany w formie specjalnych programów i przedsięwzięć. Wśród tych, które cieszą się największą popularnością, można wymienić między innymi:

- ♦ „Trener osiedlowy” – inicjatywa mająca na celu organizowanie zajęć sportowych na osiedlach dla dzieci w wieku szkolnym. Z oferty tej korzysta około 6 tysięcy dzieci i młodzieży rocznie. W ostatnich latach odnotowano

spadek zainteresowania programem, co wiąże się z pojawieniem się konkurencyjnych ofert ze strony podmiotów prywatnych. Okazuje się, że w tym mieście odpłatność za zajęcia sportowe nie wpływa negatywnie na ich popularność. Program jest finansowany przez Wydział Sportu Urzędu Miasta Poznania w ramach Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego oraz przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

- „Trener senioralny” – program rekreacyjno-ruchowy dla seniorów, którego zajęcia są prowadzone w kilkudziesięciu punktach na terenie miasta. Rocznie korzysta z nich około 5 tysięcy osób starszych. Listy uczestników szybko się zapełniają, a ze względu na długie listy rezerwowe trzykrotna nieobecność skutkuje wykreśleniem z listy uczestników i przyjęciem osoby oczekującej. Program jest finansowany przez Wydział Sportu Urzędu Miasta Poznania oraz przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- „Nasz Sportowy Fyrtel” – multidyscyplinarny program sportowy skierowany do mieszkańców różnych dzielnic miasta, którego celem jest animacja zajęć sportowo-rekreacyjnych. Program jest finansowany przez Wydział Sportu w ramach Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego.
- „Rowerowy Poznań” – od wielu lat prowadzona inicjatywa mająca na celu rozwój infrastruktury rowerowej. Każdego roku jest opracowywana aktualizowana mapa ścieżek rowerowych, dostępna w wersji papierowej i interaktywnej. Obecnie w Poznaniu funkcjonuje ponad 400 kilometrów ścieżek. Program jest finansowany z budżetu Miasta Poznania, a za jego realizację odpowiada Stowarzyszenie Rowerowy Poznań.

Zestawienie liczby obiektów sportowo-rekreacyjnych w Poznaniu – między innymi trzynaście boisk typu Orlik, siedemdziesiąt trzy siłownie zewnętrzne, czternaście hal sportowych, jedenaście pływalni, trzydzieści trzy korty tenisowe i blisko sto czterdzieści klubów fitness – odzwierciedla intensywny rozwój infrastruktury sportowej w ostatnich dwóch dekadach. Szczególnie dynamiczny wzrost nastąpił po 2010 roku, kiedy miasto zintensyfikowało inwestycje w tym obszarze. W latach 2014–2024 przeznaczono 122 miliony złotych na rozwój obiektów sportowych w szkołach, co zaowocowało budową jedenastu nowych sal gimnastycznych oraz modernizacją ponad dziewięćdziesięciu boisk i dwudziestu czterech obiektów lekkoatletycznych. Równolegle rozwijały się siłownie zewnętrzne i kluby fitness, odpowiadając

na rosnące zainteresowanie mieszkańców aktywnym trybem życia. We wcześniejszych latach liczba inwestycji była znacznie mniejsza, co wynikało z ograniczonych środków finansowych oraz innych priorytetów miejskich. Dopiero w ostatnich latach, dzięki większemu zaangażowaniu samorządu i dostępności funduszy, możliwe było znaczne rozszerzenie i unowocześnienie miejskiej bazy sportowej.

Realizacja programów dotyczących sportu i rekreacji fizycznej oraz zarządzanie infrastrukturą sportową wymaga sprawnego podziału zadań między jednostki wewnętrzne i zewnętrzne. W Poznaniu zadania te zostały rozdzielone następująco:

- Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji – zarządzają znaczną częścią infrastruktury sportowej i organizują liczne wydarzenia, w tym dwa największe: Poznań Maraton i Poznań Półmaraton,
- Zarząd Dróg Miejskich – współodpowiada za utrzymanie ścieżek rowerowych oraz bezpieczeństwo ich użytkowników,
- Zarząd Zieleni Miejskiej – odpowiada za inwestycje oraz utrzymanie zewnętrznych siłowni miejskich,
- Zarząd Lasów Poznańskich – sprawuje pieczę nad terenami leśnymi, na których znajdują się nieutwardzone ścieżki rowerowe, place zabaw oraz trasy spacerowe i joggingowe,
- szkoły podstawowe i licea – odpowiadają za funkcjonujące przy tych placówkach boiska typu Orlik,
- Fundacja Akademii Wychowania Fizycznego – odpowiada za realizację programów „Trener osiedlowy”, „Trener senioralny” oraz „Nasz Sportowy Fyrtel”,
- fundacje i stowarzyszenia sportowe – otrzymują dofinansowanie na organizację masowych imprez sportowych w ramach otwartych konkursów,
- rady osiedli – zgłaszają swój udział w organizacji wydarzeń sportowych finansowanych ze środków miejskich,
- centra inicjatyw lokalnych – obecnie w mieście działa dwadzieścia sześć centrów, których działalność na dwudziestu dwóch osiedlach koordynują dwadzieścia trzy organizacje.

Tak duża liczba podmiotów stwarza pewne wyzwania związane z koordynacją działań w omawianym obszarze. Potrzebna jest jasna i spójna polityka, którą należy wypracować wspólnie przez wszystkie zainteresowane

**Sport i rekreacja fizyczna są
nieodłącznym elementem polityki
społecznej w Polsce. Ich znaczenie
tylko pozornie nie ma charakteru
strategicznego, ponieważ
bezpośrednio przekłada się na
jakość życia oraz rozwój kapitału
społecznego.**

strony, z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Rolę koordynatora tych działań odgrywa Wydział Sportu Urzędu Miasta Poznania.

Warto dodać, że do końca 2025 roku ma powstać odrębna strategia rozwoju sportu dla tego miasta. Jest to sygnał, że sport stanowi istotną część życia społecznego, a przygotowywany dokument powinien wyznaczać kierunki rozwoju na najbliższe lata oraz wskazywać obszary, na których miastu będzie szczególnie zależało. Równolegle powstaje strategia dotycząca równości społecznej, której celem jest integracja społeczeństwa, przeciwdziałanie wykluczeniom oraz szeroko rozumiana inkluzywność. Zwłaszcza zapowiedź tego drugiego dokumentu wskazuje, jak duże znaczenie dla władz miasta ma włączanie mieszkańców w liczne inicjatywy – również te inicjowane oddolnie – które mają być realizowane na jeszcze szerszą skalę.

Aktywność fizyczna jako narzędzie integracji

Sport i rekreacja fizyczna są nieodłącznym elementem polityki społecznej w Polsce. Ich znaczenie tylko pozornie nie ma charakteru strategicznego, ponieważ w rzeczywistości bezpośrednio przekłada się na jakość życia oraz rozwój kapitału społecznego. Obszar ten dobrze sprawdza się jako narzędzie integracji mieszkańców, którym jest przyznawana częściowa decyzywność. Przykładem takiego rozwiązania są budżety obywatelskie, w których to mieszkańcy decydują o przeznaczeniu części środków samorządowych. Inną formą wspierania oddolnych inicjatyw w obszarze sportu są konkursy na realizację zadań własnych, powierzanych jednostkom zewnętrznym – takim jak organizacje *non profit* czy rady osiedli.

Polityki publiczne kształtowane na poziomie lokalnym uwzględniają sport i rekreację fizyczną, lecz nie nadają tym zagadnieniom priorytetowego znaczenia. Warto jednak pamiętać, że są one znakomitym narzędziem wspierania integracji społecznej, co w praktyce samorządowej zdarza się stosunkowo często. Władze samorządowe powinny w jeszcze większym stopniu zwrócić uwagę na ten potencjał, na przykład przez uruchamianie publicznych konsultacji w wybranych grupach społecznych, takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, młodzież czy mieszkańcy konkretnych osiedli i dzielnic.

