

**Deinstytucjonalizacja
polityk publicznych
a wojna w Ukrainie
i wyzwania migracyjne
w Polsce**

Deinstytucjonalizacja polityk publicznych a wojna w Ukrainie i wyzwania migracyjne w Polsce

Warszawa 2023

Deinstytucjonalizacja polityk publicznych a wojna w Ukrainie i wyzwania migracyjne w Polsce

Redaktorzy merytoryczni:

Prof. dr hab. Krzysztof Jasiecki (Uniwersytet Warszawski)

Dr Małgorzata Pacek (Uniwersytet Warszawski)

Recenzenci:

Prof. dr hab. Sławomir Łodziński (Uniwersytet Warszawski)

Dr hab. Magdalena Mikołajczyk (Uniwersytet Wrocławski)

Wydawca:

Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2023

Redaktor prowadzący:

Klaudiusz Kaleta

Redakcja i korekty:

Klaudiusz Kaleta, Magdalena Rodzim

Projekt okładki:

Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

© Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2023

ISBN: 978-83-8209-281-3

DOI: 10.33067/978-83-8209-281-3



Druk: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR



Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Warszawski
w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza”

Spis treści

Wprowadzenie9

CZEŚĆ I

Geneza i główne kierunki deinstytucjonalizacji w politykach pomocy społecznej Unii Europejskiej

Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Deinstytucjonalizacja jako ruch społeczny19

Krzysztof Jasiecki, Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej
– uwarunkowania, założenia i ewolucja polityki
w Unii Europejskiej45

Marek Rymśza

Czym jest polityka deinstytucjonalizacji działań pomocowych
i jakie są granice jej implementacji?71

CZEŚĆ II

Społeczne aspekty pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy

Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Instytucjonalny i społeczny wymiar działania centralnych
punktów recepcyjnych na granicy polsko-ukraińskiej83

Krzysztof Jasiecki

Opinia społeczna o wsparciu Ukrainy na tle państw otrzymujących
polską pomoc rozwojową101

Markiyan Malskyy

Sytuacja migracyjna z ukraińskiej perspektywy: aspekty
polityczno-prawne i strategiczne119

Robert Miron Staniszewski

Społeczna percepcja pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z Ukrainy
na podstawie wyników badań opinii publicznej135

CZEŚĆ III
Praktyki pomocowe i wyzwania
w zakresie integracji migrantów

Violetta Gul-Rechlewicz

Społeczeństwo polskie wobec kryzysu migracyjnego/uchodźczego
2015–2016 – ewolucja postaw i wpływ wydarzeń po 2016 r. 165

Janusz Balicki

Pozainstytucjonalna pomoc imigrantom i uchodźcom
na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023 187

Vira Korniat

Mali uchodźcy – dzieci ukraińskie jako ofiary wojny
ukraińsko-rosyjskiej 217

Artur Gruszczak

Kryzysy migracyjne w Europie po 2015 r.: zaściankowość
w trzech odsłonach. 229

CZEŚĆ IV
Edukacyjne aspekty integracji
dzieci migrantów ukraińskich w Polsce

Małgorzata Pacek

Problemy inkluzji edukacyjnej dzieci ukraińskich uchodźców
w Polsce 253

Klaudiusz Kaleta, Andrzej Suchenek

Pomoc miasta Warszawy dla ukraińskich uczniów szkół
podstawowych i średnich 269

Maciej Grześkowiak, Agnieszka Szmajdzińska

Rzecznik Praw Obywatelskich wobec uchodźców wojennych
z Ukrainy – wybrane zagadnienia. 281

Ewa Lipska-Urbaniak

Problemy dzieci uchodźców i migrantów z punktu widzenia
pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznej 291

Informacja o Uniwersyteckim Obserwatorium Deinstytucjonalizacji
Praktyk Pomocowych (UODI) 299

Table of content

Introduction	9
--------------------	---

CHAPTER I

The genesis and main directions of deinstitutionalization in the social assistance policies of the European Union

Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Deinstitutionalisation as a social movement.....	19
--	----

Krzysztof Jasiecki, Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Deinstitutionalisation in the field of social welfare – determinants, assumptions and policy developments in the European Union	45
---	----

Marek Rymysza

What is the policy of deinstitutionalization of aid activities and what are the limits of its implementation?	71
---	----

CHAPTER II

Social aspects of assistance for war refugees from Ukraine

Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Social and institutional dimensions of the central reception points on the Polish-Ukrainian boarder	83
---	----

Krzysztof Jasiecki

Public opinion on Ukraine's support compared to countries receiving Polish development assistance	101
---	-----

Markiyan Malskyy

The migration situation from the Ukrainian perspective: political, legal and strategic aspects	119
--	-----

Robert Miron Staniszewski

Public perception of aid to Ukraine and Ukrainian refugees based on results of opinion polls	135
--	-----

CHAPTER III

Aid practices and challenges in migrant integration

Violetta Gul-Rechlewicz

Polish society towards the migration/refugee crisis 2015–2016
– evolution of attitudes and the impact of events after 2016 165

Janusz Balicki

Non-institutional assistance to immigrants and refugees
on the Polish-Belarusian border in 2021–2023 187

Vira Korniat

Little refugees – Ukrainian children as victims of
the Ukrainian-Russian war 217

Artur Gruszczyk

The migration crises in Europe after 2015: Parochialism
in three acts 229

CHAPTER IV

Educational aspects of integration of children of Ukrainian migrants in Poland

Małgorzata Pacek

Problems of educational inclusion of Ukrainian refugee children
in Poland 253

Klaudiusz Kaleta, Andrzej Suchenek

Help of Warsaw city for Ukrainian primary and secondary
school students 269

Maciej Grześkowiak, Agnieszka Szmajdzińska

Commissioner for Human Rights (Polish Ombudsman) and
the Situation of War Refugees from Ukraine: Selected Issues 281

Erwa Lipska-Urbaniak

Problems of refugee and migrant children from the point of view
of psychological and pedagogical counseling center employees 291

Information about Research University Excellence
Initiative (UODI). 299

Wprowadzenie

Wiosną 2021 r. na Uniwersytecie Warszawskim pojawiła się idea podjęcia wspólnych działań kilku jednostek naukowo-dydaktycznych Uniwersytetu Warszawskiego w obszarze innowacyjnych przedsięwzięć analityczno-badawczych. Z inicjatywy dr. hab. Marka Rymszy, prodziekana ds. rozwoju i współpracy Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW (WSNSiR UW), odbyły się spotkania konsultacyjne w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” (IDUB) i wyłoniła się grupa naukowców zainteresowanych problematyką polityk publicznych w wybranych obszarach profesjonalnych praktyk pomocowych.

Katalizatorem działań stało się przygotowanie i zorganizowanie na Uniwersytecie Warszawskim 15 marca 2021 r. międzynarodowej konferencji naukowej „Deinstytucjonalizacja w politykach publicznych – nowy paradygmat rozwoju”. Jej przebieg i kontynuacja w postaci kolejnych seminariów naukowych doprowadziły do zawięzania w lipcu 2021 r. porozumienia o współpracy trzech jednostek uniwersyteckich: Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW (WSNSiR UW), Centrum Europejskiego UW (CE UW) oraz Instytutu Studiów Społecznych im. Profesora Roberta Zajonca (ISS UW). Utworzone zostało Uniwersyteckie Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych (UODI). Jest to wieloletnie innowacyjne przedsięwzięcie analityczno-badawcze polegające na monitoringu procesów rozwoju i profesjonalizacji szeroko rozumianych praktyk pomocowych w Polsce, z uwzględnieniem agendy Unii Europejskiej (UE). Monitoring obejmuje wiele obszarów profesjonalnych praktyk pomocowych: niepełnosprawność, programy senioralne, bezdomność, zdrowie psychiczne, pieczę zastępczą, leczenie uzależnień, wsparcie dla uchodźców i migrantów, a także programowanie polityk miejskich oraz obserwację działań programowych i legislacyjnych dotyczących polityki deinstytucjonalizacji prowadzonych przez organy UE¹.

Z perspektywy CE UW początkowo dwie kwestie merytoryczne wywoływały dyskusje i budziły wątpliwości. Pierwszą stanowiło pojęcie

¹ Szerzej w kwestii genezy i działalności UODI oraz będących przejawem aktywności Obserwatorium konferencji, warsztatów, wystąpień eksperckich, publikacji, dokumentów, aktów prawnych krajowych i unijnych, a także metodyki badań i analiz oraz składu zespołu badawczego zob. www.uodi.uw.edu.pl.

deinstytucjonalizacji i wynikająca z posługiwania się nim koncepcja zmian w politykach publicznych zawarta w dokumentach unijnych, przeniesiona na grunt polski. Drugą były profesjonalne praktyki pomocowe, które chcieliśmy uczynić przedmiotem badań i aktywności organizacyjnej. W kwestii deinstytucjonalizacji wątpliwości budziło już samo zdefiniowanie pojęcia; odmienne, a w wielu aspektach nawet sprzeczne z tradycją nauk społecznych. Pojęcie instytucji ma wiele znaczeń. Przyjmowane w dokumentach unijnych określenie deinstytucjonalizacji jako celowego odchodzenia od korzystania z tradycyjnych ośrodków opieki, tj. rezygnacji z systemu placówek na rzecz pracy w środowisku społecznym osób objętych opieką, jest nie tylko wąskie, lecz także może być mylące. Pomija ważne aspekty zmian instytucjonalnych, które obejmują m.in. zjawiska i procesy reinstytucjonalizacji zamieniającej jedne reguły na inne czy tworzenie zupełnie nowych instytucji w miejsce dawnych.

W efekcie, na przykład dla socjologów, odchodzenie od tradycyjnych i utrwalonych form opieki w ośrodkach pomocy społecznej, w kierunku wsparcia środowiskowego i udomowienia usług społecznych, stanowi raczej zmianę reguł gry tworzących nowe instytucje niż ich likwidację. W nawiązaniu do wpływowej definicji instytucji noblisty Douglasa Northa można zauważyć, że nowe formy pomocy wytwarzają również nowe instytucje, które określają strukturę bodźców wpływających na zachowania zbiorowe i jednostkowe przez ograniczenia formalne (np. prawne) oraz nieformalne (jak konwencje obyczajowe). Dla uniknięcia nieporozumień na stronie internetowej UODI została umieszczona definicja operacyjna precyzująca przyjęte w projekcie znaczenie pojęcia deinstytucjonalizacji: „deinstytucjonalizacja to odchodzenie od pomocy opartej na rozwiązaniach zakładowych (placówkach całodobowego pobytu) na rzecz wsparcia środowiskowego przy wykorzystaniu usług społecznych, tak aby umożliwić osobom niesamodzielnym pozostawanie w swoich domach, rodzinach i środowiskach. Dienne formy placówkowe mają w myśl tej koncepcji funkcjonować w sposób otwarty i odbiurokratyzowany i wkomponowywać się w środowiska życia ludzi (a nie od nich oddzielać czy je zastępować)”².

Z kolei w zakresie profesjonalnych praktyk pomocowych, które chcieliśmy badać w CE UW, propozycja skupienia się na zagadnieniu polityki integracyjnej wobec migrantów, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci, początkowo nie wzbudziła większego zainteresowania. Działy tu dwie okoliczności. W okresie programowania UODI kwestie migracyjne, w tym dotyczące dzieci, w Polsce miały charakter niszowy, nie tworzyły

² Zob. <https://uodi.uw.edu.pl/index.php/czym-sa-wdrazane-w-europie-polityki-deinstytucjonalizacji>.

znaczącego problemu społecznego. Również unijna polityka deinstytucjonalizacji pomocy społecznej dopiero od niedawna zaczęła zwracać uwagę na zagadnienie uchodźstwa i migracji nieletnich. Przejawem tego zainteresowania był m.in. ekspercki raport pod redakcją Jana Šiški i Julii Beadle-Brown z 2020 r. podsumowujący dekadę deinstytucjonalizacji w UE. Wśród analizowanych obszarów znalazła się sytuacja życiowa dzieci migrantów; zwracano uwagę na często występujący w tym zakresie brak lub nieścisłość danych³. Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej, który rozpoczął się w lecie 2021 r., a kilka miesięcy później agresja Rosji na Ukrainę – przyczyna wielomilionowej migracji Ukraińców (w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży) m.in. do Polski, całkowicie zmieniły percepcję i społeczne znaczenie tej problematyki. Znalazło to odzwierciedlenie w zainteresowaniach badawczych oraz publikacjach uczestników UODI.

W CE UW wykrystalizowały się trzy obszary badawcze w sferze problematyki deinstytucjonalizacji pomocy społecznej, które stały się motywami przewodnimi naszych analiz i działań organizacyjnych. Objęły one:

- charakterystykę założeń ideologicznych i politycznych, które pojawiały się w postulatach i praktykach ruchów społecznych oraz faktyczne priorytety i wartości towarzyszące deinstytucjonalizacji;
- genezę i założenia unijnej polityki deinstytucjonalizacji; charakterystykę inicjatorów, uczestników i adresatów, analizę celów i metod realizacji, ocenę innowacyjności podejścia do rozwoju na poziomie unijnym, jego efektów itd.;
- programowe i społeczne uwarunkowania deinstytucjonalizacji w Polsce z uwzględnieniem doświadczeń innych państw UE w polityce migracyjnej, w tym integracji dzieci migrantów.

Udział CE UW w projekcie UODI ma charakter eksploracyjny, wchodzący w obszar zagadnień stosunkowo słabo w Polsce rozpoznanych⁴. Podejmowaną problematykę rozpatrujemy w kontekście dyskusji na temat przyszłości UE, która ma wypracować nowe polityki publiczne związane m.in. z implementacją nowej polityki środowiskowej, ekologicznej i energetycznej, ze zmianami demograficznymi, cyfryzacją i rynkiem pracy,

³ J. Šiška, J. Beadle-Brown (2020) *Report on the Transition from Institutional Care to Community – Based Services in 27 EU Member States. Final report*. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care. <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf> (dostęp 6.07.2023).

⁴ W zakresie polityki migracyjnej także w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej mamy do czynienia z wczesną fazą instytucjonalizacji, a unijne dyskusje o deinstytucjonalizacji obrazują różnicowania trajektorii rozwojowych różnych regionów Europy.

zmianami geopolitycznymi wywołanymi przez agresję Rosji na Ukrainę, rywalizacją Chin i Stanów Zjednoczonych, podziałami między bogatą Północą i biedniejszym Południem, a także kolejnymi odsłonami kryzysu migracyjnego w UE⁵. W prezentowanej publikacji znalazły odzwierciedlenie preferowane w CE UW obszary badań, stanowiące wyznaczniki naszych obecnych oraz dalszych poszukiwań badawczych. Wśród najważniejszych można wskazać:

- charakterystykę przesłanek polityki deinstytucjonalizacji wynikających z oczekiwań i postulatów społecznych (ruchów, organizacji oraz stowarzyszeń zajmujących się tą problematyką);
- ewolucję deinstytucjonalizacji pomocy społecznej w kryzysach UE (gospodarczym, migracyjnym, legitymizacyjnym, epidemicznym, bezpieczeństwa) oraz różne wzorce jej realizacji w UE, z uwzględnieniem odmienności państw Europy Zachodniej i Europy Środkowej, które ukształtowały odrębne wzorce usług społecznych;
- implementację deinstytucjonalizacji na poziomie krajowym w obszarze imigracji, z koncentracją na integracji dzieci z doświadczeniem migracyjnym.

Problematyka ta w polskim kontekście ma charakter szczególnie ze względu na brak całościowej polityki migracyjnej państwa i doraźność działań w tym zakresie, sprzeczną z zapowiedziami przyjętej przez rząd 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Strategia przewidywała opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładający m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi i imigracyjnymi, integrację cudzoziemców, a także tworzenie zachęt do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa⁶. Jednak do przygotowania i przyjęcia dokumentu strategicznego w sferze polityki migracyjnej nie doszło. Zasadniczą rolę blokującą odegrały rozbieżności polityczne wewnątrz usuwamy obozu władzy Zjednoczonej Prawicy, który oficjalnie prowadził w latach 2016–2023 politykę antyemigracyjną, uzasadniając ją motywacjami światopoglądowymi, takimi jak „obrona wartości chrześcijańskich” bądź „katolicka tożsamość” Polaków. W oficjalnej „retoryce pojęć odwróconych” przypisywano uchodźcom i migrantom negatywne, stygmatyzujące i dehumanizujące

⁵ R. Kuźniar (2023) *Zmierzch liberalnego porządku międzynarodowego 2011–2021*. Warszawa: Scholar; A. Nölke (2022) *Post-Corona Capitalism. The Alternatives Ahead*. Bristol: University Press.

⁶ Zespół do Spraw Migracji. *Polityka migracyjna Polski*. MSWiA. Projekt z 10.06.2019 r. Warszawa. <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp 10.11.2023).

cechy, posuwając się nawet do propozycji strzelania do „muzułmańskich murzynów” na Morzu Śródziemnym⁷.

Równocześnie, ze względu na potrzeby rynku pracy i lobbing pracodawców, w tym samym okresie rząd zwiększył wielokrotnie poziom imigracji zarobkowej cudzoziemców z niektórych państw spoza zachodniego kręgu kulturowego (np. z Indii). Pomijano opinie ekspertów zwracających uwagę na doświadczenia państw zachodnich, gdzie tymczasowa migracja zarobkowa zwykle przeradza się w migrację osiedleńczą, a import pracowników wymaga dodatkowo działań integracyjnych. Wśród szczególnie kontrowersyjnych sprzeczności polityki Zjednoczonej Prawicy można także wskazać całkowicie odmienny stosunek władz do kryzysu na granicy polsko-białoruskiej oraz polsko-ukraińskiej⁸.

Część z tych zagadnień podejmujemy szerzej w naszej pracy zbiorowej. Jej struktura oparta jest na dedukcyjnym wywodzie; prowadzi czytelnika od ogólnych kwestii związanych z konceptualizacją właściwych dla badań pojęć, po studia przypadków oraz przykłady szczegółowe. W podobny sposób można scharakteryzować autorskie metodologie, łączące analizy źródeł zastanych, obserwacje, wywiady, *case studies*, komparatystyki i próby formułowania wniosków, z intencją wyszukania parametrów łączących omawiane przypadki. Dostarczają one wskaźników deinstytucjonalizacji, a właściwie dopiero załączków instytucjonalizacji, najczęściej powstających żywiołowo, spontanicznie, wiążących się ze specyfiką sytuacji, inercją państwowych rozwiązań, czasem zamierzonym niepodejmowaniem działań, do których są zobowiązane służby publiczne. Problem tworzyło przygotowanie wiarygodnych informacji w sytuacjach, gdy nie ma potrzebnych statystyk, a danych pozyskanych z różnych źródeł i odmiennymi metodami nie można w prosty sposób agregować.

Opracowanie otwierają artykuły teoretyczne autorstwa Mikołaja Rakusy-Suszczewskiego, Marka Rymszy oraz Agnieszki Vetulani-Cęgiel i Krzysztofa Jasiockiego, przedstawiające przegląd światowej literatury, obrazujące historię procesu deinstytucjonalizacji odniesionej do pomocy społecznej, z przypomnieniem kontrowersji wokół zakresu pojęcia wybranego jako rama teoretyczna badania. Deinstytucjonalizacja jest zatem

⁷ R. Cekiera (2022) *Uchodźcy, migranci i Kościół katolicki. Polska debata migracyjna po 2015 r. w kontekście nauczania Kościoła katolickiego*. Warszawa: Znak, s. 264–265.

⁸ I. Kacprzak, G. Zawadka (2023) *PIS szeroko otworzył drzwi dla cudzoziemców spoza Europy, którymi straszyl Polaków*. https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38600021-pis-szeroko-otworzyl-drzwi-dla-cudzoziemcow-spoza-europy-ktorymi-straszyl-polakow?utm_source=rp&utm_medium=webpush (dostęp 10.11.2023); D. Pszółkowska (2023) *Co potem z tym płotem?* Rozmowa z prof. Markiem Okólskim „Polityka” 4.10–10.10.2023.

rozumiana jako proces społeczny o ewolucyjnym charakterze, nieliniarny, nierzadko mający konfliktowy charakter. Obejmuje działania różnych podmiotów, praktyki (zwłaszcza w obszarze pomocy społecznej), konkretne koncepcje i ich realizacje temporalnie lokowane w późnej nowoczesności. Podkreślone zostały źródła etyczne, przypomniane akty prawa europejskiego odnoszące się do praw człowieka jego niezbywalnej godności.

Wykazano korelacje deinstytucjonalizacji z myślą liberalną, czasem konserwatywno-liberalną, racjonalnością ekonomiczną oraz próbami reaktywacji organizacji właściwych dla mniej złożonych, lokalnych społeczności, czasem wręcz o rodzinnym charakterze. O takiej potrójnej genezie pojęcia (filozofia praw człowieka, doktryna liberalna, przekonania wyrastające z nauk społecznych wywodzących dobrostan jednostki z więzi społecznych właściwych mikrostrukturom) pisze Mikołaj Rakusa-Suszczewski. Inni autorzy akcentują jego kontrkulturowy charakter lub postrzegają deinstytucjonalizację jako proces ukierunkowany na przywracanie podmiotowości i redukcję rozwiązań, które mają potencjał degradacji; akcentowane są preferencje dla takich wartości, jak otwartość, inkluzywność, demokratyczność, relacyjność lub wspólnotowość.

Wyzwania XXI w., wskazywane przez autorów, mają charakter polityczny i ekonomiczny (wojny, uchodźstwo, migracje, racjonalizacja alokacji zasobów), społeczny (starzenie się społeczeństwa, rozpad tradycyjnych więzi, zmiany zachodzące w obrębie rodzin i społeczności lokalnych, szczególnie związane z urbanizacją oraz rynkiem pracy). Rzutują na konieczność i funkcjonalność transformacji systemu zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej w kierunku pomocy środowiskowej. Proces deinstytucjonalizacji wpisuje się w ramy polityki społecznej kreowanej przez UE; jest też odpowiedzią na to, co politolog nazwałby nie-decyzjami. Wywody zilustrowane zostały dokumentami i rekomendacjami dla państw unijnych, odniesieniami do innych kategorii obywateli angażujących instytucje lub działania pomocowe (osób z niepełnosprawnościami lub zaliczanych do seniorów).

Kolejne dwie części książki: „Aspekty pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy” i „Praktyki pomocowe i wyzwania w zakresie integracji migrantów” mają charakter egzemplifikacji działań pomocowych. Składają się na nie teksty Mikołaja Rakusa-Suszczewskiego, Krzysztofa Jasiockiego, Markijana Malskyiego, Roberta M. Staniszewskiego, Violetty Gul-Rechlewicz, Janusza Balickiego, Artura Gruszczaka oraz Viry Korniat. Redaktorzy tomu zdecydowali, że nie będą porządkować tych wypowiedzi zgodnie z chronologią omawianych wydarzeń, lecz odniosą je do sytuacji na różnych granicach i pomocy niesionej uchodźcom. Próbą

konfrontacji perspektyw postrzegania działań służących organizacji pomocy są dwa artykuły: o polskich punktach recepcyjnych i o sytuacji migracyjnej z ukraińskiej perspektywy. M. Malskyy, prezentując ukraińskie spojrzenie, pokazuje zmienne rzutujące nie tylko na aktualną sytuację migracyjną, ale także na możliwe algorytmy przyszłych działań i ich społecznych konsekwencji dla Ukrainy. Prezentacja dotycząca polskich zagadnień przynosi natomiast uporządkowanie procedur właściwych dla organów państwa (jego agend) i samorządu terytorialnego oraz prezentację działań podejmowanych przez polskie społeczeństwo. Wprawdzie metafora, że „Polska jest największą organizacją pozarządową w świecie” tu nie pada, jednak i Mikołaj Rakusa-Suszczewski w swoim tekście, i Janusz Balicki w artykule „Pozainstytucjonalna pomoc imigrantom i uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023” wykazują oddolne inicjowanie form pomocowych. W pierwszym przypadku równoległe do sygnowanych przez ośrodki władzy legalnych procedur, w drugim – odwrotnie – w kontrze do działań podejmowanych przez publiczne służby, budzące kontrowersje zarówno w świetle prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Autorzy przywołują materiały źródłowe (od dokumentów o charakterze normatywnym po szereg publikowanych materiałów prasowych i reportaży, których twórcy prowadzili wywiady z udzielającymi pomocy aktywistami bezpośrednio kontaktującymi się z osobami przekraczającymi granicę, wydalonymi w ramach push-backów itp.). Wykorzystują wiedzę pozyskaną dzięki przeprowadzonym badaniom terenowym. Odwołują się też do aktów normatywnych regulujących postępowanie pomocowe.

Tekst Violetty Gul-Rechlewicz poświęcony jest postawom polskiego społeczeństwa w czasie kryzysu uchodźczego w 2015 r. Pokazuje właściwe naukom społecznym perspektywy teoretyczne konfliktu społecznego, identyfikacji społecznej, kontaktu społecznego, społecznej reprezentacji oraz teorii intergrupowej oraz czynniki determinujące postawy Polaków. Artykuł Artura Gruszcza łączy perspektywę właściwą badaniom kultury politycznej z tezą o zaściankowości polskiego społeczeństwa w trzech kryzysach migracyjnych w UE. Pokazuje kontrreakcję na kosmopolityczny projekt zglobalizowanej Europy, nacechowaną uprzedzeniami lub wręcz wrogością wobec obcych. Do badań opinii publicznej odnosi się również Robert M. Staniszewski. Wspomina o dotychczas prowadzonych i omawia wyniki własnych badań, obejmujących takie zagadnienia, jak percepcja udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy, działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego oraz przyjętych rozwiązań ustawowych.

Ostatnia, czwarta część publikacji „Edukacyjne aspekty integracji dzieci migrantów ukraińskich w Polsce” poświęcona jest adaptacji społecznej

i inkluzji edukacyjnej najmłodszych Ukraińców. Faktografia zawarta we wprowadzeniu Małgorzaty Pacek pokazuje złożoność problematyki, przeszkody w instytucjonalizacji opieki szkolnej dzieci uchodźczych. Uzupełnienie stanowią aneksy pokazujące problem adaptacji dzieci ukraińskich w społeczeństwie przyjmującym z trzech różnych punktów widzenia: Rzecznika Praw Obywatelskich, dyrektorki Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej i struktur samorządowych – Biura Edukacji Miasta Stołecznego Warszawy.

Mamy nadzieję, że przedstawione w publikacji diagnozy i analizy będą inspiracją do kolejnych poszukiwań badawczych oraz przyczynią się do formułowania rekomendacji dla organizacji społecznych, samorządów terytorialnych i administracji rządowej, mediów, a przede wszystkim decydentów politycznych.

Krzysztof Jasiołkowski, Małgorzata Pacek

CZĘŚĆ I

**Geneza i główne kierunki deinstytucjonalizacji
w politykach pomocy społecznej
Unii Europejskiej**

Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.rakusa-suszczewski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0003-0184-7839

Deinstytucjonalizacja jako ruch społeczny

Korzenie i pierwotne cele idei deinstytucjonalizacji bywają lekceważone, co może utrudniać jej skuteczne wdrażanie. Przedstawione opracowanie pozwala lepiej zrozumieć sens deinstytucjonalizacji w odniesieniu do specyficznych grup społecznych, których dysfunkcje zazwyczaj zażębiają się. Częstym problemem pomocy społecznej jest jej sztywne rozdzielanie, podczas gdy w praktyce potrzebujący korzystają z różnych form wsparcia jako bezdomni, niepełnosprawni i resocjalizowani jednocześnie. W artykule przedstawiono deinstytucjonalizację nie tylko jako proces relokacji funkcji opiekuńczych, ale także jako społeczne zagadnienie upodmiotowienia osób, które tę opiekę odbierają.

W artykule przedstawiono w zarysie historię idei i praktyk deinstytucjonalizacji, od jej początków związanych z systemem społecznej opieki psychiatrycznej w Geel, przez XIX-wieczne przemiany „choroby” w „upośledzenie”, a potem w „niepełnosprawność”, aż po awangardowe projekty demokratyzacji opieki różnych grup społecznych w okresie powojennym. Krytyka dehumanizujących aspektów opieki instytucjonalnej przypadła na lata 60. XX w., a zatem była ściśle związana z rewolucją liberalną i powszechną emancypacją. W obszarze opieki psychiatrycznej deinstytucjonalizacja wiązała się także z odkryciem nowych farmaceutyków i możliwością rezygnacji z inwazyjnych zabiegów psychiatrycznych, takich jak lobotomia. W latach 80. XX w. deinstytucjonalizacja stała się globalnym trendem, za którym przemawiały już nie tylko racje etyczne, ale także ekonomiczne. Na tym tle przedstawiono specyfikę państw Europy Środkowo-Wschodniej, które musiały pogodzić neoliberalne zmiany z wytycznymi Unii Europejskiej i dziedzictwem socjalizmu.

Zasadnicza idea tego artykułu polega na uwypukleniu kluczowego momentu w historii deinstytucjonalizacji, w którym idea ta stała się siłą napędową radykalnego ruchu społecznego o charakterze kontrkulturo-

wym i emancypacyjnym. Moment ten przypada na lata 60. XX w., gdy liczne ruchy społeczne zaczęły organizować się wokół tematyki ludzkiego ciała i jego autonomii. Amerykański Ruch na Rzecz Niezależnego Życia, włoski ruch antypsychiatryczny czy niemiecki „ruch kalek” przeistoczyły naukowy ruch deinstytucjonalizacji w postępową rewoltę przeciw opresyjnym praktykom instytucjonalnym, a także na rzecz uznania społecznej idei równości. Ruch ten uzmysławia, że deinstytucjonalizacja nigdy nie miała charakteru jedynie technicznego. Wręcz odwrotnie, integralną jego częścią była radykalną demokratyzacja świadomości społecznej, o czym zapominają dziś decydenci i inicjatorzy procesów deinstytucjonalizacji.

Idea deinstytucjonalizacji

Deinstytucjonalizacja wyraża współcześnie przekonanie, że nie ma sensu przetrzymywać w placówkach sanitarnych i zakładach opiekuńczych (co zazwyczaj oznacza również izolację) różnych grup, które z powodu swojej niepełnosprawności, wieku czy problemów losowych nie mogą samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie. Praktyki te dotyczą osób z zaburzeniami psychicznymi lub niepełnosprawnością rozwojową, osób w podeszłym wieku, małoletnich dzieci, byłych przestępców i bezdomnych. Coraz częściej zdeinstytucjonalizowaną pomocą obejmowani są także uchodźcy i imigranci. Liczne problemy, których doświadczają, krzyżują się w indywidualnych dramatach ludzkich. Wiedza, moralność i rachunek ekonomiczny zaczęły przemawiać za istnieniem lepszych miejsc do życia dla osób poszkodowanych przez los i życiowe tragedie, a także skuteczniejszych form pomocy, które uczyniłyby życie tych ludzi pod każdym względem lepsze. Istnieją niezaprzeczalne fakty i nowa filozofia przemawiająca za deinstytucjonalizacją.

Badania naukowe pokazują na przykład, że w przypadku małych dzieci nawet krótki pobyt w instytucji może negatywnie wpłynąć na rozwój mózgu, z fatalnymi konsekwencjami dla życia emocjonalnego (Bowlby, 1951). Przebywanie w zakładach pogłębia problemy intelektualne, behawioralne i społeczne, wywołuje różne zaburzenia fizyczne i motoryczne, problemy „quasi-autystyczne”, nadmierne przywiązanie lub brak zahamowań, może też odpowiadać za niższy iloraz inteligencji, opóźnienia w rozwoju zdolności językowych, problemy z nauką itp. Pobyt w instytucjach ma również negatywne konsekwencje dla osób niepełnosprawnych. Dotyczy to na przykład kobiet, które padają ofiarą przemocy fizycznej i seksualnej. Procesy resocjalizacji więźniów w izolowanych ośrodkach najczęściej jedynie pogłębiają dysfunkcje psychologiczne i społeczne. Życie w izolacji utrudnia rozwój emocjonalny i społeczny, sprzyja depresjom i agresji, a także

umacnia tzw. wyuczoną bezradność, tj. blokuje zachowania adaptacyjne i uruchamia procesy desocjalizacji. Osobne problemy rodzi także opieka instytucjonalna nad osobami w podeszłym wieku czy bezdomnymi.

Powstała idea, aby funkcje opiekuńcze w całości lub częściowo przenieść z instytucji i oddać w ręce społeczności lokalnych, otwartych sieci wsparcia współtworzonych przez różne organizacje, fundacje i stowarzyszenia, a także nieformalne grupy sąsiedzkie, przyjacielskie i rodziny. Dążono do tego, żeby niejako „zwrócić” obywateli społeczeństwu, zaś społeczeństwu dać możliwość wywiązania się z właściwych mu funkcji. Osobom, które tego wymagały, w miejsce hospitalizacji oferowano pomoc ambulatoryjną lub wsparcie lekarzy środowiskowych. Deinstytucjonalizacja jest zatem procesem (Bachrach, 1975, s. 574), ale nie można jej sprowadzić do problemu czysto technicznego, w którym chodziłoby jedynie o miejsce przebywania osób wymagających pomocy i troski; jej istotą nigdy nie była jedynie relokacja tzw. „łóżek”.

Nie chodziło zatem o zwyczajne scedowanie odpowiedzialności za osoby znajdujące się w trudnej sytuacji na społeczności, ale o wspólną opiekę nad nimi, a także ich integrację, która w warunkach instytucji zamkniętych była niekompletna czy wręcz niemożliwa do realizacji na stosownym poziomie. W procesie tym chodziło o redefinicję podopiecznego (pacjenta) jako „obiektu” pomocy na jej „podmiot”. Proces ten, w szerokim tego słowa znaczeniu, wyraża prawo do samostanowienia i wolności każdego człowieka, a co za tym idzie – także prawo do godnego i stosownego do potrzeb życia, z poszanowaniem niezależności, prywatności, troski i miłości. Trzeba jednak zaznaczyć, że zanim deinstytucjonalizacja stała się takim racjonalnym i etycznie podbudowanym elementem polityki społecznej, była ideą, która stopniowo zmieniała swój kształt i dojrzewała. Była i jest również częściowo przedmiotem sporów.

Historia deinstytucjonalizacji

Przełom XVIII i XIX w. zrodził nowoczesne instytucje opieki – takie, w których obowiązywały ścisłe procedury nadzoru i kontroli. Niemało wysiłku i wyobraźni włożono w opracowanie technik izolacji ludzi (Scull, 2021, s. 70–71). W domach dla obłąkanych najpierw, a potem w azylach (ang.: *lunatic asylum*), szpitalach psychiatrycznych, przytułkach i sierocińcach zmuszano do odosobnienia ludzi bezdomnych, niepoczytalnych i biednych. Żyli i pracowali w izolacji, z dala od tych zdrowych na umyśle i społecznie „przydatnych”. Tworzeniu podziałów sprzyjały religijne przesady, które w dysfunkcjach mentalnych i społecznych upatrywały grzechu i działania szatańskich mocy. Dużą rolę w „patologizacji” chorób

psychicznych odegrało społeczeństwo przemysłowe, w którym powszechny był pogląd o bezużytecznej i bezproduktywnej egzystencji „szaleńców” (Doerner, 1984). Racjonalne zarządzanie przemawiało na rzecz ich bezwzględnej izolacji. Choroby psychiczne interpretowano jako wynik rozkładu normatywnych funkcji tradycyjnego porządku moralnego (Rothman, 1971). Praktyki odosobnienia podpierano ideałami darwinizmu społecznego, w tym eugeniki, której zasady sformułował brytyjski naukowiec Francis Galton. Zakładała ona, że źródłem chorób jest jedynie biologia, a najskuteczniejszym sposobem ich eliminacji będzie izolacja powstrzymująca potencjalną reprodukcję społecznych patologii. W kolejnym stuleciu regularnie stosowano wobec chorych zabiegi sterylizacji, a w skrajnej postaci darwinizm społeczny i eugenika stały się powszechną praktyką w nazistowskich Niemczech.

Istniały pojedyncze inicjatywy deinstytucjonalizacji *avant la lettre*, które rozwijały się na przekór dominującym tendencjom. Świadczy o tym przypadek flandryjskiej miejscowości Geel. W tym legendarnym miejscu, które od XIII w. było ośrodkiem kultu św. Dymfny i celem pielgrzymek osób z chorobami psychicznymi, udało się stworzyć pierwszy unikalny system całościowej opieki rodzinnej, który przetrwał do dzisiaj. Przypadek ten pokazywał zarazem, że w „szaleństwie” – przynajmniej na marginesie kultury europejskiej – upatrywano tajemnicy ludzkiej duszy, niezgłębionej prawdy o człowieku, a także granic samego rozumu. Społeczny eksperyment, który rozwijał się przez ponad 700 lat, należał jednak do wyjątków potwierdzających regułę (Goldstein, Godemont, 2003). Ta zaś zakładała wyraźne odsuwanie i piętnowanie „niepoczytalnych” (Platt, 1965).

Można uznać, że deinstytucjonalizacja zaczęła rozwijać się już w pierwszej połowie XIX w. z krytyki przesądów i nieefektywnej opieki instytucjonalnej, w szczególności w obszarze psychiatrii. Kwestionowano celowość i konsekwencje przymusowego odosobnienia pacjentów w szpitalach i różnych „azylach”, jak również niehumanitarne praktyki lecznicze. Francuski lekarz i twórca nowoczesnej psychiatrii Phillipe Pinel głosił potrzebę porzucenia religijnych uprzedzeń wobec osób z chorobami psychicznymi (Duetsch, 1949), brytyjski filantrop i reformator Samuel Tuke protestował zaś przeciwko niehumanitarnemu traktowaniu ludzi – trzymaniu ich w łańcuchach, nędzy i społecznej pogardzie. Zapoczątkowana przez nich krytyka naukowa i moralna nabrała rozpędu pod koniec XIX w. Niemiecki teolog Thomas Schäfer w 1900 r. jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na problem norm językowych dyskryminujących osoby niepełnosprawne i chore. Jego krytyka antycypowała niemiecki „ruch kalek” (Tümer, 2007). W XIX w. mówiono o „szaleństwie”, a w pierwszej połowie XX w. powszechne było w użyciu słowo „upośledzenie”, które dopie-

ro po wojnie stopniowo zastępowano określeniem „niepełnosprawność”. Świadomość społeczną kształtowała również zaangażowana literatura, jak choćby historia Olivera Twista Charlesa Dickensa, ukazująca patologie sierocińców.

W poszukiwaniu współczesnych źródeł deinstytucjonalizacji należy zwrócić uwagę, że ruch wyrósł ze społecznej inicjatywy „open door movement”, tj. deinstytucjonalizacji opieki psychiatrycznej w Anglii oraz zastąpienia jej przez bardziej otwarte i demokratyczne instytucje, a także opiekę świadczoną przez całą społeczność pacjentów i lekarzy. Ich znaczenie już wcześniej zaczęto dostrzegać i urzeczywistniać w tzw. społecznościach terapeutycznych (ang. *therapeutic communities*), tworzonych z myślą o społecznej reintegracji byłych jeńców wojennych (Veale et al., 2014; Camplin, 2001). Samo pojęcie ukuł Thomas Maine w 1946 r., a nowa i towarzysząca jej praktyka „terapii grupowej” stała się ważnym impulsem do reformy całego instytucjonalnego systemu opieki psychiatrycznej w Anglii. W 1947 r. w szpitalu Hendersona powstała pierwsza „terapeutyczna społeczność demokratyczna”, która zrywała z autorytarnymi regułami szpitalnymi i przymusową terapią farmakologiczną. Z powodu prób sterowania tą inicjatywą z zewnątrz ostatecznie ten awangardowy projekt załamał się, ale zainicjował przełomowe zmiany wdrożone w Anglii wraz z Mental Health Act (1959).

Już w 1951 Światowa Organizacja Zdrowia zaczęła promować społeczny wymiar opiekuńczości w obszarze psychiatrii (ang. *community-based services*). Miało to wzmacniać różne działania prewencyjne w społecznościach, a zarazem wyznaczać nowe standardy rehabilitacji pacjentów z problemami psychiatrycznymi. Nie była to kampania przeciw szpitalom, a jedynie przeciw przymusowej hospitalizacji. Rekomendowane projekty wdrażano zwłaszcza w USA, gdzie upowszechniło się określenie „deinstytucjonalizacji”, w Wielkiej Brytanii, gdzie raczej mówiono o „wygaszaniu” (ang. *running down*), i we Włoszech, gdzie deinstytucjonalizacja określana była po prostu jako „radykalna reforma psychiatrii”.

Apogeum krytyki opieki instytucjonalnej przypada na lata 60. XX w. Coraz częściej dostrzegano jej negatywne konsekwencje: ogromne koszty oraz dehumanizujący wymiar przestarzałej i podupadającej opieki instytucjonalnej. W krytycznej ocenie sytuacji (np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki) dużą rolę odegrały pozwy organizacji konsumenckich ujawniające nadużycia i złe warunki, w których musieli przebywać pensjonariusze szpitali psychiatrycznych (Ridenour, 1961), a także sprawy sądowe przeciw restrykcjom obowiązującym w szpitalach więziennych (Warren, 2021). Przełom lat 60. i 70. to czas wielkich przemian o charakterze demokratycznym, czas rewolucji kulturalnej, radykalizmu społecznego, myśli

antytechnokratycznej i antykapitalistycznej, rodzących się ze świadomości ukrytych form opresji i wykluczenia. To czas ekspansji kultury indywidualizmu, ruchu praw obywatelskich i praw człowieka, zainteresowania nieschematycznymi formami myślenia i wszelką odmiennością.