Bibliografia

- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2020). *Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025*. Pobrano 21 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/rodzina>.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki. (2024). *Informacja o działaniach w obszarze sportu powszechnego w Polsce*. Pobrano 21 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/sport>.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki. (2025). *Projekt założeń do strategii rozwoju sportu do roku 2030*. Pobrano 21 kwietnia 2025 z <https://www.gov.pl/web/sport>.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz. U. z 2023 r., poz. 2048).
- Urząd Miasta Poznania. (2021). *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*. Pobrano 21 kwietnia 2025 z <https://bip.poznan.pl>.

Zakończenie

Przygotowanie niniejszej publikacji było szczególną przygodą i dużym wyzwaniem. Moje zadanie polegało przede wszystkim na realizacji – wypracowanej z zespołem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego – koncepcji i koordynacji całego procesu, którego celem było zgromadzenie, opracowanie i przedstawienie analiz naukowych oraz praktycznego oglądu omawianego złożonego zagadnienia: relacji między integracją i odpornością społeczną.

Zacznijmy od **osób uczestniczących w tym procesie – współautorek i współautorów niniejszej publikacji**. To dziewięć osób reprezentujących środowiska naukowe, cztery osoby ze środowiska dziennikarskiego, pięć osób sprawujących władzę w lokalnych społecznościach, po sześć osób reprezentujących podmioty samorządowe i pozarządowe, a także cztery osoby z zespołu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i redaktor językowy. Jak łatwo policzyć, jest to wspólne dzieło – łącznie ze mną – **trzydziestu sześciu osób**. Mam nadzieję, że ta kooperacja doprowadziła do wartościowego rezultatu, który okaże się zarówno interesujący, jak i pożyteczny.

Zaprezentowany materiał w gruncie rzeczy można podsumować w formie dwóch głównych wniosków. Po pierwsze, jak wynika z analiz zamieszczonych w drugiej części publikacji, dotyczących poszczególnych polityk publicznych, **całościowa polityka i strategia integracyjna w Polsce nie działa**, również dlatego, że nie jest w pełni i spójnie opisana w prawie. Dotyczące jej zapisy są rozrzucone w wielu aktach prawnych, na wielu poziomach, w wielu gałęziach prawa – to dobry przykład na funkcjonowanie sektorowych „silosów”, także tam, gdzie koordynacja zapisów i działań wydaje się rudymmentarnym, niezbywalnym warunkiem podejmowania działań skutecznych i długofalowych. Po drugie, gdyby próbować przeprowadzić

analizę oceny stanu integracji w naszym kraju, można zaryzykować tezę, że **im bliżej władzy, tym bardziej jest ona pozytywna**: najlepsza jest wśród osób sprawujących władzę lokalną, znacznie gorzej wypada ocena osób reprezentujących instytucje samorządowe, a najbardziej krytyczna przejawia się w opiniach osób z organizacji pozarządowych oraz dziennikarek i dziennikarzy. Co ciekawe, zasada ta nie działa już w odniesieniu do **przewidywania przyszłości – bardziej optymistycznie jest ona postrzegana w organizacjach pozarządowych niż w instytucjach samorządowych**. Być może źródłem tej różnicy jest większe poczucie sprawstwa reprezentowane przez społeczniczki i społeczników niż przez – bardziej ograniczane w działaniach przez nieprzystające do rzeczywistości uregulowania i ostrzeżenia – osoby reprezentujące podmioty publiczne.

Z premedytacją nie używam w tym kontekście pojęcia „procedury” jako czynnika ograniczającego i blokującego w podejmowanych działaniach. Po doświadczeniach zebranych podczas pracy nad niniejszą publikacją umocniło się moje przekonanie, że **to właśnie procedur nam brakuje**, procedur rozumianych jako usystematyzowane sposoby postępowania, opis zestawów czynności, które muszą być wykonane dla osiągnięcia określonego celu, wraz z przypisanymi osobami lub podmiotami, które są za nie odpowiedzialne.

I tutaj pojawia się drugie kluczowe pojęcie używane w publikacji: **odporność społeczna, rozumiana jako zdolność społeczności do szybkiego, adekwatnego i skutecznego reagowania w sytuacji kryzysowej**. Doświadczenia ostatnich lat pokazały, jak bardzo potrzeba wtedy łatwych, niejako automatycznie uruchamianych sposobów działania, czyli właśnie sprawdzonych i przeciwiczonych procedur. To stwarza szansę na zmniejszenie ryzyka błędów i zwiększenia efektywności w różnych obszarach, ograniczenie poczucia niepewności, który w kryzysie jest zwykle bardzo wysoki, wynika bowiem z napięcia emocjonalnego.