Wzmoczona krytyka instytucji była pokłosiem nowej wrażliwości intelektualnej, którą przyniosły dzieła socjologów, m.in.: Ervinga Goffmana (1961) i Michela Foucaulta (1965), czy lekarzy, np. Ernesta M. Gruenberga (1974), Thomasa Szasa (1961) i guru szkockiej psychiatrii – Ronalda D. Lainga (1960). Uwagę socjologów przykuwała powszechna depersonalizacja, nadużywanie moralnych ocen i systemowe represjonowanie różnych kategorii ludzi i stygmatyzowanie odmienności. Krytykowali opresyjną kulturę formatującą ludzi wedle dominujących i jednowymiarowych wzorów – społeczne kombinaty konformizmu odzierające z indywidualności i godności. Lekarze natomiast kwestionowali przede wszystkim samo pojęcie „choroby psychicznej”, która w ich przekonaniu raczej pełniła funkcję metafory problemów życiowych niż była wyrazem jakichś rzeczywistych dolegliwości ciała. Jej „leczenie” musi opierać się na uzgadnianiu znaczeń, a zatem wyrażać to, co Thomas Szasz określił mianem „kontraktu” między leczącym i leczonym. Prowadzi to do bardziej liberalnego rozumienia ciała, które wymyka się hegemonii medycyny z jej autorytarnymi diagnozami i manipulacjami. Jak pisze Warren, „wszystkie rozgraniczenia zdrowia i choroby zawierają deklaracje wartości i dlatego nie mogą być zrozumiane bez społecznych definicji tego, co normalne i nienormalne” (Warren, 2021). Krytyka i redefinicja kluczowych pojęć doprowadziła do powstania całej gamy inicjatyw deinstytucjonalizacji w obszarze psychiatrii i niepełnosprawności, a następnie w innych sektorach zorganizowanej opieki i nadzoru.

„Siedlisko Węży” (1948) Anatola Litvaka czy „Lot nad Kukułczym Gniazdem” (1975) Miloša Formana to kultowe filmy całego pokolenia, które nie tylko zwróciło się przeciw rozwiązaniom instytucjonalnym w psychiatrii (dyskryminacji, rasizmowi, przemocy instytucjonalnej, dehumanizacji podopiecznych), ale także stworzyło pole do bardziej liberalnego i troskliwego myślenia o wszelkiego typu odmiennościach, w tym psychiatrycznych, społecznych, rasowych, seksualnych itp. (Cummins, 2016). Na podstawie powieści Stanisława Lema również w Polsce powstał film o bardzo podobnej wymowie – „Szpital Przemienienia” (1979) w reżyserii Edwarda Żebrowskiego (wcześniej Bernsteina). Deinstytucjonalizacja przypada zatem na czas rewolucji liberalnej, choć społeczny konsensus na rzecz deinstytucjonalizacji, głównie ze względów ekonomicznych, popierali także konserwatyści.

W obszarze psychiatrii często podkreślano, że procesy deinstytucjonalizacji uruchomione zostały częściowo przez rozwój psychofarmakologii

w latach 50. XX w., wprowadzenie pierwszych neuroleptyków i lekarstw psychotropowych, takich jak chlorpromazyna (largactil). Promowana przez koncerny farmaceutyczne skuteczność tych lekarstw była dyskusyjna (Whitaker, 2002), ale pozwoliły one częściowo zastąpić kontrowersyjne i często nieskuteczne praktyki wstrząsów insulinowych, elektrowstrząsów, zabiegów przedczołowej lobotomii i innych powszechnych niegdyś technik leczenia. Warto też dodać, że ścisły związek procesów deinstytucjonalizacji z powstaniem nowych lekarstw do dziś bywa kwestionowany (Scull, 2021, s. 73–74). Konieczność deinstytucjonalizacji tłumaczono również niewydolnością istniejącego modelu państwa opiekuńczego, który, istotnie, w latach 70. XX w., po trzech dekadach pomyślnego rozwoju, zaczął się załamywać i powoli ustępować drogi wolnorynkowej ortodoksji lat 80. XX w. Obok postępu medycyny dochodzą do tego również inne zmiany charakterystyczne dla państw uprzemysłowionych – urbanizacja, migracje, zmiany demograficzne i inne, które przyniosły nowe problemy i wyzwania w obszarze szeroko rozumianej opieki i nadzoru. Integracja społeczna wymagała nowych i radykalnych impulsów.

Zainicjowane zmiany miały zatem charakter racjonalny, decydenci zaś często podkreślali, że procesy deinstytucjonalizacji miały swoje ekonomiczne uzasadnienie. Sprzyjało temu umacnianie wolnorynkowych (neoliberalnych) cech systemu opieki, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych Ameryki (Lamb, Bachrach, 2001), gdzie bardziej niż wyrazem humanitaryzmu i wartości była ona sposobem na zaoszczędzenie pieniędzy, które w przeciwnym wypadku, jak przekonywano, zostałyby utopione na rozbudowę i tak niewydolnych szpitali psychiatrycznych, pokrycie rosnących kosztów zatrudnienia i naglącą potrzebę szkolenia personelu. Prywatyzacja uruchomiła też częściowo pozytywne procesy rywalizacji na rynku opieki usługodawców. Wiele usług zyskało też na elastyczności, teraz bardziej dopasowanych do indywidualnych i lokalnych potrzeb (Mladenov, Petri, 2019, s. 8). Wolny rynek piętnował sztywny charakter instytucji, w tym również wpływ państwa na prawo zakładów opiekuńczych do decydowania o sobie, tak istotne w założeniach procesu deinstytucjonalizacji.

W latach 80. XX. zjawisko miało już charakter ogólnoświatowy i objęło takie kraje, jak ZSRR, Kolumbię czy Nigerię. Rosła świadomość skali problemów społecznych związanych z opieką instytucjonalną, do tego stopnia, że zaczęto mówić o globalnym trendzie deinstytucjonalizacji w obszarach opieki psychiatrycznej, bezdomności, opieki zastępczej dla dzieci itd. (Turner, 2004; Goldman, 1982, s. 154). Trudno jednoznacznie ustalić, w którym momencie pojęcie deinstytucjonalizacji przestało obejmować wyłącznie pacjentów szpitali psychiatrycznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że problemy, które dla celów naukowych i organizacyjnych

oddzielano, bardzo często szły ze sobą w parze – niepełnosprawność intelektualna, fizyczna, bezdomność, ubóstwo czy sieroctwo krzyżowały się w biografiach tych samych osób. Przypuszczalnie to właśnie spowodowało transfer tego pojęcia w inne obszary opieki. W każdym razie proces stopniowo legitymizowały międzynarodowe deklaracje i postanowienia, m.in.: Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (2006), Konwencja o prawach dziecka ONZ (1989), Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności na okres po roku 2020 (2020), zalecenia Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (CESCR), Deklaracja Madrycka dotycząca praw osób starszych (2002) i inne.

W XXI w. deinstytucjonalizacja stała się celem Unii Europejskiej. Aksjologiczny wymiar deinstytucjonalizacji miał swoje źródła we wcześniejszych działaniach lobbujących w tym zakresie paneuropejskich organizacji działających na rzecz niepełnosprawnych (*European Network on Independent Living, International Disability Alliance* czy *Inclusion Europe*). Niemalą rolę odegrał w tym zakresie czeski socjaldemokrata i komisarz Vladimír Špidla, który w ślad za stroną społeczną podkreślał, że deinstytucjonalizacja to szerszy proces oraz wyzwanie nie tylko dla naukowców i technokratów. Słusznie wskazywał on, że proces ten wyraża problemy emancypacji społecznej na równi z tworzeniem nowej i bardziej holistycznej kultury instytucjonalnej (Špidla, 2020).

Deinstytucjonalizacja stopniowo zaczynała więc przechodzić z obszaru praktyk w domenę legislacji, a także ekspresji filozofii praw człowieka, jego godności i zasad równości. Wartości te są fundamentem europejskiego dorobku prawnego, a projekty, które im służą, realizowane są w ramach polityki spójności z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Pojęcie deinstytucjonalizacji zaczęło obejmować coraz więcej grup społecznych i inicjatyw w UE. Instytucjonalna opieka nad dziećmi stopniowo zaczęła przekształcać się w różne formy tzw. opieki zastępczej, przypominającej opiekę rodzinną i świadczoną przez krewnych oraz w środowiskowych ośrodkach opieki dziennej. System pomocy bezdomnym i osobom niepełnosprawnym coraz częściej obejmował adaptację mieszkań w środowiskach lokalnych. Młodzieży opuszczającej zakłady opieki oferowano poradnictwo i wsparcie w procesach społecznej integracji, a także pomoc w sytuacjach kryzysowych. Monitoring „nieprofesjonalistów” służyć miał równości partnerów i sprzyjać upodmiotowieniu podopiecznych. Z myślą o różnych grupach powstały elastyczne formy integracji i pomocy społecznej, takie jak krótkie urlopy pozwalające oderwać się od rutyny codziennych zajęć i problemów, domowa pomoc pielęgnarska, programy wspierające w nawiązywaniu znajomości i poszukiwaniu pracy itp. Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy seniorom zmierzała

do ograniczenia instytucji ubezwłasnowolnienia, wprowadzenia systemu mieszkań chronionych i zwiększenia pomocy asystentów społecznych. W Niemczech dla osób z problemami psychiatrycznymi organizowano tzw. domy ucieczki (*Weglaufhaus*), które dawały możliwość podjęcia próby samodzielnego życia poza nadzorem instytucjonalnym. Skala problemów i wyzwań deinstytucjonalizacji jest gigantyczna i widać, że proces ten nie tylko jest skomplikowany i rozległy, ale też jego powodzenie zależeć będzie od głębokich zmian kulturowych.

Procesy deinstytucjonalizacji postępowały także w Europie Środkowo-Wschodniej, jednak były tu i pozostają dość powolne, nierówne i często wiodą do reinstytucjonalizacji. Brakowało tu zawsze ruchów filantropijnych i zaangażowanego wolontariatu, tak silnych w Europie Zachodniej i Ameryce. Mimo obowiązujących międzynarodowych ram prawnych i uznania dla priorytetów polityki społecznej UE zaangażowanie w ten proces nadal pozostaje niskie wśród decydentów, którzy spychają to zagadnienie na daleki plan. Mladenov i Petri wskazują na dwa główne czynniki, które odgrywały rolę w charakterze procesu deinstytucjonalizacji: dziedzictwo socjalizmu i neoliberalna transformacja (Mladenov, Petri, 2019). Trudna sytuacja podopiecznych w zakładach opieki w państwach socjalistycznych była sprawą dość powszechnie rozpoznaną. Uważano ich za niezdolnych do pracy i bezproduktywnych. Socjalizm zatem obchodził się z niepełnosprawnymi analogicznie do dziewiętnastowiecznych państw kapitalizmu przemysłowego. Ukrywano ich przed obywatelami i upowszechniano iluzję zdrowego, silnego ludu pracującego. W efekcie prowadziło to do izolacji, najczęściej organizowanej w dawnych pałacach i dworach na prowincji. Z czasem centralne planowanie zaczęło służyć również budowie masywnych ośrodków opiekuńczych i koncentracji usług (Holland, 2008, s. 545). W tego typu nadzorowanych placówkach przetrzymywano również więźniów politycznych, co jedynie potwierdzało ich opresyjny i pełen przemocy charakter na wzór innych instytucji totalnych, takich jak np. więzienia.

Od początku lat 90. XX w. państwa socjalistyczne weszły w fazę intensywnych reform o charakterze neoliberalnym – prywatyzacji, decentralizacji i deregulacji. Przynajmniej przez dwie kolejne dekady panowała niechęć do wszelkich postaci opiekuńczości, które traktowano jako rudymenty skompromitowanego socjalizmu. Tymczasem zmiany oznaczały dla wielu instytucji prawdziwą katastrofę, a nowe reguły rynkowe oraz związany z nimi ideał państwa minimalnego często uniemożliwiały świadczenie usług opieki nawet na podstawowym poziomie (Mladenov, Petri, 2019, s. 7). W imię nowych priorytetów podjęto systemową walkę z wszelkimi formami zależności od państwa. Trudna sytuacja finansowa

wywołana wolnorynkową transformacją spowodowała, że wielu obywateli musiało szukać wsparcia w swoich domach i rodzinach. Osobna kwestia wiązała się także z usługowym charakterem wyłaniającego się społeczeństwa obywatelskiego, które przejęło niektóre instytucje opieki, rzadko jednak dbało o ich pełne uspołecznienie. Organizacje pozarządowe (ang. Non-Government Organization – NGOsy) przyczyniły się w pewnym stopniu do uruchomienia procesów deinstytucjonalizacji i poprawiły sytuację opiekuńczości, ale nadal pozostawały finansowo zależne od państw i środków europejskich. Implementacja wartości i praktyk deinstytucjonalizacji w dużym stopniu wiązała się w tej części Europy właśnie z przystąpieniem do Unii Europejskiej.

We wszystkich państwach Unii Europejskiej deinstytucjonalizacja rozwijała się wedle nowych ram politycznych i prawnych. Nowe zobowiązania wynikały m.in. z: Karty praw podstawowych UE (2000), strategii „Europa 2020” (2010), Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020 (2010), Europejskiej karty praw i obowiązków osób starszych wymagających długoterminowej opieki i pomocy (2010) i wielu innych szczegółowych dokumentów. Bezpośredniego wsparcia polityce deinstytucjonalizacji udzieliła także Rada Europy. Duże znaczenie odegrały takie dokumenty, jak Europejska karta społeczna (1961 i 1996), zalecenie nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy o dostępie do praw osób niepełnosprawnych oraz ich pełnej i aktywnej partycypacji w życiu społecznym (2009), zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zapewnienia pełnego włączenia dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do życia społecznego (2013) czy Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom (2010).

Upowszechnienie idei deinstytucjonalizacji dało asumpt do kompleksowej i szerokiej analizy całego systemu opiekuńczości i zdrowia w Europie, analizy społecznych barier w dostępie do podstawowych usług i infrastruktury w państwach UE, a także zaowocowało licznymi rozporządzeniami na rzecz bardziej rozbudowanej i przyjaznej infrastruktury dla osób w procesach reintegracji. Konieczne stało się bardziej skrupulatne zbieranie informacji o pensjonariuszach i podopiecznych zakładów, dotyczące nie tylko ich niepełnosprawności, ale także wykształcenia, pochodzenia etnicznego czy wyznania. Plany reform wymagały również danych na temat samych zakładów opieki: świadczonych usług, finansowania, przygotowania, kosztów i wydajności personelu, a także pozostających do dyspozycji innych zasobów materialnych i niematerialnych. Konieczne stały się długoterminowe prognozy społeczno-ekonomiczne i demograficzne,

zwłaszcza pod kątem takich zjawisk społecznych, jak ubóstwo, bezrobocie czy imigracja, a także analizy ram prawnych dla procesów deinstytucjonalizacji. Z drugiej strony ocenie poddawane były również możliwości i potencjał społeczności lokalnych w tym procesie, formy jego finansowania, kontrolowania, a także związane z tym zobowiązania i odpowiedzialność. W końcu coraz większą wagę zaczęto przywiązywać do integracji działania obu tych, jak się zdawało, komplementarnych stron, coraz częściej było bowiem widać, że pojęcie deinstytucjonalizacji jest trochę mylące, a pożądane zmiany wymagają w równym stopniu sprawnych instytucji (reinstytucjonalizacja), przemyślanych strategii biznesowych oraz świadomości i społecznego zaangażowania.

Deinstytucjonalizacja jako idea stopniowo zakorzeniała się w świadomości społecznej i umysłach decydentów. Nie uchroniło to jednak samego procesu przed licznymi problemami, z których część wiązała się z umacnianiem się neoliberalnym kierunkiem deinstytucjonalizacji i traktowaniem opiekuńczości jako formy zwykłej wymiany handlowej, a nie wdrażania i afirmacji stojących za nią wartości. Za nierozłączny problem deinstytucjonalizacji uznawano jej koszty. Proces ten dotyczył nie tylko podopiecznych, ale także w oczywisty sposób profesjonalnej obsługi obejmującej administrację i wszystkich pracowników zakładów, często zorganizowanych w silne związki pracownicze, którzy z pewnością ponosili koszty tak fundamentalnej zmiany w filozofii i formach opiekuńczości. Problem kosztów dotyczył również społeczności lokalnych i nie należy naiwnie zakładać, że deinstytucjonalizacja zawsze jest przyjmowana z otwartymi ramionami i entuzjazmem, że jest bezkosztowa i oznacza same wymierne korzyści.

Deinstytucjonalizację „napędzały” trzy zasadnicze siły: 1) liberalna i humanitarna filozofia praw człowieka, 2) neoliberalna i wolnorynkowa kalkulacja opłacalności procesów deinstytucjonalizacji i 3) poparte wiedzą naukową przekonanie, że najbardziej stosownym środowiskiem integracji ludzi, z różnych powodów wykluczonych, jest mikroświat lokalnych społeczności – rodzin, wspólnot, sąsiedztwa i zaangażowanego środowiska lokalnego. W nich bowiem tworzy się autonomiczne, a zarazem kontrolowane otoczenie opieki i wsparcia. Obecny jest tu ideał życia wspólnotowego, jakiś rodzaj solidarności czy też inne formy kulturowo zakorzenionej filantropii i troski. Wyzwania deinstytucjonalizacji dotyczą bowiem nie tylko polityków i administracji, ale także stoją przed społeczeństwami, które winny identyfikować i usuwać obecne w nim bariery, stereotypy i praktyki stygmatyzacji (Jones, 1979, s. 554–555; Wright et al., 2000). Życie we wspólnocie wcale bowiem nie musi eliminować wykluczenia i bywa, że jest tu najtrudniejsze (Segal, 1979, s. 521–522). Warto również

wziąć pod uwagę fakt, że opieka środowiskowa to także „małe instytucje”, które mają swoje techniczne i logistyczne problemy, a także swój personel, który wymaga szkolenia i finansowania. Niezależnie od tego, z jakim środowiskiem mamy do czynienia, konieczne jest budzenie społecznej świadomości, radykalna praca nad społeczną wrażliwością i zaangażowaniem na rzecz tych najsłabszych oraz wykluczonych.

Deinstytucjonalizacja – ruch społeczny

Deinstytucjonalizacja daleko wykroczyła poza opiekę psychiatryczną i oznacza dziś zasadniczo szeroki front częściowego przenoszenia funkcji i kompetencji opiekuńczych oraz nadzorczych z instytucji państwowych na poziom społeczny, wspólnotowy czy środowiskowy, a do pewnego stopnia również prywatny. W realizacji tych zadań stale podkreślana była rola polityków i decydentów, którzy tworzyli ramy dla tych zmian i nadal kreują ich strategię. To ważna, ale ostatecznie wtórna kwestia wobec wszystkich istotnych zmian, które w procesie deinstytucjonalizacji muszą się dokonać w obszarze społecznym. Chodzi tu bowiem nie tylko o zmianę działania instytucji, ale także jakościową zmianę wsparcia środowiskowego, a nawet zmianę utartych norm społecznych i wyobrażeń. Dlatego dominująca narracja, która traktuje procesy deinstytucjonalizacji jako przede wszystkim programowany przez państwo, efektywny i ekonomicznie opłacalny zabieg techniczny wydaje się gubić esencję tego zjawiska. Deinstytucjonalizacja w każdym upośledzeniu fizycznym czy intelektualnym, w każdym losowym dramacie człowieka, który uczynił z niego sierotę, bezdomnego, biedaka lub uchodźcę, nakazuje dostrzegać przede wszystkim szerszy problem społeczny.

Deinstytucjonalizacja przedstawiona w tym artykule ma charakter kontrkulturowy i można opisać ją w kategoriach nowego ruchu społecznego. Dla porządku artykułu położę w tej części nacisk na jego początki związane z ruchem antypsychiatrycznym, który stworzył jej podwaliny. Pojęcie nowego ruchu społecznego pierwotnie służyło do opisu ruchów kontestacyjnych w latach 60. XX w. Alain Touraine, Alberto Melluci, Claus Offe i inni upatrywali w nich nowego fenomenu społecznego z charakterystycznym repertuarem działań zrywającym z instytucjonalną i organizacyjną centralizacją. Ruchy te stroniły od konwencjonalnych działań, uciekając się do spontanicznych i barwnych protestów, które poruszały opinię publiczną. Koncentrowały swoją aktywność na pojedynczych kwestiach: ekologii, prawach kobiet, konsumeryzmie, kolonializmie, pokoju itp. Mniej lub bardziej bezpośrednio ich aktywność dotyczyła prawie zawsze ludzkiego ciała: płci, rasy, zdrowia, zagrożeń czy niezbędnych

dla jego prawidłowego funkcjonowania warunków życia, a zatem kwestii, które często znajdowały się poza polem racjonalnej kalkulacji i zainteresowania nowoczesnego kapitalizmu. Inaczej niż stare ruchy społeczne (ruchy robotnicze, narodowe czy ludowe) nowe ruchy nie głosiły potrzeby zmiany zasad redystrybucji bogactwa czy dostępu do centralnych ośrodków władzy. Domagały się natomiast prawa do bezpośredniego współdecydowania, autonomii i przestrzeni niezależności. W ich rozumieniu bowiem wszyscy powinni sami decydować o swoim losie. Ich wartości miały charakter postmaterialistyczny. Inna, zasadnicza odmienność polegała na tym, że tożsamość nowych ruchów formowała się ponad podziałami klasowymi, co nie zmienia faktu, że ruchy te w większości tworzone były przez aspirującą klasę średnią (Neveu, 2011, s. 62–63).

Ruch antypsychiatryczny już na pierwszy rzut oka wyrażał wartości i aspiracje nowych ruchów społecznych. Po pierwsze, miał on swoich konkretnych aktorów społecznych: nieformalne zrzeszenia, inicjatywy, ich sieci, a także liderów, którzy im przewodzili. Po drugie, miał swoje wartości i tożsamość, które umożliwiały mu działalność społeczną, a potem lobbystyczną na rzecz nowych przepisów prawnych, wdrażania nowych praktyk w zakresie opieki i zdrowia, a także kształtowania stosownych postaw politycznych. Po trzecie, ruch pełnił funkcje diagnostyczne i krytyczne. Był zatem czymś w rodzaju „wspólnoty epistemicznej”, która upowszechniała określoną wiedzę i domagała się wdrażania wynikających z niej praktyk. Ponieważ nie były one bezdyskusyjne, bywało, że przybierał on charakter konfliktowy, a tym samym podlegał koniunkturze okoliczności społecznych i politycznych, które utrzymywały go pierwotnie na marginesie, by następnie jego postulaty zawrzeć w głównym nurcie reform społecznych. Upowszechnianie kultury czułości i troski nie obyło się bez walki.

Aktorzy ruchu

Deinstytucjonalizacja mobilizowała działanie licznych organizacji społecznych. W latach 60. zaczął rozwijać się w USA ruch na rzecz niezależnego życia (*independant living movement*), mobilizując liczne organizacje pacjentów i stowarzyszenia walczące o prawa osób niepełnosprawnych. Bywało, że liderzy sami byli niepełnosprawni i bezpośrednio zaangażowani w przekształcenie swojego świata. Ich działalność jednak wpisywała się w szerszy nurt demokratyzacji społecznej. Ruch rozwijał się w ośrodkach akademickich, często przyjmując typową dla tego okresu radykalizacji i emancypacji społecznej formę buntów studenckich, nie tylko walczących z opresyjnymi postaciami tradycji, ale także na rzecz większej tole-

rancji, zmiany stosunku do różnych grup społecznych i uznania dla alternatywnych stylów życia. Jego kontrkulturowy charakter był powszechny. Biografie liderów wskazują też na postępującą instytucjonalizację deinstytucjonalizacji i stopniowe przechodzenie z pozycji protestu do głównego nurtu polityki opiekuńczości.

Edward Verne Roberts był pierwszym amerykańskim studentem na wózku inwalidzkim. Wraz z grupą innych niepełnosprawnych stworzyli nieformalne zrzeszenie „The Rolling Quads” na rzecz obrony interesów i tożsamości osób niepełnosprawnych. Z czasem nieformalna grupa dała asumpt do powstania awangardowego programu wsparcia osób z głębokimi niepełnosprawnościami – „The Cowell Residence Program”. Roberts był również jednym z liderów „Centre for Independant Living” przy uniwersytecie Berkley, a następnie, wspólnie z Hale J. Zukasem, inicjatorem powstania „World Institute on Disability”, powszechnie znanego na świecie matecznika politycznego aktywizmu na rzecz niepełnosprawnych. Inicjatywy tych grup nie tylko przyczyniły się do istotnych zmian w prawie, ale także dały początek licznym inicjatywom infrastrukturalnym w przestrzeni publicznej ułatwiającym życie osobom niepełnosprawnym (np. ścieżki krawężniki).

Inną znaną aktywistką ruchu na rzecz samodzielnego życia była Judith E. Heumann, która swoją działalność na rzecz osób niepełnosprawnych rozpoczęła na Uniwersytecie Long Island. Tu wspólnie z innymi niepełnosprawnymi organizowała w latach 60. liczne protesty i akcje społeczne, przyczyniła się do powstania znanej organizacji „Disabled In Action” w Nowym Yorku, a także aktywnie uczestniczyła w kształtowaniu amerykańskiego ustawodawstwa na rzecz osób niepełnosprawnych (np. *Individuals with Disabilities Education Act*). W latach 70. XX w. aktywizm Heumann i innych obrońców praw osób niepełnosprawnych wspierała obok protestanckiej Armii Zbawienia również radykalna Partia Czarnych Panter, co także potwierdza pierwotnie kontrkulturowy charakter całego ruchu. W późniejszych latach aktywistka kontynuowała swoją działalność i agitację, współpracując z Fundacją Forda, Bankiem Światowym, a także Departamentem Stanu.

Deinstytucjonalizacja w duchu ruchów kontrkulturowych aktywnie rozwijała się także w Niemczech. Po wojnie ruch osób niepełnosprawnych zasadniczo podzielił się między inwalidów wojennych i osoby niepełnosprawne z powodu wrodzonych chorób i wypadków. Inicjatywy w tym obszarze pozwoliły stworzyć zupełnie nowy sektor aktywizmu społeczeństwa obywatelskiego walczącego z różnego typu formami ubezwłasnowolnienia. W latach 70. powstał tutaj tzw. ruch kalek (niem. *Die Krüppelbewegung*), założony przez dorosłe już dzieci znajdujące się niegdyś pod opieką

swoich rodziców i stowarzyszeń pomocowych. Towarzyszyło im przekonanie o konieczności dalszej emancypacji, samodzielnego podejmowania decyzji i rewindykacji oczywistych praw (Tümer, 2007). Z jednej strony, nazwa ruchu wpisywała się w charakterystyczne dla epoki zjawisko przechwytywania najczęściej pejoratywnych wcześniej znaczeń i pojęć, a także celowego przeinaczania ich sensu w sposób, który przestawał być dyskryminujący czy lekceważący dla danej grupy. Proces ten opisywany jest w socjologii i antropologii kulturowej jako reappropriacja. Z drugiej strony, ruch ten był konfrontacyjnie nastawiony wobec poprawnych politycznie i powierzchownych eufemizmów dominujących w przestrzeni publicznej, które faktycznie ukrywały trudną sytuację osób niepełnosprawnych. Ruch kalek na wzór amerykańskiego ruchu *independant living* walczył nie tylko o znoszenie barier w życiu niepełnosprawnych, ale także o zmianę kulturowych wyobrażeń na temat niepełnosprawności i osób, które były nią dotknięte. Działalność organizacji wyrażała się m.in. w tworzeniu klubów (niem. *Clubs Behinderter und ihrer Freunde*), które łączyły niepełnosprawnych i zdrowych, po to by przełamywać stereotypy i uprzedzenia. W tym celu ruch zainicjował również specjalne kursy w celu podnoszenia świadomości problemów i warunków życia osób niepełnosprawnych, pokonywania nieuzasadnionego lęku przed nimi czy inicjowania osobistej i pozbawionej barier relacji z niepełnosprawnymi. Dużą rolę w animacji ruchu mieli studenci i pokolenie '68, m.in. Ernst Klee czy Gusti Steiner, który sparafrazował słynny slogan „Black is beautiful” amerykańskiego ruchu praw człowieka na Bycie niepełnosprawnym jest piękne. Dla pokolenia, które uważało, że „prywatne jest polityczne”, problem niepełnosprawności również miał charakter publiczny. Wyrażały to charakterystyczne dla nowych ruchów społecznych performatywne akcje protestacyjne. Tu również narzuca się dość typowy kurs kariery aktywistów ruchu, którzy rozpoczęli jako zbuntowani studenci, by – podobnie do jednej z kluczowych aktywistek ruchu Theresii Degener – zasiąść w ważnych instytucjach rządowych i pozarządowych.

We Włoszech deinstytucjonalizacja zaczęła się rozwijać w latach 70. XX w. jako ruch antypsychiatryczny. Ogromną rolę w jego rozwoju odegrał włoski psychiatra Franco Basaglia, założyciel i lider towarzystwa „Psichiatria Democratica”, którego inicjatywy doprowadziły do reformy całego systemu opieki psychiatrycznej we Włoszech i radykalnej ustawy 180(1978), całkowicie eliminującej azyle dla osób z chorobami psychicznymi. Organizacja uważała za swój podstawowy cel walkę z wykluczeniem i marginalizacją, których efekty widać było m.in. w szpitalach psychiatrycznych. Sam Basaglia był członkiem partii socjalistycznej i fascynował się współczesnymi mu nurtami antypozytywistycznej i antysystemowej

filozofii europejskiej, zwłaszcza egzystencjalizmem (Sartre) i fenomenologią (Jaspers), a także psychopatologią Eugeniusza Minkowskiego. Przyjaźń z Merleau-Pontym niewątpliwie wpłynęła na przekonanie Basaglia o konieczności społecznej i moralnej rehabilitacji samego ciała, które według francuskiego filozofa ma kluczowe znaczenie w kształtowaniu przeżyć i świadomości ludzkiej, a w efekcie jest źródłem jego podmiotowości (fr. *le corps réçu, animé*). Basaglia krytykował tradycyjne podziały oddzielające chorobę od zdrowia czy duszę od ciała, uznając za Heideggerem zdolność do troski (niem. *Sorge*) za istotę ludzkiej egzystencji. Swoje przemyślenia urzeczywistniał w teorii i awangardowych projektach pracy z pacjentami psychiatrycznymi. W 1968 r. opublikował głośną książkę pt. *L'Istituzione Negata*, która stała się manifestem deinstytucjonalizacji włoskiej. Na wzór Maxwella Jonesa – twórcy nowoczesnej koncepcji wspólnot terapeutycznych – Basaglia tworzył dla pacjentów psychiatrycznych warsztaty malarskie i teatralne, spółdzielnie pracy i inne niekonwencjonalne miejsca aktywności. Basaglia należał do pokolenia reformatorów społecznych, którzy prowadzili swoją działalność także w przestrzeni publicznej, podczas protestów i działań performatywnych. Wspierał go przyjaciel i politycznie zaangażowany pisarz Dario Fo. Ruch deinstytucjonalizacji opieki psychiatrycznej we Włoszech wywodził się z ruchów postępowych i demokratycznych. Dążył tu do obalenia przesiąkniętych przemocą tradycyjnych pojęć i wyobrażeń (np. dotyczących rozumienia psychopatii), ale również deklarował nową filozofię człowieka, w oparciu o wartości wolności, dialogu i troski. Ruch ten wspierali także inni psychiatrzy o lewicowej proweniencji, tacy jak Franco Rotelli. W Polsce ten rodzaj myślenia o pacjencie reprezentował m.in. Antoni Kępiński.

Tożsamość ruchu

Zainicjowana w latach 60. XX w. krytyka przemawiała za tym, że instytucje mogą reprodukować różne formy wykluczenia i nierówności w odniesieniu do najsłabszych: chorych, samotnych, niepełnosprawnych, dzieci czy osób starszych. Instytucje mogą tworzyć dystans społeczny i dehumanizować swoich podopiecznych, a w efekcie mnożyć różne patologie. Naukowe i społeczne inicjatywy piętnowały archaiczne modele myślenia, zakorzenione nie tylko w instytucjach, ale także w tradycji, sprowadzające się do przekonania, że izolacja niektórych ludzi i budowanie wokół nich murów służy rzekomo higienie i pomyślności społecznej.

Ruch deinstytucjonalizacji zrywał z takim myśleniem. Rzecznicy ruchu wskazywali również, że patologie przypisywane instytucjom dotyczą także samych wspólnot i opieki środowiskowej, a ich terapeutycznego

charakteru nie da się przesądzić z góry. Ruch deinstytucjonalizacji działał więc na rzecz powszechnej świadomości tych uwarunkowań i problemów w imię bardziej demokratycznych zasad postępowania z ludźmi, powiększania przestrzeni indywidualnej wolności, ludzkiej godności i autonomii, w myśl idei amerykańskiego ruchu praw obywatelskich, w myśl II i III generacji praw człowieka, prawa do ochrony, pomocy i rozwoju. Aktywiści „Independant Living Movement” podkreślali, że najlepszymi ekspertami w dziedzinie pomocy osobom wykluczonym są one same. Podkreślano konieczność zmiany perspektywy i dostrzeganie w osobach niepełnosprawnych nade wszystko zwykłych obywateli, a nie konsumentów opieki zdrowotnej. Dysponują oni takimi samymi prawami do decydowania o swoim życiu, własnymi marzeniami i tożsamością, co przeciętni obywatele poza kontrolą instytucji nadzorujących.

Jak każdy ruch, ten skupiony na deinstytucjonalizacji wyrażał pewną tożsamość, choć jej samoopis ciągle ulegał zmianom. Pierwotnie był to ruch o charakterze naukowym i akademickim, który z trudem kruszył społeczne uprzedzenia i tradycyjne stereotypy wykluczające ludzi chorych, nieprzystosowanych, obcych czy porzuconych przez tradycyjne instytucje, np. rodzinę. Towarzyszyły temu badania nad instytucjami totalnymi i stygmatyzacją, instytucjonalizacją patologii i społecznym wymiarem chorób czy studia w zakresie antropologii ciała. W dobie kontrkultury stał się ruchem społecznego radykalizmu i wszedł w fazę bojowej konsolidacji. Walka o prawa niepełnosprawnych, dzieci, osób starszych, bezdomnych były częścią szerszych społecznych procesów emancypacji i demokratyzacji życia, postępu ideologii wolnościowych, a także zyskującej na znaczeniu „polityki tożsamości” i „walki o uznanie” (Fanon, 1952), którego domagały się również feministki, środowiska LGBT, Afroamerykanie czy ludy dawnych kolonii. Przedstawianie ruchu deinstytucjonalizacji w kategoriach jego zabiegów o „uznanie” uwydatnia relacyjny charakter moralności i sprawiedliwości, o które toczyli spory. Sprawiedliwość bowiem nie dotyczyła tu tego, czy i ile dóbr powinna mieć dana grupa społeczna, ile tego, na jaką pozycję społeczną zasługiwała i daczego (Young, 1990).

Lata 70. i 80. XX w., pod wpływem neoliberalnej reorientacji państw, dały początek często pospiesznym i nieprzemyślanym projektom deinstytucjonalizacji. W Stanach Zjednoczonych Ameryki np. zastosowano proste transfery pieniężne z budżetu federalnego dla wszystkich osób znajdujących się poza opieką szpitali państwowych w przekonaniu, że będzie to bardziej ekonomiczne i sprawi, że pacjenci sami zadbają o swój los (Medicare, Medicaid). Zbyt łatwe rozwiązania wdrożone na początku lat 70. XX w. przyniosły jednak fatalne efekty, m.in. wzrost przestępczości wśród osób chorych, korupcję z udziałem polityków i firm zarządzają-

cych ośrodkami opieki, wzrost ich nielicencjonowanej liczby czy wymykającą się spod kontroli gettoizację bezdomności, której efekty do dziś współtworzą pejzaż amerykańskich miast. W wielu przypadkach nowe modele opieki społecznościowej, rodzinnej czy biznesowej w rzeczywistości okazały się słabsze i mniej profesjonalne, a jej beneficjenci w efekcie bardziej nieszczęśliwi i w jeszcze gorszej sytuacji. Prosta zasada, że wolny rynek prędzej czy później ustabilizuje warunki osób poza szpitalami psychiatrycznymi wyrażała tylko dobrożyczeniowe fantazje. Pojawiły się też nieoczekiwane konflikty interesów: np. w Ameryce protestowały związki zawodowe, które obawiały się utraty pracy przez pracowników instytucji opiekuńczych i penitencjarnych. Można zatem powiedzieć, że emancypacyjny ruch bardziej podmiotowego traktowania pacjentów został wybiórczo zdyskontowany przez neoliberalne lobby, które w ruchu deinstytucjonalizacji odnalazło jedynie argumenty czysto ekonomiczne. Proces ten wpisywał się bez wątpienia w to, co opisano mianem „chytrości kapitalizmu” (Boltanski, Chiapello, 2005). Libertariańska „polityka opiekuńczości”, kontynuowana przez Ronalda Reagana, która dostrzegąła w obronie autonomii i emancypacji głoszonej przez ruchy kontrkulturowe jedynie opłacalną możliwość redukcji wydatków, w ostateczności zepchnęła potrzebujących ludzi na margines społeczny i uczyniła z ich nędznego losu przedmiot spekulacji. Na tym etapie można zatem stwierdzić, że porażkę przyniosła skapitalizowana, okrojona z wartości i idei cyniczna wersja ruchu deinstytucjonalizacji, która – przynajmniej w Stanach Zjednoczonych Ameryki – do dziś wydaje się co najwyżej „orwellowskim eufemizmem kryjącym koszmar” (Scull, 2021, s. 79).

Dynamika ruchów społecznych sprawia, że ulegają one radykalizacji albo dezintegracji bądź wchodzą do mainstreamu politycznego, a ich nieformalny charakter i wartości ulegają systematycznej „instytucjonalizacji”. Bardziej niż gdziekolwiek ten ostatni proces wyznacza trajektorię rozwoju ruchu deinstytucjonalizacji w Unii Europejskiej. Wartości i narracja ruchu stopniowo stawały się tu dominujące i dzisiaj wyznaczają kierunki polityki w taki sam sposób, jak instytucjonalizacji uległy np. studia nad picią w postaci polityki *gender mainstreaming*. Dlaczego stało się to możliwe w tej skali właśnie w UE? Odpowiedzi jest kilka. Po pierwsze, pojęcie „deinstytucjonalizacji” ma w Europie znacznie szersze znaczenie. Jej celem nie są tylko pacjenci psychiatryczni, ale różne grupy poszkodowanych i wykluczonych. Deinstytucjonalizacja ma tu zatem znacznie większy rozmach i skalę, a także jest częścią nieporównywalnie większej liczby polityk, strategii, planów i deklaracji międzypaństwowych i unijnych. Po drugie, pojęcie to zachowało w znacznie większym stopniu swój etyczny wymiar i jest urzeczowieniem zasadniczo liberalnych

fundamentów UE skonkretyzowanych w prawach człowieka i wspólnych zasadach sprawiedliwości. Etyka uznania i troski odnajduje tu również swoje lokalne uwarunkowania, których źródłem są zarówno świeckie tradycje wzajemności, altruizmu i filantropii, jak i bogate tradycje pomocy i miłosierdzia realizowane przez różne kościoły i wyznania. Po trzecie, deinstytucjonalizację nadal wspiera bardzo aktywny ruch społeczny z siecią wpływowych i opiniotwórczych organizacji, które bardzo często włączane są do obligatoryjnych w UE procesów konsultacji społecznej. Można więc powiedzieć, że tożsamość ruchu na rzecz deinstytucjonalizacji jest w UE, bardziej niż gdzie indziej, zdeterminowana przez jego instytucjonalny, moralny i organizacyjny sukces. Należy jednak pamiętać, że i tu istnieje ciągle ryzyko nadmiernej komercjalizacji tego zagadnienia, w szczególności w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, najbardziej wystawionych na nowobogackie i neoliberalne pokusy, a także najgłośniejszym utyskującym na rzekomo „lewackie” inklinacje UE. Po czwarte, w końcu, deinstytucjonalizacja w UE oparta była o wiedzę naukową: medyczną, psychologiczną i socjologiczną. Widać to bardzo wyraźnie we wszelkich dokumentach i rekomendacjach unijnych, które niemal w każdym akapicie przywołują naukowe argumenty na rzecz racjonalności deinstytucjonalizacji.

Konfliktowy charakter ruchu

Ruch deinstytucjonalizacji zmieniał swój charakter i nabierał znaczenia. Jak każdy ruch emancypacji rozwijał się w kolejnych falach, które częściowo zmieniały jego istotę, a nawet ideologiczne barwy, gdzie indziej też poszukiwano źródeł najważniejszych problemów. Obok argumentów ekonomicznych i moralnych podstawowym orężem ruchu deinstytucjonalizacji była – jak zaznaczono powyżej – wiedza naukowa. Wkład wybitnych, ale pojedynczych indywidualności naukowych, a także opinie samych niepełnosprawnych z początkowej fazy rozwoju deinstytucjonalizacji, przerodził się w zorganizowaną produkcję naukową, a opinie ekspertów stały się integralną częścią wszystkich organizacji i think tanków wspierających przenoszenie opieki na poziom społeczności lokalnych czy popularyzujących ideę szeroko rozumianej inkluzyjności i zrównoważonego rozwoju. Dziś autorytet naukowców wykorzystywany jest w opracowywaniu niezliczonej ilości programów i rekomendacji, a sama nauka pozwala walczyć ze społeczną ignorancją i stereotypami na temat osób dotychczas znajdujących się jedynie pod nadzorem placówek opiekuńczych. Brak rozeznania w tym zakresie ma również charakter zinstytucjonalizowany, w efekcie czego problem niewiedzy dotyczy także personelu medycznego, urzędników administracji państwowej (kuratorów, sądów) czy

służb bezpieczeństwa, takich jak policja. Za postęp uznać można fakt, że coraz częściej deficyt w tym zakresie interpretowany jest jako brak profesjonalizmu, odpowiedzialności i stosownego przygotowania do pełnienia funkcji publicznych.

Organizacje „parasolowe”, które tworzą opiniotwórcze ośrodki w Europie, wykonują dziś zasadniczo pracę o charakterze eksperckim i konsultacyjnym. Takie organizacje, jak m.in.: “European Disability Forum”, “Disabled Peoples’ International Europe”, “Academic Network of European Disability”, “Eurochild, Save the children, Families Europe”, “SOS Children’s Villages”, “European Federation of National Organisations Working with the Homeless” (FEANTSA), “European movement for detention house”, działają na rzecz zmian tradycyjnych instytucji bądź ich całkowitej likwidacji. Dodatkowo tworzą one wpływowe sieci pozarządowe, które działają na rzecz podnoszenia społecznej świadomości różnych problemów, w tym konieczności deinstytucjonalizacji, dzielą się na ten temat fachową wiedzą ekspertów i doświadczeniami dotkniętych problemami grup społecznych, a także aktywnie dążą do zmian przez lobbowanie na rzecz stosownych rozwiązań i polityk. Ich pozarządowy charakter bynajmniej nie oznacza braku profesjonalizmu, wręcz odwrotnie – stanowią one fachowe „wspólnoty epistemiczne”, tj. wspólnoty wiedzy, których zaangażowanie i profesjonalizm niejednokrotnie przewyższa kompetencje polityków i urzędników państwowych, często jedynie doraźnie zaangażowanych w zmiany instytucjonalne. Zrozumienie tego wydaje się absolutnie kluczowe w realizacji wszelkich projektów na rzecz deinstytucjonalizacji – bez adekwatnego zaangażowania strony społecznej, tj. niezliczonej liczby organizacji różnych szczebli, ich sieci i zrzeszeń, bez uwzględnienia kapitału ich wiedzy i doświadczeń żadna rekonstrukcja rozwiązań systemowych nie przyniesie spodziewanego efektu. Dlatego tak niezbędne jest również myślenie o deinstytucjonalizacji w kategoriach ruchu społecznego.

Niska świadomość roli, jaką odegrał pozarządowy ruch na rzecz deinstytucjonalizacji, nie jest tu jedyną trudnością. Często brakuje stosownej czy uznanej reprezentacji całego środowiska. Każdy ruch jest bowiem złożony i podzielony, rywalizują w nim różne koncepcje, wrażliwości oraz interesy. Ponadto strona społeczna zawsze jest podejrzliwa i krytyczna wobec utartych rozwiązań systemowych. To sprawia, że ruch często ma charakter konfliktowy, tj. wskazuje i piętnuje różne szkodliwe polityki, postawy czy utarte sposoby myślenia. Dotyczy to w pierwszej kolejności braku zrozumienia dla wartości, które stoją za procesami deinstytucjonalizacji (praw człowieka, prawa do wolności i równości, tolerancji i uznania, integracji, inkluzji). Piętnowana jest ograniczona świadomość problemu po stronie polityków i administracji, która w efekcie prowadzi do niekompetencji,

braku woli politycznej lub niezdolności do podejmowania decyzji. Idzie za tym nieudolność w całościowym planowaniu, integracji i koordynacji złożonych procesów deinstytucjonalizacji, a także niewłaściwe zarządzanie usługami. Konfliktowy charakter ruchu może utrudniać współpracę z organizacjami pozarządowymi i społecznościami lokalnymi, które są istotnym ogniwem tych procesów. Niemniej dysfunkcyjne jest jednak przedkładanie interesów instytucjonalnych ponad interes społeczny i urzędnicza rutyna – myślenie pospieszne, szablonowe i bezosobowe, które może prowadzić do różnych form przemocy, w tym problemów komunikacyjnych.

Wnioski

Deinstytucjonalizacja to tylko z pozoru techniczny proces przenoszenia kompetencji i zadań z placówek opiekuńczych na poziom społeczności lokalnych. W rzeczywistości to przewrót ideowy, który zrodził się z postępu wiedzy i zakorzeniał wraz z liberalnym porządkiem praw człowieka. Najbardziej adekwatna w interpretacji tego procesu jest perspektywa, która w deinstytucjonalizacji dostrzega ruch społeczny, albowiem jej nowoczesna forma wyrasta z ducha kontrkultury i emancypacji lat 60. XX w. Jej przedmiotem nigdy nie była jedynie formalna rekonstrukcja działania instytucji, ale prawo do samostanowienia i uznania, które w warunkach dehumanizujących instytucji, dyskryminujących praktyk społecznych, wsteczności i tradycyjnych stereotypów, nie były możliwe. Deinstytucjonalizacja wyrażała nową i bardziej inkluzywną koncepcję integracji społecznej osób niepełnosprawnych intelektualnie, a potem innych grup społecznych.

Proces ten wymaga czegoś więcej niż tylko zmiany instytucjonalnej, a mianowicie pracy na rzecz walki z wykluczającymi stereotypami i głupotą, podejrzliwością i niechęcią wobec osób niepełnosprawnych, a także innych wykluczanych grup, które wzbudzają nieuzasadnione obawy. Niepełnosprawni intelektualnie, o których było tu najwięcej, do dziś bywają traktowani jak trędowaci. Ich dehumanizacja przybiera różną postać – od odmawiania im prawa do pracy, rozwoju i kariery, do życia intymnego i seksualnego, aż po stygmatyzujący i pogardliwy język opowiadanych dowcipów. Protekcyjny stosunek do niepełnosprawnych wykpiwali Gusti Steiner i Ruch Kalek. Na firmowym kalendarzu pisali: „Nasz wzorcowy kaleka – wdzięczny, miły, trochę głupi i łatwy w zarządzaniu” (niem. *Unser Musterkrüppelchen – dankbar, lieb, ein bisschen doof und leicht zu verwalten*). Ponieważ deinstytucjonalizacja musi iść w parze ze zmianą społecznych postaw i odczuć, powinna pozostać ruchem społecznym, tj. szerszym zjawiskiem dotyczącym nie tylko polityków, administracji, personelu czy bezpośrednich beneficjentów dotychczas funkcjonującego

systemu. Ruch społeczny to globalne organizacje multilateralne, organizacje religijne, ośrodki naukowe, lekarze, sieci społeczne, prywatni sponsorzy, wspólnoty lokalne, rodziny, szkoły, cały złożony system krajowego i światowego wolontariatu, NGOsy, specjaliści itd. Oni wszyscy tworzą ruch deinstytucjonalizacji.

Konieczne wydaje się również ważne przewartościowanie, które w procesach deinstytucjonalizacji dostrzeże także pozaekonomiczne i nie jedynie utylitarne motywy. Procesy te uruchamiano w imię demokracji i walki z wykluczeniem, czasami w myśl przekonania o dysfunkcyjności tradycyjnych instytucji i walki z burżuazyjnymi praktykami, tak jak np. we Włoszech, gdzie ruch antypsychiatryczny „Psichiatria Democratica” był wspierany przez ruchy pracownicze i partię komunistyczną (Goodwin, 1977), czy w Anglii, gdzie deinstytucjonalizacja rozpoczęła się w imię kontrkulturowych ideałów nowej lewicy (Crossley, 1998).

Interpretacja deinstytucjonalizacji w kategoriach ruchu społecznego ma wiele zalet: pozwala na lepsze uchwycenie dynamiki ruchu wprzęgniętego w różnego rodzaju spory i sytuacje konfliktowe wynikające najczęściej z braku wiedzy, ale też z ideologizowanej polityki; pozwala pokazać ruch jako dzieło aktorów, zrzeszeń i sieci społecznych, a także rozeznaczyć się w ich potrzebach i opiniach; pozwala dostrzec w ruchu potężny zaangażowany kapitał ludzki. W końcu zmusza nas do jednoznacznego uznania znaczenia europejskiego systemu wartości, prawnego i instytucjonalnego, od którego odżegnują się czasami nawet inicjatorzy procesów deinstytucjonalizacji. Wydaje się również, że to jedyna droga do społecznej zmiany niskiego statusu i prestiżu pomocy społecznej, a także redefinicji modelu państwa opiekuńczego.

Artykuł stanowi uaktualnioną wersję tekstu, który pierwotnie został opublikowany pod tym samym tytułem w czasopiśmie „Studia Polityczne”. Vol. 51(1), 2023, s. 35–62.

Dr hab. Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Socjolog i filozof polityki, adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* w Paryżu. Współzałożyciel Fundacji „Zespołu Analizy Ruchów Społecznych” (ZARS). Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologicznego (ISA) oraz Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Prowadzi badania w zakresie historii idei, teorii ruchów społecznych, a także przemian społeczno-kulturowych w Europie. Jest autorem wydanej w 2016 r. książki pt. „Cień radykalizmu. Pojęcie radykalizmu w świetle teorii ruchów społecznych”.

Abstrakt

Deinstytucjonalizacja jako ruch społeczny

W artykule opisano historię idei i zjawiska deinstytucjonalizacji, czyli procesu przekształcania instytucji opiekuńczych, w szczególności przekazywania ich kompetencji społecznościom lokalnym. Procesy te zilustrowano na przykładach pochodzących ze Stanów Zjednoczonych i Europy, w kontekście dyskusji toczących się od kilkudziesięciu lat oraz eksperymentów i rozwiązań wdrażanych w tych regionach. W przedstawionym tu artykule zjawisko deinstytucjonalizacji wykracza jednak poza charakter czysto techniczny problem związany ze zmianą koncepcji zarządzania losami ludzi, którzy są chorzy, niepełnosprawni lub dotknięci różnymi problemami społecznymi, takimi jak bezdomność. Deinstytucjonalizacja jest tu przede wszystkim przejawem działalności aktorów społecznych, czyli ruchem społecznym; ruchem nie tyle natury konsensualnej, nastawionym na racjonalizację pomocy, ile ruchem etycznym, a nawet zorientowanym na konflikt, innymi słowy „nowym ruchem społecznym”. Ruch ten: (1) jest reprezentowany przez określonych aktorów społecznych: organizacje i jego przywódców; (2) ma swoje zasoby, wartości i tożsamość, lobbuje za nowym ustawodawstwem, wdraża nowe praktyki opiekuńcze i zdrowotne, a także kształtuje postawy polityczne i społeczne w tym sektorze; i w końcu (3) pełni funkcje wartościujące i krytyczne, jest zatem swego rodzaju „wspólnotą epistemiczną”, która rozpowszechniała określoną wiedzę i domaga się wdrożenia powstałych praktyk.

Słowa kluczowe: deinstytucjonalizacja, ruch społeczny, reforma, Unia Europejska

Abstract

Deinstitutionalisation as a social movement

The article describes the history of the idea and phenomenon of deinstitutionalisation, that is, the process of transforming care institutions, in particular transferring their competences to local communities. These processes are illustrated using examples from the United States and Europe, discussions that have been going on there for decades, and the experiments and solutions being implemented in those regions. In this study, however, the phenomenon of deinstitutionalisation goes beyond a purely technical problem related to a change in the concept of managing the fate of people who are ill, disabled or affected by various social problems, such as homelessness. Here, deinstitutionalisation is above all a manifestation of the activities of social actors; that is, a social movement. The movement is not so much of a consensual nature, focused on the rationalisation of aid, as it is an ethical and even a conflict-oriented movement, in other words, a “new social movement”. The

movement: (1) is represented by specific social actors: organisations and their leaders; (2) has its resources, values and identity to lobby for new legislation, implementation of new care and health practices, as well as shaping political and social attitudes in this sector; and, finally, (3) performs evaluative and critical functions, and is, therefore, a kind of ‘epistemic community’ that disseminated certain knowledge and demanded the implementation of the resulting practices.

Keywords: deinstitutionalisation, social movement, reform, European Union

Bibliografia/References

- Bachrach, L. (1975) “A conceptual approach to deinstitutionalization”, *Hospital & Community Psychiatry*. Vol. 29, No. 9, s. 573–578.
- Ben-Moshe, L. (2020) *Decarcerating Disability*. London: Deinstitutionalization and Prison Abolition. London: University of Minnesota Press Minneapolis.
- Boltanski, L., Chiapello, È. (2005) *The New Spirit of Capitalism*. London–New York: Verso.
- Bowlby, J. (1995) Report: “*Maternal care and mental health*”. Geneva: World Health Organization.
- Bowlby, J. (1951) *Maternal care and mental health*. Geneva: World Health Organization.
- Campling, P. (2001) “Therapeutic communities”, *Advances in Psychiatric Treatment*. Vol. 7, s. 365–372.
- Crossley, N. (1998) “Transforming the Mental Health Field: The Early History of the National Association for Mental Health”, *Sociology of Health & Illness*. Vol. 20(4), s. 458–488. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9566.00111>.
- Crossley, N. (2006) *Contesting Psychiatry: Social Movements in Mental Health*. London: Routledge.
- Cummins, I.D. (2016) “From Hero of the Counterculture to Risk Assessment: A Consideration of Two Portrayals of the *Psychiatric Patient*”, *Illness Crisis & Loss*. Vol. 26(2).
- Doerner, K. (1984) *Madmen and the Bourgeoisie: A Social History of Insanity and Psychiatry*. Oxford: Basil Blackwell.
- Fanon, F. (1952) *Black Skin, White Masks*. New York: Grove Press.
- Foucault, M. (1965) *Madness and civilization; a history of insanity in the age of reason*. New York: Pantheon Books.
- Goffman, E. (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Doubleday.

- Goldman, H., Morrissey, J., Bachrach, L. (1982) "Deinstitutionalization in international perspective: variations on a theme", *International Journal of Mental Health*. Vol. 11(4), s. 153–165. <http://www.jstor.org/stable/41344305>.
- Goldstein, J.L., Godemont, M.M.L. (2003) "The Legend and Lessons of Geel, Belgium: A 1500-Year-Old Legend, a 21st-Century Model", *Community Mental Health Journal*. Vol. 39(5), s. 441–458.
- Gruenberg, M.E. (1974) "Social Breakdown Syndrome and its prevention", *The American Journal of Psychiatry*. <https://ajp.psychiatryonline.org/doi/10.1176/ajp.123.12.1481> (dostęp 16.09.2023).
- Holland, D. (2008) "The Current Status of Disability Activism and Non-Governmental Organizations in Post Communist Europe: Preliminary Findings Based on Reports from the Field", *Disability & Society*. Vol. 23(6), s. 543–555.
<http://www.inclusion-europe.eu/speech-spidla-towards-inclusion-deinstitutionalisation/>.
<https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/09687599.2019.1680341?needAccess=true>.
- Jacobson, J.W., Mulick, J.A. (1992) *Can the culture of mental retardation be understood? Symposium chaired at the Annual Convention of the American Psychological Foundation*. August, Washington, DC.
- Jones, K. (1972) *A history of the mental health services*. London and Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Jones, K. (1979) "Deinstitutionalization in Context", *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*. Vol. 57(4), s. 552–569.
- Laing, R.D. (1960) *The Divided Self: An Existential Study in Sanity and Madness*. Harmondsworth: Penguin.
- Lamb, R.H., Bachrach, L.L. (2001) "Some Perspectives on Deinstitutionalization", *Psychiatric Services*. Vol. 52(8), s. 1039–1045.
- Mladenov, T., Petri, G. (2019) Critique of deinstitutionalisation in post-socialist Central and Eastern Europe, *Disability & Society*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09687599.2019.1680341> (dostęp 16.09.2023).
- Platt, A.M. (1965) "The Origins and Development of the *Wild Beast* Concept of Mental Illness and Its Relation to Theories of Criminal Responsibility", *Issues in Criminology*. Vol. 1, No. 1, s. 1–18.
- Ridenour, N. (1961) *Mental Health in the United States*. Cambridge: Harvard University Press: The Commonwealth Fund.
- Rothman, D.J. (1971) *The Discovery of the Asylum*. Boston: Little, Brown.
- Scull, A. (2021) "Community Care: Historical Perspective on Deinstitutionalization", *Perspectives in Biology and Medicine*. Vol. 64(1), s. 70–81.

- Segal, S.P. (1979) "Community care and deinstitutionalization: A review", *Social Work*. Vol. 24(6), s. 521–527.
- Špidla, V. (2020) „Towards Inclusion”. <http://www.inclusion-europe.eu/speech-spidla-towards-inclusion-deinstitutionalisation> (dostęp 29.09.2023).
- Szasz, T. (1961) *The Myth of Mental Illness: Foundations of a Theory of Personal Conduct*. New York: Hoeber-Harper.
- Tümer, S.D. (2007) „Die Krüppelbewegung – eine Emanzipation-bewegung der 1970er Jahr“. GRIN Verlag. <https://www.grin.com/document/73595> (dostęp 16.09.2023).
- Turner, T. (2004) "The history of deinstitutionalization and reinstitutionalization", *Psychiatry*. Vol. 3(9), s. 1–4. DOI: <https://doi.org/10.1383/psyt.3.9.1.50257>.
- Veale, D., Gilbert, P., Wheatley, J., Naismith, I. (2014) "A New Therapeutic Community: Development of a Compassion-Focussed and Contextual Behavioural Environment", *Clinical Psychology and Psychotherapy*. DOI: 10.1002/cpp.1897.
- Wall, O. (2017) *The British Anti-Psychiatrists. From Institutional Psychiatry to the Counter-Culture, 1960–1971*. New York: Routledge.
- Warren S.D. (2021) *The Dream of the Outside: Deinstitutionalization, Anti-psychiatry, and the Move Into the "Community"*. <https://www.unsoundmind.org/post/the-dream-of-the-outside-deinstitutionalization-anti-psychiatry-and-the-move-into-the-community> (dostęp 16.09.2023).
- Whitaker, R.H. (2002) *Mad in America: Bad Science, Bad Medicine, and the Enduring Mistreatment of the Mentally Ill*. Cambridge, MA: Perseus Press.
- Wright, E.R. Gronfein, W.P. Owens, T.J. (2000) "Deinstitutionalization, social rejection, and the self-esteem of former mental patients", *Journal of Health and Social Behaviour*. Vol. 41(1), s. 68–90.
- Young, I.M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Krzysztof Jasiołki

Uniwersytet Warszawski
e-mail: k.jasiołki@uw.edu.pl
ORCID ID: 0000-0003-0433-9194

Agnieszka Vetulani-Cegiel

Uniwersytet Adama Mickiewicza
e-mail: a.vetulani-cegiel@amu.edu.pl
ORCID ID: 0000-0002-4986-6388

Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej – uwarunkowania, założenia i ewolucja polityki w Unii Europejskiej

Rozważania teoretyczne

Geneza idei i jej interpretacje

Korzenie idei podejmowanej w Unii Europejskiej (UE) pod hasłem deinstytucjonalizacji sięgają przełomu XVIII i XIX w.¹ Powstawały wówczas nowoczesne instytucje opieki społecznej, takie jak domy dla obłąkanych, azyle, szpitale psychiatryczne, zakłady wychowawcze, przytułki i sierocińce, w których odosobniano ludzi niepoczytalnych, bezdomnych i biednych. Stosowano wobec nich ścisłe procedury nadzoru i kontroli. Krytyka działań tego rodzaju instytucji wynikała początkowo z przesłanek moralnych i filozoficznych. Później także z przekonania, że budzą one istotne wątpliwości ze względu na przyjęcie kontrowersyjnych lub błędnych założeń, takich jak konieczność izolacji podopiecznych bądź stosowanie wobec nich niehumanitarnych praktyk leczniczych. Stosunkowo najwcześniej krytyka takich form instytucjonalizacji pomocy pojawiła się w obszarze psychiatrii, gdzie zwracano uwagę także na ich negatywne aspekty. Obrazowym przejawem znaczącego wpływu krytyki stało się m.in. przejście od umieszczania „szaleńców” i „obłąkanych” w zakła-

¹ W tym fragmencie opracowania odwołujemy się do Rakusa-Suszczewski, 2023.

dach odosobnienia bądź ścisłej izolacji przez tworzenie zakładów psychiatrycznych i specjalistycznych szpitali mających leczyć chorych umysłowo pod ścisłym nadzorem personelu medycznego aż do rozmaitych form zerwania ze starymi modelami leczenia, eksponującymi aspekty instytucjonalne i opiekuńcze w kierunku opieki środowiskowej, metod terapeutycznych i farmakologicznych rozpatrujących wiele problemów psychiatrycznych w kategoriach „upośledzenia” lub „niepełnosprawności” (Foucault, 1987).

Z czasem rozwój badań naukowych w tej dziedzinie, nacisk reformatorów i inicjatywy społeczne znalazły odzwierciedlenie w tworzeniu bardziej otwartych oraz demokratycznych instytucji opiekuńczych, zmieniających relacje między pacjentami i lekarzami przez prewencję hospitalizacji, terapię grupową, społeczności terapeutyczne itd. Apogeum krytyki opieki instytucjonalnej w różnych obszarach życia społecznego przypadło na lata 60. XX w. Na fali radykalnego przełomu kulturowego o charakterze demokratycznym, antytechnokratycznym i antykapitalistycznym krytykowano rozmaite formy opresji oraz wykluczenia. Ruchy w obronie praw obywatelskich i praw człowieka wraz z kulturą indywidualizmu oraz nową wrażliwością intelektualną wniesioną przez wybitnych socjologów, takich jak Erving Goffman czy Michel Foucault, a także lekarzy – Ernesta M. Gruenberga, Thomasa Szasza i Ronalda D. Lainga, zwracały uwagę na nowe formy myślenia i terapii w sferze psychiatrii, niepełnosprawności intelektualnej i fizycznej, bezdomności, ubóstwa czy sieroctwa (Wall, 2017). Pod wpływem takich impulsów wsparcie społeczne i środowiskowe zaczęło wykraczać poza utrwalone praktyki instytucjonalne. Wprowadzono krótkie urlopy (pozwalające na oderwanie się od rutyny codzienności), domową pomoc pielęgniarzką i asystencką, programy służące nawiązaniu znajomości i poszukiwaniu pracy, poradnictwo i wsparcie w sytuacjach kryzysowych, domy pobytu dające możliwość podjęcia próby samodzielnego życia poza nadzorem, spółdzielnie pracy, opiekę zastępczą przypominającą opiekę rodzinną itd. Deinstytucjonalizacja zaczynała także stopniowo przechodzić od nowatorskich praktyk społecznych do legislacji, stając się ważnym elementem polityki społecznej zarówno w prawodawstwie państwowym, jak i w dokumentach międzynarodowych, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Światowej Organizacji Zdrowia, Unii Europejskiej i in.

Jak często dzieje się z ruchami społecznymi, działania na rzecz deinstytucjonalizacji ukształtowały odmienne orientacje ideologiczne i formy artykulacji. Zwłaszcza że taka działalność, chociaż miała i ma nadal charakter transnarodowy, na poziomie krajowym była od początku określana przez różne modele kapitalizmu i polityki społecznej, specyficzne trajek-

torie ich rozwoju oraz odmienne wzory kulturowe (Golinowska, 2018; Esping-Andersen, 2010; Amable, 2003). Rywalizują tu także różne koncepcje, wrażliwości i interesy. Wśród nich wyróżniają się zdecydowanie trzy zasadnicze siły społeczne oraz związane z nimi interpretacje procesu deinstytucjonalizacji:

- 1) postowieceniowa, liberalna, etyczna i humanitarna filozofia uniwersalnych praw człowieka pozytywnie odnosząca się do wszelkiego typu odmienności, wolności, sprawiedliwości, równości, godności i samostanowienia każdego człowieka;
- 2) neoliberalna i wolnorynkowa kalkulacja opłacalności deinstytucjonalizacji, motywowana niewydolnością państwa opiekuńczego, ze względów ekonomicznych popierana często także przez konserwatystów;
- 3) komunitarystyczna, uznająca za najbardziej sprzyjające sprawczości i integracji ludzi (z różnych powodów wykluczonych) ich wspólnotowe współdziałania z rodzinami, przyjaciółmi, grupami sąsiedzkimi oraz innymi środowiskami lokalnymi.

W różnych, zmieniających się proporcjach wszystkie trzy sposoby interpretowania procesu deinstytucjonalizacji są obecne także w działaniach podejmowanych przez UE i państwa członkowskie. Można jednak sformułować pogląd, że długotrwała ekspansja koncepcji neoliberalnych w polityce społecznej, a także rozmaite kryzysy dotyczące państwa członkowskie i UE w ostatnich latach, sprzyjały szczególnie rozpatrywaniu deinstytucjonalizacji w kategoriach rynkowej opłacalności. Obecna sytuacja w Europie, najtrudniejsza gospodarczo po II wojnie światowej i z wielu powodów niezwykle kryzysogenna, tworzy niebezpieczeństwo kontynuacji tego podejścia m.in. ze względu na rosnące deficyty budżetowe w wielu państwach UE (Nölke, 2022).

Kwestie terminologiczne

Gdy analizuje się politykę UE w zakresie deinstytucjonalizacji systemu pomocy społecznej, należy zwrócić uwagę na kwestie terminologiczne. Pojęcie *instytucji* w naukach społecznych ma wiele znaczeń. Nie istnieje też jedna, powszechnie przyjęta definicja tego pojęcia. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób rozumiana jest deinstytucjonalizacja, będąca jednym z wymiarów procesu zmiany systemowej, w tym rozwoju instytucjonalnego. W socjologii instytucja jest traktowana trojako: jako podstawa porządku społecznego, zorganizowany typ działalności bądź w węższym znaczeniu, np. instytucji totalnych – jako forma organizacji społecznej charakteryzująca się podporządkowaniem zachowań ludzi szczególnym rygorom (Skąpska, Ziółkowski, 1998, s. 317–321). Zgodnie z jedną z naj-

częściej przywoływanych definicji historyka gospodarki Douglassa Northa „instytucje to wymyślone przez ludzi ograniczenia, które strukturyzują ludzkie interakcje. Składają się z ograniczeń formalnych (np. reguł, praw, konstytucji), z ograniczeń nieformalnych (np. norm zachowania, konwencji, narzuconych sobie kodów postępowania) i z ich charakterystycznych sposobów zabezpieczenia. Razem określa to strukturę bodźców w społeczeństwach, w szczególności w gospodarkach” (North, 1994, s. 359–368).

Instytucje umożliwiają przewidywanie zachowań ludzi i organizacji oraz zapewniają im motywację, legitymację działań i integrację społeczną. Ich powstanie oraz ewolucja są częścią kilku równoległych procesów:

- 1) rozwoju instytucjonalnego, tj. pogłębiania bądź rozszerzania reguł, które istniały wcześniej;
- 2) deinstytucjonalizacji, polegającej na zmniejszeniu prerogatyw, zanikaniu pewnych reguł gry;
- 3) reinstytucjonalizacji, zamieniającej jedne reguły na inne oraz
- 4) tworzenia nowych instytucji (Morawski, 1998).

W perspektywie podejmowanej w artykule problematyki terminologia unijna traktuje pojęcie instytucji stosunkowo wąsko, przede wszystkim jako pewną formę organizacji społecznej.

W takiej interpretacji widoczne jest wyraźne nawiązanie do koncepcji instytucji totalnej Ervinga Goffmana (2006). Zgodnie z tą koncepcją rozmaite zakłady i placówki opieki społecznej tworzą zbiorowości ludzkie fizycznie izolowane od normalnego biegu czynności życiowych i traktowane biurokratycznie według ściśle obowiązujących restrykcyjnych reguł, co często prowadzi do deprivacji osobowości. Koncepcja Goffmana ma charakter krytyczny i emancypacyjny, charakteryzuje znaczące różnice między instytucjami totalnymi oraz obowiązujące w nich systemy przywilejów i techniki adaptacyjne pensjonariuszy lub rezydentów (wycofanie, bunt, zadomowienie, kalkulację itd.). Stanowi użyteczną inspirację dla analiz instytucji utożsamianej z placówką, w której przebywają ludzie wymagający stałej opieki „nadzorców” – osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy, dzieci itd. Taki sposób myślenia, chociaż nieprzywoływany bezpośrednio w dokumentach unijnych, jest wyraźnie obecny przy rozpatrywaniu procesu deinstytucjonalizacji w kategoriach „przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki lokalnej”². Przez deinstytucjonalizację rozumie się zatem celowe odchodzenie od korzystania z tradycyjnych ośrodków opieki, czyli rezygnację z systemu placówek na rzecz pracy w środowisku społecznym osób objętych pomocą bądź opieką.

² Zob. strona internetowa dotycząca deinstytucjonalizacji: Komisja Europejska (2021b); raporty opracowane przez ekspertów powołanych przez KE, o których mowa w dalszej części artykułu.

Termin „deinstytucjonalizacja” pojawia się także w amerykańskiej terminologii pracy socjalnej, gdzie jest określany jako proces:

- 1) zapobiegania niepotrzebnemu umieszczaniu i przetrzymywaniu w instytucjach;
- 2) znajdowania i tworzenia alternatyw w społeczności lokalnej dla kwaterowania, terapii, szkolenia, edukacji i rehabilitacji osób, które nie muszą przebywać w instytucjach oraz
- 3) poprawy warunków życia i terapii dla osób potrzebujących opieki instytucjonalnej.

Zgodnie z tym podejściem ludzie mają prawo przebywać w środowisku, w którym można prowadzić życie tak normalne i niezależne, jak tylko jest to możliwe (Zbyrad, 2012, s. 51–69).

W ujęciu socjologicznym należałoby uznać, że przejście od systemu opartego na ośrodkach pomocy społecznej do innego rodzaju systemu, polegającego na wsparciu środowiskowym, jest zmianą reguł gry (czyli zmianą instytucjonalną), a nie rezygnacją z instytucji w ogóle. Właściwsze byłoby zatem posługiwanie się pojęciem *reinstytucjonalizacji*, zmieniającej jedne reguły na inne, zamiast pojęcia *deinstytucjonalizacji* jako zanikania pewnych reguł gry. Uzasadnione jest również charakteryzowanie takich działań programowych UE w kategoriach stymulowania tworzenia nowych instytucji polityk publicznych. W takim kontekście sformułowania sugerujące, że usługi oparte na społecznościach lokalnych w zakresie pomocy społecznej nie mają charakteru instytucjonalnego, są mylące lub błędne.

Abstrahując od powyższych dyskusji terminologicznych, należy podkreślić, że przy opracowywaniu koncepcji zmiany polityki UE w zakresie systemu pomocy społecznej zarówno eksperci, jak i Komisja w dokumentach używają terminu „instytucja” w znaczeniu „placówka”, a nie w ujęciu socjologicznym. Stosowane są także terminy „opieka instytucjonalna” i „opieka lokalna”, przy czym ten pierwszy odnosi się do placówek całodobowej opieki. Z kolei angielskie sformułowanie *community-based care* jest tłumaczone jako „opieka świadczona na poziomie lokalnych społeczności”. Można by tu pokusić się o zaproponowanie terminu „opieka środowiskowa”. Określenie „lokalna” skłania bowiem do interpretacji związanej z zasięgiem geograficznym (regionalnym, krajowym itd.). Natomiast w omawianym przypadku chodzi o przejście z systemu zinstytucjonalizowanego w postaci placówek pomocy społecznej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i środowiskowych. Wśród polskich organizacji obywatelskich i przedstawicieli samorządów terytorialnych biorących udział w konsultacjach z administracją rządową pojawiła się propozycja nazwa-

nia procesu deinstytucjonalizacji mianem „udomowienia usług społecznych i zdrowotnych na rzecz niezależnego i bezpiecznego życia”.

Deinstytucjonalizacja a priorytety i obszary polityczne Unii Europejskiej

Strona internetowa, administrowana przez Komisję Europejską, poświęcona polityce deinstytucjonalizacji w obszarze pomocy społecznej (Komisja Europejska, 2021b), sytuuje tę politykę w szerokich ramach unijnej polityki regionalnej oraz polityki spójności, informując również, że wpisuje się ona w konkretny obszar „włączenia społecznego” (ang. *social inclusion*). Można jednak odnieść wrażenie, że zawarte tam dane dotyczą tylko działań zaplanowanych do realizacji na lata 2014–2020. Brak jest informacji na temat inicjatyw podejmowanych we wcześniejszych okresach finansowania (2007–2013) oraz w okresie obecnym (2021–2027). Innym mankamentem tej strony jest brak aktualizacji danych. Obecnie znajdują się na niej jedynie odwołania do dokumentów ramowych UE, które odnoszą się do początkowego okresu poprzedniej perspektywy finansowej (tj. lat 2014–2020)³.

Dotarcie do informacji na temat polityki UE dotyczącej deinstytucjonalizacji jest praktycznie niemożliwe, jeśli korzysta się z danych strony internetowej KE dotyczących polityki w zakresie włączenia społecznego (Komisja Europejska, 2021c) lub ze stron dotyczących realizacji polityki spójności w okresie 2021–2027 (Komisja Europejska, 2021d) oraz polityki regionalnej (Komisja Europejska, 2021e). Polityka regionalna Unii Europejskiej odnosi się do spójności gospodarczej, spójności społecznej oraz spójności terytorialnej. Jednym z jej pięciu kluczowych obszarów jest „inwestowanie w ludzi poprzez wspieranie dostępu do zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego” (EU, 2023). O polityce dotyczącej włączenia społecznego mówi się jednak zarówno na stronie poświęconej polityce regionalnej, jak i na tej, która dotyczy zatrudnienia i spraw społecznych (Komisja Europejska, 2023c; Komisja Europejska, 2023d). Ponadto, mimo że problematyka deinstytucjonalizacji wpisuje się w ramy polityki regionalnej, Dyrekcją Generalną (DG) odpowiedzialną za politykę w tym zakresie jest DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), a nie DG ds. polityki regionalnej i miejskiej (DG REGIO)⁴.

³ Wyjątkiem jest odwołanie do aktualnego, 8. raportu na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: Komisja Europejska (2022). Dokument ma jednak charakter ramowy, który nie dotyczy wprost problematyki deinstytucjonalizacji.

⁴ O tym jednak dowiadujemy się dopiero z przeglądu dokumentów opracowywanych przez Europejską Grupę Ekspercką zajmującą się deinstytucjonalizacją (o czym szerzej w dalszej części artykułu).

Ponieważ deinstytucjonalizacja wpisuje się w szersze ramy polityki regionalnej UE, obszar ten należy do kompetencji dzielonych UE (szerzej na temat podziału kompetencji UE: Komisja Europejska, 2022b). Oznacza to, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo oraz przyjmować wiążące akty prawne, a w zakresach, w których UE nie narzuca rozwiązań, kraje członkowskie wykorzystują własne kompetencje. Unijna polityka dotycząca deinstytucjonalizacji jest realizowana za pośrednictwem funduszy strukturalnych, przy czym projekty mające na celu inwestowanie w ludzi, w tym w szczególności ukierunkowane na włączenie społeczne, są finansowane głównie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W obecnej perspektywie finansowej (2021–2027) EFS został przekształcony w Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), który – zdaniem KE – jest przejrzysty i ma bardziej zintegrowaną formę (Komisja Europejska, 2023a). Politykę włączenia społecznego (Komisja Europejska, 2021c) prowadzi się z myślą o osobach narażonych na wykluczenie, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, pracownicy w młodym i starszym wieku, kobiety na rynku pracy, pracownicy o niskich kwalifikacjach, migranci, mniejszości etniczne i osoby zagrożone ubóstwem.

W okresie 2014–2020 polityka ta stanowiła jeden z jedenastu priorytetów polityki spójności UE (cel tematyczny 9) (Komisja Europejska, 2014) i była realizowana w ramach pakietu inwestycji społecznych (Komisja Europejska, 2013) przeznaczonych na przeprowadzenie reform w państwach członkowskich w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i umiejętności pracowników. Obecnie, tj. w perspektywie 2021–2027, polityka włączenia społecznego jest nie tylko kontynuowana, lecz znalazła się pośród pięciu głównych obszarów priorytetowych polityki spójności UE (Komisja Europejska, 2020). Wyróżnia się w niej podobszary zorientowane na bardziej szczegółowe działania, mające na celu zapobieganie wykluczeniu społecznemu określonych grup. Jednym z takich obszarów jest zmiana systemu pomocy społecznej.

Rozwój polityki Unii Europejskiej w obszarze deinstytucjonalizacji

Koncepcja Komisji Europejskiej

Na stronie internetowej poświęconej deinstytucjonalizacji (Komisja Europejska, 2021b) Komisja Europejska jedynie pokrótce przedstawia problemy związane z instytucjonalnym systemem pomocy społecznej⁵.

⁵ W tej części artykułu odwołujemy się do różnych dokumentów, począwszy od międzynarodowych konwencji, przez ramowe strategie Unii Europejskiej, aż do

Stwierdza m.in., że osoby pozostające w placówkach są odizolowane od życia społecznego, a instytucje, które z założenia mają zapewniać im opiekę, nie są w stanie sprostać wyznaczonemu zadaniu, ponieważ nie dają wsparcia gwarantującego pełne włączenie ich do życia społecznego. Tym samym nie są skoncentrowane na dobru podopiecznych. Ze strony Komisji dowiadujemy się, iż deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej miałaby polegać na odchodzeniu od opieki zorganizowanej w dużych placówkach i przechodzeniu do opieki opartej na pomocy środowiskowej. Miałoby to skutkować stopniowym włączaniem izolowanych grup do coraz pełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym. W tym kontekście mówi się przede wszystkim o osobach z niepełnosprawnościami, osobach w podeszłym wieku oraz o dzieciach; jednak KE widzi ten problem szerzej i włącza w tematykę inkluzji również społeczność romską. W ten sposób chce walczyć z marginalizacją niektórych grup (Komisja Europejska, 2022c).

Zgodnie z deklaracjami KE przechodzenie z systemu zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej do pomocy środowiskowej umotywowane jest wspólnymi europejskimi wartościami, takimi jak godności, równości i poszanowania praw człowieka; są one gwarantowane postanowieniami międzynarodowych konwencji, tj. konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, konwencją ONZ o prawach dziecka oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka. Komisja odwołuje się także do „Europejskiej Strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” (Komisja Europejska, 2010), która, podobnie jak kolejna (strategia poświęcona osobom z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 (Komisja Europejska, 2021a), przewiduje możliwość finansowania zmian idących w kierunku deinstytucjonalizacji w obszarze pomocy społecznej. Jak wynika z ww. strategii, głównym instrumentem w tym obszarze jest obecnie EFS+ (Komisja Europejska, 2023b). Zakłada się też, iż niektóre działania będą finansowane z innych źródeł. Środki z europejskich funduszy strukturalnych mogą wspierać jedynie działania idące w kierunku odchodzenia od tradycyjnego systemu pomocy społecznej opartego na funkcjonowaniu placówek. Nie wolno ich wykorzystywać na budowę bądź remonty placówek pobytu długookresowego.

unijnych opracowań dotyczących *stricto* obszaru deinstytucjonalizacji. Podkreślmy, że wśród tych ostatnich znajdują się różne opracowania, mające jednak charakter ekspercki i doradczy (nie są to dokumenty wiążące, a raczej wytyczne). Ogólnie rzecz biorąc, można je podzielić na: 1) raporty, które mają na celu wytyczenie kierunków i celów polityki UE w zakresie deinstytucjonalizacji, 2) wytyczne w zakresie zasad wykorzystania funduszy unijnych skierowane do państw członkowskich UE, 3) dokumenty dotyczące wykorzystywania środków finansowych skierowane do przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz 4) opracowania odnoszące się do implementacji polityki deinstytucjonalizacji w państwach członkowskich UE.

Prace ramowe nad polityką w obszarze deinstytucjonalizacji

Początki polityki UE w zakresie deinstytucjonalizacji sięgają pierwszej dekady XXI w. i dotyczą sytuacji osób z niepełnosprawnościami pozostających w różnych placówkach odosobnienia. W wyniku badań zainicjowanych w 2003 r. w ramach projektu finansowanego przez Komisję Europejską „Included in Society” powstały dwa opracowania, które stanowiły podłoże unijnej polityki deinstytucjonalizacji (Freyhoff et al., 2004; Mansell et al., 2007). Badania były prowadzone przez konsorcjum złożone z przedstawicieli środowiska naukowego oraz europejskich grup reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami.

Od 2009 r. prace koncepcyjne nad rozwojem polityki deinstytucjonalizacji zostały scedowane na ekspertów. Komisarz ds. zatrudnienia i spraw społecznych Vladimír Špidla powołał Dorażną Grupę Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności (ang. *Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*).

Jeszcze w tym samym roku Grupa opublikowała raport przedstawiający główne wyzwania i zasady deinstytucjonalizacji w obszarze pomocy społecznej. Znalazło się w nim uzasadnienie dla konieczności dokonania zmian oraz wskazówki, jak osiągnąć wyznaczone cele (Grupa kierowała się doświadczeniami państw członkowskich, w których reformy zostały już przeprowadzone). Raport zawierał rekomendacje dla państw członkowskich UE dotyczące sposobu przeprowadzania deinstytucjonalizacji oraz wytyczne dla Komisji Europejskiej w odniesieniu do dalszego rozwoju przedmiotowej polityki. W szczególności zalecano wbudowanie zasad związanych z deinstytucjonalizacją w odpowiednie polityki UE, w tym w kolejną unijną strategię dotyczącą niepełnosprawności (od 2010 r.). Raport wskazywał również na następujące zasady: poszanowanie praw beneficjentów, w tym ich włączenie do procesów decyzyjnych, zapobieganie umieszczeniu w placówkach i ich zamykanie, tworzenie usług opartych na społeczności z odpowiednim wsparciem dla rodzin, obostrzenia w zakresie inwestowania w istniejące placówki, rozwój wykwalifikowanej kadry w zakresie zapewnienia opieki opartej na społeczności, optymalizacja wydatków i kontrola jakości usług; podejście holistyczne rozszerzające podobne reguły na inne obszary polityki społecznej oraz podnoszenie świadomości społecznej w zakresie tej problematyki. Chodziło o promowanie prawa wszystkich osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia i włączenia ich do funkcjonowania w społeczeństwie.

Tuż po powołaniu Grupy można było zaobserwować rozszerzenie zakresu polityki deinstytucjonalizacji; zaczęto mówić o deinstytucjonaliza-

cji pomocy społecznej również w odniesieniu do przebywających w placówkach osób starszych oraz dzieci. Grupę Doraźną tworzyli bowiem eksperci reprezentujący organizacje działające na rzecz wyżej wymienionych kategorii, do których należeli reprezentanci następujących organizacji: Children's High Level Group, European Older People's Platform (AGE), Konfederacji Organizacji Rodziny w Unii Europejskiej (COFACE), Europejskiego Stowarzyszenia Świadczeniodawców Usług dla Osób Niepełnosprawnych (EASPD), Europejskiej Koalicji na rzecz Mieszkalnictwa w Otwartym Środowisku (ECCL), Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych (EDF), Inclusion Europe, Europejska Organizacja Ochrony Zdrowia Psychicznego (European Commission, 2009).

Kolejnym ważnym krokiem w rozwoju polityki deinstytucjonalizacji była publikacja z 2012 r. „Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności” (Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, 2012a). Dokument ten został opracowany przez Europejską Grupę Ekspertką ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności (ang. *European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*), która zastąpiła Grupę Doraźną i pracowała w składzie rozszerzonym w stosunku do poprzedniego. W skład Europejskiej Grupy Ekspertkiej wchodziłi reprezentanci następujących organizacji: Konfederacji Organizacji Rodziny w Unii Europejskiej (COFACE), Eurochild, Europejskiego Stowarzyszenia Świadczeniodawców Usług dla Osób Niepełnosprawnych, Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych, Europejskiej Sieci na rzecz Niezależnego Życia/Europejskiej Koalicji na rzecz Mieszkalnictwa w Otwartym Środowisku, Europejskiej Sieci Społecznej, Inclusion Europe, Lumos, Europejskiej Organizacji Ochrony Zdrowia Psychicznego, Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF).