To jak z ratowaniem człowieka, który zaśląbł w miejscu publicznym: jeśli poddamy się emocjom i zaczniemy się zastanawiać, kto i co ma robić, raczej nie uda się tego człowieka uratować. Gdy będziemy wiedzieli, skąd wziąć defibrylator, i poddamy się poleceniom tego urzędnika, szanse wzrastają.

Jasny, przewidziany w powszechnie znanych procedurach sposób działania i zakres kompetencji poszczególnych aktorów społecznych pozwala także w sytuacji zagrożenia **oszczędzać podstawowe zasoby, w tym często kluczowy zasób, jakim jest czas**, i szybciej reagować na nagłe zmiany, znacznie ułatwia również wprowadzanie do działania nowych osób, grup, środowisk, społeczności chętnych do włączenia się do współpracy.

* * *

Podjmując się zadania powierzonego mi przez zarząd Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, zaczęłam od poszukiwania opracowań jednoznacznie łączących odporność społeczną z integracją, właśnie skonsolidowane wspólnoty traktujących jako najważniejszy czynnik naszej zbiorowej zdolności do przetrwania kryzysów, niezależnie od ich charakteru: zdrowotnego, zbrojnego, politycznego, klimatycznego, migracyjnego, komunikacyjnego czy jakiegokolwiek innego, który dziś nawet nie przychodzi nam do głowy. I nie jest tak, żeby to było powszechne podejście – **w refleksji o budowaniu odporności dominuje raczej podejście indywidualistyczne.**

Pojawiają się zatem przede wszystkim zalecenia dotyczące przygotowania siebie i swojej rodziny: opracuj plan awaryjny i kilka scenariuszy ucieczki, zgromadź zapas żywności i wody, zawsze miej dostęp do gotówki, naucz się podstawowych umiejętności przetrwania, posiadaj sprawny środek transportu, naucz się podstaw samoobrony, przygotuj plecak awaryjny, zabezpiecz i ubezpiecz dom, przygotuj się medycznie oraz na przerwy w dostawach energii i Internetu... **Z rzadka można znaleźć zalecenia odnoszące się do otoczenia społecznego**, w rodzaju: buduj lokalną odporność, postaw na sąsiedztwo, znajdź w otoczeniu osoby, na których możesz polegać (raczej nie pojawia się myślenie o tych, którzy mogliby polegać na nas), tym bardziej warto podkreślić, że czasem można odnaleźć i takie zalecenie: twórz lokalne sieci wymiany, współpracy, samopomocy, edukuj dzieci, rozmawiaj o faktach, nie tylko o emocjach (cytaty pochodzą ze strony internetowej Multitactical.pl).

Ktoś powie: to przecież oczywiste, społeczne przygotowanie na kryzysy to domena władzy publicznej, wystarczy, jeśli zadbajmy o siebie, a reszta już nie w naszych rękach. Wiele w tym racji, o ile zatrzymamy się na poziomie

bezpośredniej reakcji, gdy pożar już trwa. **Prezentowana publikacja traktuje jednak o działaniach wyprzedzających.** Kluczowe pojęcie, czyli integracja społeczna, odnosi się do działań podejmowanych dzień (miesiąc, rok, lata) przed, przygotowania społecznego podłoża dla działań indywidualnych.

Ale nie tylko. Integracja społeczna zakłada, że także już podczas pożaru ktoś zaopiekuje się tymi, którzy sami tego nie robią, bo nie umieją, bo nie mają zasobów, bo po prostu nie zajęli się tym na czas. Jak pokazały dotychczasowe doświadczenia, w pierwszej kolejności mogli oni liczyć raczej na zaangażowanie społeczne – podmioty publiczne działały często z opóźnieniem albo bardzo nieskutecznie. W każdym wypadku **to już nie jest czas na budowanie relacji i wspólnoty – ten zasób powinien być „gotowy do użycia tu i teraz”.** I nie mnie rozstrzygać, czy wobec takich doświadczeń można, czy nie można liczyć na instytucje publiczne – to często pojawiająca się linia sporu w całym zebranym materiale.

Chyba jednak możemy pokusić się na koniec o dwa wnioski mało dyskusyjne.

Po pierwsze, jako obywatelki i obywatele mamy prawo od finansowanego przez nas państwa oczekiwać przygotowania nas na kryzysy, także przez konsekwentnie podejmowane i skutecznie realizowane integracyjne komponenty w politykach publicznych.

Po drugie, najlepsze procedury nie zastąpią zintegrowanej społeczności, połączonej wspólnymi doświadczeniami i zbudowanym na tej bazie zaufaniu.

To są dwie równoległe drogi do tego samego celu. Nie mamy raczej alternatywy, wiele badań pokazuje swoisty paradoks: narastającą polaryzację, a nawet niemal plemienną nienawiść, często podsycaną politycznie i medialnie, oraz ogromne społeczne zmęczenie takim stanem rzeczy. Może w tej sytuacji **warto na własnym podwórku** – sąsiedzkim, zawodowym, religijnym, pomocowym czy jakimkolwiek innym – spróbować integrować i wymagać działań integracyjnych od tych, których wybraliśmy do sprawowania władzy na różnych szczeblach. A także **wytrwać w przekonaniu**

i przekonywać innych, że tak będziemy odporniejsi, czyli po prostu bezpieczniejsi.

Zakończyć mogę tak, jak robi to na koncertach lider zespołu Raz, Dwa, Trzy – Adam Nowak. Dziękuję za wypowiedź.

Magdalena Dudkiewicz

Abstrakty

Władysław Bułhak

Polityka publiczna na rzecz bezpieczeństwa i społecznej odporności we wspólnotach lokalnych

Tekst analizuje ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej z perspektywy jej wpływu na politykę bezpieczeństwa i społecznej odporności w lokalnych wspólnotach. Autor zwraca uwagę na marginalizację potencjału integracji społecznej jako narzędzia wzmacniania odporności, wskazując brak spójnej koncepcji współdziałania obywaterek i obywateli oraz i organizacji pozarządowych. Omawia również wyzwania związane z ograniczonym uwzględnieniem oddolnych inicjatyw, podkreślając potrzebę zachowania równowagi między strukturami państwowymi a aktywnością społeczną, opartej na lokalnym zaangażowaniu, zaufaniu i współpracy między mieszkańcami i mieszkańcami.

Barbara Fatyga

Polityka publiczna na rzecz kultury

Opracowanie stanowi próbę uporządkowania i krytycznej analizy sposobów, w jakie pojęcie integracji społecznej funkcjonuje w dokumentach i działaniach z zakresu polityki kulturalnej – od poziomu globalnego po lokalny. Uwzględniono zarówno deklaratywne, jak i operacyjne użycia tego pojęcia oraz jego powiązania z innymi kategoriami, takimi jak wspólnota, uczestnictwo czy różnorodność. Szczególną uwagę poświęcono dwóm podejściom do integracji: traktowania jej jako celu i jako procesu w politykach publicznych. Wskazano ograniczenia pierwszego z nich oraz praktyczne walory ujęcia procesualnego. Podkreślono również znaczenie czasu w myśleniu o integracji jako działaniu długofalowym oraz potrzebę redefinicji relacji między kulturą a wspólnotą w warunkach społecznej i kulturowej różnorodności.

Ewa Flaczyńska

Polityka publiczna na rzecz zatrudnienia

Polityka zatrudnienia stanowi jeden z kluczowych filarów strategii społeczno-gospodarczej państwa – jej celem jest wzrost zatrudnienia i ograniczanie bezrobocia. Istotną rolę w realizacji tych zadań odgrywa integracja, rozumiana zarówno jako aktywizacja

osób bezrobotnych i biernych zawodowo, jak i włączanie migrantów w struktury rynku pracy. W opracowaniu przedstawiono znaczenie integracji dla polityki zatrudnienia, z uwzględnieniem działań podejmowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Omówiono także rolę instytucji publicznych – zwłaszcza służb zatrudnienia – oraz podmiotów ekonomii społecznej we wspieraniu zatrudnienia i tworzeniu warunków sprzyjających włączeniu społecznemu.