„Ogólnoeuropejskie wytyczne” skierowane były do decydentów oraz polityków z państw UE i krajów sąsiadujących odpowiedzialnych za świadczenie usług w zakresie pomocy społecznej dla dzieci, osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin oraz osób z problemami zdrowia psychicznego i osób starszych. Wyjaśniały treści używanych terminów, a także omawiały bieżące problemy wynikające z tradycyjnego systemu pomocy społecznej oraz przesłanki formalnych działań w zakresie deinstytucjonalizacji (w tym międzynarodowych przepisów prawnych i dokumentów ramowych UE dotyczących poszczególnych kategorii osób wymagających stałej opieki). Zawierały szereg wskazówek na temat wdrażania procesu zmiany systemu pomocy społecznej w państwach członkowskich. Doty-

czyły m.in. tworzenia strategii i planu działania w zakresie deinstytucjonalizacji, ustanawiania odpowiednich ram prawnych, rozwoju usług środowiskowych, przydziału zasobów finansowych, materialnych i ludzkich, opracowywania indywidualnych planów opieki i wsparcia, tworzenia standardów w zakresie jakości wprowadzanych usług środowiskowych, monitorowania i oceny jakości wprowadzanych rozwiązań, a także rozwoju personelu.

Dokumentem towarzyszącym „Ogólnoeuropejskim wytycznym” (zob. Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, 2012a) był „Zestaw narzędzi” (zob. Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, 2012b), zawierający praktyczne informacje na temat wykorzystania funduszy UE przy realizacji reform mających na celu przechodzenie od systemu zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej do pomocy środowiskowej. Intencją autorów było wyjaśnienie, w jaki sposób fundusze strukturalne i inwestycyjne mogą wspierać władze krajowe, regionalne i lokalne w projektowaniu i wdrażaniu reform, których zwieńczeniem miał być rozwój wysokiej jakości rodzinnych i środowiskowych alternatyw dla obecnego modelu zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej.

W latach 2014–2021 zostało również opublikowanych kilka opracowań (Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, 2014; European Commission, 2014; Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, 2021) adresowanych do urzędników Komisji Europejskiej, które miały na celu zapewnienie, iż środki przeznaczane na finansowanie konkretnych działań są zbieżne z dokumentami ramowymi dotyczącymi deinstytucjonalizacji. W szczególności wskazywano w nich podstawę prawną oraz kategorie działań podlegających finansowaniu z funduszy strukturalnych. Zawierały przegląd przepisów i rozporządzeń w sprawie europejskich funduszy inwestycyjnych i strukturalnych na lata 2014–2020, a następnie na lata 2021–2027. Warto zwrócić uwagę na dokument „EU Funds Checklist” z 2021 r. – kierowany do urzędników unijnych – dotyczący sprawdzania zbieżności podejmowanych działań z ramami prawnymi i politycznymi w następujących obszarach:

- 1) przejście od usług zinstytucjonalizowanych do rodzinnych i środowiskowych dla dzieci, osób z niepełnosprawnościami, osób z problemami psychicznymi i osób starszych;
- 2) rozwój wysokiej jakości usług rodzinnych i środowiskowych;

- 3) zapobieganie oddzielaniu dzieci, w tym z niepełnosprawnościami, od ich rodzin;
- 4) zapobieganie segregacji i instytucjonalizacji pomocy dla dzieci, osób z niepełnosprawnościami, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób starszych i osób w kryzysie bezdomności.

Ewaluacja deinstytucjonalizacji w państwach UE

Ważnym dokumentem podsumowującym dekadę współpracy programowej jest raport opracowany dla Europejskiej Grupy Ekspertckiej „Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States: Final report. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care” (Šiška, Beadle-Brown, 2020)⁶, w którym autorzy dokonują ewaluacji procesu przechodzenia od zinstytucjonalizowanego systemu pomocy społecznej do systemu pomocy środowiskowej lub rodzinnej w państwach członkowskich UE. Raport został opracowany na podstawie analizy danych zastanych i szczegółowo przedstawia sytuację, rozwiązania i trendy zachodzące w tym procesie, a także pokazuje życie społeczności lokalnych w państwach UE. W dokumencie wyszczególniono pięć kategorii podopiecznych: dzieci (w tym dzieci migrantów bez opieki lub dzieci odseparowane), dzieci z niepełnosprawnością, dorosłych z niepełnosprawnością, dorosłych z problemami zdrowia psychicznego oraz seniorów.

Autorzy raportu zwracają uwagę na rozmaite negatywne aspekty zinstytucjonalizowanego systemu opieki społecznej, czego dramatycznym

⁶ W tej części artykułu omawiamy raport ewaluujący politykę UE w obszarze deinstytucjonalizacji opracowany na zamówienie Grupy Ekspertckiej, ponieważ w głównej mierze to ona zajmuje się wytyczaniem polityki UE w omawianym obszarze. Zdajemy sobie jednak sprawę, że niezależnie toczy się szeroka debata na temat kierunków deinstytucjonalizacji i proponowanych rozwiązań w różnych jej obszarach i w różnych państwach, zarówno w kręgach naukowych, rządowych, jak i pozarządowych. Jeśli chodzi o literaturę naukową, liczne publikacje są dostępne w takich czasopismach naukowych, jak: „Journal of European Social Policy”, „International Journal of Social Welfare”, „Sociology of Health & Illness”, „Family Relations”, „Journal of Intellectual Disability Research”, „Health & Social Care in the Community”, „Children & Society”, „The Lancet Child & Adolescent Health” i in. Jeśli chodzi o projekty w skali międzynarodowej, warto zwrócić uwagę np. na projekt EuroChild i UNICEF (2020). Jeśli chodzi o działania w Polsce, w 2022 r. została przyjęta „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)” (uchwała Rady Ministrów z 15.06.2022 r. nr 135). W związku z planami rozwoju tego obszaru pojawiają się także różnego rodzaju analizy, spośród których warto wymienić takie, jak: Bugalska (2020); Grabowska, Wójcik (2021); Grewiński, Lizut (2021); RPO (2001); czy też bieżące informacje zamieszczane na portalu internetowym DI.info – <https://www.deinstytucjonalizacja.info/>.

potwierdzeniem stał się później przebieg pandemii COVID-19, która przyczyniła się do wysokiej zachorowalności i dużej śmiertelności, np. w senioralnych domach pomocy społecznej. Autorzy publikacji zasadnie podkreślali, że takie aspekty instytucjonalizacji dotyczą szczególnie podopiecznych wymagających codziennej opieki, a słabe systemy wsparcia są rezultatem strukturalnego niedoinwestowania, występującego szczególnie dotkliwie od kryzysu euro. Raport wskazuje na różne inne bariery polityki deinstytucjonalizacji, takie jak m.in. kultura organizacyjna i interesy środowiskowe, ograniczenia informacji (łącznie z oficjalnymi statystykami bądź badaniami naukowymi) oraz trudności w ustalaniu wspólnych pojęć czy definicje utrudniające porównywanie danych między krajami. Na użytek raportu przyjęto, że jego przedmiotem jest wszelka opieka stacjonarna, w której rezydenci lub pensjonariusze są odizolowani od szerszej społeczności i zmuszeni do wspólnego życia; nie mają oni wystarczającej kontroli nad swoim życiem i decyzjami, które ich dotyczą, a wymagania samej organizacji mają pierwszeństwo przed ich indywidualnymi potrzebami (Šiška, Beadle-Brown, 2020). Państwa członkowskie znajdują się na różnych etapach rozwoju i transformacji polityki społecznej, co powoduje, że porównywanie wszelkich danych i wskaźników wymaga dużej ostrożności interpretacyjnej w poszczególnych obszarach monitoringu oraz ewaluacji⁷. We wstępie, zatytułowanym wymownie „Krok do przodu, dwa kroki do tyłu?”, autorzy charakteryzują kilka głównych tendencji:

- w systemie instytucjonalnym państw UE mieszkało ok. 1,5 mln osób, a ich łączna liczba w placówkach i zakładach opiekuńczych nie zmieniła się znacząco w ciągu dekady⁸; zmieniła się natomiast struktura wiekowa rezydentów: ubywa dzieci i przybywa seniorów;
- liczba dzieci w zakładach opiekuńczych spadła wraz z ich przeprowadzką do nowych rodzin, otrzymaniem opieki zastępczej, adopcją lub osiągnięciem pełnoletności i tym samym opuszczeniem placówek opieki stacjonarnej;

⁷ Raport zawiera profile deinstytucjonalizacji wszystkich państw członkowskich UE-27. W przypadku Polski wyszczególnia sytuację osób dorosłych z niepełnosprawnościami, dzieci (z włączeniem dzieci z niepełnosprawnością oraz dzieci migranckich pozbawionych opieki lub odseparowanych), osób w kryzysie bezdomności i seniorów, w tym również z problemami natury psychicznej. Odnotowywano brak całościowej strategii deinstytucjonalizacji w Polsce (Šiška, Beadle-Brown, 2020, s. 101).

⁸ Raport został opracowany przed pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie, co powoduje, że połączenie ich następstw może istotnie pogarszać przedstawianą sytuację. Jego autorzy zaznaczają m.in., że już wtedy mogli istotnie (*substantial*) nie doszacować dzieci migrantów, często znajdujących się poza systemem placówek lub zakładów opiekuńczych.

- ludzie potrzebujący wsparcia mieszkają przede wszystkim w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, przy czym niewiele osób przebywa w rodzinach zakorzenionych w lokalnych społecznościach; usługi stacjonarne o niewielkiej skali (obejmujące sześć lub mniej osób) stanowią mniejszość placówek opieki w państwach UE 27; przeważają nadal duże instytucje gromadzące i segregujące rezydentów lub pensjonariuszy;
- część małych placówek opiekuńczych nadal przyjmuje duże grupy rezydentów, co utrudnia możliwości indywidualizacji wsparcia i włączenia poszczególnych osób do społeczności lokalnych, a tym samym utrwała kulturę segregacji;
- w niemal wszystkich państwach UE brakuje niedrogich mieszkań socjalnych, co stanowi główną barierę dla procesu deinstytucjonalizacji, w tym redukcji bezdomności;
- w niektórych krajach ludzie przebywali w więzieniach i szpitalach dłużej niż to konieczne z powodu deficytu mieszkań, a w innych system instytucjonalny tworzył głównie placówki opieki nad dziećmi bez opieki rodzicielskiej;
- w wielu państwach Europy Środkowej i Wschodniej, z opóźnieniem wchodzących w proces deinstytucjonalizacji, osoby z niepełnosprawnością bądź zaburzeniami intelektualnymi utrudniającymi komunikację (np. autyzm) oraz inwalidztwem mogą nadal przebywać w przeludnionych placówkach i zakładach opiekuńczych;
- w Europie Środkowej i Wschodniej istnieje znaczące ryzyko, że deinstytucjonalizacja pomocy społecznej będzie postrzegana jako projekt unijny finansowany ze środków europejskich i ze względu na ograniczenia krajowych budżetów w dłuższym okresie może być zaniechana z uwagi na brak materialnych przesłanek stabilności;
- w części państw unijnych następuje szerokie przeniesienie odpowiedzialności z poziomu krajowego na poziom lokalny, lecz tendencja ta nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w odpowiednim finansowaniu, co tworzy problemy w zakresie systemowej koordynacji, spójności i jakości usług społecznych oraz zdrowotnych.

Generalnie zmiany zachodzące w ramach procesu deinstytucjonalizacji mają charakter pozytywny, jednak w większości państw UE największa grupa podopiecznych (rezydentów) nadal korzysta ze stacjonarnych form opieki. Wyjątkiem jest Szwecja, gdzie nastąpiła pełna deinstytucjonalizacja pomocy w badanych obszarach. W zakresie opieki nad dziećmi zbliżony efekt osiągnęła również Irlandia. Spośród objętych szacunka-

mi i porównaniami kategorii podopiecznych relatywnie największe pozytywne zmiany w procesie deinstytucjonalizacji dotyczą dzieci (oraz dzieci z niepełnosprawnościami), co częściowo można wyjaśnić niską dzietnością kobiet w państwach UE. Zmniejszającą się populację dzieci można łatwiej objąć nowymi formami pomocy społecznej. Pozytywne tendencje przeważają również w kategorii dorosłych z problemami zdrowia psychicznego oraz, w mniejszym stopniu, dorosłych z niepełnosprawnościami.

Odwrotna sytuacja występuje wśród seniorów, gdzie w wielu państwach (m.in. w Niemczech, Francji i Polsce) następuje wyraźny wzrost instytucjonalizacji pomocy społecznej. Tendencja ta jest głównie pochodną starzenia się społeczeństw UE, a także odchodzenia od modelu wielopokoleniowej rodziny, w której ludzie starsi byli objęci dożywotnią opieką. W niektórych państwach, takich jak Łotwa lub Portugalia, zmiany w tym aspekcie mają charakter ambiwalentny, ponieważ zmniejszenie liczby seniorów korzystających z usług stacjonarnych wynika z potrzeby bądź konieczności włączenia emerytur (lub zasiłków) do dochodu rodziny. Może to być zatem raczej wskaźnik regresu ekonomicznego, zwłaszcza rosnących kosztów opieki senioralnej niż podmiotowości w systemie usług społecznych i zdrowotnych. Takie zjawisko nie wyklucza jednak wymuszonych przez kryzys ekonomiczny efektów pozytywnych (przyjęciu założenia, że deinstytucjonalizacja będzie wiązała się z lepszymi warunkami życia seniorów w rodzinach, do których wracają – czego jednak nie wiemy).

Niezależnie od odmienności w tym względzie między krajami UE autorzy raportu podkreślają występowanie pewnych wspólnych zagadnień i wyzwań. Dotyczą one, w różnym zakresie, rosnącego znaczenia deficytów polityki mieszkaniowej, niewystarczającego transferu środków finansowych na poziom lokalny oraz słabości lub braku spójnej polityki deinstytucjonalizacji (m.in. w zakresie wytyczania jej celów, metod realizacji, monitoringu, wskaźników wykonania i ewaluacji). W tabeli 1. zostały przedstawione sumarycznie zmiany związane z implementacją działań w procesie deinstytucjonalizacji. Przybliżają one zarówno ogólne tendencje, jak i różnice występujące pomiędzy poszczególnymi państwami oraz kategoriami osób objętych pomocą społeczną. W interpretacji wyników raportu należy uwzględnić stosunkowo duży zakres braku danych w odniesieniu do państw, które mogłyby zmieniać istotnie jego ogólną wymowę, takich jak Niemcy, Belgia, Hiszpania, Włochy, Portugalia, Dania lub Finlandia.

Tabela 1. Podsumowanie zmian w instytucjonalizacji od 2009 r. (lub od roku dostępności danych) dla każdego państwa członkowskiego UE-27

Kraj	Dzieci	Dzieci z niepełno- sprawnością	Dorośli z niepełno- sprawnością	Dorośli z problemami zdrowia psy- chicznego	Seniorzy
Austria	Bd.	Bd.	Bz.	↓	Nd.
Belgia	↑↑	Bd.	Bd.	↓↓	Bd.
Bułgaria	↓↓	↓	Bz.	Bz.	Bz.
Chorwacja	↓↓	↓↓	↓↓	Bz.	↑↑
Cypr	Bd.	Bd.	Bz.	Bd.	Bd.
Czechy	↓↓	Bz.	↓↓	Bz.	Bz.
Dania	↓↓	Bd.	Bz.	Bd.	Bd.
Estonia	↓	Bz.	↓	Bd.	Bd.
Finlandia	Bd.	↓	↓↓	Bd.	Bd.
Francja	Bz.	Bz.	↑↑	Bd.	↑↑
Grecja	↑	↑	Bz.	↓	Bd.
Hiszpania	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	↓↓
Holandia	↑↑	Bd.	↓	↓	Bd.
Irlandia	Nd.	↓↓	↓↓	↓	↑
Litwa	↓	↓↓	↑↑	Bd.	Bz.
Luksemburg	Bd.	Bd.	↑↑	Bd.	Bd.
Łotwa	↓↓	↓↓	↓	↑↑	{↓}
Malta	Bd.	Bd.	Bd.	Bz.	↑↑
Niemcy	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	↑↑
Polska	↓↓	↓↓	Bz.	Bz.	↑↑
Portugalia	Bd.	Bd.	↑	↓	{↓}
Rumunia	↓↓	↓↓	Bz.	↓	↑↑
Słowacja	↓↓	Bz.	↓↓	Bz.	↑↑
Słowenia	↓↓	↓↓	Bd.	Bd.	Bz.
Szwecja	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.
Węgry	Bz.	↓	Bz.	↑↑	Bd.
Włochy	↑↑	↑↑	Bd.	Bd.	Bz.

Bd. – brak danych pozwalających określić zmianę; Nd. – nie dotyczy, ponieważ usługi instytucjonalne już nie są prowadzone; ↑↑ wzrost usług instytucjonalnych; ↑ niewielki instytucjonalny wzrost/spadek usług społecznych; ↓↓ spadek usług instytucjonalnych; ↓ – nieznaczny spadek uwarunkowań instytucjonalnych; **Bz.** – bez zmian; {↓} – zmniejszenie liczby osób starszych korzystających z usług mieszkaniowych, ponieważ wrócili do domu, aby emeryturę/zasiłki włączyć do dochodu rodziny.

Źródło: Šiška, Beadle-Brown, 2020.

W podsumowaniu raportu trafnie zauważono, że nawet posiadanie własnego mieszkania i wsparcie personalnych asystentów nie gwarantuje wysokiej jakości życia. Niezbędny jest rozwój szerszej infrastruktury umożliwiającej pełniejsze uczestnictwo w różnych formach społecznej partycypacji, w tym możliwości wyboru i kontroli własnej egzystencji. Deinstytucjonalizacja jest tylko pierwszym krokiem w kierunku głębszej oraz bardziej kompleksowej zmiany stosunków społecznych (Šiška, Beadle-Brown, 2020).

Podsumowanie i wnioski

Polityka deinstytucjonalizacji pomocy społecznej jest stosunkowo nowa w porównaniu z innymi politykami publicznymi w UE. Zrodziła się jako odpowiedź szczebla unijnego na nowe wyzwania, przed jakimi stanęły społeczeństwa europejskie w obszarach zagrożenia wykluczeniem dzieci i młodzieży, osób z niepełnosprawnościami, a także z problemami zdrowia psychicznego oraz seniorów. Geneza filozoficzna i społeczno-ekonomiczna problematyki deinstytucjonalizacji sięga jednak oświeceniowej refleksji z przełomu XVIII i XIX w., w tym początków tworzenia nowoczesnych instytucji opieki społecznej. Rozwój i krytyczna obserwacja tego segmentu organizacji życia społecznego doprowadziły do wyodrębnienia się kilku częściowo konkurencyjnych wobec siebie nurtów interpretacji. Wśród nich można wskazać trzy podejścia, które ze zmienną siłą wpływają również obecnie na politykę UE: postoświeceniowe, neoliberalne i komunitarystyczne.

Kwestia deinstytucjonalizacji pojawiła się na szczeblu unijnym w okresie dominacji koncepcji neoliberalnych w polityce gospodarczej, czego konsekwencją był nacisk na zmiany w pomocy społecznej w kategoriach kalkulacji opłacalności i wymian rynkowych. W okresie kumulacji kryzysów w UE jednym z wyróżników takiego podejścia stało się strukturalne niedofinansowanie tej pomocy, występujące także w związku z decentralizacją przenoszącą odpowiedzialność z poziomu krajowego na poziom lokalny, co w części państw członkowskich nie znajduje adekwatnego odzwierciedlenia w źródłach budżetowych. Niezależnie od takich tendencji w praktyce działania UE następuje stopniowe rozszerzanie zakresu przedmiotowego koncepcji deinstytucjonalizacji. Początkowo dotyczyła ona jedynie placówek stałego pobytu dla osób z niepełnosprawnościami, następnie włączono pomoc dla osób starszych oraz dla dzieci, a w ostatnim raporcie (2020 r.) uwzględniono również placówki zajmujące się osobami w kryzysie bezdomności, jak również powstające w związku z migracjami ludności.

Problematyka deinstytucjonalizacji pomocy społecznej w perspektywie budżetowej 2021–2027 znalazła się pośród pięciu głównych obszarów priorytetowych polityki spójności UE (jako część polityki włączenia społecznego). Jednak, analogicznie do polityki regionalnej czy społecznej, należy ona do kompetencji dzielonych w Unii. Oznacza to, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą w jej zakresie stanowić prawo oraz przyjmować wiążące akty prawne, czyli wykorzystywać własne kompetencje. Trudności z dotarciem do informacji na temat polityki deinstytucjonalizacji w UE sugerują, że jej faktyczne znaczenie pozostaje jednak mniejsze, niż wynikałoby to z formalnego umiejscowienia w strukturze priorytetów unijnych (stosunkowo niewielkie sukcesy tej polityki charakteryzowane w raporcie z 2020 r. w znacznej mierze potwierdzają taki stan rzeczy).

Mimo że na stronie internetowej poświęconej deinstytucjonalizacji znajdujemy opracowania o charakterze ramowym dla unijnej polityki, nie ma tam całościowej legislacji dotyczącej tego obszaru, a także informacji na temat publicznych konsultacji. Brakuje również informacji na temat działań podejmowanych we wcześniejszych okresach finansowania, jak i aktualizacji danych dotyczących obecnej perspektywy budżetowej. Warto jednak podkreślić, że wprowadzanie sugerowanych na poziomie unijnym kierunków zmian w zakresie pomocy społecznej jest wspierane m.in. przez finansowanie projektów w państwach członkowskich ze środków funduszy strukturalnych. Ich pozyskiwanie i efektywne wykorzystanie na szczeblu krajowym ułatwiają, wzmacniają oraz koordynują rządowe strategie deinstytucjonalizacji przygotowywane w państwach członkowskich. W Polsce ważnym impulsem politycznym, który może przyczynić się do zintegrowania rozproszonych i słabo skoordynowanych działań w tym zakresie, jest przyjęta przez Radę Ministrów 15.06.2022 r. „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035)”⁹. Pandemia koronawirusa, wojna w Ukrainie i wielomilionowa fala uchodźców wojennych z tego kraju przybywających do Polski wraz z innymi problemami wynikającymi z pogarszania się warunków życia oraz zagrożeniem wykluczenia znaczących środowisk społecznych, podnoszą znaczenie tej problematyki.

Rosnącą skalę wyzwań w tym zakresie, także w skali międzynarodowej, potwierdzają również najnowsze publikacje charakteryzujące dylematy i alternatywy wyborów politycznych oraz możliwe reakcje (np. Nölke, 2022). Potrzebne są też pogłębione badania na temat założeń, sposobów finansowania i postępów w realizacji polityk publicznych związanych z deinstytucjonalizacją pomocy społecznej. Ich integralną częścią powin-

⁹ Zob. Uchwała Rady Ministrów z 15.06.2022 r. nr 135. Warto odnotować, że w Polsce w dwudziestu miejscach rozpoczęto pilotażowe opracowywanie i wdrażanie lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych finansowanych ze środków UE.

na być analiza porównawcza wzorców i praktyk implementacji w poszczególnych państwach członkowskich UE, uwzględniająca odmienności instytucjonalne i kulturowe, w tym modele kapitalizmu oraz demokracji.

Artykuł stanowi skróconą i uaktualnioną wersję artykułu, który pierwotnie został opublikowany pod tym samym tytułem w czasopiśmie "Studia Polityczne". Vol. 51(1), 2023, s. 11–34.

Prof. dr hab. Krzysztof Jasiński

Profesor zwyczajny nauk społecznych zatrudniony w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania w zakresie socjologii ekonomicznej, instytucji kapitalizmu, działań elit gospodarczych i politycznych, grup nacisku i lobbingu, materialnych oraz społecznych aspektów bogactwa, członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także globalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej. Współautor i redaktor m.in. monografii zbiorowych „Central and Eastern Europe 30 Years of Capitalism 1989–2019”, „Reprezentacja interesów ekonomicznych i społecznych w Unii Europejskiej”, autor książek „Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej” oraz „Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu”.

Dr hab. Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Profesor uczelni w Collegium Polonicum na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik Pracowni Badań nad Polityką i Zarządzaniem Cyfryzacją. Jest członkiem polskich i międzynarodowych towarzystw naukowych o profilu politologicznym oraz studiów europejskich. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół kształtowania polityk sektorowych Unii Europejskiej, reprezentacji interesów i lobbingu, przejrzystości i jakości demokracji, w tym kwestii związanych z procesami cyfryzacji w sferze publicznej. Jest autorką i współautorką trzech monografii naukowych, publikowała m.in. w: *Journal of European Integration, Interest Groups & Advocacy*. Uczestniczyła jako kierownik lub wykonawca w kilku krajowych i międzynarodowych projektach badawczych.

Abstrakt

Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej – uwarunkowania, założenia i ewolucja polityki w Unii Europejskiej

Spółeczeństwa europejskie stają obecnie przed wieloma wyzwaniami. Następujące po sobie kryzysy gospodarcze, starzenie się ludności, fale migracji, cyfryzacja, kryzys klimatyczny, pandemia COVID-19 czy zagrożenia wywołane wojną w Ukrainie to tylko niektóre z problemów wpływających

na jakość życia w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Działające w poszczególnych krajach europejskich systemy pomocy społecznej uwarunkowane są różnymi obciążeniami wynikającymi z narastających potrzeb społecznych. Powstałe negatywne skutki są szczególnie odczuwalne przez osoby wymagające opieki, które stale przebywają w placówkach pomocowych. Odpowiedź na zaistniałą sytuację (przynajmniej w założeniu) stanowi inicjatywa na szczeblu Unii Europejskiej, zmierzająca w kierunku „deinstytucjonalizacji” tradycyjnego systemu pomocy społecznej, który funkcjonuje w większości państw członkowskich Unii. Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytania dotyczące genezy, interpretacji i kontekstu narodzin oraz ewolucji polityki Unii Europejskiej w obszarze deinstytucjonalizacji pomocy społecznej. Poruszone zostaną zagadnienia założeń tej polityki, miejsc, jakie zajmuje ona w priorytetach Unii, a także instrumentów jej realizacji. Kolejne kwestie będą dotyczyły sposobu wytyczania deinstytucjonalizacji pomocy społecznej, określenia głównych interesariuszy tej polityki oraz oceny jej implementacji. W poszukiwaniu odpowiedzi na takie pytania zastosowaliśmy analizę danych zastanych, poddając przede wszystkim analizie materiały znajdujące się na oficjalnych stronach internetowych Komisji Europejskiej dedykowane polityce deinstytucjonalizacji oraz na stronach tematycznie powiązanych. Wzięliśmy również pod uwagę strategiczne i ramowe opracowania związane z tą problematyką.

Słowa kluczowe: deinstytucjonalizacja, pomoc społeczna, fundusze UE, polityka UE w zakresie deinstytucjonalizacji

Abstract

Deinstitutionalisation in the field of social welfare – determinants, assumptions and policy developments in the European Union

European societies are currently facing many challenges. Successive economic crises, an ageing population, waves of migration, digitisation, the climate crisis, the COVID-19 pandemic or the threats caused by the war in Ukraine are just some of the issues affecting the quality of life in the EU Member States. The social welfare systems operating in the various European countries are conditioned by different burdens resulting from increasing social needs. The arising negative effects are particularly felt by those in need of care who are permanently housed in assisted living facilities. The response to this situation (at least in principle) is an initiative at European Union level to ‘deinstitutionalise’ the traditional welfare system that operates in most EU Member States. The aim of this article is to answer questions concerning the origins, interpretation and context of the birth and evolution of the European Union policy in the area of deinstitutionalisation of social welfare. It will address the assumptions of this policy, its place in the Union’s priorities and the instruments of its implementation. Further questions will include how deinstitutionalisation

is delineated, the identification of the main stakeholders in this policy and the evaluation of its implementation. In order to find answers to such questions, we have used a desk research approach, primarily analysing material from the European Commission's official websites dedicated to deinstitutionalisation policies and thematically related websites. We have also considered strategic and framework studies related to this issue.

Keywords: deinstitutionalisation, social welfare, EU funds, EU policy on deinstitutionalisation

Bibliografia/References

- Amable, B. (2003) *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Crossley, N. (2006) *Contesting Psychiatry: Social Movements in Mental Health*. London: Routledge.
- Bugalska A. (red.) (2020) *Projekt krajowej strategii rozwoju i deinstytucjonalizacji usług w Polsce do 2040 r. – obszar dzieci, młodzież, rodzina. Element kompleksowej strategii deinstytucjonalizacji usług w Polsce do 2040 r.* <http://koalicja.org/wp-content/uploads/projekt-strategii-de-i.pdf> (dostęp 3.09.2023).
- Esping-Andersen, G. (2010) *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*. Warszawa: Difin.
- EU (2023) Polityka regionalna. Inwestycje regionalne i solidarność. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy_pl (dostęp 15.07.2023).
- EuroChild i UNICEF (2020) *DataCare*. <https://www.eurochild.org/initiative/datacare/> (dostęp 3.09.2023).
- European Commission (2009) *Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*. https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/11/report-fo-the-ad-hoc_2009.pdf (dostęp 18.09.2023).
- European Commission (2014) *Draft Thematic Guidance Fiche For Desk Officers, Version 2*. 27.01.2014. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_deinstitutionalisation.pdf (dostęp 19.07.2022).
- Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności (2012a) *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*. https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines_polish-version.pdf (dostęp 18.09.2023).

- Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności (2012b) *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w celu przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności – zestaw narzędzi*. https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/eeg-toolkit_polish.pdf (dostęp 18.09.2023).
- Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności (2014) *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na rzecz ułatwienia przejścia z opieki instytucjonalnej na świadczoną w społecznościach lokalnych. Przegląd odpowiednich przepisów rozporządzeń w sprawie funduszy inwestycyjnych i strukturalnych na okres 2014–2020*. <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2015/03/annex-1-pl.pdf> (dostęp 19.07.2022).
- Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności (2021) *EU funds Checklist to promote independent living and deinstitutionalisation*. wyd. 1 – 2019, wyd. poprawione – 2021. <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2021/07/updated-checklist-new-eeg-logo.pdf> (dostęp 19.09.2023).
- Freyhoff, G., Parker, C., Coué, M., Greig, N. (red.) (2004) *Included in Society. Results and Recommendations of the European Research Initiative on Community-Based Residential Alternatives for Disabled People*. Budapest: CPS.
- Foucault, M. (1987) *Historia szaleństwa w dobie klasycyzmu*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Goffman, E. (2006) *Charakterystyka instytucji totalnych* w Jasińska-Kania, A. i in. (red.) *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 316–335.
- Golinowska, S. (2018) *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grabowska, I., Wójcik, S. (2021) *Analiza skali potrzeb i niezbędnych zmian w ramach procesu deinstytucjonalizacji*. <https://www.wrzos.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/ekspertyza-deinstytucjonalizacja-szacunek-skali-potrzeb.pdf> (dostęp 3.09.2023).
- Grewiński, M., Lizut, J. (red.) (2021) *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Komisja Europejska (2010) *Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskie-

- go Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Bruksela. 15.11.2010 r. COM(2010) 636 wersja ostateczna. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:pl:PDF> (dostęp 14.09.2023).
- Komisja Europejska (2013) *Social investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion*. 20.02.2013. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes> (dostęp 14.09.2023).
- Komisja Europejska (2014) *Priorytety polityki regionalnej na lata 2014–2020*. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/how/priorities/2014-2020/ (dostęp 14.07.2022).
- Komisja Europejska (2020) *Priorytety polityki regionalnej na lata 2021–2027*. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/how/priorities/ (dostęp 14.07.2022).
- Komisja Europejska (2021a) *Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*. Bruksela. 3.03.2021 r. COM(2021) 101 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021DC0101> (dostęp 14.09.2023).
- Komisja Europejska (2021b) *Przejście od opieki instytucjonalnej do opieki lokalnej (deinstytucjonalizacja)*. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/social-inclusion/desinstit (dostęp 14.07.2022).
- Komisja Europejska (2021c) *Włączenie społeczne*. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/social-inclusion/ (dostęp 14.07.2022).
- Komisja Europejska (2021d) *Polityka spójności 2021–2027*. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/2021_2027/ (dostęp 14.07.2022).
- Komisja Europejska (2021e) *Polityka regionalna*. https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/ (dostęp 14.07.2022).
- Komisja Europejska (2022a) https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2022/8th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-highlights_pl (dostęp 15.09.2023).
- Komisja Europejska (2022b) *Podział kompetencji w Unii Europejskiej*. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html> (dostęp 15.09.2023).
- Komisja Europejska (2022c) *Walka z marginalizacją*. <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=pl> (dostęp 15.09.2023).
- Komisja Europejska (2023a) *Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne. Finansowanie*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=86&langId=pl> (dostęp 15.09.2022).

- Komisja Europejska (2023b) *European Social Fund Plus (ESF+)*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=en> (dostęp 3.09.2023).
- Komisja Europejska (2023c) *Regional policy*. https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy_pl (dostęp 15.07.2023).
- Komisja Europejska (2023d) *Zatrudnienie i sprawy społeczne*. https://ec.europa.eu/info/topics/employment-and-social-affairs_pl (dostęp 15.07.2023).
- Mansell, J.L., Knapp, M., Beadle-Brown, J., Beecham, J. (2007) *Deinstitutionalization and community living: outcomes and costs: report of a European study. Vol. 2: Main Report*. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent.
- Morawski, W. (1998) *Zmiana Instytucjonalna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nölke, A. (2022) *Post-Corona Capitalism. The Alternatives Ahead*. Bristol: Bristol University Press.
- North, D.C. (1994) "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*. Vol. 84(3), s. 359–368.
- Rakusa-Suszczewski M. (2023) *Deinstytucjonalizacja jako ruch społeczny*, Warszawa: Centrum Europejskie UW, s. 19–44.
- RPO (2001) *Jak wprowadzać deinstytucjonalizację. Uwagi RPO do Strategii rozwoju usług społecznych na lata 2021–2035*. 3.11.2021. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-deinstytucjonalizacja-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-mrips> (dostęp 3.09.2023).
- Skąpska, G., Ziółkowski, M. (1998) *Instytucja społeczna w Encyklopedia socjologii*. Warszawa: Oficyna Naukowa, t. 1, s. 317–321.
- Uchwała Rady Ministrów z 15.06.2022 r. nr 135 – *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)* (M.P. z 2022 r., poz. 767).
- Šiška, J., Beadle-Brown, J. (2020) *Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States: Final report. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care*. <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf> (dostęp 6.09.2023).
- Wall, O. (2017) *The British Anti-Psychiatrists. From Institutional Psychiatry to the Counter Culture. 1960–1971*. New York: Routledge.
- Vetulani-Cęgiel, A., Jasiński, K. (2023) *Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej. Uwarunkowania, założenia i ewaluacja polityki w Unii Europejskiej* w Rymśza, M. (red.) *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 173–189.

Zbyrad, T. (2012) „Instytucje opieki totalnej jako forma zniewolenia i kontroli nad człowiekiem potrzebującym pomocy – na przykładzie domów pomocy społecznej”. *Roczniki Nauk Społecznych*. Tom 4(40), nr 2, s. 51–69, https://www.kul.pl/files/852/media/RNS/pdf-y/2012/2012_2-_zbyrad.pdf (dostęp 5.09.2023).

Marek Rymsza

Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.b.rymsza@uw.edu.pl
ORCID ID: 0000-0002-8419-8813

Czym jest polityka deinstytucjonalizacji działań pomocowych i jakie są granice jej implementacji?

Racją dla organizowania działań pomocowych w modelu środowiskowym jest umożliwienie osobom z różnych względów niesamodzielnym pozostania w ich środowisku, bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania, odłączenia od rodzin i znajomych oraz znaczącego ograniczenia aktywności (Šiška, Beadle-Brown, 2020). Bycie „u siebie” (w swoim domu, mieszkaniu), a nie „u kogoś” (w czyjeś placówce), jest jednym z kluczowych komponentów poczucia bezpieczeństwa oraz potwierdzeniem samostanowienia pomimo doświadczanych ograniczeń związanych z wiekiem, przewlekłą chorobą czy niepełnosprawnością. Korzystanie ze wsparcia „na swoich warunkach” sprzyja zachowaniu podmiotowości i kontroli nad własnym życiem, podczas gdy długookresowe podporządkowanie regulaminom zbiorowego pobytu obowiązującym w placówkach uprzedmiotawia i dezaktywizuje. A to właśnie aktywne pełnienie ról społecznych i zawodowych, jak pokazują badania, sprzyja zachowaniu zdrowia we wszystkich wymiarach: fizycznym, psychicznym i duchowym. Stąd obserwowane dzisiaj w wielu państwach europejskich (Chaczko, 2021) dążenie do maksymalnego uśrodkowania różnych form wsparcia, określane w języku programowania działań publicznych jako polityka deinstytucjonalizacji.

Na użytek prac Uniwersyteckiego Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych UODI¹ przyjęta została następująca definicja deinstytucjonalizacji działań pomocowych: „Deinstytucjonalizacja to proces przechodzenia od organizowania wsparcia opartego na rozwiąza-

¹ Więcej informacji o inicjatywie UODI – www.uodi.uw.edu.pl.

niach zakładowych, gdzie kluczową rolę odgrywają placówki całodobowe długookresowego pobytu do organizowania wsparcia w sposób środowiskowy, z wykorzystaniem infrastruktury usług społecznych i innych zasobów społeczności lokalnych” (Rymsza, 2023a).

Uznając trafność środowiskowego nurtu organizacji działań pomocowych, warto postawić dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze, dlaczego w Europie w okresie złotego wieku państw dobrobytu² w obszarze działań pomocowych, a zwłaszcza wsparcia adresowanego do osób najmniej samodzielnych, doszło do dominacji rozwiązań zakładowych? I po drugie, w jakim zakresie możliwa jest realna rezygnacja z tych rozwiązań na rzecz wsparcia w pełni środowiskowego? Prezentowane opracowanie jest próbą odpowiedzi na oba te pytania.

Między instytucjonalizacją i deinstytucjonalizacją praktyk pomocowych

W XIX w., zanim jeszcze państwa europejskie zbudowały systemy zabezpieczenia społecznego, zakłady pomocowo-lecznicze tworzone były jako swoiste azyle – miejsca funkcjonujące poza głównym nurtem życia społecznego. Powodem stosowania zamkniętej formuły zakładowej było postrzeganie odmienności ludzi doświadczających choroby psychicznej, choroby zakaźnej czy widocznego kalectwa jako zagrożenia dla porządku społecznego. Ówczesny ład społeczny oparty był, jak to trafnie uchwycił Émile Durkheim, na solidarności mechanicznej (Durkheim, 2011). Podstawą spójności społecznej była jednolitość stylów życia w poszczególnych klasach i warstwach społecznych, czytelne formatowanie ról społecznych i wynikająca stąd przewidywalność zachowań członków społeczności stanowiącej pewną domkniętą całość, odróżnialną od innych zbiorowości zintegrowanych na podobnych zasadach. Podtrzymywanie porządku społecznego opierało się w takich społecznościach na socjalizacyjnych mechanizmach upodabniania postaw i zachowań, a jeśli było to niemożliwe – na oddzielaniu, izolacji i ukrywaniu „odmieńców”. Zamknięte placówki pomocowo-lecznicze długookresowego pobytu pełniły więc podtrzymującą ład funkcję segregacyjną: odgradzały odmieńców od społeczności i społeczność od odmieńców.

Zakłady były miejscem swoistego osadzania ludzi innych, których swobodny pobyt w przestrzeni publicznej, choćby w formule „ludzi zbędnych”, budził w społeczeństwie lęk, odrazę, a także obawy o ich możliwe zagospodarowanie niejako przeciwko ładowi zbiorowemu (por. Czarnow-

² Za złoty wiek europejskiej polityki społecznej uznaje się lata 50., 60. i 70. XX w. – por. Esping-Andersen, 1996.

ski, 1956). Zarazem jednak XIX-wieczne zakłady jako placówki azylowe chroniły pensjonariuszy przed napiętnowaniem, agresją, wyszydzaniem i innymi krzywdzącymi zachowaniami ze strony otoczenia. W placówce „odmieńcy” przestawali być inni, bo stykali się z ludźmi podobnymi sobie, mogli też liczyć na pewne zrozumienie ze strony personelu dla swoich zachowań, wyglądu, sytuacji. Właśnie obustronnymi korzyściami płynącymi z utrzymywania stanu segregacji tłumaczono niemożność samodzielnego opuszczenia placówki w co bardziej rygorystycznych zakładach opiekuńczo-leczniczych, które tym samym stawały się placówkami przymusowej izolacji (Goffman, 2011).

Separacja ludzi odmiennych nie była jedyną racją prowadzenia zakładów opiekuńczych. Trafiali do nich także ci, z którymi nie wiadomo było, co zrobić – byli życiowo niesamodzielnymi, a nie miał kto się nimi zająć na sposób środowiskowy. Przykładem są sierocińce dla dzieci pozbawionych opieki ze strony rodziców – zmarłych przedwcześnie na skutek chorób, epidemii, wojen, przeciążenia pracą czy życia w nędzy. Podobny los co sieroty spotykał ludzi niepełnosprawnych, starych, niedołączonych. Trafiali oni do zakładów opiekuńczych prowadzonych przez żeńskie i męskie zgromadzenia zakonne oraz świeckie organizacje dobroczynne w sytuacji, gdy nikt inny nie przejawiał gotowości sprawowania nad nimi opieki. Warto zauważyć, że opieka ze strony siostr i braci zakonnych, jeśli praktykowali formułę życia klasztorowego polegającego na pozostawaniu w świadomym „oderwaniu od świata”, chcąc nie chcąc umacniała zakładowy format opieki: życie w placówce toczyło się bowiem w rytmie życia opiekunów nieprzystającym do rytmu życia społecznego na zewnątrz klasztornej wspólnoty. Ale tendencja do skrupulatnego organizowania pobytu w placówkach charakteryzowała także świeckie zakłady dobroczynne, w których pomoc kojarzona była z kontrolą społeczną w formacie tzw. *indoor-relief* (Szmagański, 2011). Ważnym czynnikiem wzmocnienia kontrolnej funkcji pomagania był rosnący w czasach absolutyzmu oświeceniowego nadzór aparatu państwowego nad świeckimi i kościelnymi dziełami dobroczynnymi.