Patrycja Matusz

Polityka publiczna na rzecz osób cudzoziemskich

Opracowanie analizuje stan polityki integracji osób migranckich w Polsce oraz rolę różnych poziomów zarządzania w jej kształtowaniu. Przedstawiono działania podejmowane przez instytucje publiczne i organizacje pozarządowe, a także lokalne strategie integracyjne jako odpowiedź na brak krajowych rozwiązań. Szczególną uwagę poświęcono przemianie Polski w kraj imigracyjny oraz napięciom związanym z ochroną granic i udzielaniem ochrony międzynarodowej.

Olga Napiontek

Polityka publiczna na rzecz edukacji

Edukacja działa lepiej, gdy staje się wspólną sprawą. Doświadczenie pokazuje, że integracja i włączenie kluczowych środowisk w tworzenie lokalnej polityki edukacyjnej są nie tylko możliwe, lecz również potrzebne. Obowiązujące przepisy pozostawiają wspólnotom szkolnym i samorządom dużą autonomię, ale potencjał ten wciąż pozostaje niewykorzystany. Uspołecznienie edukacji może stać się odpowiedzią na wyzwania demograficzne i sprzyjać rozwojowi lokalnych społeczności.

Marcjanna Nózka

Polityka publiczna na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Opracowanie dotyczy znaczenia integracji w działaniach na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na podstawie analizy rządowych programów oraz lokalnych inicjatyw ukazano dwa sposoby jej rozumienia – jako (w)łączenia zasobów oraz jako procesu wspomagającego społeczną inkluzję. Zwrócono uwagę na potencjał oraz pominięcia obecne w dokumentach strategicznych. Przedstawione przykłady pokazują, że integracja może wzmacniać zasoby i relacje, które konstytuują społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń działania na rzecz dobra wspólnego, współpracy i wzajemnej odpowiedzialności.

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

Polityka publiczna na rzecz pomocy społecznej

Tekst podejmuje zagadnienie integracji jako kluczowego warunku skutecznej pomocy społecznej. Podkreśla znaczenie współpracy między instytucjami publicznymi i niepublicznymi, wskazując jednocześnie na braki w długofalowym planowaniu, koordynacji i finansowaniu działań. Włączanie społeczne ukazane jest jako proces wymagający trwałych strategii, oparcia na rzetelnych danych oraz szerokiego, konsekwentnego partnerstwa instytucjonalnego, zdolnego reagować na zmieniające się realia społeczne.

Zygmunt Waśkowski

Polityka publiczna na rzecz sportu i rekreacji

Sport i rekreacja fizyczna sprzyjają budowaniu więzi, wzmacniają kapitał społeczny i mogą skutecznie wspierać procesy integracji mieszkańców. Dzięki połączeniu funkcji zdrowotnej, edukacyjnej, wychowawczej i socjalizacyjnej obszar ten znakomicie nadaje się do włączania lokalnych społeczności w oddolne inicjatywy oraz wspólne działania. Choć sport rzadko bywa uznawany za priorytet w polityce społecznej, w praktyce samorządowej pełni istotną funkcję w tworzeniu przestrzeni sprzyjających współuczestnictwu i inkluzywności.

Andrzej Zybala

Oblicza integracji

Doświadczenie wielu osób i grup pokazuje, że uczestnictwo we wspólnym życiu społecznym wcale nie jest oczywiste ani gwarantowane. Trudności z dostępem do usług publicznych, poczucie wykluczenia, brak zaufania do instytucji – to tylko niektóre czynniki osłabiające więzi społeczne i prowadzące do fragmentaryzacji wspólnoty. W ostatnich latach problem ten stał się szczególnie widoczny w praktyce polityk lokalnych i krajowych. W ich centrum coraz częściej staje pytanie o to, jak projektować działania publiczne w taki sposób, by nie tylko zarządzać różnorodnością, ale także tworzyć warunki sprzyjające współuczestnictwu i wzajemnemu uznaniu. Punktem wyjścia opracowania jest ustalenie rozumienia interesu publicznego i sprawdzenie, czy może on wciąż łączyć, a nie dzielić. Wskazano mechanizmy, które utrudniają współdziałanie: antagonizmy, wzajemna nieufność, brak wiary w możliwość działania na rzecz dobra wspólnego. Jednocześnie podkreślono potrzebę takiego projektowania polityk, które nie tylko odpowiadają na potrzeby różnych grup, lecz również wzmacniają poczucie współodpowiedzialności i współuczestnictwa. Refleksja ta stanowi wprowadzenie do szerzej zakrojonej analizy integracji jako zasady organizującej myślenie o współczesnych politykach publicznych.

Noty biograficzne



Władysław Bułhak – doktor habilitowany w zakresie nauk o bezpieczeństwie, wykładowca na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, główny specjalista (badacz) w Biurze Badań Historycznych Instytutu Pamięci Narodowej. Zajmuje się szeroko rozumianą problematyką bezpieczeństwa, a szczególnie polskimi służbami specjalnymi w czasie drugiej wojny światowej, zimnej wojny i współcześnie. Autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych, organizator kilkunastu międzynarodowych konferencji naukowych.

ORCID: 0000-0003-0803-3061

Magdalena Dudkiewicz – doktor habilitowana socjologii, profesorka Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych. Specjalizuje się w problematyce organizacji pozarządowych, animacji społecznej i kultury, pracy socjalnej oraz metodologii badań jakościowych. Realizuje projekty badawcze dotyczące aktywności społecznej i wspólnot miejskich oraz ewaluacje programów społecznych, między innymi dla Miasta Stołecznego Warszawy. Wspólnie z mężem, Markiem Dudkiewiczem, prowadzi firmę badawczą MMD Milanowa.

ORCID: 0000-0002-8505-0036





Barbara Fatyga – profesor doktor habilitowana, kierowniczka Katedry Metod Badania Kultury i Ośrodka Badań Młodości w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się teorią kultury i metodologią badań oraz socjologią młodości. Autorka teorii żywej kultury i współautorka oryginalnej metodologii badań. Prowadziła liczne projekty krajowe i międzynarodowe, dotyczące między innymi stylów życia i uczestnictwa w kulturze, analiz funkcjonowania instytucji kultury oraz analiz dokumentów polityki kulturalnej od szczebla ministerialnego po wojewódzki i gminny.
ORCID: 0000-0002-2276-7216

Ewa Flaszynska – doktor habilitowana nauk o polityce i administracji, adiunktka na Uniwersytecie Warszawskim, dyrektorka Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zajmuje się polityką rynku pracy, przeciwdziałaniem bezrobociu i integracją zawodową. Autorka publikacji naukowych poświęconych polityce zatrudnienia, interwencjonizmowi państwowemu i migracjom zarobkowym.
ORCID: 0000-0003-1554-1400



Patrycja Matusz – doktor habilitowana, prorektorka do spraw umiędzynarodowienia Uniwersytetu Wrocławskiego. Odpowiedzialna za strategiczne projekty uczelni: Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza oraz Sieć Uniwersytetów Europejskich ArQus. Politolożka specjalizująca się w badaniach migracyjnych. Realizowała projekty badawcze finansowane z Programu „Horyzont Europa” dotyczące wielopoziomowego zarządzania migracjami, polityką integracyjną, edukacją dzieci z doświadczeniami migracyjnymi. Ekspertka krajowych i zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego.
ORCID: 0000-0002-9798-4290

Olga Napiontek – doktor socjologii, ekspertka w dziedzinie edukacji obywatelskiej i partycypacji społecznej. Od 2004 roku współprowadzi Fundację Civis Polonus. Zaangażowana w rozwój koalicji organizacji społecznych SOS dla Edukacji. Współautorka podstawy programowej nowego przedmiotu edukacja obywatelska.