Gdy na przełomie XIX i XX w. Brat Albert zakładał na terenach Galicji przytuliska dla bezdomnych jako placówki otwarte, w których „ubogim (...) nie wyznacza się, ani nie ogranicza czasu pobytu, każdy może pozostawać tak długo, jak długo potrzebuje. Ubodzy mogą dobrowolnie przychodzić, odchodzić i znowu wracać, kiedy zechcą lub tylko na noc”³, odbierane to było jako niezrozumiałe podważanie ugruntowanej logiki prowadzenia działalności dobroczynnej. Tymczasem był to pierwszy

³ Reguła Brata Alberta dla przytulisk, przygotowana przez siostrę Bernardynę, albertynkę, cyt. za Faron, 2003, s. 99.

przejaw środowiskowego podejścia do organizowania wsparcia ludziom w potrzebie, a albertyńskie przytuliska wpisywały się w szerszy nurt *settlement house movement*, stanowiąc swoistą rewolucję kopernikańską w prowadzeniu działań pomocowych (Rymsza, 2014). Dodajmy, że to właśnie doświadczenia domów osiedleńczych stanowiły podstawę wypracowania środowiskowej metody pracy socjalnej (Czekaj, 2019) jako profesjonalnej alternatywy zarówno dla wspomnianej już formuły *indoor relief* stosowanej w zakładach zamkniętych, jak i tradycyjnej formuły *out door relief*, gdzie również pomoc silnie kojarzona z kontrolą społeczną (Szmagański, 2011).

Azyl to funkcja placówki opiekuńczo-leczniczej aktywowana jeszcze w okresie przed powstaniem państw dobrobytu. Wraz z urzeczywistnieniem idei opiekuńczości państwa w I połowie XX w. pojawił się w Europie nowy impuls dla rozwoju zakładów opiekuńczo-leczniczych jako ważnego komponentu tworzonej infrastruktury państw dobrobytu. W pierwszej kolejności impuls ten objął zakłady, gdzie prowadzone były działania leczniczo-korekcyjno-rehabilitacyjne. Spektakularny rozwój XX-wiecznej medycyny naprawczej, psychiatrii, psychologii klinicznej, psychoterapii i innych form profesjonalnego leczenia, rehabilitacji i terapii związany był ze znacznie szybszą niż wcześniej akumulacją wiedzy. Miał jednak także wymiar technologiczny. Państwa dobrobytu obrastały nowoczesną infrastrukturą, w której gromadzono aparaturę diagnostyczną oraz sprzęt leczniczo-rehabilitacyjny. Lokowano ten sprzęt w specjalistycznych placówkach, a korzystanie z niego uważano za kluczowy przejaw profesjonalizacji pomagania. Na kilkadziesiąt lat to pracujący w szpitalu lekarz stał się wzorem profesjonalisty, mniej lub bardziej niedościgłym dla specjalistów reprezentujących różne zawody pomocowe (Parsons, 2009).

Kto nie był zatrudniony w placówce specjalistycznej i nie korzystał z nowoczesnej aparatury, a prowadził działania pomocowe w środowisku życia osób wspieranych za pomocą „miękkich” metod oddziaływania, traktowany był jako co najwyżej półprofesjonalista. Tym samym środowiskowe doświadczenia pomocowe ruchu domów osiedleńczych zostały w dużym stopniu zaprzepaszczone. Rola *settlementów* i akcji pomocowych osadzonych w środowisku została zmarginalizowana. Najbardziej widoczne było to w instytucjonalno-redystrybucyjnym modelu polityki społecznej (Titmuss, 1974), gdzie działalność pomocowa organizacji sektora społecznego została niemal wygaszona w konsekwencji rozwoju służb publicznych. Ale tendencja do instytucjonalizacji pomocy objęła ogół państw dobrobytu, także tych uznanych przez Richarda Titmussa za zorganizowane według modelu motywacyjnego (*achievement performance*), a nawet według modelu marginalnego (Titmuss, 1974). Instytucjonalizacja profesjonalnego pomagania była przejawem konwergencji państw

dobrobytu i elementem ładu społecznego, określanego mianem społeczeństwa przemysłowego (Wilensky, Lebieaux, 1965). Praktyki pomocowe powszechnie lokowano w publicznych placówkach systemu ochrony zdrowia i systemu pomocy społecznej, gdzie na etatach zatrudniano zawodowych helperów o różnych specjalnościach.

Dopiero w latach 60 XX w. zaobserwowano symptomy odchodzenia od instytucjonalizacji pomocy i dostrzegania wartości bardziej uspołecznionych form pomagania stosowanych przez przedstawicieli pomocowych semiprofesi (Etzioni, 1969). Przejawem zasadniczej kontestacji modelu zakładowego był ruch antypsychiatrii krytykujący szpitale psychiatryczne jako placówki represji, a nie leczenia. Erving Goffman (2011) rozszerzył krytykę oddziałów i szpitali psychiatrycznych na ogół zakładów opiekuńczo-leczniczych długookresowego pobytu o charakterze zamkniętym, uznając je za instytucje totalne i praktycznie zrównując w charakterystyce z zakładami karnymi. Ruchy kontestacji nie doprowadziły jednak do systemowego uśrodkowania działań pomocowych. Radykalność krytyki instytucji totalnych nie przekładała się bowiem na program pozytywny. Niemniej ruchy te zapoczątkowały emancypację poszczególnych grup kategorialnych korzystających ze zorganizowanych form wsparcia.

Kryzys państw dobrobytu, który nastąpił pod koniec lat 70. XX w., nie uruchomił reform uspołecniających systemy wsparcia osób niesamodzielnych, ale wywołał neoliberalny zwrot w zarządzaniu infrastrukturą i sferą społeczną, polegający na utowarowieniu, menedżeryzacji *social services* (Harris, 2003) oraz częściowej prywatyzacji infrastruktury *welfare* (Pierson, 2001). Myślenie neoliberalne dominowało w Europie Zachodniej do końca XX w., silnie modelując transformację ustrojową w państwach Europy Centralnej i Wschodniej (Polakowski, 2010).

Pierwsze dekady XXI w. to z kolei czas sprzyjający uśrodkowaniu praktyk pomocowych (Rymsza, 2020). Neoliberalna tendencja ograniczania wydatków socjalnych została zahamowana, nastąpił zwrot w kierunku polityki inwestycji społecznych (Morel, Palier, Palme, 2015) i rozwój programów inkluzji społecznej, co odpowiadało przemianom ładu zbiorowego, w coraz większym stopniu opartego na urzeczywistnieniu idei społecznej różnorodności. Społeczeństwa europejskie są coraz bardziej otwarte na inność, zwiększają się tym samym możliwości aktywnej obecności w życiu społecznym osób nie w pełni sprawnych, z różnymi ograniczeniami, dysfunkcjami, niepełnosprawnościami (Šiška, Beadle-Brown, Káňová, Šumníková, 2018). Nie muszą się już one chronić w azylach, dostrzegając dla siebie realną szansę na aktywne życie w społeczeństwie. Stąd rosnąca siła emancypacyjnych ruchów społecznych, takich jak ruch niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami.

Zarazem rewolucja IT pozwala w coraz większym stopniu korzystać ze specjalistycznej aparatury w systemie otwartym, poza placówkami. Rozwijają się e-usługi umożliwiające korzystanie z aparatury na odległość, a zarazem miniaturyzowana jest sama aparatura i w coraz większym zakresie trafia do powszechnego użytkowania. Przykładem rosnąca popularność opasek życia wśród seniorów.

Wszystko to sprawia, że słabnie nośność zakładowej formuły pomagania. W Europie polityka deinstytucjonalizacji stała się polityką głównego nurtu, o czym świadczy jej legitymizacja na poziomie Unii Europejskiej (Vetulani-Cęgiel, Jasiocki, 2023). Ale czy można oczekiwać pełnego „odplacówkowania” praktyk pomocowych?

Granice deinstytucjonalizacji praktyk pomocowych

Deinstytucjonalizacja działań pomocowych w ujęciu socjologicznym jest procesem zmiany, a nie punktem dojścia. Profesjonalnych praktyk pomocowych nie można w pełni zdeinstytucjonalizować. Instytucją w rozumieniu socjologicznym jest bowiem nie tylko placówka pomocowa, ale każde zorganizowane działanie społeczne *per se*, a więc także środowiskowe usługi społeczne. Badania i analizy zrealizowane w ramach UODI (Rymsza, 2023b) pozwalają wskazać granice sensownej deinstytucjonalizacji praktyk pomocowych.

Po pierwsze, zacznijmy od podkreślenia, że deinstytucjonalizację należy traktować jako środek, a nie cel (Raclaw, 2022). Celem polityki deinstytucjonalizacji powinien być dobrostan ludzi niesamodzielnych. Innymi słowy, to korzyści adresatów wsparcia wyznaczają granice implementacji polityki deinstytucjonalizacji. Jeśli określone nowe rozwiązania miałyby przynieść więcej negatywnych społecznie skutków społecznych niż społecznych korzyści, warto się powstrzymać od ich wdrażania.

Po drugie, dzielenie rozwiązań pomocowych na instytucjonalne i środowiskowe jest zabiegiem upraszczającym. W praktyce współcześni organizatorzy działań pomocowych dysponują szerokim zestawem rozwiązań o różnym poziomie instytucjonalizacji/uśrodkowania. Polityka deinstytucjonalizacji nie powinna prowadzić do pozostawienia w systemie wsparcia wyłącznie rozwiązań w pełni środowiskowych, ale do zapewnienia na poziomie lokalnych systemów wsparcia dostępności rozwiązań o różnym poziomie uśrodkowania. Polityka deinstytucjonalizacji to preferowanie rozwiązań jak najbardziej uspołecznionych, ale – jak to już zostało zaznaczone – w granicach wyznaczanych przez potrzeby osób korzystających ze wsparcia. Tą preferencję dobrze oddaje parafraza zasady pomocniczości. Zasada ta została sformułowana w społecznym nauczaniu

Kościół jako swoisty bezpiecznik ograniczający skalę interwencji samo-referencyjnego aparatu państwa, który w swoim przekonaniu „wie lepiej” i „działa sprawnie”. Popularna operacjonalizacja zasady pomocniczości brzmi: „tyle państwa, ile konieczne; tyle społeczeństwa, ile możliwe”. Istotę podejścia polityki deinstytucjonalizacji można zawrzeć w haśle „tyle środowiska, ile możliwe; tyle instytucji, ile konieczne” (Rymsza, 2023a).

Po trzecie, placówki pomocowe należy nie tyle „zamykać”, ile – paradoksalnie – możliwie szeroko je „otwierać”. To programowy postulat koncentrujący się nie na zmianach ilościowych, ale jakościowych. Chodzi tu o zmianę sposobu funkcjonowania placówek: z zamkniętego na otwarty. Krytyka totalności tradycyjnych zakładów opiekuńczo-leczniczych to ich krytyka nie tyle jako miejsc koncentracji sprzętu i fachowców, ile jako systemów izolacyjnych, zamkniętych. Placówka otwarta to taka, która gromadząc zasoby instytucjonalne i specjalistów, niejako wtapia się w środowisko, staje się elementem lokalnej infrastruktury dostępnej dla ogółu mieszkańców. Korzystający ze wsparcia nie różnią się od niekorzystających, korzystanie nie uruchamia bowiem procesów stygmatyzacji z racji bycia kimś gorszym, niezaradnym, niesamodzielnym, biednym (por. Goffman, 2007). W takiej uspołecznionej (społecznościowej) placówce organ prowadzący pełni rolę służebną, a nie właścicielską. Korzystający mogą poczuć się „u siebie”, a nie „u kogoś”.

Po czwarte, wdrażanie polityki deinstytucjonalizacji powinno przebiegać w formule pozytywnej: odchodzenie od rozwiązań z modelu zakładowego powinno być konsekwencją upowszechniania rozwiązań środowiskowych, a nie wymuszać szersze stosowanie tych drugich. To wymuszanie może być zresztą nieskuteczne. Przykładowo, sama likwidacja placówek socjalizacyjnych jest drogą donikąd, jeśli brakuje rodzin zastępczych, gotowych przyjąć dzieci kierowane przez sądy rodzinne do pieczy zastępczej.

Po piąte, podejście środowiskowe wymaga sprawnej organizacji wsparcia usługowego przy wykorzystaniu rozwiązań z modelu sieciowego, partnerskich relacji usługodawców i zarządzania typu *governance* z poziomu władz wspólnoty samorządowej (por. Frączkiewicz-Wronka, 2014). A przede wszystkim wymaga upowszechnienia metod i technik pracy środowiskowej wśród wszystkich specjalistów zaangażowanych w działania pomocowe (Rymsza, 2022). Upowszechnianie tych metod i technik jest wręcz ważniejsze niż zmiany organizacyjne. Te drugie, wprowadzane bez upowszechniania tych pierwszych, mogą okazać się zmianami pozornymi (Lutyński, 1990), a nowe, formalnie bardziej środowiskowe formaty wsparcia będą szybko obrastać starymi pragmatykami prowadzącymi prosta drogą do kolejnej reinstytucjonalizacji praktyk pomocowych.

Dr hab. Marek Rymsza

Socjolog, pracuje na Uniwersytecie Warszawskim na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, gdzie pełni funkcję prodziekana do spraw rozwoju i współpracy, oraz kieruje Zakładem Socjologicznych Analiz Polityk Publicznych w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki usług społecznych, pracy środowiskowej i pracy socjalnej oraz w analizie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i sektora non-profit. Animował powstanie i kieruje pracami Uniwersyteckiego Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych UODI.

Abstrakt

Czym jest polityka deinstytucjonalizacji działań pomocowych i jakie są granice jej implementacji?

Artykuł przybliży środowiskowe podejście do organizowania działań pomocowych i czym odróżnia się ono od modelu „instytucjonalnego” opartego na placówkach całodobowych długookresowego pobytu. Uznając kierunkową trafność polityki deinstytucjonalizacji działań pomocowych, Autor wyjaśnia, dlaczego w europejskich państwach dobrobytu w XX w. doszło do dominacji rozwiązań zakładowych. Stara się ponadto zakreślić ramy implementacji podejścia środowiskowego, uznając, że deinstytucjonalizacja działań pomocowych nie jest celem samym w sobie, ale służyć ma realnej poprawie dobrostanu osób korzystających ze wsparcia.

Słowa kluczowe: pomoc, wsparcie, deinstytucjonalizacja, dobrostan, placówka pomocowa, środowiskowe usługi społeczne, państwo dobrobytu

Abstract

What is the policy of deinstitutionalization of aid activities and what are the limits of its implementation?

The article presents the community-based approach to organizing welfare activities and how it differs from the „institutional” model based on 24-hour long-term stay facilities. Recognizing the general accuracy of the policy of deinstitutionalization of aid activities, the author explains why institutional solutions dominated in European welfare states in the 20th century. Moreover, the article outlines the framework for the implementation of the community-based approach, recognizing that the deinstitutionalization of aid activities is not an end in itself, but is intended to actually improve the well-being of people.

Keywords: social aid, support, deinstitutionalization, well-being, institutional welfare facilities, community-based social services, welfare state

Bibliografia/References

- Czarnowski, S. (1956) *Ludzie zbędni w służbie przemocy, Dzieła*. Warszawa: PWN, tom II.
- Chaczko, K. (2021) *Doświadczenia z deinstytucjonalizacją w Europie Zachodniej i Polsce* w Grewiński, M., Lizut, J. (red.) *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej*. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium.
- Czekaj, K. (2019) *Podwaliny pracy socjalnej, jej twórcy i klasycy* w Frysztacki, K. (red.) *Praca socjalna. 30 wykładów*. Warszawa: PWN.
- Durkheim, É. (2011) *O podziale pracy społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Esping-Andersen, G. (1996) *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy* w Esping-Andersen, G. (red.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE.
- Etzioni, A. (red.) (1969) *The Semi-Professions and their Organization*. New York: The Free Press.
- Faron, A. (2003) *Śladami Brata Alberta*. Kraków: Wydawnictwo Karmelitów Bosych.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2014) *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*. Warszawa: Difin.
- Goffman, E. (2007) *Stygma. Rozważania o zranionej tożsamości*. Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Psychologiczne.
- Goffman, E. (2011) *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Harris, J. (2003) *The Social Work Business*. London, New York: Routledge.
- Lutyński, J. (1990) *Działania pozorne* w J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy: komentarz socjologa*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (red.) (2015) *Polityka społeczna jako inwestycja*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Parsons, T. (2009) *System społeczny*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Pierson, P. (red.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Polakowski, M. (2010) *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe: Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspectives*. Maastricht: Boekenplan.
- Raław, M. (2022) *Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej – niebezpieczeństwo uproszczeń*. Warszawa: UODI UW. <https://uodi.uw.edu.pl/index.php/ekspertyzy-uodi/> (dostęp 12.09.2023).

- Rymsza, M. (2014) *Od akcji dobroczynnej do pracy środowiskowej – działalność Brata Alberta w środowisku ludzi bezdomnych w Krakowie i innych miastach polskiej Galicji na przełomie XIX i XX wieku* w Rymsza, M. (red.) *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość. Dobre praktyki*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza, M. (2020) “Social work and other helping professions in the process of professionalization. The specificity of Poland after 1989 from the sociology of professions’ perspective”, *Problemy Polityki Społecznej/Social Policy*. Nr 51(4).
- Rymsza, M. (2022) „Ewolucja pracy socjalnej i innych zawodów pomocowych w Europie w XX i XXI wieku: w stronę nowego profesjonalizmu praktyk pomocowych”, *Praca Socjalna*. Nr 37(4).
- Rymsza, M. (2023a) *Polityka deinstytucjonalizacji profesjonalnych praktyk pomocowych w perspektywie socjologicznej* w Rymsza, M. (red.) *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Rymsza, M. (red.) (2023b) *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Šiška, J., Beadle-Brown, J. (2020) *Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States: Final report. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care, European Expert Group on transition from institutional to community-based care*. <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf> (dostęp 12.09.2023).
- Šiška, J., Beadle-Brown, J., Káňová, Š., Šumníková P. (2018) “Social inclusion through community living. Current situation, advances and gaps in policy, practice and research”, *Social Inclusion*. Nr 6.
- Szmagałski, J. (2011) *Profesje we współczesnej perspektywie teoretycznej a wyzwania profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce* w Piątek, K., Szymańska-Zybertowicz, K. (red.) *Profesjonalna praca socjalna. Nowy paradygmat czy niedokończone zadanie?* Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy. An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Vetulani-Cęgiel, A., Jasiołki, K. (2023) *Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej. Uwarunkowania, założenia i ewaluacja polityki w Unii Europejskiej* w Rymsza, M. (red.) *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wilensky, H.L., Lebieaux, C.N. (1965) *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.

CZEŚĆ II

**Społeczne aspekty pomocy
dla uchodźców wojennych z Ukrainy**

Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.rakusa-suszczewski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0003-0184-7839

Instytucjonalny i społeczny wymiar działania centralnych punktów recepcyjnych na granicy polsko-ukraińskiej

Federacja Rosyjska rozpoczęła 24 lutego 2022 r. tzw. wojskową operację specjalną na Ukrainie. Stanowiła ona eskalację trwającego od 2014 r. konfliktu, którego stawką był zakres terytorialnej i politycznej suwerenności Ukrainy, w tym jej prawo do decydowania o sojuszach militarnych. Wojnę poprzedziło arbitralne uznanie przez Rosję niepodległości separatystycznych „republik” Ługańskiej i Donieckiej oraz ich rzekomy apel o pomoc Federacji w odparciu „agresji” Ukrainy. Rozpoczęła się wojna, która wywołała ogromne poruszenie i antyrosyjską mobilizację na całym świecie. Jej częścią, poza wsparciem militarnym, finansowym, technologicznym itd., jest również szeroka pomoc dla uchodźców, bowiem obok dramatu wojny i ciężkich strat ponoszonych przez obie strony konfliktu doszło do katastrofy humanitarnej i masowego exodusu obywateli Ukrainy z terenów zagrożonych i okupowanych przez agresora. Duża część uciekających przed wojną zdecydowała się udać do Polski jako najbliższego kraju Unii Europejskiej, a także państwa tranzytowego znajdującego się w bezwizowej strefie Schengen. Nie bez znaczenia dla tego wyboru były łączące Polskę i Ukrainę związki historyczne, jak również powiększająca się od dłuższego czasu diaspora ukraińska przebywająca tu czasowo i na stałe (GUS, 2021, s. 456). W końcu istotnym elementem, który wpłynął na masowe uchodźstwo do Polski, było państwowe przyzwolenie na przyjmowanie uchodźców z Ukrainy, a także ruch społeczny pomocy uchodźcom z Ukrainy obejmujący niezliczone inicjatywy podejmowane przez osoby prywatne, stowarzyszenia, organizacje i biznes. Jak wynika z raportu Polskiego Instytutu Ekonomicznego, w pierwszych trzech miesiącach wojny polskie społeczeństwo przeznaczyło z prywatnych środków blisko 10 mld zł, a w działalność pomocową zaangażowane było w tej lub innej formie 77% wszystkich dorosłych Polaków (Raport Polskiego Instytutu Ekono-

micznego, 2022). Społeczny entuzjazm Polaków w tym zakresie stanowi jeden z najciekawszych i złożonych fenomenów najnowszej historii Polski, który jest m.in. wyrazem wrażliwości na los uchodźców (szczególnie kobiet i dzieci), historycznych związków z zachodnią Ukrainą, poczucia krzywdy i resentymentów wobec Rosji, a być może również politycznej kalkulacji władz państwowych.

Po przekroczeniu granicy z Polską duża (choć trudna do oszacowania na tym etapie) część uchodźców trafiała do tzw. centralnych punktów recepcyjnych (dalej: CPR), czyli pierwszych ośrodków zorganizowanej pomocy i informacji dla osób ubiegających się o wsparcie oraz ochronę międzynarodową. Rejestracja nie była tu obowiązkowa, ale rekomendowana, gdyż uprawniała do szerszego zakresu pomocy. Punkty recepcyjne powstały w oparciu o Plan Zarządzania Kryzysowego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i w wyniku decyzji MSWiA. Na początku powstało pierwszych dziewięć CPR w przygranicznych województwach lubelskim i podkarpackim, a stopniowo powstawały też kolejne, w pozostałych częściach Polski. W sumie stworzono ich 28 na terenie całego kraju, ale liczba ta ulegała zmianom w zależności od potrzeb¹. W organizacji punktów uczestniczyli wojewodowie i samorządy. Do pomocy w działalności CPR powołano również przedstawicieli służb mundurowych.

Trzeba również zaznaczyć, że położenie badanych tu CPR było i – dopóki trwa wojna – pozostaje wyjątkowe. Punkty te funkcjonują bowiem na granicy państwa ogarniętego wojną, w atmosferze napięcia, a nawet zagrożenia; w miejscu, w którym niektórzy obywatele przekraczają także granicę znanego im świata. Towarzyszą temu ogromne emocje: niepokoju, zmęczenia, ale także szczęścia, nadziei i oczekiwań. Ich działanie rozgrywa się dosłownie w „sytuacji granicznej”. W końcu działalność CPR byłaby trudna do wyobrażenia, gdyby nie pomocowe inicjatywy społeczne podejmowane przez organizacje i osoby indywidualne. Ich skala jest trudna do oszacowania, nie ulega jednak wątpliwości, że była nie tylko na tyle potężna, że można mówić o ruchu społecznym pomocy uchodźcom (dalej: RSPU) z Ukrainy, ale także, że bez ich wsparcia działalność CPR byłaby trudna do wyobrażenia.

Analiza działalności punktów recepcyjnych jest wskazana i konieczna ze względu na ich bezprecedensowy charakter, kluczową rolę, jaką nadal odgrywają w pomocy uchodźcom z Ukrainy, specyficzną naturę tej jednostki administracyjnej, która działa w krytycznym polu podwyższonego ryzyka, a zarazem symboliczne i faktyczne centrum SRPU. W myśl tego

¹ W dniu 10.11.2022 r. na oficjalnej stronie KPRM zaznaczono istnienie 24 punktów recepcyjnych – zob. <https://pomagamukrainie.gov.pl/potrzuje-pomocy/punkty-info> (dostęp 10.11.2022).

przekonania w kwietniu 2022 r. przeprowadzono na terenie przygranicznych punktów badanie ilościowe z elementami wywiadu². Fundamentalne pytanie badawcze dotyczyło roli, jaką w funkcjonowaniu CPR odegrali obywatele. Respondentami ankiety byli:

- a) pracownicy punktów recepcyjnych, tj. oddelegowani tu i opłacani urzędnicy administracji państwowej różnych szczebli,
- b) przedstawiciele licznych służb państwowych wspierających działalność CPR (Policja WOT, Straż Graniczna, Pogotowie Ratunkowe itp.),
- c) indywidualne i zorganizowane inicjatywy RSPU.

W sumie przeprowadzono blisko 100 wywiadów ankietowych na terenie CPR w: Dorohusku, Horodle, Dołhobyczowie, Lubyczy Królewskiej, Krowicy Samej, Korczowej i Łodynie. Wyniki badań opracowano przy pomocy systemu analizy danych „Webankieta”.

Podstawa polityczna, prawno-administracyjna i organizacyjna punktów recepcyjnych

Punkty recepcyjne powstały na podstawie decyzji politycznej i prawno-administracyjnej podjętej 24 lutego 2022 r. przez MSWiA Mariusza Kamińskiego. Jej „polityczny” charakter można dostrzec w sposobie obchodzenia się z imigrantami usiłującymi przekroczyć granicę polsko-białoruską w miesiącach poprzedzających wojnę. Przybysze z Afryki i Azji traktowani byli jako instrument konfliktu, celowo wywołanego przez reżim białoruskiego dyktatora Aleksandra Łukaszenkę; część prowokacji nastawionej na wywołanie chaosu, a być może również element przebiegłej strategii przygotowującej już grunt do wojny z Ukrainą³. W efekcie imigrantów z Białorusi przyjmowano bezwzględnie i często brutalnie jako jedynie prowokatorów, którzy uczestniczą w dwuznacznych i złowrogich działaniach podstępnych reżimów. Doprowadziło to do kryzysu humanitarnego, który odbił się echem na całym świecie. Trzeba przy tym zaznaczyć, że liczba imigrantów uciekających czy „przepychanych” z Białorusi do Polski była relatywnie mała w porównaniu do tych z Ukrainy.

Stosunek do wysiedleńców ukraińskich wśród polityków zdawał się mieć dość jednoznaczną wymowę. Traktowano ich jako ofiary rosyjskiej agresji i sprowokowanej przez nią niesprawiedliwej wojny, potencjalnie

² W badaniu udział wzięli: Mikołaj Rakusa-Suszczewski, Szymon Bogusz, Oleksii Cheplianskyi, Olga Karpowicz, Mateusz Ryzek.

³ Taką tezę sformułował *expressis verbis* Jarosław Kaczyński na spotkaniu z wyborcami w Bielsku Białej, gdzie powiedział, że „wojna zaczęła się w jakiejś mierze w Polsce. Wtedy, kiedy zaczął się atak na nasze granice”.

zagrożącej również Polsce i Europie. Wprawdzie trudno przesądzić, w jakich proporcjach decyzja o otwarciu granic dla wszystkich uchodźców wojennych z Ukrainy podyktowana była polityczną kalkulacją, to nie ulega jednak wątpliwości, że wpływ na nią miała również, niemal jednorodna w tej kwestii, opinia społeczna. W praktyce przedzierający się z Białorusi imigranci byli w równie tragicznej sytuacji, co ukraińscy uchodźcy.

Decyzja o powołaniu CPR miała również podstawę prawno-administracyjną i była częścią postępowania w ramach Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (Aktualizacja 2021/2022, część B) (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2023)⁴. Plan zakłada, że na podstawie oceny sytuacji MSWiA lub ustaleń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego minister właściwy do spraw administracji publicznej wnioskuje do wojewodów o wytypowanie obiektów z przeznaczeniem m.in. na „centralne punkty recepcyjne”. Według planu minister formułuje wskazówki co do zakresu realizacji zadań związanych z przyjmowaniem cudzoziemców, sprawuje nadzór nad bieżącym wykonywaniem tych zadań, a także współdziała z innymi „uczestnikami procedury” w celu zapewnienia wojewodzie optymalnych warunków wykonania zadania. Wojewoda we współpracy z organami samorządowymi i przy wsparciu kierowników komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego wskazuje obiekty na CPR (brane są pod uwagę: internaty, ośrodki wypoczynkowe, szkoleniowe, schroniska, hotele itp.), wyposaża je w niezbędny sprzęt umożliwiający zakwaterowanie, prowadzenie badań medycznych, zbiorowe żywienie, a także uzgadnia z Policją i Państwową Strażą Pożarną zasady porządku i bezpieczeństwa. Ważną rolę w działaniu CPR odgrywają również przedstawiciele Urzędu do Spraw Cudzoziemców, którzy organizują przyjęcia uchodźców w obiektach, zapewniają im wyżywienie, organizują opiekę medyczną itd. Można zatem powiedzieć, że przedstawiciele urzędu wojewódzkiego, samorządów, Urzędu do Spraw Cudzoziemców (MSWiA) stanowili – już w tym zakresie dość złożony – zarządzający i koordynujący pion administracyjno-urzędniczy w CPR.

Obok niego istnieje również istotny *pion bezpieczeństwa i prewencji*, którego trzonem są takie instytucje państwa, jak Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna i Wojska Obrony Terytorialnej. Są to służby mundurowe, o charakterze militarnym bądź paramilitarnym, kierowane

⁴ Plan opracowany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w oparciu o ustawę z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf> (dostęp 9.09.2023) oraz o ustawę z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy (Dz.U. poz. 583), https://g.infor.pl/p/_files/37400000/1-specustawa-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-37399599.pdf (dostęp 9.09.2023).

i kontrolowane odgórnie. Wprawdzie ich obecność jest w CPR konieczna i potrzebna, to zarazem celem ich funkcjonowania nie jest tworzenie przyjaznej czy serdecznej atmosfery. Instytucje te odpowiadają za porządek i bezpieczeństwo, a wymiennie także za doradztwo, transport, aprowizację, wyżywienie czy wyposażenie w sprzęt. Warto także zaznaczyć, że obecność służb mundurowych o zbliżonych zadaniach w jednym miejscu może nastęrczać pewne trudności związane zwłaszcza z ich hierarchią czy sporami kompetencyjnymi.

W końcu pejzaż CPR dopełnia „pion pomocy społecznej i wolontariatu”, którego rola jest nieoceniona, w podwójnym tego słowa znaczeniu – bardzo wartościowa i konkretna, ale też czasami zupełnie niewymierna lub niespodziewana. Ten pion tworzy żywioł inicjatyw społecznych, akty spontanicznego altruizmu zwykłych obywateli, a także rozliczne inicjatywy organizacji, z których każda inaczej definiuje pomoc i jej moralną treść, inaczej też chce się z niej wywiązywać. Wszystkie koncentrują się wokół CPR, bliżej lub dalej od jego centrum; w silniejszej lub luźniejszej zależności od ośrodków decyzyjnych. O ile pion administracyjno-urzędniczy czy pion bezpieczeństwa i prewencji charakteryzują się dość sztywną i sformalizowaną strukturą działania, o tyle pion RSPU jest bardziej elastyczny; w jakimś sensie ucieleśnia „miękkie kompetencje” niezbędne w obchodzeniu się z rozległymi potrzebami i dramataми uchodźców. Jego rola ma charakter „terapeutyczny” i pozostaje równie ważna, co pomoc służb medycznych. Kontakt ze zwykłymi ludźmi, którzy chcą udzielać wsparcia, jest być może najistotniejszym walorem CPR, które z urzędu nie zakładały – niestety – ich obecności.

Ruch społeczny pomocy uchodźcom

Rzeczywisty obraz CPR daleko odbiega od tego, który może wyłaniać się z Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, lecz nie dlatego, że cze-gokolwiek lub kogokolwiek w nim brakowało. Kompetencje licznych instytucji i podział ról zostały w dokumencie sformułowane względnie precyzyjnie i efekty tego widać było również na miejscu. Należy jednak pamiętać, że w warunkach kryzysu każde administracyjne rozwiązanie musi zderzyć się z nieoczekiwanym biegiem wypadków i okoliczności. Kryzys uchodźczy na granicy polskiej, gdzie przeprowadzone zostało nasze badanie, zaskoczył wszystkich swoją skalą, tj. liczbą uchodźców i ich zróżnicowaniem. Wydaje się, że całkowite otwarcie granic dla wszystkich obywateli Ukrainy, bez względu na różnice ich sytuacji, było mimo wszystko racjonalne. Weryfikacja sytuacji takiej liczby uchodźców pochłonięłaby bardzo dużo czasu i wymagałaby powołania ogromnego sztabu ludzi, to

zaś rodziło ryzyko paraliżu służb granicznych i katastrofy humanitarnej. Dużym zaskoczeniem był przede wszystkim bezprecedensowy rozmiar społecznej solidarności i pomocy uchodźcom z Ukrainy, na różnych etapach ich pobytu w Polsce, począwszy od przekroczenia granicy i pierwszych kontaktów z CPR.

Jak zasygnalizowano wcześniej, ten niemal powszechny zryw pomocy jest niezwykle intrygującym zjawiskiem i na tyle złożonym, że warto mu poświęcić nieco więcej uwagi. Z pewnością też jest wyrazem bardziej skomplikowanych motywacji niż te, które wskazywał Arcybiskup Jędraszewski – dowodzący, że potrzeba pomocy jest w Polsce urzeczywistnieniem chrześcijańskiego ducha ewangelii (eKAI, 2022). Fenomen tej masowej pomocy na pewno może jednak skłaniać do pytań o jej rozległe historyczne, kulturowe i psychologiczno-społeczne uwarunkowania.

Rozmiar, ale też charakter udzielanego przez Polaków wsparcia pozwalają przynajmniej z kilku powodów traktować je w kategoriach „ruchu społecznego”. Pomoc uchodźcom jest tu czymś więcej niż tylko ruchem solidarności, pozytywnym i inkluzyjnym zrywem o charakterze karnawału (Prezydent.pl, 2022). Na wzór tradycyjnych maskarad, które odganiały złe moce, również ruch pomocy uchodźcom zawiera w sobie elementy apotropaiczne. Jak każdy prawdziwy ruch, i ten ma charakter konfliktowy, a pomoc niesiona w jego ramach jest formą walki, w której przeciwnikiem jest Rosja, szaleństwo i uzurpacja, terror i agresja. Wojna pogłębiła nadal dość powszechny wśród Polaków i w dużej mierze uzasadniony lęk wobec tej „jurodiwej” Rosji (Thompson, 2019). Jej klęska zawsze będzie dla Polaków niosła nadzieję na biologiczne przetrwanie, a krzywdy zadawane przez Rosjan budzić będą kategoryczny imperatyw pomocy, której niesienie jest dla Polaków czymś w rodzaju „walki *à rebours*”. Każdy ruch społeczny zawiera w sobie element sprzeciwu i tak jest również w tym przypadku. Na pozór mamy zatem do czynienia tylko z „pomocą”; w rzeczywistości również z gigantyczną mobilizacją w zapośredniczonym konflikcie z Rosją⁵.

Za taką interpretacją pomocy uchodźcom jako ruchu społecznego przemawiają także inne fakty. Obywatele próbują przejąć kontrolę nad definicją sytuacji kryzysowej, innymi słowy tworzą autonomiczną i głęboko emocjonalną narrację w opisie wydarzeń, które się rozgrywają. W jej centrum jest nade wszystko dramat uchodźców jako ludzi, nieszczęście bezbronnych dzieci, zrozpaczonych kobiet i bezradnych staruszków. Jest to ruch, ponieważ opiera się na wymianie zasobów (materialnych i niema-

⁵ To, że pomoc ukrywa ten element konfliktu, widać jak na dłoni w społecznej zbiórce na rzecz zakupienia dla armii ukraińskiej bojowego drona TB2 (Bajraktar) zainicjowanej przez redaktora naczelnego „Krytyki Politycznej” Sławomira Sierakowskiego.

terialnych) we wspólnym dążeniu do celu, i która dokonuje się w nieformalnej sieci powiązań. W końcu jest to ruch, ponieważ wyraża nie tylko sumę inicjatyw oraz podejmowanych działań, ale także złożoną zbiorową tożsamość: wartości, emocje, a być może nawet resentymenty.

Oto przykład: historia Ukrainy Zachodniej wiąże się z mitem kresów, na tyle silnym, że francuski historyk Daniel Beauvois zastanawia się, czy aby pomoc Ukrainie nie skrywa do dziś żywych w Polsce nostalgii kolonialnych (Beauvois, 2022). Ta krytyczna perspektywa zakłada, że Polacy nie tyle żywią nadzieję na odzyskanie kresów, ile w nieco magiczny sposób nadal wywodzą z prawobrzeżnej Ukrainy część własnej i wyidealizowanej historii. W tym kontekście pomoc Ukrainie byłaby podszyta fantazmatem matecznika – *heartlandu* (Taggart, 2004), a zatem zawierała w sobie jakąś przewrotną koncepcję pomagania samemu sobie. Interpretacja taka może zdawać się ekstrawagancka, ale czy tego właśnie nie wymaga zrozumienie tej zastanawiającej i żywiołowej pomocy wobec narodu, który w potocznej świadomości traktowany był raczej niechętnie i – jak wskazują badania – kojarzył się w Polsce najpierw z okrutnymi czystkami etnicznymi, a jeszcze do niedawna głównie z korupcją, przestępczością i imigracją ekonomiczną (Załęcki, 2017).

Większość państw europejskich i USA postrzega wojnę wywołaną przez putinowską Rosję jako złą i godną potępienia. W tej lub innej formie zachodni świat niemal bez wyjątków wspiera Ukrainę przeciw niesprawiedliwej agresji wywołanej przez Rosję. Niesiona pomoc nie tyle stanowiłaby przejaw jakichś szczególnie pozytywnych uczuć wobec obywateli Ukrainy, ile – dzięki silnej legitymizacji moralnej płynącej ze świata zachodniego – umożliwia ruchowi społecznemu przyjęcie jednoznacznie pozytywnej i podziwianej roli. W spolaryzowanym i skłóconym społeczeństwie polskim była to nieoczywista, ale wyczekiwana chwila zgody w kwestii podstawowych wartości. W tym ujęciu solidarność z narodem ukraińskim, jak również powszechne działania pomocowe są mobilizującym wyborem etycznym przywracającym podzielany przez zdecydowaną większość porządek moralny. Na przekór wewnętrznym podziałom i rozbieżnym interesom, a być może nawet na przekór izolacji i zmęczeniu, które przyniosła pandemia koronawirusa, pomoc Ukrainie mogła przywrócić najbardziej elementarne wartości sprawiedliwości, wolności i współczucia. Nie można także wykluczyć, że wsparcie dla uchodźców ukraińskich pozwoliło złagodzić niepoehlebny obraz Polski, bezwzględnie i niemal brutalnie obchodzącej się z imigrantami na granicy białoruskiej. Solidarność i altruizm wobec Ukrainy stały się zatem czymś w rodzaju moralnej terapii, która oczyszcza sumienia i wzmacnia samoocenę, a nawet rodzi poczucie wyższości (Schlosser, Levy, 2016).

W końcu, aby zrozumieć dynamikę procesów powstawania ruchu społecznego, warto odnotować, że w tym przypadku nie napotkało ono oporu państwa. Wręcz odwrotnie, instytucje uwzględniły dość jednoznaczne społeczne nastroje (Staniszewski, 2022). Trudno powiedzieć, na ile był to wyraz szacunku wobec demokratycznej woli, a na ile przejaw swoiście rozumianego realizmu politycznego władzy, która nie tylko szybko zrozumiała, że wojna w Ukrainie rodzi olbrzymie i bezpośrednie zagrożenie dla Polski, ale także mogła dostrzec w tym otwartym stosunku wobec uchodźców jakieś polityczne szanse, np. na złagodzenie krytycznej postawy Komisji Europejskiej, która blokuje środki finansowe dla Polski z powodu naruszania zasad praworządności. Rozwinięciem tej logiki politycznej, która póki co nie przyniosła żadnych korzyści, jest zapowiedź prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, że polski rząd jest gotowy kupować broń od państw europejskich, o ile te nie będą kwestionować stanu praworządności w Polsce (TVPIInfo, 2022).

Niezależnie od tego pozytywny stosunek państwa i mediów do pomocy uchodźcom z pewnością był czynnikiem konsolidującym ruch społeczny.

Ruch społeczny w punktach recepcyjnych

Wiosną i latem 2022 r. CPR na granicy polsko ukraińskiej były jedynie z formalnego punktu widzenia administracyjnymi jednostkami pomocy. W istocie były i są czymś znacznie więcej – społecznymi centrami i węzłami (hubami), które przyciągają oraz angażują do aktywności. Zadanie czy misję pomocy każdy pojmuje nieco inaczej. Dotyczy to również uchodźców – dla jednych oznacza to pomoc w uzyskaniu numeru PESEL, dla innych doraźne zapewnienie wikt i opierunku, miejsca noclegowego w hali recepcyjnej, podstawowe środki higieny i ubrania, dla jeszcze innych pomoc medyczną, wsparcie psychologiczne lub pociechę duchową. Niektórzy uchodźcy uciekają dalej i chcą wiedzieć, co im można, a czego nie (potrzebują zatem informacji). W rzeczywistości pojęcie „pomocy” nigdy nie jest jednoznaczne i zawsze stanowi wypadkową stworzonych możliwości oraz sformułowanych przez uchodźców oczekiwań; rodzi się w dialogu i zderzeniu z konkretnymi osobami oraz ich potrzebami. Pomaganie wymaga otwartości na różne sytuacje i oczekiwania, albowiem do punktów trafiają ludzie bardzo różni: bogaci i świetnie wykształceni, ale też prości i bez grosza przy duszy; ci roszczeniowi i ci zrozpaczeni, którzy niczego zdają się już nie chcieć.

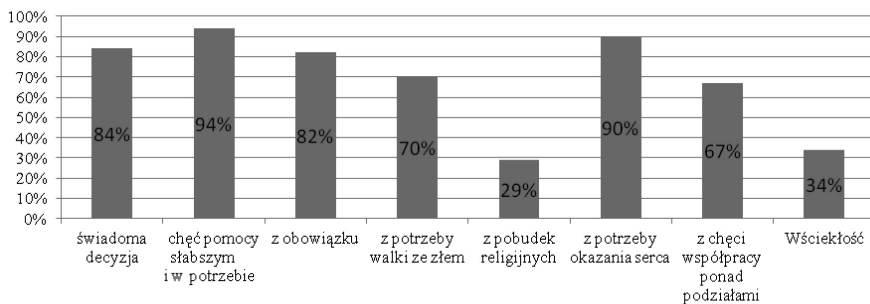
Obecni tu urzędnicy zostali wydelegowani w ramach własnych obowiązków, ale bywa, że są również z własnej woli. Ich zaangażowanie i praca jest wynagradzana, podobnie jak przedstawicieli wszystkich służb

z pionu bezpieczeństwa i prewencji. Ci ostatni w trakcie badania niezbyt chętnie rozmawiają, są podejrzliwi, odsyłają do swoich zwierzchników, komendantów i rzeczników prasowych. Gdyby CPR tworzyli tylko urzędnicy, a zwłaszcza mundurowi, z pewnością pogłębiłoby to wojenne traumy uchodźców. Na szczęście zdarzają się ludzkie wyjątki. W końcu obok nich jest w CPR niezliczona ilość indywidualnych osób, inicjatyw i organizacji gotowych nieść po swojemu pomoc. Wolontariusze tworzą klimat tych miejsc, wypełnionych dzięki nim bezinteresownością i entuzjazmem, których potrzebują zwłaszcza dzieci uchodźców. Są tu strażacy ochotnicy (OSP), którzy pomagają w sprawach technicznych, przedstawicielki Koła Gospodyń Wiejskich, które najczęściej zajmują się prowadzeniem kuchni, a także członkinie stowarzyszeń kobiecych, np. „Niebieska Zebra”, wolontariusze z Caritasu, PCK, PAH, LOP, WOŚP, Siostry Małe Misjonarki Miłosierdzia, a także Świadkowie Jehowy i Gmina Żydowska wyczekujący swoich braci i sióstr, Rycerze Zakonu Maltańskiego, przedstawiciele polskiego związku wędkarskiego, grup rekonstrukcyjnych, organizacji strzeleckich i niezliczonej ilości lokalnych inicjatyw. Swoją obecność i profesjonalizm zaznaczają wolontariusze międzynarodowych organizacji pomocowych, takich jak InterSOS, One Heart, Solid Rock Mission, Rescuers without Borders, Pompiers Humanitaires Français, World Central Kitchen, międzynarodowych organizacji prozwierzęcych i wielu innych. Administracja, indywidualne inicjatywy i organizacje społeczne – wspólnie tworzą rzeczywisty charakter CPR.

Spośród wszystkich zaangażowanych społecznie w funkcjonowanie CPR zdecydowana większość to kobiety (60%). Były tu obecne osoby w różnym wieku, ale najwięcej w przedziale 35–45 lat (38%). Zdecydowana większość zamieszkiwała na stałe w miejscach oddalonych przynajmniej o 50 km (40%). Były wśród nich zarówno osoby zamężne i żonate (56%), jak i wolne (42%). Zdecydowana większość deklarowała posiadanie dzieci (63%), a także wyższe wykształcenie (56%). Większość osób zaangażowanych w działalność CPR to pracownicy instytucji państwowych. Na pytanie o to, „czy mają poczucie, że dobrze zarabiają?”, większość oceniła, że tak (41%) lub zdecydowanie tak (5%), przy ocenie negatywnej 37%. Zdecydowana większość osób wcześniej angażowała się w pracę charytatywną, dobroczynną i wolontariat (66%), stąd wynika również stosunkowo wysoki odsetek osób, które trafiły do CPR z własnej woli (59%), przy 36% osób, które trafiły do CPR z urzędu. W drugim tygodniu kwietnia 2022 r. większość (54%) deklarowała zaangażowanie w pomoc uchodźcom od początku, tj. od wybuchu wojny na Ukrainie. Większość też, i to nie tylko spośród pracujących, spędzała na terenie CPR osiem godzin lub więcej (38%); kilka dni w tygodniu spędzało tam 22% zaangażowanych.

Ponad 20% traktowało działalność w CPR jako sposób na dorobienie, przy większości (ponad 71%), która nie szukała takiej możliwości.

Zaangażowanie w pracę i działalność CPR było w większości przypadków wyrazem świadomej decyzji (blisko 84%), wynikającej z chęci pomocy słabszym i w potrzebie (94%), z obowiązku (82%), z potrzeby walki ze złem (70%). Co ciekawe, mniej niż 1/3 ankietowanych (29%) zaangażowała się w działalność pomocową z pobudek religijnych. Jest to niska, ale nadal istotna wartość. Potrzebę okazania serca wskazało 90% ankietowanych, chęć współpracy ponad podziałami 67%, a wściekłość 34%. Działalność punktów recepcyjnych rozgrywa się w szczególnych warunkach sytuacji nadzwyczajnej. Jednym ze skutków ubocznych, ale fundamentalnych dla ich pomyślności jest powszechny i niemal zaraźliwy entuzjazm do udzielania pomocy. Ponad 65% ankietowanych zwróciło uwagę na ten rodzaj doświadczenia. Wśród rozlicznych motywów skłaniających do pomocy, a nieuwzględnionych w ankiecie, wskazywano także na działania płynące z empatii, smutku, związane z własnym ukraińskim pochodzeniem, chęci pomocy dzieciom i matkom czy z przekonania, że wolontariat jest – sam w sobie – jakąś formą potrzebnej terapii, a nawet z chęci podniesienia swoich językowych kompetencji.

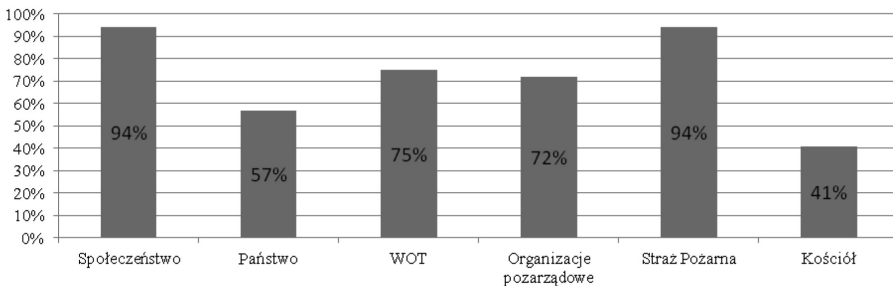


Wykres 1. Motywy zaangażowania w pracę lub działalność CPR

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci zaangażowani w działalność CPR w 94% byli zgodni, że społeczeństwo wykazało dostateczną solidarność wobec uchodźców, ale jedynie 57% uznało, że na wysokości zadania stanęło także państwo polskie, które organizowało pomoc. W ocenie roli WOT 75% uznało, że formacja ta bardzo pomogła w funkcjonowaniu punktów, przy 18%, które uznały, że „trudno powiedzieć”. Ten stosunkowo wysoki procent właściwie niezdecydowanych może wynikać z tego, że jednostki WOT są

stosunkowo nowe, ich rola w społecznej świadomości nie jest do końca jednoznaczna, a zadania w CPR często pokrywały się z tymi wykonywanymi przez inne jednostki, np. policję czy straż pożarną. Wysoko oceniona została rola samorządów. Blisko 83% pozytywnie oceniło ich pomoc. Co ciekawe, 72% zgodziło się, że działalność punktów bez udziału organizacji pozarządowych nie byłaby możliwa. Jeszcze wyżej ocenione zostało zaangażowanie „zwykłych ludzi”, których pozytywną rolę dostrzegło blisko 82%. Najwyżej oceniono pomoc i zaangażowanie Ochotniczej Straży Pożarnej. Ponad 94% było zdania, że w funkcjonowaniu CPR bardzo pomagała właśnie OSP. Wśród NGO-sów osobno potraktowaliśmy Kościół. Na pytanie, czy wystarczająco angażuje się w pomoc, niecałe 13% stwierdziło, że „zdecydowanie tak”, zaś 28%, że „tak”. Wśród respondentów było wielu niezdecydowanych, którzy uznali, że trudno potwierdzić tezę, że Kościół angażuje się w pomoc (33%). Aż 24% stwierdziło, że się nie angażuje. Duża liczba niezdecydowanych może również wynikać z faktu, że sama instytucja Kościoła katolickiego nie angażowała się w pomoc Ukrainie tak jednoznacznie i otwarcie, jak oddelegowane do tego organizacje katolickie, np. funkcjonujące przy archidiecezjach oddziały Caritasu. Jeśli chodzi o obecność polskiej Cerkwii na granicy, to była ona praktycznie niewidoczna.

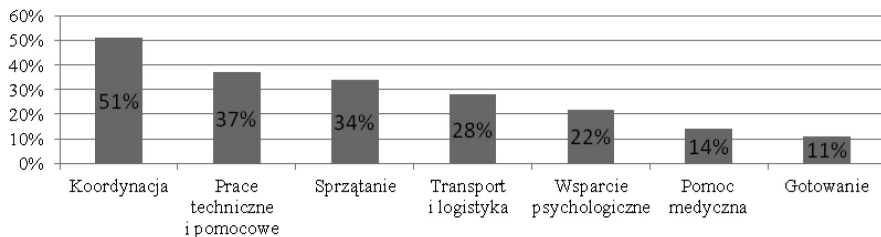


Wykres. 2 Pozytywna ocena podmiotów zaangażowanych w aktywność CPR

Źródło: opracowanie własne.

Jak zaznaczyliśmy wcześniej, pojęcie pomocy za każdym razem było częściowo uzgadniane, niemniej najważniejsze czynności można sprowadzić do kilku kategorii. Nasi respondenci przyznali, że ich działalność lub praca wiąże się z koordynacją (51%), różnymi zajęciami technicznymi i pomocowymi (37%), sprzątnięciem (34%), pomocą w transporcie i logistyce (28%), wsparciem psychologicznym (22%), pomocą medyczną (14%) czy gotowaniem (11%). Fakt, że ponad połowa respondentów stwierdziła,

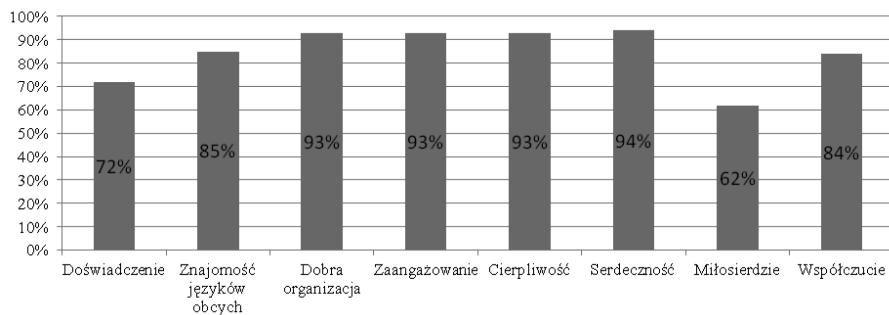
że zajmuje się koordynacją, pokazuje, jak złożoną instytucją są punkty recepcyjne i jak wiele podmiotów działa w obszarach, które wymagają nadzorowania i kontrolowania.



Wykres 3. Wykonywane prace w CPR

Źródło: opracowanie własne.

Wykonywanie tych czynności wymaga różnych kompetencji, o które zapytaliśmy naszych respondentów w CPR. Na pytanie o cechy, które najbardziej przydają się w działalności punktów, „doświadczenie” (tak i zdecydowanie tak) wskazuje 72%, „znajomość języków obcych” 85%, „dobrą organizację”, „zaangażowanie” i „cierpliwość” 93%, „serdeczność” 94%, że „trzeba być twardym” uważa 68% (tej opinii nie podziela 13%). Potrzebę kierowania się „miłosierdziem” wskazuje 62%, a „współczuciem” 84%. Wśród nieuwzględnionych przez nas, ale wskazanych przez respondentów cech pojawiła się także „odporność na stres” i „wyrozumiałość”.



Wykres 4. Ocena kompetencji niezbędnych w CPR

Źródło: opracowanie własne.

Pytani o działanie CPR w większości wyrażali swoją pozytywną opinię. Prawie 74% zaprzeczyło, aby ich funkcjonowanie pozostawiało wiele do życzenia. Nieliczni wskazywali „nadużycia” i „przestępstwa” (6%), a także

inne problemy utrudniające działalność CPR. Na „konflikty międzyludzkie” wskazało jedynie 16% respondentów, dokuczające „zmęczenie” 57%, „brak higieny” 21%, „nieporozumienia z uchodźcami”, ich „niewdzięczność” 17% czy „nadmierną roszczeniowość” 28%. Ponad 16% ankietowanych oczekiwało, że zostaną bardziej docenieni za swoje zaangażowanie. Z przeprowadzonych rozmów wynikało, że dotyczy to w szczególności wynagrodzenia finansowego za ciężką pracę oraz pomoc w funkcjonowaniu CPR (np. pań z Koła Gospodyń Wiejskich, które tygodniami pomagały nieodpłatnie w prowadzeniu kuchni). Wśród wskazanych przez respondentów problemów były również te wynikające z braku koordynacji działania organizacji pozarządowych czy też problemy z tzw. „pseudowolontariuszami”. Niektórzy wskazywali na organizacyjne trudności związane z dublującymi się i nachodzącymi na siebie kompetencjami różnych służb zaangażowanych w funkcjonowanie CPR. Ciekawy, choć nie do końca rozpoznany obszar dotyczy problematycznego zachowania uchodźców ukraińskich pochodzenia romskiego. Przypuszczalnie wyrażają one zarówno stereotypowe uprzedzenia wobec „Cyganów”, jak i wyraźną odmienność kulturową tej grupy obywateli Ukrainy, w tym specyficzne, a czasami prowokacyjne formy zachowania. Dodatkowo mógł pojawić się problem braku dokumentów i nieuregulowanego statusu Romów przybywających do CPR. W końcu ponad 33% ankietowanych zwróciło uwagę na interesujące zjawisko, a mianowicie, że poszukujący pomocy uchodźcy, najprawdopodobniej z braku wyraźnych perspektyw, nierzadko sami angażowali się w działalność CPR. Ich pomoc może być przydatna niemal w każdym wymiarze, zwłaszcza jednak w przełamywaniu barier językowych.

Respondentów zaangażowanych w pracę i działalność CPR zapytano również o ich samopoczucie i dalsze plany. Ciekawiło nas, na ile ten rodzaj społecznego aktywizmu wpływa na nich jako obywateli i ludzi, a także czy będzie miał wpływ na kształt ruchu społecznego. Gotowość do ponownego zaangażowania w działalność CPR zadeklarowało blisko 90% osób. Mimo różnych trudności doświadczenie tej wspólnej mobilizacji miało zdecydowanie pozytywny wynik. Można powiedzieć, że dla części obywateli ten rodzaj zaangażowania i ta kryzysowa sytuacja miały nawet charakter formacyjny, gdyż blisko 44% respondentów chciałaby zaangażować się w działalność organizacji pozarządowych. Wielu obywateli w praktyce przekonało się o wartości wspólnych działań. Na nasze pytanie, czy zgadzają się z opinią, że „należy polegać tylko na sobie”, zdecydowana większość odpowiedziała, że „nie” (37%) lub „zdecydowanie nie” (38%). Podobnie nasi respondenci ustosunkowali się do opinii, że należy polegać wyłącznie na bliskich. Odpowiedź „nie” zaznaczyło blisko 46%, a „zdecydowanie nie” dodatkowe 24%. Dla znakomitej większości zatem kluczem

do sukcesu jest współpraca ponad podziałami (przynajmniej w sytuacji, w której pomaga się innym). Tak twierdzi ponad 93% ankietowanych. Nasza ankieta odzwierciedla też charakterystyczny dla polskiego społeczeństwa dystans, a nawet niechęć wobec instytucji państwa. Na ogólne pytanie, czy można liczyć na ich wsparcie, pozytywnie odpowiedziało jedynie 28% respondentów (przy 33% niezdecydowanych i 44%, którzy byli zdania, że „nie” i „zdecydowanie nie”).

Pomoc uchodźcom z Ukrainy w Polsce – jak zaznaczono wcześniej – podszyta jest lękiem. Wielu naszych rodaków identyfikuje się z uchodźcami w poczuciu zagrożenia płynącego z Rosji. Blisko 92% ankietowanych w CPR zgodziło się, że w „każdej chwili możemy znaleźć się w podobnej sytuacji”. Ten rodzaj identyfikacji z pewnością nie dotyczy imigrantów z Afryki, Bliskiego Wschodu czy nawet wspomnianych tu Romów. Ich świat wydaje się całkowicie obcy. Co innego Ukraina, która jest blisko, jej obywatele mówią podobnym językiem i mają zbliżone obyczaje. Nie można wykluczyć, że znaczenie odgrywają tu również kwestie uprzedzeń rasowych i religijnych (ksenofobii) (Stefaniak, Bilewicz, Winiewski, 2015). Ich tożsamość i losy ściśle wiążą się z naszą historią. W efekcie zadawany im gwałt niesie, przynajmniej teoretycznie, zagrożenie również dla Polaków, ale też Polaków mobilizuje.

Wnioski

W 253. dniu wojny działalność niektórych CPR przy granicy została już zawieszona. Największa fala uchodźców minęła, ale ryzyko, że wojna na Wschodzie będzie przynosić kolejne ofiary wśród cywilów, a zbliżająca się zima i ekstremalne warunki życia popchną obywateli Ukrainy do ucieczki, jest nadal bardzo duże. W połowie kwietnia 2022 r., kiedy prowadziliśmy badanie, zaangażowanie wszystkich stron w działalność CPR i pomoc uchodźcom nie słabła. Stopniową utratę sił deklarowało niecałe 6% ankietowanych; panował nastrój mobilizacji i entuzjazmu, którego jednym ze źródeł był społeczny i ostatecznie zdeinstytucjonalizowany charakter CPR. Ruch społeczny pomocy uchodźcom wprowadził w działalność CPR życie i energię, której nie zapewniłyby najlepsze instytucje państwowe. To wsparcie RSPU stanowi podstawowy element charakteru i dynamiki CPR funkcjonujących na granicy. Bez społecznej „podaży” życzliwości działalność punktów byłaby nieporównywalnie trudniejsza i pozostawałaby w oderwaniu od pozytywnych społecznych emocji, które z pewnością łagodziły traumy towarzyszące uchodźstwu.

Relacje między różnymi pionami CPR – a) administracyjno-prawnym, b) bezpieczeństwa i prewencji, oraz c) społecznym – wynikały częściowo z Planu Zarządzania Kryzysowego, który względnie precyzyjnie wyznaczał ramy odpowiedzialności poszczególnych podmiotów administracji państwowej i instytucji. W praktyce funkcje poszczególnych instytucji często pokrywały się, co rodziło problemy koordynacji rozstrzygane w drodze doraźnych decyzji. Na tym tle społeczny wymiar pomocy widoczny był zarówno w samych CPR, jak i w jego bezpośrednim otoczeniu. Ta (wewnętrzna lub zewnętrzna) pozycja wyznaczała również relacje między instytucjami administracji państwowej a wolontariuszami RSPU. Część inicjatyw społecznych (np. transport) podlegała rejestracji, co miało umożliwić monitoring działania lub zapobiegać ewentualnym nadużyciom. Instytucje państwa, z jednej strony, kanalizowały oddolne inicjatywy społeczne i próbowały sobie je podporządkować i scentralizować, z drugiej strony ich zakres oraz skala były momentami tak znaczące, że trudno było jednoznacznie stwierdzić, kto pomaga komu (np. kwestia wyżywienia). Inicjatywy ruchu i funkcje poszczególnych instytucji zorganizowanych wokół CPR najczęściej jednak wzajemnie się dopełniały i wyręczały.

Poza praktycznymi korzyściami, jakie wynikały z działalności ruchu, największą przynosiła trudna do wymierzenia, pozytywna energia ludzi tworząca nastrój CPR. Bez ich udziału pozostałyby tylko brygady urzędników, lekarzy i mundurowych – krępujący klimat instytucji totalnych, sformalizowanych relacji hierarchii i nadzoru. Organizacja CPR powinna zawsze brać pod uwagę i podtrzymywać ten pozytywny wymiar spontanicznych, szczerych działań podyktowanych troską i empatią, a także urzeczywistniane „miękkie kompetencje” i elastyczność strony społecznej. Dodatkowo, w interesie państwa jest bezpośrednio wspieranie tego rodzaju aktywności obywateli zaangażowanych w pomoc i gotowych poświęcać bezinteresownie swój czas. RSPU powinien pozostać częścią „zinstytucjonalizowanej pamięci” CPR i powracać, ilekroć będzie to konieczne.

Jak każda wzburzona fala ruchu społecznego i ten obudził znaczenie podstawowych wartości, powołał do życia nowe inicjatywy i doraźnych liderów. Kluczowe dla sformowania się ruchu społecznego są szerokie polityczne i kulturowe uwarunkowania, nade wszystko istniejące sieci organizacji pozarządowych, które z dnia na dzień były w stanie uruchomić swoje ogromne zasoby materialne (namioty, kuchnie, samochody) i niematerialne (profesjonalizm, altruizm, humanitaryzm) w odruchu pomocy uchodźcom.

Artykuł stanowi uaktualnioną wersję tekstu, który pierwotnie został opublikowany pod tym samym tytułem w czasopiśmie „Studia Politologiczne”. Vol. 68, s. 158–174.

Dr hab. Mikołaj Rakusa-Suszczewski

Socjolog i filozof polityki, adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* w Paryżu. Współzałożyciel Fundacji „Zespołu Analizy Ruchów Społecznych” (ZARS). Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologicznego (ISA) oraz Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Prowadzi badania w zakresie historii idei, teorii ruchów społecznych, a także przemian społeczno-kulturowych w Europie. Jest autorem wydanej w 2016 r. książki pt. „Cień radykalizmu. Pojęcie radykalizmu w świetle teorii ruchów społecznych”.

Abstrakt

Instytucjonalny i społeczny wymiar działania centralnych punktów recepcyjnych na granicy polsko-ukraińskiej

Działania wojenne prowadzone przez Rosję od lutego 2022 r. każdego dnia pogłębiają katastrofę materialną i humanitarną na Ukrainie. W efekcie wywołały one również falę uchodźstwa do sąsiedzkich krajów, w tym Polski. Większość uchodźców, tuż po przekroczeniu granicy, trafiła do tzw. punktów recepcyjnych. Ich organizacja i funkcjonowanie nie miały precedensu. Zarówno z administracyjnego punktu widzenia, jak i społecznego mamy do czynienia z zupełnie nowym fenomenem. Punkty recepcyjne są bowiem hybrydowymi instytucjami stworzonymi wskutek decyzji administracyjnych, ale ich funkcjonowanie w Polsce byłoby trudne do wyobrażenia bez społecznego zaangażowania obywateli, tj. bez niezliczonych inicjatyw wsparcia tworzących potężny ruch społeczny funkcjonujący także przy punktach recepcyjnych. Przedstawiony tu artykuł jest podsumowaniem badania terenowego przeprowadzonego w kwietniu 2022 r. Jego przedmiotem było funkcjonowanie punktów recepcyjnych w ich instytucjonalnym i obywatelskim wymiarze; ich specyficzny i węzłowy charakter, który przyciągał społeczny ruch pomocy uchodźcom; dynamika postaw i motywacji stron zaangażowanych w ich funkcjonowanie, a także współpraca różnych aktorów społecznych w tym obszarze.

Słowa kluczowe: punkty recepcyjne, wojna w Ukrainie, ruch społeczny, uchodźcy, pomoc

Abstract

Social and institutional dimensions of the central reception points on the Polish-Ukrainian border

The military operations conducted by Russia since February 2022 are deepening the material and humanitarian catastrophe in Ukraine every day.

As a result, they also caused a wave of refugees to neighboring countries, including Poland. Most of the refugees, right after crossing the border, ended up in the so-called central reception points. Their organization and operation were unprecedented. From both an administrative and social point of view, we are dealing with a completely new phenomenon. Reception points are hybrid institutions created as a result of administrative decisions, but their functioning in Poland would be difficult to imagine without the social involvement of citizens, i.e. without countless support initiatives that created a powerful social movement. The article presented here is a summary of a field study conducted in April 2022. Its subject was the functioning of reception points in their institutional and civic dimension; their specific and nodal nature, which attracted the social movement to help refugees; the Dynamics of attitudes and motivations of the parties involved in their functioning, as well as the cooperation of various social actors in this area.

Keywords: reception points, war in Ukraine, social movement, refugees, aid

Bibliografia/References

- Beauvois, D. (2022) „Czy Polacy pomagają swoim dawnym kresom?”, *Przegląd Polityczny*. Nr 173, s. 56–65.
- eKAI (2022) *Abp Jędraszewski: pomagając ukraińskim uchodźcom całe społeczeństwo pokazało ewangelicznego ducha*. <https://www.ekai.pl/abp-jedraszewski-pomagajac-ukrainskim-uchodzcom-cale-spoleczenstwo-pokazalo-ewangelicznego-ducha/> (dostęp 9.09.2023).
- Filipec, O. (2022) „Multilevel Analysis of the 2021 Poland-Belarus Border Crisis in the Context of Hybrid Threats”, *Central European Journal of Politics*. Vol. 8, s. 1–18. DOI: http://dx.doi.org/10.24132/cejop_2022_1.
- GUS (2021) *Rocznik Demograficzny*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2021,3,15.html> (dostęp 9.09.2023).
- Prezydent.pl (2022) *Doradca Rymsza dla PAP o pomocy ukraińskim uchodźcom*. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/doradca-rymsza-dla-pap-o-pomocy-ukrainskim-uchodzcom,50763> (dostęp 9.09.2023).
- Raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego (2022) *Pomoc Polskiego społeczeństwa dla uchodźców z Ukrainy*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/07/Pomoc-pol-spol-UKR-22.07.2022-D-1.pdf> (dostęp 4.09.2023).
- Schlosser, A., Levy, E. (2016) „Helping Others or Oneself: How Direction of Comparison Affects Prosocial Behavior”, *Journal of Consumer*

- Psychology*. Vol. 26(4), s. 461–473. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jcps.2016.02.002>.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (2023) *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*. <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (dostęp 9.09.2023).
- Staniszewski, R.M. (2022) „Administrare – być pomocnym. Społeczna percepcja wybranych rozwiązań zdefiniowanych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz innych działań dotyczących tej problematyki”, *Studia Iuridica*. Vol. 92, s. 384–404. DOI: <http://dx.doi.org/10.31338/2544-3135.si.2022-92.22>.
- Stefaniak, A., Bilewicz, M., Winiewski, M. (red.) (2015) *Uprzedzenia w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Liberi Libri.
- Taggart, P. (2004) „Populism and representative politics in contemporary Europe”, *Journal of Political Ideologies*. Vol. 9(3), s. 269–288. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1356931042000263528>.
- Thompson, E. (2019) *Zrozumieć Rosję. Szaleństwo w kulturze rosyjskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Teologia Polityczna. DOI: <http://dx.doi.org/10.12797/politeja.16.2019.60.27>.
- TVPIInfo (2022) *Prezes PiS: Możemy kupować broń w państwach UE, jeśli zaniechają prowadzenia z nami wojny*. <https://www.tvp.info/64497660/prezes-pis-jaroslaw-kaczynski-mozemy-kupowac-bron-w-panstwach-ue-jesli-zaniechaja-one-prowadzenia-z-nami-wojny> (dostęp 15.09.2023).
- Załęcki, J. (2017) „Postawy Polaków wobec Rosjan i Ukraińców w kontekście współczesnych konfliktów politycznych”, *Roczniki Nauk Społecznych*. Vol. 9(45), No. 2, s. 155–175. DOI: <http://dx.doi.org/10.18290/rns.2017.45.2-10>.

Krzysztof Jasiński
Uniwersytet Warszawski
e-mail: k.jasiński@uw.edu.pl
ORCID ID: 0000-0003-0433-9194

Opinia społeczna o wsparciu Ukrainy na tle państw otrzymujących polską pomoc rozwojową

Konflikt zbrojny w państwie graniczącym z Polską i nagły przyjazd milionów ukraińskich uchodźców, w okresie zaledwie kilku miesięcy, przewartościowuje wiele utrwalonych poglądów i opinii, w tym także dotyczących pomocy innym państwom. Artykuł charakteryzuje percepcję przez polską opinię publiczną wybranych zagadnień pomocy dla Ukrainy z wykorzystaniem wtórnej analizy sondaży przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) przez agencję badawczą Kantar Public (dalej Kantar) w grudniu 2022 r. Przedstawia również socjologiczną interpretację ewolucji niektórych poglądów respondentów na polską współpracę rozwojową w okresie od 2004 do 2022 r.

Udane reformy ustrojowe i gospodarcze oraz wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowały, że kraj zaczął się przekształcać z biorcy pomocy rozwojowej w donatora i aktywnego aktora działań rozwojowych na arenie międzynarodowej. W takim kontekście od września 2004 r. prowadzone są badania wiedzy Polaków o współpracy rozwojowej oraz gotowości społeczeństwa do świadczenia pomocy krajom znajdującym się na niższym poziomie rozwoju¹. Najnowszą edycję sondażu pt. *Polacy o pomocy rozwojowej* przeprowadziła agencja badawcza Kantar w dniach 2–7 grudnia 2022 r.² W przypadku niektórych pytań modyfikacja ich sformułowa-

¹ Pierwszy sondaż zrealizowany został w 2004 r. dla Ambasady Kanady. Od 2005 r. inicjatywę przejęło Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), powtarzając ją w kolejnych latach, ze zmienną częstotliwością po 2015 r.

² Badanie zostało przeprowadzone techniką standaryzowanego bezpośredniego wywiadu kwestionariuszowego (*face to face*) w domach respondentów w ramach cyklicznego sondażu wielotematycznego Omnibus na ogólnopolskiej reprezentatywnej 1005-osobowej

nia nieco utrudnia porównanie wyników z uzyskanymi we wcześniejszych pomiarach. Część dotycząca szczegółów wsparcia dla Ukrainy została przygotowana po raz pierwszy w 2022 r. Na potrzeby artykułu bazującego na analizie wtórnej wyników badań zrealizowanych w latach 2004–2022 zostały wybrane niektóre opinie dotyczące: zakresu poparcia i motywacji udzielania przez Polskę pomocy rozwojowej; źródeł informacji o takich działaniach; form i kanałów pomocy, jej kierunków geograficznych oraz oceny wielkości pomocy i zaangażowania społecznego w jej świadczenie.

Na początku należy odnotować, że zarówno charakter badania, jak i zastosowane metody badawcze mają bezpośredni wpływ na uzyskane wyniki i na ich interpretację³. Mocną stroną analiz prowadzonych na podstawie danych uzyskanych z sondaży jest przede wszystkim możliwość formułowania twierdzeń opisowych dotyczących opinii Polaków na temat badanych zagadnień dzięki wykorzystaniu reprezentatywnej grupy respondentów odpowiadających na zestandaryzowane pytania. Dzięki wywiadom bezpośrednim odpowiedzi w kwestionariuszu są na ogół kompletne. Natomiast słabą stroną jest m.in. raczej powierzchowne traktowanie podejmowanych tematów i sztuczność sytuacji badawczej. Jak trafnie zauważa Earl Babbie (2003, s. 302), „opinie ludzi w różnych kwestiach rzadko przybierają formę zdecydowanej zgody, zgody, niezgody lub zdecydowanej niezgody z jakimś konkretnym stwierdzeniem. Ich odpowiedzi na pytania sondażu należy zatem traktować jako przybliżone wskaźniki tego, co badacze mieli na myśli, układając pytania”. Zwłaszcza, że respondenci odpowiadający na pytania mogli wcześniej nie zastanawiać się nad podejmowanymi zagadnieniami, a co sprzyja generowaniu nieprzemysłanych lub przypadkowych odpowiedzi. Zastosowanie odmiennych metod badawczych mogłoby skłonić respondentów do udzielania innych odpowiedzi, wykraczających poza propozycje autorów kwestionariusza⁴.

próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat. Maksymalny statystyczny błąd pomiaru agencja Kantar oszacowała na +/-3,1% przy wiarygodności równej 95%.

³ Kwestionariusz sondażu zawierał łącznie 22 pytania zamknięte (w tym 9 warunkowych), zawierające odpowiedzi umożliwiające pomiar ich rozkładów procentowych, i 3 pytania otwarte. Dwa bloki pytań poprzedzały krótkie wprowadzenia pomagające respondentom zrozumieć kwestionariusz i wyjaśniające oczekiwania wobec nich. Pytania warunkowe (filtrujące) wyłaniały respondentów, do których odnosiły się dalsze pytania, np. deklarujących, że spotkali się w okresie ostatnich 2–3 miesięcy z informacjami dotyczącymi pomocy Polski. Pytania warunkowe w różnym zakresie zmniejszały populację respondentów, ponieważ odpowiadała na nie jedynie część z nich. Kwestionariusz sondażu został tak skonstruowany, że większość pytań umożliwiała wskazanie do trzech odpowiedzi, co powodowało, że wyniki większości nie sumowały się do 100%.

⁴ Optymalne prowadzenie badań socjologicznych wymaga stosowania metod i technik badawczych w wyższym stopniu zróżnicowanych, w tym zorientowanych

Wyniki sondaży oraz ich interpretacje

Pomoc dla Ukrainy

Po napaści przez Rosję 24 lutego 2022 r. na wschodniego sąsiada Polski część społeczeństwa i państwo polskie zaangażowały się w pomoc udzielaną na terenie Ukrainy, na granicy polsko-ukraińskiej lub wspierając uchodźców szukających schronienia w naszym kraju. Te wydarzenia sprawiły, że potrzeba dopomagania innym krajom nabrała nowych znaczeń i stała się bardziej dostrzegana również w wymiarze solidarności międzynarodowej. Warto jednak uwzględnić fakt, że związana z działaniami wojennymi dotychczasowa pomoc dla Ukrainy ma głównie charakter humanitarny i doraźny. Pomoc rozwojową będzie można rozwinąć dopiero po zakończeniu wojny, gdy zacznie się odbudowa tego państwa. W sondażu Kantar 71% ogółu respondentów uznaje, że Polska powinna wspierać Ukrainę w wojnie z Rosją (19% twierdzi tak zdecydowanie, a 53% raczej zdecydowanie). Zwolennicy takiego poglądu odwołują się do motywacji etycznej: mamy moralny obowiązek pomagać naszemu sąsiadowi (44%); oraz, rzadziej, legalistycznej, uwzględniającej, że konieczność pomocy wynika z międzynarodowych zobowiązań przyjętych przez Polskę (21%). Często przedstawiają oni również argumentację pragmatyczną – Polska powinna wspierać Ukrainę, ponieważ pomagając temu państwu, zwiększamy swoje bezpieczeństwo (56%), dzięki wsparciu na miejscu ograniczymy przepływ uchodźców (34%), a pomaganie Ukrainie może przynieść długookresowo także korzyści, np. zwiększy prestiż Polski lub pomoże wprowadzić rodzime firmy na rynek ukraiński (30%) (szerzej zob. tabela 1).

Respondenci, którzy są przekonani o korzyściach dla Polski z pomagania Ukrainie, to głównie osoby najmłodsze – 15–19 lat (60%) i dwudziestolatkowie (59%), wykształcone na poziomie średnim i wyższym (po 47%), mieszkańcy małych miast (51%). Polacy dostrzegający długofalowe korzyści w takich działaniach (54%) chcieliby pomagać na terenie Ukrainy. 55% zarówno kobiet, jak i mężczyzn preferuje przekazywanie do tego kraju pomocy humanitarnej, przy czym częściej wskazują na taki wybór mieszkańcy średnich miast (71%). Kierowanie na Ukrainę pomocy żywnościowej popiera 46% respondentów. Rzadziej wskazywane jest zwiększenie pomocy gospodarczej i wsparcia dla uchodźców na terenie Polski (po 28%). Więcej niż połowa respondentów (54%) opowiadających się za wspieraniem uchodźców z Ukrainy deklaruje, że przeznaczyłoby dla nich

bardziej jakościowo, „humanistycznie” i „rozumiejąco”. Wzbogacenie metodologii umożliwiłoby bardziej wielowymiarowy wgląd w przesłanki badanych opinii, ale wiązałoby się z koniecznością modyfikacji założeń badawczych i większymi kosztami realizacji projektu; co może stanowić barierę ich realizacji.

dotatkową kwotę: co czwarty (26%) – 5 zł miesięcznie, 16% – 10 zł i więcej, a 11% mniej niż 5 zł miesięcznie. Osoby, które deklarują, że przeznaczyłyby pieniądze na ten cel, to częściej kobiety, sześćdziesięciolatekowie, osoby z wykształceniem wyższym i mieszkańcy mniejszych miast (do 100 tys. mieszkańców).

Z kolei przeciwnicy wspomagania Ukrainy w czasie rosyjskiej agresji, których jest zdecydowanie mniej (łącznie 18%), zgadzają się z poglądami, że powinniśmy najpierw rozwiązać własne problemy (43%), oraz że Polska jest krajem zbyt biednym, by pomagać innym (41%). Znacząco mniejsza grupa respondentów uważa, że pomoc udzielana Ukrainie jest źle wykorzystywana (27%). W takiej narracji pobrzmiewa argumentacja „suwerenistów” głoszących, że Polsce nikt nie pomaga w rozwiązywaniu jej problemów (22%) i nie musimy pomagać innym (22%), a każde państwo powinno troszczyć się o siebie (21%). Najwięcej przeciwników pomagania Ukraińcom znajduje się wśród ludzi w średnim wieku 30–39 lat (24%), seniorów 70+ (22%) i osób z wykształceniem podstawowym (21%), zasadniczym zawodowym (21%) oraz średnim (19%). Najwięcej respondentów krytycznie nastawionych do pomocy Ukrainie mieszka w dużych miastach (24%). Uważają, że należy ograniczyć wsparcie dla uchodźców na terenie Polski (51%), a nawet ograniczyć pomoc na obszarze Ukrainy – gospodarczą (31%), żywnościową (22%), humanitarną (17%) i medyczną (17%). Niechętni udzielaniu pomocy finansowej Ukraińcom są częściej mężczyźni, osoby w wieku 20–29 lat, wykształceni na poziomie podstawowym i zasadniczym zawodowym oraz mieszkańcy największych miast, w których napływ uchodźców spowodował znaczący wzrost kosztów wynajmu mieszkań i obniżenie jakości niektórych usług publicznych, jak transport miejski, służba zdrowia lub szkolnictwo.

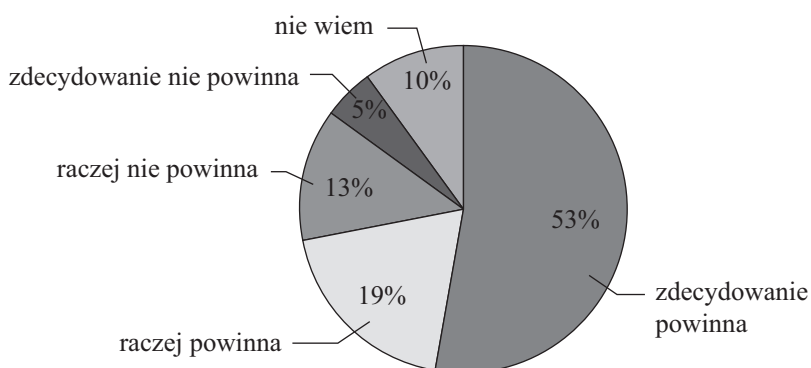
Wyniki pomiarów późniejszych niż sondaże Kantar wskazują, że liczebność osób niechętnych udzielaniu pomocy Ukrainie powiększa się. Badania z maja i czerwca 2023 r. zrealizowane przez politologów z Uniwersytetu Warszawskiego pokazują, że chociaż zdecydowana większość respondentów (85%) nadal uważa, iż Polska powinna pomagać Ukrainie w czasie wojny z Rosją, to ponad połowa z nich (55%) jest przeciwna zwiększaniu wsparcia (Staniszewki, 2023, s. 9). Politycznym przejawem tej tendencji jest wzrost poparcia dla ugrupowań nacjonalistycznych, antyimigranckich i antyukraińskich (Szyszlak, 2023)⁵.

⁵ Takie negatywne nastawienie może nieco złagodzić w przyszłości perspektywa korzyści Polski z pomagania Ukrainie w związku z przewidywanym udziałem polskich firm w jej odbudowie. Dyskusja w tej kwestii zaczęła pojawiać się w polskiej debacie publicznej już po zleceniu niniejszego sondażu.

Tabela 1. Motywacje uzasadniające polską pomoc dla Ukrainy

Polska powinna wspomagać Ukrainę w sytuacji wojny		Polska nie powinna wspomagać Ukrainy w sytuacji wojny	
Pomagając Ukrainie, zwiększamy swoje bezpieczeństwo	56%	Powinniśmy najpierw rozwiązać nasze własne problemy	43%
Mamy moralny obowiązek pomagać naszemu sąsiadowi w sytuacji kryzysowej	44%	Polska jest krajem zbyt biednym, by pomagać innym	41%
Dzięki wsparciu na miejscu ograniczamy przepływ uchodźców do Polski	34%	Pomoc, którą otrzymuje Ukraina, jest źle wykorzystywana	27%
Pomaganie Ukrainie może przynieść nam korzyści (np. zwiększyć prestiż Polski na świecie, wprowadzić polskie firmy na rynek ukraiński)	30%	Polsce nikt nie pomaga w jej problemach (np. w przewyciężaniu kryzysu energetycznego) i my nie musimy pomagać innym	22%
Konieczność pomocy wynika z międzynarodowych zobowiązań przyjętych przez Polskę	21%	Każde państwo powinno troszczyć się o siebie	21%
Z innych powodów	0	Inne	2%
Nie wiem	2%	Nie wiem	6%

Źródło: Kantar Public, 2022, s. 36–37.



Rysunek 1. Rozkłady poparcia dla Ukrainy w sytuacji wojny

Źródło: Kantar Public, 2022, s. 35.

Źródła informacji i niszowa wiedza o pomocy

W odróżnieniu od wsparcia dla Ukrainy społeczna wiedza o pomocy rozwojowej Polski dla krajów słabiej rozwiniętych ma charakter niszowy. W ogóle nie słyszało o takiej działalności aż 87% respondentów. Dla tych 13%, którzy deklarowali, że w ciągu ostatnich 2–3 miesięcy poprzedzających badanie w 2022 r. zetknęli się z informacjami na ten temat, głównym źródłem informacji była telewizja. Chociaż jej udział w tym zakresie systematycznie spada (z 93% w 2006 r. do 75% w 2022 r.), to nadal jest relatywnie największy. Na kolejnych miejscach lokuje się coraz częściej wskazywany Internet (8% w 2006 r., 30% w 2022 r.), tracące oddziaływanie radio (odpowiednio: 26% i 16%) oraz prasa dotknięta kryzysem czytelnictwa (28% i 11% wskazań). Inne źródła informacji nie odgrywają istotnej roli. Miernikiem następstw tej sytuacji są poglądy na temat Milenijnych Celów Rozwoju i Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ. O ile w 2006 r. 80% respondentów nie słyszało o tych inicjatywach, o tyle w kolejnych latach liczba takich deklaracji zwiększała się, osiągając w 2022 r. 94%. Takie wyniki zwracają uwagę na fakt, że problematyka międzynarodowa, w tym polska pomoc rozwojowa, jest rzadko obecna w debacie publicznej. Można powstałą sytuację rozpatrywać również jako wskaźnik tendencji „suwerenistycznych”, skorelowanych wyraźnie z radykalnym zwrotem ku wartościom narodowym i konserwatywnym, w Polsce realizowanym przez prawicowych polityków i kontrolowane przez nich instytucje. Niskie i spadające zainteresowanie pomocą rozwojową dla krajów niżej rozwiniętych jest wyróżnikiem szerszej tendencji, obejmującej media, ale także edukację i wychowanie – podporządkowane anachronicznie rozumianej edukacji patriotycznej. Mamy w efekcie do czynienia m.in. z marginalizowaniem edukacji globalnej i edukacji dla zrównoważonego rozwoju w podstawach programowych, treściach nauczania i podręcznikach, które zostały wprowadzone wraz z reformą edukacji w 2016 r. (Kuleta-Hulboj, 2022)⁶.

⁶ Przeprowadzone w 2020 r. na zlecenie Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ badanie ewaluacyjne dotyczące m.in. edukacji globalnej potwierdziło, że edukacja globalna nie ma odpowiedniego umocowania w systemie polskiej edukacji. Dotyczy to zarówno studiów pedagogicznych, jak i podstawy programowej w polskich szkołach. Chociaż stosowne treści mogą zostać wplecione do zajęć w ramach poszczególnych przedmiotów, to zarówno brak definicji edukacji globalnej w programach nauczania, jak i niewystraszające zaangażowanie ministerstwa ds. edukacji i nauki w promowanie tej idei są czynnikami niesprzyjającymi szerokiemu uświadomieniu możliwości i korzyści, jakie niesie ze sobą wskazywanie i tłumaczenie globalnych zależności. Również brak odpowiedniej promocji działań w obszarze edukacji globalnej współfinansowanych przez MSZ nie sprzyja jej upowszechnieniu. Więcej zob. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2020.

Zakres poparcia i motywacje pomocowe

Pomoc rozwojowa ma wspierać wzrost gospodarczy, rządy prawa i samorządność, zapobieganie konfliktom wewnętrznym oraz wzrost bezpieczeństwa na świecie, rozwój krajów. Innym rodzajem wsparcia jest pomoc humanitarna świadczona doraźnie w przypadku klęsk żywiołowych, głodu czy konfliktów militarnych. Pomoc rozwojowa i pomoc humanitarna składają się na działania określane jako współpraca rozwojowa, podejmowana przez organy administracji rządowej w celu udzielania wsparcia państwom rozwijającym się, zgodnie z zasadą solidarności międzynarodowej⁷. Ogólnie od wejścia Polski do UE wynik netto poparcia dla udzielania pomocy rozwojowej (różnica między odsetkiem opinii pozytywnych i opinii negatywnych) dynamicznie rósł: od 28% w 2004 r. aż do najwyższej wartości w latach 2008–2009, kiedy oscylował na poziomie odpowiednio 72% i 71%. Jednak w następnym okresie poparcie dla inicjatyw rozwojowych zaczęło się znacząco pogarszać – od 63% w 2010 r. do 46% w 2022 r.

Taką zmianę można wiązać ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego w okresie globalnego kryzysu finansowego, późniejszymi okolicznościami kryzysu migracyjnego i następstwami pandemii COVID-19; a także z narastaniem politycznych tendencji narodowo-konserwatywnych – utrwalonym przejściem władzy przez Zjednoczoną Prawicę w 2015 r. i następnie wzmocnionym agresją Rosji na Ukrainę. Nadal jednak pogląd, że Polska powinna wspomagać rozwój krajów słabiej rozwiniętych, przeważa we wszystkich grupach społeczno-demograficznych. W 2022 r. wciąż było o tym przekonanych 65% respondentów. Akceptowały taką opinię najczęściej osoby z wykształceniem wyższym (73%) i młode, w wieku 15–19 lat (72%), podczas gdy respondenci z wykształceniem zasadniczym zawodowym deklarowali znacząco mniejsze poparcie dla takich działań (58%). W sferze motywacji zwolennicy udzielania przez Polskę pomocy rozwojowej coraz rzadziej wskazują na moralny obowiązek pomagania krajom słabiej rozwiniętym (63% w 2006 r. i 41% w 2022 r.) i coraz rzadziej są przekonani, że bogatsze państwa pomogły nam, więc teraz my powinniśmy pomóc biedniejszym (50% w 2010 r. i 29% w 2022 r.).

Częściej wyrażany jest pogląd, iż pomaganie innym może przynieść korzyści (27% w 2004 r. i 29% w 2022 r.), a znacznie częściej, iż konieczność pomocy wynika z międzynarodowych zobowiązań Polski (19% w 2004 r.

⁷ Organizację, zasady i formy współpracy rozwojowej w Polsce określa ustawa o współpracy rozwojowej z dnia 16 września 2011 r. (Dz.U. z 2011 r., poz. 1386 ze zm.; Dz.U. z 2019 r., poz. 291). Przed zadaniem pytania respondentom była odczytywana przez ankieterów krótka informacja wyjaśniająca cele pomocy oraz różnicę między pomocą rozwojową i pomocą humanitarną.

i 28% w 2022 r.). Chociaż znaczenie motywacji moralnych, takich jak poczucie obowiązku bądź solidarności, utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie, to jednak ich znaczenie słabnie. Rośnie natomiast udział wskazań o charakterze pragmatycznym. W 2022 r. ponad jedna czwarta respondentów (26%) uznała, że dzięki pomocy udzielanej na miejscu w krajach słabiej rozwiniętych możliwe jest przeciwdziałanie nielegalnej migracji, a 22% – że Polska powinna oferować pomoc ze względu na to, że sytuacja w naszym kraju jest zależna od tego, co się dzieje w innych państwach. Przeciwko działaniom pomocowym Polski w 2022 r. wypowiedziało się łącznie 19% respondentów. Stosunkowo częściej występowali wśród nich mieszkańcy wsi (20%), ale także osoby młode w wieku 20–29 lat (22%) i w wieku średnim 40–49 lat (21%). Motywacyjnie takie stanowisko od początku sondaży uzasadnia najbardziej przekonanie, że Polska jest państwem zbyt biednym, by pomagać innym (72% w 2004 r. i 32% w 2019 r.). Warto zauważyć, że w porównaniu z 2019 r. w badaniu z 2022 r. wzrósł o 11 punktów procentowych odsetek osób zgadzających się z tym poglądem (do 43%). Przeciwnicy pomocy rozwojowej uważają, iż powinniśmy najpierw rozwiązać nasze własne problemy (62% w 2011 r. i 40% w 2022 r.). Rośnie poparcie dla stwierdzenia, że nie powinniśmy nieść pomocy, ponieważ Polsce nikt nie pomagał (od 6% w 2004 r. do 24% w 2022 r.). Takie opinie można rozpatrywać jako przejaw rosnącej niechęci do udzielania pomocy rozwojowej w warunkach nakładania się tendencji kryzysowych wymuszających inne priorytety budżetowe. Są one zbieżne z wypowiedziami wielu czołowych przedstawicieli obozu władzy Zjednoczonej Prawicy, którzy z powodów politycznych, m.in. krytyki UE bądź Niemiec, wbrew faktom deprecjonują rolę pomocy zagranicznej w rozwoju Polski po 1989 r. (Samecki, 1997; Żukrowska, 2010).

Spoleczne zaangażowanie w pomoc rozwojową

W okresie zmian ustrojowych po upadku systemu komunistycznego Polska stała się znaczącym beneficjentem programów pomocowych przygotowujących akcesję do UE (Żukrowska, 2000). Instytucjonalnym przejawem tego zjawiska było m.in. utworzenie urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej działającego w strukturze Rady Ministrów w latach 1991–1996, przekształconego później w Komitet Integracji Europejskiej (Samecki, 1997). Jednak do DAC Polska przystąpiła dopiero w 2013 r. Nie dziwi zatem relatywnie niska znajomość tej problematyki w porównaniu z innymi państwami, które uczestniczą w programach pomocy rozwojowej od wielu dziesięcioleci (Riddell, 2008; Lancaster, 2007). Jak dowodzą ostatnie badania Kan-

tar, jedynie ośmiu na stu Polaków deklaruje jakiegokolwiek zaangażowanie w pomoc krajom słabiej rozwiniętym. 92% badanych przyznaje, że do tej pory nie brało udziału w tego typu działaniach, przy czym 13% rozważa taką możliwość w przyszłości. 12% nie widzi takiej potrzeby. Najpopularniejszą formą wsparcia angażującą respondentów jest przekazanie pieniędzy na konkretny projekt lub zbiórkę (63%). Nieco rzadziej pieniądze są przekazywane okazjonalnie na działania organizacji międzynarodowych (24%); co siódmy (15%) wspierający regularnie programy pomocowe wybiera te realizowane w krajach słabiej rozwiniętych.

Zdecydowanie rzadziej, wręcz symbolicznie, respondenci uczestniczą w realizacji programów pomocowych (9%), angażują się w projekty edukacyjne lub informacyjne dotyczące sytuacji i problemów tych krajów (8%) bądź dokonują etycznych wyborów podczas zakupów (6%). Na tym tle nowym akcentem stało się w 2022 r. częstsze niż w 2019 r. zaangażowanie sondowanych w konkretny projekt lub zbiórkę (o 10 punktów proc.), rzadsze przekazywanie pieniędzy organizacjom międzynarodowym (o 9 punktów proc.) oraz wspieranie potrzebujących za pośrednictwem regularnych programów pomocowych (o 9 punktów proc.). Większa mobilizacja pomocy skoncentrowanej wokół programów i zbiórek była prawdopodobnie spowodowana oddolnymi formami pomocy niesionej Ukrainie, a także dużą popularnością i techniczną łatwością zbiórek internetowych na wybrane cele.

Formy i kanały pomocy

Analiza sondaży Kantar wykazuje, że do 2012 r. relatywnie największa grupa respondentów (nawet 42%) spośród różnych form pomocy rozwojowej wskazywała na umożliwienie studentom z krajów słabiej rozwiniętych studiowania w Polsce. Jednak w następnych latach preferencje dla tej formy pomocy znacząco się zmieniły i w roku 2022 spadły do najniższego poziomu 18% (co z dużym prawdopodobieństwem można wyjaśnić narastającymi obawami przed migrantami z państw pozaeuropejskich, które nasiliły się także w Polsce od kryzysu migracyjnego w UE w latach 2015–2016). W efekcie obecnie stosunkowo największe poparcie ma wysyłanie wolontariuszy do krajów słabiej rozwiniętych (30% w 2022 r.)⁸. Wśród

⁸ W okresie 2012–2019 MSZ realizowało w ramach polskiej współpracy rozwojowej program „Wolontariat Polska pomoc”. Program wspierał bezpośrednio zaangażowanie polskich obywateli w niesienie pomocy mieszkańcom państw Globalnego Południa i (w mniejszej skali) Partnerstwa Wschodniego oraz szerzenie w polskim społeczeństwie wiedzy o problemach, z jakimi zmagają się mieszkańcy krajów słabiej rozwiniętych. Inicjatywy angażujące wolontariuszy realizowane były w 28 krajach. Projekty dotyczyły m.in. ochrony zdrowia i edukacji. Niewielka skala i wartość finansowa programu sprawiały, że uzyskiwane efekty były ograniczone, a potencjał wo-

innych wskazań preferowanych form pomocy wymieniane są inwestycje polskich firm w tych krajach (19%), otwieranie w większym stopniu polskiego rynku na produkty z państw rozwijających się (16%), finansowanie lub współfinansowanie budowy infrastruktury (15%). Poparcie dla dwóch ostatnich metod pomagania wykazuje tendencje spadkowe, co sugeruje rosnący krytycyzm wobec niektórych form polskiej pomocy. Do zbliżonych wniosków prowadzą również inne wskazania, takie jak przekazywanie pomocy finansowej rządowi państw (23% w 2006 r., 0% od 2019 r.) bądź działania na rzecz rozwiązania konfliktów wewnętrznych w tych krajach (16% w 2006 r., 11% w 2022 r.). Badania Kantar dotyczące kanałów polskiej pomocy wykazują istotne zmiany preferencji respondentów. O ile do 2016 r. przeważało przekonanie o potrzebie jej przekazywania przez wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe (np. Światowy Program Żywnościowy), o tyle wyniki sondażu z 2022 r. preferują polskie organizacje pozarządowe (takie jak Polska Akcja Humanitarna lub Caritas). Organizacje międzynarodowe otrzymywały od początku sondaży wskazania na poziomie nawet do 60% (2006 r.). W 2022 r. odsetek osób wskazujących je spadł do 42%. Co ważne z perspektywy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zaczęło rosnąć przekonanie o wadze polskich organizacji pozarządowych w przekazywaniu funduszy krajom słabiej rozwiniętym, a także lokalnych organizacji w państwach odbierających pomoc. W 2022 r. na ich znaczenie wskazywało już odpowiednio 47% i 22% respondentów. „Zmiany te spowodowane są tym, że Polacy udzielali wsparcia Ukraincom (...) głównie za pośrednictwem lokalnych organizacji pozarządowych i firm, często w sposób oddolny – organizacje międzynarodowe nie miały (...) dużego znaczenia w tym procesie” (Kantar, 2022, s. 28). Jako pożądany kanał pomocy wskazywane są także polskie inwestycje w krajach słabo rozwiniętych (27%).

Geograficzne kierunki pomocy

Od początku badań nad pomocą rozwojową dominuje przekonanie, że Polska powinna pomagać przede wszystkim krajom afrykańskim. Takie opinie oscylują na poziomie ponad połowy wskazań (najwięcej w 2011 r., gdy odnotowano 59%). Nie zmieniła tego nawet wojna w Ukrainie. W sondażu z 2022 r. krajom z Afryki chciało pomagać 50% respondentów, a naszym wschodnim sąsiadom blisko o połowę mniej – 26%. Trzeba jednocześnie odnotować, że w tej kategorii respondentów niemal wszyscy wskazywali Ukrainę (99%), co zapewne wiąże się ze szczególnym okre-

lontariuszy niewykorzystany. Obecnie MSZ nie wspiera aktywności w tym obszarze. Więcej zob. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2020.

sem realizacji sondażu naznaczonym przez agresję rosyjską na to państwo. Białoruś preferowana była jedynie przez 8% respondentów. Na dalszych miejscach wskazywano państwa azjatyckie oraz inne kraje powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego, jak Mołdawia, Gruzja lub Armenia.

Szacunki wartości polskiej pomocy

Minimalna wartość pomocy rozwojowej udzielanej przez państwa członkowskie DAC nie jest formalnie określona. Dotychczas państwa DAC udzielały Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) na poziomie co najmniej 0,2% PKB. Do wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 r., mimo stopniowego wzrostu polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, nie osiągnęła ona takiego wolumenu. Wynosiła od 0,9% PKB w 2012 r. do 0,15 PKB w 2022 r. Zdecydowaną większość przekazanych środków od lat stanowi wsparcie kanałem wielostronnym (ostatnio 70% o wartości 2,7 mld zł), a pozostała część to pomoc dwustronna (1,1 mld zł) (Zalas-Kamińska, 2022, s. 7–8). W badaniach Kantar przeważa opinia, że Polska, w stosunku do swoich możliwości, przeznaczą na pomoc rozwojową „tyle, ile powinna”. Pogląd ten od początku sondaży oscylował na poziomie około 50%. Jednak w 2022 r. osiągnął najniższą wartość 40% wskazań, przy czym łącznie 24% deklaroowało, że przeznaczanych na ten cel środków jest za mało lub raczej za mało, a 2% – że zdecydowanie za mało.

Przeciwny pogląd, że Polska na tę pomoc wydaje za dużo, uzyskał łącznie poparcie 34%. Zwiększony odsetek uznających, że polskie wydatki na pomoc są zbyt duże (najwyższy w sondażu od 2005 r.), prawdopodobnie spowodowany został bezprecedensową wielkością pomocy, jakiej Polacy i Polska udzielili Ukraincom w 2022 r. Według rozmaitych szacunków Polska znajduje się w czołówce państw pomagających Ukrainie; przeznaczyła na to ok. 2% PKB i jest w tym zakresie zaliczana do światowej czołówki (Frączyk, 2023). Ten fakt, w zestawieniu z utrzymującą się wysoką inflacją, spowolnieniem gospodarczym, a także zwiększonymi nakładami na bezpieczeństwo wymuszonymi przez agresję Rosji w Ukrainie sprawia, że część Polaków jest przekonana o zbyt dużej wysokości tego wsparcia. Takie opinie znajdują odzwierciedlenie w pojawieniu się haseł typu „stop ukrajinizacji Polski” i demonstracji antyukraińskich, które pokazują zwiększające się wpływy nacjonalistycznych ugrupowań politycznych (Szyszlak, 2023).

Podsumowanie

Agencja badawcza Kantar na zlecenie MSZ od 2004 r. sonduje rodzimą opinię społeczną na temat polskiej pomocy dla państw słabiej rozwiniętych. Ze względu na agresję Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. i polskie

wsparcie dla Ukrainy badaniami objęto także ten nowy obszar pomocy. Cykliczny sondaż Kantaru stanowi wejście w obszar problemowy, który nie był dotąd badany na rodzimym gruncie. Jednak udzielenie pomocy uchodźcom z Ukrainy i wsparcie tego państwa w wojnie z Rosją jest w wielu wymiarach odmienne od typowej pomocy rozwojowej. Działania Polski i Polaków są podejmowane w stosunku do najbliższego państwa graniczącego z naszym krajem, co wyzwoliło nowe i znacznie silniejsze motywacje niż w przypadku pomocy dla odległych krajów, należących do innych kultur i cywilizacji. Jest to sytuacja wyjątkowa, niemająca odpowiednika w polskiej pomocy, a wsparcie – wzmacniane przez elity władzy – przybrało początkowo charakter działań, które za Alainem Tourainem można określić jako masowy ruch społeczny wyrażający interes narodowy (Jasiński, 2023). Przejawem tego zjawiska stało się wyjątkowo duże polskie poparcie dla Ukrainy w wojnie obronnej przeciwko Federacji Rosyjskiej motywowane także zwiększaniem bezpieczeństwa własnego kraju. Charakter wsparcia (pomoc wielowymiarowa, głównie humanitarna i wojskowa) i jego zakres jest znacząco większy i bardziej skoncentrowany niż pomoc dla krajów niżej rozwiniętych. Działania będą prawdopodobnie rozciągnięte w czasie i mogą być kontynuowane w nowych formach w powojennej odbudowie tego kraju.

Powyższe okoliczności powodują, że wsparcie dla Ukrainy należy rozpatrywać w odmienny sposób niż pomoc rozwojową przekazywaną krajom niżej rozwiniętym. Obrazowym przykładem takiej odmienności jest społeczna wiedza (lub brak wiedzy) oraz stosunek elit politycznych do tej problematyki. Jak dowodzą badania Kantar, wiedza o pomocy Polski dla krajów słabiej rozwiniętych ma w społeczeństwie charakter śladowy. Głównym źródłem informacji w tym zakresie jest telewizja, w mniejszym stopniu Internet i prasa. Problematyka pomocowa jest rzadko obecna w mediach i debacie publicznej, czego korelatem jest niewielka wiedza respondentów na temat ważnych kwestii międzynarodowych, jak np. Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ, a także bardzo niskie zaangażowanie Polaków w pomoc krajom słabiej rozwiniętym. Taki stan rzeczy, nasilający się w ostatnich latach, można rozpatrywać jako następstwo tendencji „suwerenistycznych” wynikających z radykalnego zwrotu ku wartościom narodowym i konserwatywnym w Polsce, promowanym przez rządy Zjednoczonej Prawicy oraz kontrolowane przez nich instytucje medialne, edukacyjne itd., które marginalizują znaczenie tej problematyki. Natomiast działania na rzecz Ukrainy są przedmiotem codziennych komentarzy mediów, częstych wystąpień polityków, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz internautów. To między innymi powoduje, że informacje na temat pomocy dla tego państwa różnymi kanałami docierają do większości Polaków.

Równocześnie analiza opinii respondentów z lat 2004–2022 prowadzi do wniosku, że w stosunku Polaków do pomocy dla Ukrainy i dla innych krajów zauważalne jest występowanie pewnych tendencji wspólnych. Wśród nich jako szczególnie znaczące można wskazać następujące elementy.

1. Utrzymuje się we wszystkich grupach społeczno-demograficznych poparcie dla udzielania pomocy; przy czym dominuje przekonanie, że Polska powinna pomagać głównie krajom afrykańskim. Chociaż wartość polskiej pomocy stopniowo rośnie, nadal nie osiąga wielkości porównywalnej z pomocą przekazywaną przez inne państwa w ramach ODA. Stosunkowo niewielki wolumen środków finansujących działania pomocowe był też do wojny w Ukrainie 2022 r. prawdopodobnie jedną z przyczyn małej obecności tej problematyki w mediach i debacie publicznej.

2. Następują stopniowe zmiany w strukturze motywacji pomocowych: maleje znaczenie motywacji etycznych (moralny obowiązek, solidarność z potrzebującymi), natomiast rośnie istotność motywacji pragmatycznych wynikających z przekonania, że Polska jest krajem wystarczająco zamożnym, by pomagać innym, a pomaganie może przynieść korzyści (przeciwdziałanie nielegalnej migracji, wzrost prestiżu państwa lub pożytek gospodarczy). Motywacje pomocowe w Polsce, również w odniesieniu do Ukrainy, upodabniają się do występujących w innych społeczeństwach, które takie wsparcie traktują jako instrument realizacji celów politycznych i gospodarczych donatorów.

3. Zauważalne są zmiany preferencji w zakresie form i kanałów dystrybucji pomocy. Zgodnie z retoryką polityków prawicowych zwiększa się poparcie dla świadczenia pomocy dla innych państw poza granicami Polski, na miejscu, m.in. przez wysyłanie i pracę wolontariuszy czy finansowanie budowy infrastruktury.

4. Utrwaliło się przekonanie o pozytywnej roli krajowych organizacji pozarządowych oraz lokalnych organizacji w państwach odbierających pomoc w efekcie doświadczeń ze świadczenia pomocy uchodźcom ukraińskim w Polsce. Takie zjawisko można uznać za jeden z wyróżników „zwrotu komunitariańskiego” w społeczeństwach wielu krajów, nasilającego się od czasu pandemii COVID-19 (Nölke, 2022).

5. Narasta krytyka niektórych form polskiej pomocy. Można w tym zakresie wskazać na umożliwianie młodzieży z krajów słabiej rozwiniętych studiowania w Polsce (prawdopodobnie „źle widziane” ze względu na obawy przed migrantami z państw pozaeuropejskich, które nasiliły się po kryzysie 2015 r.).

6. Ukształtował się społeczny profil zwolenników i przeciwników udzielania pomocy przez Polskę innym państwom. Wśród tych pierwszych relatywnie najwięcej jest osób z wykształceniem wyższym i mło-

dych w wieku 15–19 lat oraz mieszkańców małych i średnich miast. Natomiast wśród przeciwników pomocy, których jest znacząco mniej, lecz ich liczebność rośnie, stosunkowo najwięcej jest osób w średnim wieku 30–39 lat, seniorów 70+, osób z wykształceniem podstawowym, zasadniczym zawodowym oraz średnim i mieszkańców dużych miast.

7. Umocniła się argumentacja przeciwników pomocy, którzy wyrażają pogląd, że Polska jest państwem zbyt biednym, by pomagać innym, nie musimy nieść pomocy, ponieważ Polsce nikt nie pomagał, a każde państwo powinno troszczyć się o siebie.

Badania Kantar nad pomocą rozwojową Polski w odbiorze opinii publicznej prowadzą także do kilku wniosków zarówno o charakterze metodologicznym, jak i praktycznym. W wymiarze metodologicznym umożliwiają one formułowanie twierdzeń opisowych i porównań poglądów respondentów w długim okresie w sposób dający statystyczne rozkłady odpowiedzi. Jednak ze względu na przyjęte założenia badawcze i sposoby ich realizacji w formie standaryzowanego bezpośredniego wywiadu kwestionariuszowego bazującego wyłącznie na pytaniach zamkniętych mają one pewne mankamenty i ograniczenia. Najważniejsze z nich obejmują powierzchowne traktowanie podejmowanych zagadnień typowe dla badań ilościowych, zwłaszcza zawężanie odpowiedzi respondentów do propozycji przygotowanych przez autorów badania.

W wymiarze praktycznym wyniki sondaży wskazują m.in. na rosnące znaczenie pragmatycznych motywacji pomocy rozwojowej w odbiorze opinii publicznej, stanowią użyteczny wskaźnik kierunku dalszych działań informacyjnych, wyjaśniających cele i znaczenie wysiłków podejmowanych przez MSZ, a także media, organizacje pozarządowe bądź instytucje systemu edukacji. Warto pokazywać, że pomoc ta oprócz motywacji etycznych czy legalistycznych jest też instrumentem realizacji celów politycznych i gospodarczych państwa polskiego. Efektywność tego rodzaju działań wymaga jednak odejścia od anachronicznej edukacji patriotycznej bądź europocentrycznej w kierunku zrozumienia złożoności i współzależności współczesnego świata, w którym Polska ma do odegrania istotną rolę, m.in. przez udział w implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju i edukacji globalnej opartej na wiedzy (Kuleta-Hulboj, 2022).

Prof. dr hab. Krzysztof Jasiński

Profesor zwyczajny nauk społecznych zatrudniony w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania w zakresie socjologii ekonomicznej, instytucji kapitalizmu, działań elit gospodarczych

i politycznych, grup nacisku i lobbingu, materialnych oraz społecznych aspektów bogactwa, członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także globalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej. Współautor i redaktor m.in. monografii zbiorowych „Central and Eastern Europe 30 Years of Capitalism 1989–2019”, „Reprezentacja interesów ekonomicznych i społecznych w Unii Europejskiej”, autor książek „Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej” oraz „Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu”.

Abstrakt

Opinia społeczna o wsparciu Ukrainy na tle państw otrzymujących polską pomoc rozwojową

Artykuł charakteryzuje wyniki badań opinii publicznej na temat pomocy dla Ukrainy i Ukraińców przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez agencję badawczą Kantar Public w grudniu 2022 r. Układem odniesienia dostarczającym również kontekstu porównawczego dla tych badań była wtórna analiza sondaży przeprowadzonych przez Kantar w latach 2004–2022, które dotyczyły polskiej pomocy rozwojowej. Badania zostały przeprowadzone w celu przedstawienia zakresu poparcia oraz motywacji zwolenników i przeciwników takiej pomocy dla Ukraińców i pomocy rozwojowej dla innych państw, zarysowania ich profilu społecznego, wskazania źródeł informacji respondentów w zakresie badanej problematyki, społecznego zaangażowania w pomoc rozwojową, percepcji form i kanałów wsparcia, społecznych preferencji dla geograficznej lokalizacji pomocy rozwojowej, a także szacunków jej wartości finansowej. Wyniki badań dowodzą, że z wyjątkiem przypadku Ukrainy wiedza o pomocy rozwojowej jest w społeczeństwie niszowa, rzadko popularyzowana w mediach, a niewielu Polaków deklaruje zaangażowanie w działania na rzecz krajów słabiej rozwiniętych.

Słowa kluczowe: polska pomoc rozwojowa, sondaże opinii publicznej, społeczne zaangażowanie w pomoc, wojna w Ukrainie

Abstract

Public opinion on Ukraine's support compared to countries receiving Polish development assistance

The article characterizes the results of public opinion research on aid for Ukraine and Ukrainians conducted on behalf of the Ministry of Foreign Affairs by the Kantar Public research agency in December 2022. The reference frame that also provides a comparative context for this research was a secondary analysis of surveys conducted by Kantar in 2004–2022,

which concerned Polish development assistance. The research was conducted to present the scope of support and motivation of supporters and opponents of such assistance for Ukrainians and development assistance for other countries, to outline their social profile, to indicate the sources of respondents' information regarding the studied issues, public involvement in development assistance, perception of forms and channels of support, social preferences for the geographical location of development assistance, as well as estimates of its financial value. The research results prove that, with the exception of the Ukraine, knowledge about development assistance is niche in society, rarely popularized in the media, and few Poles declare their involvement in activities for less developed countries.

Keywords: Polish development aid, public opinion polls, public involvement in aid, war in Ukraine

Bibliografia/References

- Babbie, E. (2003) *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Frączyk, J. (2023) *Polska pomoc dla Ukrainy przebiła wszystkich. Oto ile poszło z zasobów armii*. <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/polska-pomoc-dla-ukrainy-przebiła-wszystkich-oto-ile-poszło-z-zasobow-armii/b8296z9> (dostęp 10.07.2023).
- Jasiński, K. (2023) „Pomoc humanitarna dla uchodźców z Ukrainy jako katalizator nowej aktywności społecznej w Polsce”, *Studia Polityczne*. Vol. 68, s. 138–157.
- Kantar Public (2022) *Polacy o pomocy rozwojowej*. Grudzień. Warszawa.
- Kuleta-Hulboj, M. (2022) *Edukacja globalna w Polsce w obliczu nowych wyzwań* w Kuleta-Hulboj, M., Szeniawska, K., Zalas-Kamińska K., *Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2022*. Warszawa: Grupa Zagranica.
- Lancaster, C. (2007) *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (2020) *Ewaluacja polskiej współpracy rozwojowej: Program „Wolontariat Polska pomoc” i działania w obszarze edukacji globalnej. Raport końcowy*. <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/ewaluacja-2020> (dostęp 12.08.2023).
- Nölke, A. (2022) *Post-Corona Capitalism*. Bristol: Bristol University Press.
- Riddell, R.C. (2008). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Samecki P. (1997) *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*. Warszawa: Fundacja Edukacji i Badań nad Pomocą Zagraniczną.

- Staniszewki, R. (2023) *Spółeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo*. 12 czerwca. Warszawa: Katedra Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.
- Szyszlak, E. (2023) „Współczesne ruchy antyimigracyjne w Polsce w kontekście kryzysów uchodźczego i migracyjnych. Zarys problematyki”, *Studia Politologiczne*. Vol. 68, s. 399–426
- Ustawa o współpracy rozwojowej z 16 września 2011 roku (Dz.U. z 2011 r., poz. 1386 ze zm.; Dz.U. z 2019 r., poz. 291).
- Zalas-Kamińska, K. (2022) *Polska współpraca rozwojowa 2021. Nowa perspektywa programowa i nowe wyzwania w niepewnych czasach* w Kuleta-Hulboj, M., Szeniawska, K., Zalas-Kamińska, K. *Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2022*. Warszawa: Grupa Zagranica, s. 6–11.
- Żukrowska, K. (2000) *Pomoc finansowa UE dla krajów w procesie transformacji: źródła, ewolucja i znaczenie na przykładzie Polski*. Kolegium Gospodarki Światowej SGH (red.). Warszawa: Fundacja Rozwoju Kadr dla Współpracy z Zagranicą, s. 119–131.
- Żukrowska, K. (2010) *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*. Kolegium Gospodarki Światowej SGH (red.). Warszawa: Fundacja Rozwoju Kadr dla Współpracy z Zagranicą.

Markiyan Malskyy
Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.malskyy@kochanski.pl
ORCID ID: 0000-0003-2435-2097

Sytuacja migracyjna z ukraińskiej perspektywy: aspekty polityczno-prawne i strategiczne

Migracja jest w dużej mierze związana z globalnymi zmianami gospodarczymi, społecznymi, politycznymi i technologicznymi, które są kreowane przez uwarunkowania polityczne i społeczno-gospodarcze. Zmiany te w coraz większym stopniu kształtują społeczeństwo, ponieważ globalizacja pogłębia się na rynku pracy, w życiu prywatnym, społecznym i duchowym. Dzięki stale rozwijającym się technologiom coraz więcej osób ma dostęp do informacji, towarów i usług z całego świata. Skracają się dystanse z innymi krajami i budzą się chęci i oczekiwania lepszego życia. Migracja jest bowiem napędzana przez wiele czynników społeczno-politycznych i gospodarczych, w tym takich, jak na przykład niski standard życia w niektórych krajach, brak zasobów i miejsc pracy, konflikty zbrojne, pandemia (Stukalo, Simakhova, 2021).

Coraz więcej krajów boryka się z problemem spadku liczby ludności. Kraje rozwinięte już dostrzegły ten problem, ale nie były przygotowane na spadek liczby urodzeń i szybkie starzenie się społeczeństwa. Można by pomyśleć, że to dobrze, że populacja maleje – mniejsza konkurencja o miejsca pracy, więcej ziemi i zasobów, mniej emisji i zanieczyszczeń. Byłoby to prawdą, gdyby nie doprowadziło to do zmiany struktury populacji, z mniejszą liczbą osób młodych niż starych. Fakt ten wywiera dużą presję na osoby pracujące i staje się zbyt dużym obciążeniem, aby utrzymać niepracującą część populacji. Spadek wskaźnika urodzeń oznacza, że prawie w każdym kraju na świecie populacja zmniejszy się do końca wieku, a liczba 80-letnich osób będzie równa liczbie noworodków.

Rozważania teoretyczne – geneza idei i jej interpretacje

W ostatnich latach państwa członkowskie Unii Europejskiej stopniowo zaczęły upraszczać procedury zatrudnienia dla migrantów zarobkowych. Rosnące perspektywy zatrudnienia za granicą w zależności od poziomu wykształcenia i szkolenia zawodowego dodatkowo stymulują długoterminową migrację zagraniczną. Europa stała się więc również głównym celem migrantów zarobkowych z Ukrainy.

Nawet nie biorąc pod uwagę ryzyka poważnej wojny w Ukrainie, ONZ przewidywało, że do 2050 r. liczba osób mieszkających w Ukrainie może spaść o 19,5%. Od lat 60. XX w. każde kolejne pokolenie było mniej liczne od poprzedniego. Na to nałożyła się bardzo wysoka przedwczesna umieralność. Od wielu lat liczba 5-letnich dziewczynek na Ukrainie jest niższa niż liczba 75-letnich kobiet. Wysoki poziom starzenia się społeczeństwa i niski wskaźnik urodzeń wyczerpują potencjał demograficzny Ukrainy. To nie tylko problem ukraiński – jest on bowiem widoczny w prawie wszystkich krajach europejskich. Ale w Europie istnieje kompensator – napływ migracyjny. Na Ukrainie migracja działa w przeciwnym kierunku, wypłukując populację (Podcast Rekonstrukcja, 2023).

Problem sytuacji migracyjnej na Ukrainie jest pogłębiany nie tylko z powodu wojny, ale także przez brak systemowego podejścia do tej kwestii. W całej historii niepodległej Ukrainy miało miejsce kilka fal migracji powodujących znaczący odpływ ludności pracującej w kraju. Od wybuchu działań wojennych w 2014 r. sytuacja uległa pogorszeniu – niebezpieczeństwo i rażący spadek standardów życia w strefie ATO (operacji antyterrorystycznej) doprowadziły do migracji ludności, a program bezwizowy dla Ukraińców pogorszył sytuację i uczynił ją niekontrolowaną. Należy zauważyć, że migranci zarobkowi co roku przekazują Ukrainie miliardy hrywien. Na przykład tylko w latach 2018–2021 przekazali oni 54 mld dolarów (według danych NBU), co stanowiło średnio 8,3% PKB Ukrainy każdego roku.

Według różnych źródeł od początku pełnowymiarowej wojny z Ukrainy wyjechało od 1,8 mln do 5,7 mln Ukraińców. Różnica w danych wynika z faktu, że w pierwszych miesiącach, gdy liczba ta była najwyższa, rejestracja obywateli była praktycznie niemożliwa ze względu na brak zagranicznych paszportów, a także ciągłą migrację Ukraińców między obcymi krajami i samą Ukrainą. Według Eurostatu na dzień 31 03 2023 r. około 3,9 mln Ukraińców otrzymało tymczasową ochronę lub status uchodźcy w Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że Niemcy (1 067 755 osób; 27% ogółu), Polska (976 575; 25%) i Czechy (325 245; 8%) przyznały najwięcej statusów ochrony czasowej (Eurostat, 2023).

Tabela 1. Oficjalne dane dotyczące emigracji i imigracji na Ukrainie, w szczególności według Państwowej Służby Statystycznej w latach 2000–2022

Population						
as of 1 January; thsd.)						
	Total present population			Total resident population		
	total	of which		total	of which	
		urban	crural		male	female
2000	49 429,8	33 338,6	16 091,2	49 115,0	22 754,7	26 360,3
2001	48 923,2	32 951,7	15 971,5	48 663,6	22 530,4	26 133,2
2002 ¹	48 457,1	32 574,4	15 882,7	48 240,9	22 316,3	25 924,6
2003	48 003,5	32 328,4	15 675,1	47 823,1	22 112,5	25 710,6
2004	47 622,4	32 146,4	15 476,0	47 442,1	21 926,8	25 515,3
2005	47 280,8	32 009,3	15 271,5	47 100,5	21 754,0	25 346,5
2006	46 929,5	31 877,7	15 051,8	46 749,2	21 574,7	25 174,5
2007	46 646,0	31 777,4	14 868,6	46 465,7	21 434,7	25 031,0
2008	46 372,7	31 668,8	14 703,9	46 192,3	21 297,7	24 894,6
2009	46 143,7	31 587,2	14 556,5	45 963,4	21 185,0	24 778,4
2010	45 962,9	31 524,8	14 438,1	45 782,6	21 107,1	24 675,5
2011	45 778,5	31 441,6	14 336,9	45 598,2	21 032,6	24 565,6
2012	45 633,6	31 380,9	14 252,7	45 453,3	20 976,7	24 476,6
2013	45 553,0	31 378,6	14 174,4	45 372,7	20 962,7	24 410,0
2014	45 426,2	31 336,6	14 089,6	45 245,9	20 918,3	24 327,6
2015 ²	42 929,3	29 673,1	13 256,2	42 759,7	19 787,8	22 971,9
2016 ²	42 760,5	29 585,0	13 175,5	42 590,9	19 717,9	22 873,0
2017 ²	42 584,5	29 482,3	13 102,2	42 414,9	19 644,6	22 770,3
2018 ²	42 386,4	29 371,0	13 015,0	42 216,8	19 558,2	22 658,6
2019 ²	42 153,2	29 256,7	12 896,5	41 983,6	19 455,3	22 258,3
2020 ²	41 902,4	29 139,3	12 763,1	41 732,8	19 343,5	22 389,3
2021 ²	41 588,4	28 959,6	12 628,8	41 418,7	19 195,4	22 223,3
2022 ²	41 167,3	28 693,7	12 473,6	40 997,7	19 007,0	21 990,7

Źródło: Państwowa Służba Statystyczna (2022).

Jeśli natomiast weźmiemy pod uwagę okres po wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 r., musimy zauważyć, że śmiertelność znacznie wzrosła, wskaźnik urodzeń spadł, a w 2023 r. całkowity współczynnik dzietności będzie niższy niż w 2022 r., ponieważ w pierwszej połowie 2022 r. urodziły się dzieci, które zostały poczęte przed inwazją na pełną skalę. W 2024 r., jeśli wojna się nie zakończy, zaobserwujemy ten sam scenariusz.

Liczba poległych cywilów i wojskowych nie jest znana, ale prawdopodobnie mówimy o dziesiątkach, a być może setkach tysięcy, ponieważ straty w samym okupowanym Mariupolu mogą sięgać 100 tys. osób. Liczba bohaterów, których straciła Ukraina, będzie znana dopiero po zwycięstwie. Ponadto przez pewien czas po wojnie będzie występować zwiększona śmiertelność z powodu stresu i nieotrzymania odpowiedniej opieki medycznej. Miejmy nadzieję, że z czasem sytuacja ustabilizuje się i popra-

wi, gdy kraj zostanie odbudowany przy użyciu nowoczesnych technologii, ale to może zająć lata.

Rodzaje migracji Ukraińców

Od początku pełnowymiarowej wojny ukraińska migracja w kraju i za granicą dotknęła ponad połowę populacji całego kraju. Główne rodzaje migracji obserwowane obecnie na Ukrainie to:

- migracja za granicę (wielkość migracji przekracza wszystkie wskaźniki dla okresu niepodległości Ukrainy od 1991 r.);
- migracja wewnętrzna – według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) przepływ ludności na Ukrainie osiągnął ok. 8 mln osób (Raport IOM, 2022);
- nielegalny przemyt obywateli Ukrainy do Federacji Rosyjskiej (według rosyjskich mediów ponad 3,4 mln Ukraińców wjechało do Federacji Rosyjskiej z Ukrainy, w tym 448 tys. dzieci) (radiosvoboda.org, 2022);
- migracja na Ukrainę (według demografów Ukraina spodziewa się dalszego spadku całkowitej liczby ludności, wzrostu udziału etnicznych Ukraińców w jej strukturze i spadku udziału Rosjan, wzrostu liczby Tatarów Krymskich, a także wzrostu udziału migrantów z Kaukazu Północnego i Południowego, Azji i Afryki) (Wskaźniki działalności Państwowej Służby Migracyjnej Ukrainy, 2022).

Sytuacja demograficzna na Ukrainie zmienia się codziennie, a głównymi czynnikami tych zmian są bezpieczeństwo i zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców.

Według najnowszych danych stała populacja Ukrainy wynosi 29 mln osób. Od 24.02.2022 r. Ukrainę opuściło 20,7 mln osób, z czego 12,1 mln powróciło na Ukrainę według Ukraińskiego Instytutu Przyszłości. Zatrudnionych jest tylko 9,1–9,5 mln Ukraińców, a jeśli odjąć pracowników państwowych, pozostaje ok. 6–7 mln osób. To oni są „saniami”, które wiozą resztę – 22–23 mln osób, w tym emerytów, dzieci, studentów, bezrobotnych, osoby na utrzymaniu, pracowników sektora publicznego itp. (Ukraiński Instytut Przyszłości, 2022).

Ostatnie sondaże pokazują wzrost liczby obywateli Ukrainy, którzy nie planują powrotu na Ukrainę, nie widzą możliwości znalezienia tam pracy lub nie mają gdzie mieszkać i wierzą, że ich dzieciom będzie lepiej w Europie. Kwestie bezpieczeństwa, warunków socjalnych i przyszłości dla dzieci pomagają im zatem dokonać wyboru na korzyść Europy.

Kraje europejskie aktywnie tworzą korzystne warunki dla adaptacji ukraińskich uchodźców, co pomoże im zdobyć przyczółek w nowym miejscu i uzyskać status stałego rezydenta. Oczywiście w przyszłości zostaną stworzone warunki prawne, które pozwolą ukraińskim uchodźcom pozostać w UE nawet po zakończeniu wojny, a następnie zapewnią im możliwość uzyskania obywatelstwa pod warunkiem spełnienia wszystkich niezbędnych standardów – językowych, prawnych, historycznych itp. Nikt nie będzie zmuszany do pozostania, wręcz przeciwnie, zostaną stworzone warunki, aby chcieli pozostać. Z pewnością osoby utalentowane i ciężko pracujące będą miały większe szanse, jednak z drugiej strony klasa średnia jest tą, która stoi w obliczu najbardziej skomplikowanej sytuacji, ponieważ nie jest w stanie znaleźć pracy odpowiadającej jej kompetencjom, co jest dla niej trudne do zaakceptowania.

Istnieje już ogromna liczba programów na różnych poziomach mających na celu zapewnienie korzystnych warunków dla integracji lokalnej – nauka języków, poszukiwanie pracy lub zmiana profilu, zakładanie działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę istniejące w krajach Europy problemy ze spadkiem liczby ludności, potrzebują one inteligentnych, wykształconych, sprawnych, aktywnych, młodych obywateli, którzy potrafią zintegrować się ze społeczeństwem. Dodatkową zachętą do tworzenia korzystnych warunków jest fakt, że większość ukraińskich uchodźców to młode kobiety z dziećmi, do których w przyszłości prawdopodobnie dołączą mężczyźni, aby połączyć się ze swoimi rodzinami.

Zgodnie z wynikami badania socjologicznego większość obywateli Ukrainy, którzy wyjechali za granicę, to osoby w wieku produkcyjnym: 30–39 lat – 42%, 40–49 lat – 29%. Około 83% respondentów ma wyższe lub niepełne wyższe wykształcenie; 30% ukraińskich uchodźców to wysoko wykwalifikowani specjaliści; 12% to wykwalifikowani robotnicy; 14% to kierownicy przedsiębiorstw lub działów, a 14% to przedsiębiorcy. Przecięgająca się wojna rosyjsko-ukraińska, zniszczenie struktury gospodarczej Ukrainy i trudny okres społeczno-gospodarczej odbudowy powojennej są czynnikami, które zwiększają ryzyko, że znaczna część osób, które wyjechały do innych krajów Europy, może już nie chcieć wrócić na Ukrainę. Jednocześnie spadek liczby młodych ludzi zwiększa ryzyko pogorszenia jakości potencjału demograficznego Ukrainy w perspektywie średnio- i długoterminowej (Centrum Razumkova, 2022).

Czynniki wpływające na powrót Ukraińców do kraju

W ramach projektu „Budowanie odporności w konflikcie poprzez dialog” Ukraińska Helsińska Unia Praw Człowieka, przy wsparciu finanso-

wym Unii Europejskiej, przeprowadziła badania grupowe oparte na wywiadach pogłębionych w 12 krajach UE. Na podstawie wyników badania przygotowano raport, zgodnie z którym większość respondentów planuje powrót na Ukrainę po wojnie. Respondenci wskazali, że pilny powrót jest niemożliwy ze względu na:

- a) brak fizycznego bezpieczeństwa dla matek i dzieci;
- b) zniszczenia budynków mieszkalnych;
- c) tymczasową okupację przez Federację Rosyjską terytoriów poprzedniego zamieszkania, z których przeprowadziła się rodzina (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych, 2023).

Czynniki ekonomiczne, społeczne, rodzinne (łączenie rodzin), wyzwania integracyjne w krajach przyjmujących (mieszkanie, praca, edukacja, opieka medyczna) wpływają na motywację do powrotu (w perspektywie średnio- i długoterminowej). Związek z ojczyzną uchodźców i osób ubiegających się o azyl oraz wpływ na decyzję o powrocie są w dużej mierze utrzymywane przez relacje rodzinne – 33% respondentów tłumaczy swój powrót potrzebą lub chęcią połączenia się z rodziną na Ukrainie (cedos.org.ua, 2022).

Istnieje wyzwanie związane z rozdzielonymi rodzinami, a ich ponowne połączenie może być jedną z motywacji do powrotu na Ukrainę. Według badań socjologicznych większość obywateli Ukrainy poszukujących ochrony w UE ma bliskich członków rodziny na Ukrainie: 69% respondentów wskazało swoich rodziców, 40% – małżonków, a 12% – dzieci. Jednocześnie wśród osób, które miały możliwość opuszczenia terytorium Ukrainy, odsetek tych, którzy chcą wrócić z powodu rozłąki rodzinnej, może znacznie się zmniejszyć, jeśli ich małżonkowie udadzą się do swoich rodzin w krajach przyjmujących. Takie rozwiązanie jest tym bardziej bardziej prawdopodobne, jeśli sytuacja gospodarcza w Ukrainie ulegnie pogorszeniu, wzrośnie bezrobocie, infrastruktura ulegnie dalszemu zniszczeniu, wzrosną wyzwania społeczne, pogorszy się poziom edukacji i pojawią się problemy ze świadczeniem usług społecznych.

Z pewnością kryzys migracyjny, który powstał w wyniku wojny na Ukrainie, z ukraińskiej perspektywy rodzi pytanie, jak rozwiązać problem powrotu uchodźców do domu w celu powojennej odbudowy Ukrainy. Dane dotyczące osób, które powróciły na Ukrainę, są przybliżone, więc trudno jest oszacować, ile osób powróciło lub powróci na dłuższy czas. Jednocześnie realistyczne oszacowanie liczby osób, które powróciły lub planują powrót, jest ważne dla rozwoju polityki i środków mających na celu przywrócenie infrastruktury i rozwoju społeczno-gospodarczego. Trudność w oszacowaniu liczby osób powracających do kraju polega na tym, że nie każdy, kto wjeżdża na Ukrainę, planuje pozostać tam przez

dłuższy czas. Powody powrotu dotyczą przede wszystkim: naocznej oceny sytuacji bezpieczeństwa, połączenia się z rodzinami, zweryfikowania możliwości znalezienia mieszkania lub pracy, tymczasowego powrotu w celu zebrania niektórych rzeczy, ewakuacji bliskich.

Należy rozumieć, że odbudowa i rekonstrukcja powojennej Ukrainy będzie złożonym i długotrwałym procesem, ponieważ konieczne jest nie tylko przywrócenie wszystkiego, co zniszczyli okupanci, ale także stworzenie nowej podstawy dla dalszego życia, dla Ukrainy – bezpiecznej, nowoczesnej, wygodnej, bez barier. A to wymaga ogromnych inwestycji, nowych technologii, najlepszych praktyk, nowych instytucji oraz, oczywiście, reform, w tym skutecznej walki z korupcją. Należy zauważyć, że kraj potrzebuje fundamentu do odbudowy i rozwoju, a ludzie zawsze byli fundamentem narodu.

Z jednej strony to dobrze, że wiele kobiet i dzieci jest teraz w całkowicie bezpiecznym miejscu za granicą, ale jeśli ci Ukraińcy nie będą mogli lub nie będą chcieli wrócić do kraju po zwycięstwie, Ukraina stanie w obliczu katastrofy demograficznej. Z drugiej strony nie powinniśmy zapominać, że innym ważnym problemem emigracji jest drenaż mózgow. Jak podkreśla Ella Libanova, doktor nauk ekonomicznych, „Istnieje wyraźna odwrotna zależność: im dłużej trwa wojna, tym mniej osób powróci. Różnice w liczbach są ogromne, więc w tej chwili nie ma o czym mówić”. Jest więc już jasne, że część uchodźców niestety nie wróci (lb.ua, 2022).

Nie możemy dokładnie powiedzieć jak silny, negatywny wpływ ma migracja na gospodarkę kraju w tym przypadku, ponieważ wojna nadal trwa i trwają również cały czas przepływy migracyjne. Niemniej jednak nawet istniejące trendy są wystarczające, aby dokonać pewnych prognoz dotyczących rozwoju gospodarki i wpływu migracji na nią. Możemy założyć, że spadek populacji o $x\%$ spowoduje spadek gospodarki o $y\%$. Możemy również zbudować model tego, jak perspektywa utraty obywatela jako uczestnika gospodarki wpłynie na nią. Jeśli więc wyobrazimy sobie, że gospodarka jest mechanizmem, a każdy obywatel jest w nim małym ogniwem, to kiedy to ogniwo zniknie, z pewnością zaszkodzi to mechanizmowi. Koło zamachowe zwalnia, mechanizm jest uszkodzony.

Oczywiście w krótkim okresie fala uchodźców powoduje zmniejszenie konsumpcji. Nie kupują niczego na Ukrainie, nie płacą podatków od swoich zakupów, co jest minusem dla budżetu. Również ukraińskie firmy, które obsługiwały te miliony ludzi, straciły część swoich dochodów. Jednocześnie zachowano wpływy podatkowe z dochodów tych, którzy nie stracili pracy i kontynuowali pracę zdalną (ok. 1/4 z nich). Budżet państwa nie jest nadmiernie obciążony dodatkowymi płatnościami socjalnymi, a stosunkowo bezpieczne miasta nie są tak przytłoczone uchodź-

cami. Ale konsekwencje w dłuższej perspektywie mogą być znacznie gorsze. Dlatego dziś, ogólnie rzecz biorąc, tymczasowy wyjazd Ukraińców nie jest znaczącym problemem dla gospodarki, ale stanie się problemem w przyszłości, jeśli naprawdę nie wrócą. Niestety, państwo jest teraz zmuszone radzić sobie z zachowaniem własnego istnienia. A aktywny powrót uchodźców, gdy obywatel Ukrainy znajduje się pod ostrzałem rosyjskich rakiet, nie ma ani ekonomicznego, ani etycznego sensu.

Czas trwania walk w południowych i wschodnich regionach Ukrainy wpłynie na liczbę osób, które wyjadą, i prawdopodobieństwo ich powrotu. Uszkodzenie lub zniszczenie infrastruktury miejskiej, w tym przedsiębiorstw, budynków mieszkalnych i budynków infrastruktury społecznej, może wpłynąć na chęć powrotu. Długo oczekiwana kontrofensywa ukraińskiej armii już teraz wydaje się nie być szybką perspektywą.

Według ankiety przeprowadzonej przez służbę socjologiczną Centrum Razumkova na Zakarpaciu wśród osób, które opuściły Ukrainę na początku inwazji na pełną skalę, prawie 2/3 (63,4%) respondentów miało dzieci; jednak mniej niż połowa (44,8%) respondentów, którzy wrócili, ma dzieci. Może to oznaczać, że osoby z dziećmi są bardziej skłonne do pozostania za granicą przez dłuższy czas, ponieważ ich dzieci zaczynają uczęszczać do lokalnych szkół i mogą zintegrować się z lokalnymi społecznościami. Bardziej mobilne grupy, w tym osoby z wyższym wykształceniem przed wybuchem wojny na pełną skalę, znające języki obce, o wysokich dochodach, osoby, które planowały emigrację przed 24.02.2022 r. oraz osoby, które pracowały za granicą sezonowo lub na stałe, rzadziej wracają na Ukrainę.

Ci, którzy nie utracą kontaktu z Ukrainą, są bardziej skłonni do powrotu. Dlatego ważne jest, aby opracować politykę i podjąć decyzje, które pozwolą im utrzymać tę więź. Obecnie odbywa się to m.in. przez możliwość kształcenia na odległość w ukraińskich instytucjach edukacyjnych. Po zakończeniu wojny na pełną skalę i ustabilizowaniu się sytuacji konieczne będzie stworzenie możliwości powrotu, w tym warunków mieszkaniowych i miejsc pracy. Osoby, których domy zostały uszkodzone lub zniszczone, prawdopodobnie będą miały mniej powodów do powrotu. Zwiększa to znaczenie wprowadzenia polityk zapewniających dostęp do długoterminowych wynajmów mieszkań, w tym przez wykorzystanie przystępnych cenowo instrumentów finansowych. Ponadto, im dłużej uchodźcy przebywają za granicą, tym bardziej prawdopodobne jest, że znajdą pracę i rozpoczną karierę w nowym miejscu. Aby zmotywować ludzi do powrotu na Ukrainę, rząd będzie musiał opracować politykę tworzenia miejsc pracy dla tych, którzy planują powrót.

Pozytywne czynniki migracyjne, które pomagają Ukrainie przetrwać wojnę

Pozytywnymi czynnikami wpływającymi na intensyfikację procesów migracyjnych w czasie wojny są:

- zmniejszenie presji na gospodarkę i budżet państwa Ukrainy z powodu wyjazdu znacznej liczby osób za granicę;
- ratowanie życia młodych ludzi i dzieci, którzy opuścili Ukrainę w czasie wojny;
- zmniejszenie presji na rynek pracy Ukrainy;
- poprawa poziomu edukacji migrantów, którzy po zwycięstwie powrócą na Ukrainę z nową wiedzą i umiejętnościami;
- wzrost PKB Ukrainy w wyniku przekazów pieniężnych migrantów, co jest ważne w czasach wojny;
- wzrost dobrobytu i możliwość utrzymania rodzin migrantów dzięki przekazom pieniężnym.

Negatywne aspekty wzrostu procesów migracyjnych na Ukrainie w wyniku wojny to:

- kryzys migracyjny i demograficzny;
- utrata kapitału ludzkiego i potencjału intelektualnego;
- niedobór wysoko wykwalifikowanego personelu, w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa (cyberbezpieczeństwa) i obronności;
- odpływ biznesu i aktywów za granicę;
- spowolnienie gospodarcze i rosnąca inflacja (Simakhova, Tserkovnyi, 2022).

Zatem, jeśli połączymy cały proces migracji Ukraińców w okresie przedwojennym z sytuacją po 24 lutego 2022 r. i zaakceptujemy fakt, że część uchodźców nie wróci, widzimy rozczarowujące perspektywy.

Optymalne sposoby przewyciężenia kryzysu migracyjnego w okresie powojennym

Rozważmy kilka opcji rozwiązania problemu migracji z Ukrainy.

Pierwszą z nich jest repatriacja rdzennej ludności kraju. Obecnie nie istnieje żaden konkretny program ani mechanizm zachęcający Ukraińców do powrotu do domu.

Naród ukraiński to naród, dla którego wolność i wartość systemu demokratycznego to nie tylko słowa. A zaangażowanie wszystkich Ukraińców z całego świata w odbudowę i rekonstrukcję Ukrainy pomoże Ukrai-

nie dokonać powojennego skoku naprzód i osiągnąć nowy etap niepodległości. Ale aby dokonać tego skoku, należy zacząć pracować nad tą kwestią już teraz. Dlatego kierunek zachęty powinien być pronarodowy. Jednym z głównych priorytetów powinna być praca z maksymalną liczbą migrantów i potencjalnych repatriantów na całym świecie. Jednak ta ścieżka jest dwukierunkowa, a państwo powinno przede wszystkim zapewnić Ukraincom za granicą podstawowe przydatne funkcje – ochronę, wsparcie, koordynację. Z kolei obywatele za granicą powinni czuć się ważni dla państwa i mieć chęć robienia w zamian pożytecznych rzeczy dla Ukrainy – zarówno w kraju, jak i za granicą – kierując się priorytetami polityki państwa. Realizacja priorytetów polityki zagranicznej, wartości kulturowych, priorytetów współpracy gospodarczej i elementów lobbingu politycznego to tylko niewielka część ogromnego potencjału relacji między państwem a jego obywatelami za granicą (ukrinform.ua, 2023).

Drugą opcją jest przyciąganie migrantów zarobkowych z krajów rozwijających się.

Pilność problemu kształtowania państwowej polityki adaptacji i integracji imigrantów zarobkowych ze społeczeństwem ukraińskim polega na tym, że po zakończeniu wojny istnieje możliwość przyjazdu na Ukrainę dużej liczby pracowników z krajów rozwijających się. Obecnie politycy z wiodących krajów zachodnich jasno dali do zrozumienia, że zapewnią Ukrainie wsparcie finansowe i materialne w odbudowie gospodarczej po zakończeniu agresji wojskowej. Kwota inwestycji i formy pomocy są obecnie nieznane. Oczywiście jest, że odbudowa ukraińskiej gospodarki będzie wymagała ogromnych nakładów pracy. Oczywiście jest również, że udane odrodzenie potencjału gospodarczego Ukrainy w krótkim czasie będzie wymagało zaangażowania zagranicznej siły roboczej. Szacuje się, że zapotrzebowanie na migrantów z innych krajów wynosi ok. 1–1,2 mln osób rocznie.

Obecnie zagrożenia i ryzyko związane z masowym napływem do Ukrainy imigrantów zarobkowych z krajów rozwijających się są uważane za czysto hipotetyczne, ponieważ nie ma stosunkowo jasnego wyobrażenia o czasie zakończenia działań wojennych, mechanizmach ożywienia gospodarczego i wielkości inwestycji w ukraińską gospodarkę ani wystarczającego zrozumienia, z jakich krajów może pochodzić taka migracja. Nie ma jednak wątpliwości, że po zakończeniu wojny i dzięki pomocy międzynarodowej na Ukrainie pojawi się popyt na siłę roboczą, który można zaspokoić, przyciągając imigrantów zarobkowych z krajów rozwijających się. W związku z tym wskazane jest wcześniejsze zidentyfikowanie potencjalnych kwestii, które będą musiały zostać rozwiązane podczas formułowania polityki państwa w zakresie adaptacji i integracji imigrantów

zarobkowych ze społeczeństwem ukraińskim podczas odbudowy gospodarczej Ukrainy.

Społeczno-kulturowy kontekst rozwoju państwowej polityki adaptacji i integracji imigrantów zarobkowych w społeczeństwie ukraińskim jest zdeterminowany przez wiele czynników.

Po pierwsze, w masowej świadomości istnieją dość silne postawy konserwatywne dotyczące odrzucenia przedstawicieli kultur i grup etnicznych, które są niezrozumiałe dla zwykłych Ukraińców. Według badań przeprowadzonych przez Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii masowa świadomość wykazuje dość wysoki poziom ksenofobii wobec Arabów, Chińczyków, Afrykanów, tj. przedstawicieli tych grup etnicznych, które potencjalnie mogą stać się imigrantami zarobkowymi. Postawę tę tłumaczy się przede wszystkim faktem, że większość Ukraińców po prostu nie ma doświadczenia w komunikacji i wspólnych działaniach z przedstawicielami krajów azjatyckich i afrykańskich. Takie postawy nie dominują wśród tych grup społecznych, które mają podobne doświadczenie (np. studenci).

Po drugie, brakuje odpowiedniego doświadczenia w adaptacji dużej liczby imigrantów zarobkowych. Ani rząd, ani społeczeństwo nie mają takiego doświadczenia. Na Ukrainie pracują imigranci zarobkowi z Azji i Afryki, ale ich liczba jest niewielka i zajmują oni lokalne sektory handlu i usług.

Po trzecie, doświadczenie w przyciąganiu zagranicznych menedżerów najwyższego szczebla do sfery zarządzania jest niejednoznaczne. Swego czasu działalność ekspertów na wysokich stanowiskach w organach zarządzających, korporacjach państwowych i radach nadzorczych była wielokrotnie krytykowana przez media (choć często nieobiektywnie). Należy jednak zauważyć, że opinia publiczna jest lojalna wobec działań licznych zagranicznych ekspertów i doradców, którzy doradzają organom rządowym i samorządowym. Jednocześnie oczywiste jest, że w przypadku realizacji zakrojonych na szeroką skalę planów ożywienia gospodarczego zachodnich partnerów zagraniczni eksperci będą zajmować czołowe pozycje w realizacji projektów gospodarczych. Potencjalni sponsorzy wielokrotnie podkreślali, że środki finansowe i materialne przekazywane Ukrainie będą wykorzystywane pod ich kontrolą i najprawdopodobniej z ich udziałem.

Na Ukrainie na stałe mieszka 293,6 tys. cudzoziemców, co stanowi ok. 0,7% populacji. Liczba zezwoleń imigracyjnych, które są podstawą do uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt stały, wynosiła ok. 25 tys. rocznie w latach 2000, ale spadła po 2014 r. Jej dalszy spadek wynika z pandemii COVID-19. W 2020 r. wydano tylko 12 tys. zezwoleń imigracyjnych.

Wśród imigrantów większość (83% w 2020 r.) stanowią członkowie rodzin obywateli Ukrainy, a także imigranci z Ukrainy i ich potomkowie, którzy kwalifikują się do obywatelstwa ukraińskiego i otrzymują zezwolenie na imigrację poza kontyngentem ustalonym corocznie przez rząd. Są to głównie obywatele Federacji Rosyjskiej (ponad połowa) i innych państw postsowieckich. Imigranci kontyngentowi to głównie członkowie rodzin obcokrajowców na stałe mieszkających na Ukrainie. Choć rząd zwiększa kwotę imigracyjną (3,8 tys. w 2019 r., 8,5 tys. w 2020 r., prawie 10 tys. w 2021 r.), nie jest ona konsekwentnie wypełniana.

Według Państwowej Służby Zatrudnienia, która wydaje zezwolenia na pracę dla cudzoziemców, liczba migrantów zarobkowych z zagranicy rośnie, choć pozostaje niewielka. W 2020 r. najwięcej zezwoleń na pracę wydano obywatelom Turcji (4,6 tys.), Indii (1,9 tys.), Federacji Rosyjskiej (1,7 tys.), Białorusi (1,3 tys.) i Chin (1,2 tys.). Pod względem grup zawodowych są to głównie pracownicy zatrudnieni w handlu i naprawach, informatyki i telekomunikacji, budownictwie i przemyśle.

Kolejną grupą cudzoziemców na Ukrainie są uchodźcy i osoby objęte ochroną. W kontekście ograniczeń kwarantanny w mobilności międzypaństwowej liczba wniosków o ochronę na Ukrainie spadła: 529 wniosków w 2020 r. w porównaniu do 1443 w 2019 r. Jednocześnie wzrosła liczba pozytywnych decyzji w ich sprawie: 123 osoby otrzymały status uchodźcy lub ochronę w 2020 r. i 123 w 2019 r. (Raport IOM, 2021).

Państwo powinno już teraz pracować nad kwestią przyciągania migrantów zarobkowych, a zwłaszcza przygotowywać do tego obywateli Ukrainy. Analizując rzeczywistą sytuację i doświadczenia innych krajów, nie będziemy w stanie uniknąć przyciągania migrantów zarobkowych w celu odbudowy. Historycznie Ukraińcy byli raczej sceptyczni i ostrożni wobec migrantów z Afryki i Azji ze względu na różnice kulturowe i religijne.

Ukraina boryka się z problemem migracji od pierwszych lat swojej niepodległości, ale nie wdrożono jednolitego, zdecydowanego i skutecznego podejścia do tego problemu. Powodem tego jest brak woli politycznej przywódców i brak zrozumienia zakresu negatywnego wpływu na cały kraj, w tym jego obywateli. Wojna znacząco zaostrzyła ten problem, a w okresie odbudowy i dla jego skutecznego wdrożenia konieczne będzie działanie przez tworzenie mechanizmów. Jednak już teraz konieczne jest stworzenie warunków wstępnych i przygotowanie społeczeństwa na kwestie, którymi trzeba będzie się zająć.

Pomimo ciepłego i proaktywnego podejścia do ochrony uchodźców, zwłaszcza ze strony krajów UE, w szczególności Polski, musimy zdać sobie sprawę, że bez powrotu młodych ludzi Ukraina będzie skazana na bardzo trudny los ekonomiczny. Rozwiązanie tych problemów musi być wspólne

dla całej społeczności europejskiej, biorąc pod uwagę interesy wszystkich, budując silniejszą Europę, której Ukraina jest integralną częścią, płacąc najwyższą cenę za chęć bycia członkiem wspólnoty europejskiej.

Dr hab. Markiyan Malskyy

Absolwent Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, Uniwersytetu w Sztokholmie (LL.M) oraz World Trade Institute (MILE, Bern, Szwajcaria), adwokat (Ukraina), partner w kancelarii Kocharni & Partners, adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, konsul honorowy Austrii we Lwowie, były przewodniczący Lwowskiej Obwodowej Administracji Państwowej (2019).

Abstrakt

Sytuacja migracyjna z ukraińskiej perspektywy: aspekty polityczno-prawne i strategiczne

Od czasu ogłoszenia w 1991 r. niepodległości Ukrainy liczba jej ludności stopniowo spada, osiągając obecnie poziom około 38 mln obywateli. A liczba ta nie uwzględnia danych związanych z trwającą wojną, która będzie miała na pewno dodatkowy negatywny wpływ na wielkość populacji Ukrainy.

Jeszcze przed wybuchem wojny na pełną skalę populacja Ukrainy była jedną z najszybciej zmniejszających się na świecie, z niskim przyrostem naturalnym, wysoką śmiertelnością i niskim standardem życia w połączeniu z wysokim poziomem migracji. Nie ma dokładnych danych dotyczących liczby ludności, ponieważ od wielu lat nie przeprowadzono spisu powszechnego. Ludzie nie przebywają w miejscu, w którym są zameldowani, lecz migrują zarówno w obrębie kraju, jak i za granicę. Według oficjalnych danych na początku 2022 r. ludność Ukrainy liczyła około 41,2 mln osób. Przed inwazją na pełną skalę szacowano, że około 3 mln ukraińskich pracowników przebywało zazwyczaj poza granicami kraju. Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie przyczyn pogorszenia sytuacji migracyjnej na Ukrainie oraz odpowiedź na pytanie, w jaki sposób polityka zagraniczna i wewnętrzna, oprócz operacji wojskowych, wpływa na fale migracji ludności ukraińskiej. Jednocześnie zwracam uwagę na to, w jaki sposób polityka migracyjna krajów sąsiednich zachęca ukraińskich uchodźców do pozostania w nich na stałe.

Słowa kluczowe: imigracja, migracja Ukraińców, migracja przymusowa, diaspora

Abstract

The migration situation from the Ukrainian perspective: political, legal and strategic aspects

Since Ukraine declared its independence in 1991, its population has been gradually declining and currently stands at around 38 million. And this number does not take into account the data related to the ongoing war, which will undoubtedly have an additional negative impact on the population of Ukraine.

Even before the outbreak of the full-scale war, Ukraine's population was declining the fastest in the world: low birth rates, high mortality and low living standards combined with high levels of migration. There are no accurate population numbers as there has been no census for many years. People do not stay where they are registered, but migrate both within the country and abroad. According to official reports, at the beginning of 2022, Ukraine's population was approximately 41.2 million. Prior to the full-scale invasion, it is estimated that around 3 million Ukrainian workers were usually outside the country. The purpose of this article is to identify the reasons for the deterioration of the migration situation in Ukraine and to answer the question of how foreign and domestic policies, in addition to military actions, affect the waves of migration of the Ukrainian population. At the same time, the attention is drawn to how the migration policies of neighbouring countries encourage Ukrainian refugees to stay there permanently

Keywords: immigration, migration of Ukrainians, forced migration, diaspora

Bibliografia/References

- cedos.org.ua (2022) *Forced migration and war in Ukraine*. <https://cedos.org.ua/en/researches/forced-migration-and-war-in-ukraine-march-24-june-10-2022/> (dostęp 12.09.2023).
- Centrum Razumkova (2022) *Postawy i oceny ukraińskich uchodźców (lipiec–sierpień 2022 r.)*. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/nastroi-ta-otsinky-ukrainskykh-bizhentsiv-lypen-serpen-2022p> (dostęp 12.09.2023).
- Eurostat (2023) *31 March 2023: 3.9 million with EU temporary protection*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230508-1> (dostęp 12.09.2023).
- lb.ua (2022) *Wywiad z Ellą Libanovą, doktorem nauk ekonomicznych*. https://lb.ua/economics/2022/09/22/530166_povernuti_vtrachene_chim_ukraini.html (dostęp 12.09.2023).

- Narodowy Instytut Studiów Strategicznych (2023) *Raport analityczny 2023*. [ad_mihratsia_gotove_03_01_2023.pdf](#), niss.gov.ua (dostęp 12.09.2023).
- Państwowa Służba Statystyczna (2022) *Oficjalne dane dotyczące emigracji i imigracji na Ukrainie w latach 2000–2022*. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fukrstat.gov.ua%2Foperativ%2Foperativ2022%2Fds%2Fnas_rik%2Fnas_902021.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (dostęp 12.09.2023).
- Podcast Rekonstrukcja (2023) *z Ellą Libanową, doktorem nauk ekonomicznych: Ile osób pozostało na Ukrainie?* <https://voxukraine.org/podcast-vidbudova-z-elloyu-libanovoyu-skilky-lyudej-zalyshylos-v-ukrayini> (dostęp 12.09.2023).
- radiosvoboda.org (2022) *Przymusowa deportacja Ukraińców do Rosji*. <https://www.radiosvoboda.org/a/hrw-moskva-prymusove-vyvezenni-ukrayintsi/32013806.html> (dostęp 12.09.2023).
- Raport IOM (2021) *Migracja na Ukrainie*. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-ukr_web.pdf (dostęp 12.09.2023).
- Raport IOM (2022) <https://dtm.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-8-17-23?close=true> (dostęp 12.09.2023).
- Simakhova, A.O., Tserkovnyi, I.O. (2022) „Procesy migracyjne na Ukrainie w kontekście wojny: aspekt społeczny”. *Ekonomika Upravlinnia ta Administruvannya*. Vol. 4(102), s. 60–64.
- Stukalo, N., Simakhova, A. (2021) “Global trends in the social economy development”. *International Economic Policy*. Vol. 1(34), s. 7–22. DOI: 10.33111/iep.eng.2021.34.01.
- Ukraiński Instytut Przyszłości (2022) <https://news.uifuture.org/> (dostęp 12.09.2023).
- ukrinform.ua (2023) *Odbudowa Ukrainy poprzez dialog wszystkich Ukraińców na całym świecie*. <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3605567-vidnovlenna-ukraini-cerez-dialog-usih-ukrainciv-svitu-obednavsis-zrobiti-nemozlive-vsuperec-usomu.html> (dostęp 12.09.2023).
- Wskaźniki działalności Państwowej Służby Migracyjnej Ukrainy (2022) https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2022_9.pdf (dostęp 12.09.2023).

Robert Miron Staniszewski
Uniwersytet Warszawski
e-mail: robert.staniszewski@uw.edu.pl
ORCID ID: 0000-0001-8458-4290

Spoleczna percepcja pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z Ukrainy na podstawie wyników badań opinii publicznej

Wielkoskalowa inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęła się 24 lutego 2022 r. Konsekwencją działań wojennych za wschodnią granicą Polski był i jest (stan na wrzesień 2023 r.) masowy przepływ ludności. W okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. przez przejścia graniczne na kierunku z Ukrainy do Polski Straż Graniczna odprawiła 15,15 mln osób, a na kierunku z Polski do Ukrainy 13,44 mln osób (Straż Graniczna X/Twitter, 2023).

Od początku działań wojennych państwa sąsiadujące z Ukrainą stanęły przed niespotykanym na tę skalę wyzwaniem polegającym na udzielaniu wielowymiarowej pomocy uchodźcom wojennym. Działania te w przypadku Polski charakteryzują się przede wszystkim niesformalizowanym, masowym wsparciem społecznym. Należy również podkreślić, że w relatywnie szybkim czasie zostały wdrożone również rozwiązania formalno-prawne, które miały na celu zalegalizowanie pobytu na terytorium Polski obywateli Ukrainy, którzy opuścili swoje państwo od dnia 24 lutego 2022 r. oraz wprowadzały rozwiązania o charakterze pomocowym. Kluczowym dokumentem jest ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 583). Zgodnie z tą regulacją (art. 2 ust. 1) „Jeżeli obywatel Ukrainy, o którym mowa w art. 1 ust. 1, przybył legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ust. 4 i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r.”. Warto zaznaczyć, że ustawodawca umożliwił również

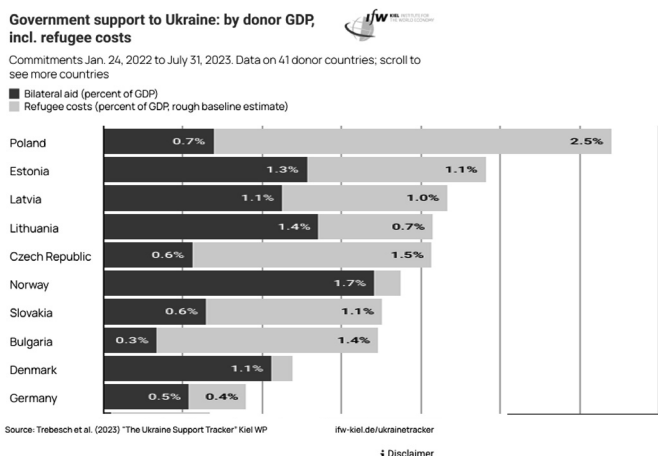
nadanie numeru PESEL obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny (art. 4 ust. 1). Łącznie w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy, w dniu 21 sierpnia 2023 r. znajdowało się 958 116 osób, w tym 39,9% stanowiły osoby poniżej 18. roku życia. Ze względu na płeć zdecydowaną większość stanowiły kobiety 616 868 (64,4%). Mężczyzn w rejestrze obywateli Ukrainy, którym nadano status cudzoziemca, było 341 248 (35,6%) (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej Portal danych, 2023).

Gdy analizuje się problematykę pomocową dotyczącą uchodźców z Ukrainy, należy zwrócić uwagę na fakt, że nie korzystali oni z powszechnie stosowanej w przypadku działań wojennych procedury pomocy w ramach tzw. ochrony międzynarodowej. W 2022 r. złożono w Polsce 9,9 tys. wniosków o udzielenie tego typu ochrony (Urząd do Spraw Cudzoziemców, 2023). Obywatele Ukrainy nie byli klasyfikowani do grupy cudzoziemców starających się o ochronę międzynarodową, których liczebność była największa. Łącznie Ukraińcy złożyli 1,8 tys. wniosków, czyli niemalże dwukrotnie mniej, niż miało to miejsce w przypadku obywateli Białorusi (3,1 tys. osób).

Każdy kryzys, w tym w szczególności mający swoją genezę w działaniach wojennych, wzbudza wielkie emocje społeczne. Emocje te są tym większe, kiedy skutki tego kryzysu oddziałują na sąsiednie państwo oraz społeczeństwo. Tak jest również w przypadku Polski oraz Ukrainy. Jednym z kluczowych wymiarów, który warto poddać analizie, jest próba odtworzenia postaw dotyczących pomocy Polaków dla Ukrainy oraz uchodźców z tego państwa.

Postawy te można weryfikować m.in. na podstawie tzw. wskaźników i działań realnych. W przypadku tych pierwszych można np. posłużyć się całkowitą kwotą wydatków przeznaczonych na pomoc Ukrainie w relacji do PKB. Analiza oficjalnych danych sprawozdawczych publikowanych przez polskie instytucje oraz urzędy wskazuje, że nie ma jednolitego wskazania (wartości) w tym zakresie. Pośrednio możemy posłużyć się podaną w kwietniu 2023 r. przez Polską Agencję Prasową informacją odwołującą się do wypowiedzi minister finansów, zgodnie z którą Polska przeznaczyła na ten cel 50 mld zł, czyli ok. 2% PKB (PAP, 2023). Dużo bardziej precyzyjne w tym zakresie są dane publikowane przez Kiel Institute for The World Economy w ramach projektu The Ukraine Support Tracker. Dane te mają jeszcze jedną zaletę. Dotyczą nie tylko Polski, ale także innych państw. Zgodnie z raportem opublikowanym przez tę fundację w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 lipca 2023 r. wsparcie rządu polskiego dla Ukrainy, uwzględniające pomoc bilateralną oraz koszty związane z uchodźcami,

wyniosło łącznie 3,2% PKB Polski (Kiel Institute for The World Economy, 2023). Tym samym była to największa pomoc (biorąc pod uwagę ten wskaźnik) ze wszystkich państw poddanych analizie. Dane dla 10 państw o największym udziale wsparcia w relacji do PKB prezentuje wykres 1.



Wykres 1. Wsparcie rządowe dla Ukrainy: według PKB darczyńców, w tym koszty uchodźców, TOP 10

Źródło: Kiel Institute for The World Economy, 2023.

Poza wskaźnikami realnymi o nastawieniu polskiego społeczeństwa do Ukrainy oraz uchodźców z tego państwa świadczą wyniki badań opinii publicznej, czyli deklaracje – odpowiedzi na pytania, które zostały zadane respondentom. Najczęściej w celu uogólniania wyników – orzekania z części (próby) o całości analizowanej zbiorowości – wykorzystywane są metody ilościowe, takie jak: CATI (ang. *Computer Assisted Telephone Interviewing*) – wywiad telefoniczny ze wspomaganie komputerowym, CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*) – samodzielne wypełnienie internetowego kwestionariusza wywiadu przez respondenta oraz CAPI (ang. *Computer Assisted Personal Interviewing*) – wywiad bezpośredni z udziałem ankietera. Dopuszczalne jest również łączenie ww. metod w ramach tzw. procedury *mixed-mode*. Procedura ta znajduje coraz szersze zastosowanie w badaniach społecznych.

W celu odtworzenia społecznej percepcji pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z Ukrainy, która charakteryzuje polskie społeczeństwo w latach 2022–2023, przeprowadzono cykl badań opinii publicznej w ramach projektu „Spoleczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo”. Projekt badawczy został zrealizowany przez LAB badawczy, w skład którego wchodzi

cze z Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wydziału Nauk Społecznych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie. Pomysłodawcą projektu badawczego, autorem metodologii oraz zarządzającym pracami LAB-u jest autor artykułu. Projekt badawczy został zwycięzcą VII edycji konkursu „Nauka jest dla ludzi”. Celem konkursu jest promocja prowadzonych na Uniwersytecie Warszawskim badań, które odpowiadają na ważne wyzwania społeczne, gospodarcze lub zmieniają rozumienie świata.

Łącznie w ramach projektu (stan na 1 września 2023 r.) zostało przeprowadzonych siedem badań opinii publicznej.

1. Diagnoza życia, postaw oraz planów obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w konsekwencji działań wojennych, tj. od dnia 24 lutego 2022 r. Badanie ma charakter eksperymentalny. Na potrzeby badania wykorzystano próbę udziałową (kwotową), której podstawą było odtworzenie struktury obywateli Ukrainy przebywających w Polsce ze względu na rozkład zmiennych socjodemograficznych, takich jak płeć oraz wiek. Podstawą do określenia rozkładu tych zmiennych były szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 30 maja 2023 r. Próba liczy 243 osoby (w tym: 10,3% wywiadów zrealizowano metodą CAWI; 65,4% metodą CATI oraz 24,3% metodą CAPI).
2. Społeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo. Badanie przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie udziałowej (kwotowej) osób w wieku 16–65 lat w dniach od 23 maja do 6 czerwca 2023 r. Próba liczy 584 osoby (w tym: 27,4% wywiadów zrealizowano metodą CAWI; 56,3% metodą CATI oraz 16,3% metodą CAPI). Błąd maksymalny: 4%. Poziom ufności 95%.
3. Społeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo. Badanie przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie udziałowej (kwotowej) osób w wieku 16–65 lat w dniach od 11 do 23 stycznia 2023 r. Próba liczy 584 osoby (w tym: 55,4% wywiadów zrealizowano metodą CAWI; 32,4% metodą CATI oraz 12,2% metodą CAPI). Błąd maksymalny: 4%. Poziom ufności 95%.
4. Społeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo. Badanie przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie udziałowej (kwotowej) osób w wieku 16–65 lat w dniach od 30 kwietnia do 23 maja 2022 r. Próba liczy 380 osób (w tym: 70,0% wywiadów zrealizowano metodą CAWI; 23,9% metodą CATI oraz 6,1% metodą CAPI). Błąd maksymalny: 5%. Poziom ufności 95%.

5. Społeczna percepcja migrantów oraz działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego oraz podległe służby na obszarze przygranicznym z Białorusią. Badanie przeprowadzone na próbie regionalnej – mieszkańców 183 obszarów ewidencyjnych objętych stanem wyjątkowym (obszar przygraniczny z Białorusią) w dniach od 19 stycznia do 8 lutego 2022 r. Próba liczy 228 osób (w tym: 86,8% wywiadów zrealizowano metodą CATI; 13,2% metodą CAWI).
6. Społeczna percepcja migrantów oraz działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego oraz podległe służby na obszarze przygranicznym z Białorusią. Badanie przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie udziałowej (kwotowej) osób w wieku 16–65 lat w dniach od 10 do 18 stycznia 2022 r. Próba liczy 369 osób (w tym: 82,1% wywiadów zrealizowano metodą CAWI; 12,5% metodą CATI oraz 5,4% metodą CAPI). Błąd maksymalny: 5%. Poziom ufności 95%.
7. Społeczna percepcja migrantów oraz działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego oraz podległe służby na obszarze przygranicznym z Białorusią. Badanie przeprowadzone na próbie celowej – przedstawicieli społeczności lokalnych (sołtysi, wójtowie) 183 obszarów ewidencyjnych objętych stanem wyjątkowym (obszar przygraniczny z Białorusią) w dniach od 14 do 27 stycznia 2022 r. Próba liczy 22 osoby (w tym: 14 wywiadów zrealizowano metodą CATI; 8 metodą CAWI). Dodatkowo przeprowadzono 