Marcjanna Nózka – doktor habilitowana, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. W obszarze jej zainteresowań leży między innymi problematyka wykluczenia i włączenia społecznego, pomoc społeczna i praca socjalna. Autorka i współautorka opracowań oraz projektów naukowych z tego obszaru, poświęconych praktykom obywatelskim, mieszkaniowym i sąsiedzkiemu, metodyce pracy socjalnej, społeczno-przestrzennemu wykluczeniu, instytucjonalnym oraz oddolnym działaniom na rzecz inkluzji społecznej.
ORCID: 0000-0003-2637-760X

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji. Od wielu lat prowadzi działalność naukową i dydaktyczną w obszarze polityki społecznej oraz zarządzania publicznego, koncentrując się na instytucjonalnych formach wsparcia społecznego. Autorka ponad stu publikacji naukowych, w tym monografii i artykułów naukowych poświęconych politykom publicznym.
ORCID: 0000-0002-7382-4858





Zygmunt Waśkowski – doktor habilitowany, dyrektor Instytutu Marketingu Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Specjalizuje się w tematyce sportu, zarządzania i marketingu w sporcie. Autor ponad stu publikacji z tego zakresu. Organizator jedenastu edycji ogólnopolskiej konferencji biegowej dla osób przygotowujących imprezy biegowe. Animator licznych akcji społecznych, konsultant przedsiębiorstw i organizacji *non profit*.
ORCID: 0000-0003-0793-3578

Andrzej Zybala – profesor nauk społecznych w dziedzinie nauk o polityce i administracji. Specjalizuje się w polityce publicznej. Kierownik Katedry Polityki Publicznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jego badania koncentrują się na analizie działań zbiorowych, mechanizmach programowania i implementacji polityk publicznych oraz zarządzaniu partycypacyjnym. Jest autorem licznych publikacji naukowych i redaktorem naczelnym czasopisma „Studia z Polityki Publicznej”.
ORCID: 0000-0002-1030-8792



Autorzy i Autorki publikacji mierzą się z problematyką integracji lokalnej, jako kluczowego sposobu lub precyzyjniej narzędzia wzmacniania odporności społecznej w odpowiedzi na kryzysy współczesnego świata. Zadają sobie pytanie, w jaki sposób używać tego „narzędzia”, aby wspólnoty lokalne były „rezylienne”, czyli odporne na przeciwności, elastyczne czy zdolne do regeneracji, odnowy czy zachowania swoich najważniejszych atutów, czy to społecznych, przyrodniczych, czy ekonomicznych. Temat odporności wspólnot lokalnych jest niezwykle istotny, nie dlatego, że jest to temat modny (bo jest), ale rzeczywisty. Zdolność wspólnoty do przetrwania, adaptacji i rozwoju pomimo doświadczania kryzysów, traum lub innych trudnych wyzwań we współczesnych czasach nie tylko powinna być tematem rozważań naukowców, ale także istnieje potrzeba pokazania praktycznych wymiarów i sposobów jej rozwoju. Społeczności odporne są lepiej przygotowane do przetrwania kryzysów oraz do odbudowy po nich.

Z recenzji prof. dr hab. Ewy Bogacz-Wojtanowskiej


Zakres tematyczny książki jest bardzo szeroki – obejmuje problematykę integracji z uwzględnieniem różnych konceptualizacji tego pojęcia i jego podkategorii, rezyliencji społeczności lokalnych, polityk publicznych wobec bezpieczeństwa, kultury, zatrudnienia, integracji osób cudzoziemskich, edukacji, pomocy społecznej, sportu i rekreacji, społeczeństwa obywatelskiego. Pozycja powinna stanowić „lekturę obowiązkową” dla władz samorządowych i zatrudnionych w zarządzanych przez nie instytucjach osób odpowiedzialnych za projektowanie, wdrażanie i realizację polityk publicznych. Opracowanie zawiera bardzo wiele ważnych uwag i ustaleń dotyczących kluczowych wymiarów funkcjonowania zbiorowości, jak i tworzących je jednostek.

Z recenzji dr hab. Agnieszki Golczyńskiej-Grondas, prof. UŁ




impuls

Oficyna Wydawnicza „Impuls” – Dział Handlowy
tel.: (12) 422 41 80, 506 624 220
e-mail: impuls@impulsoficyna.com.pl
www.impulsoficyna.com.pl


Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego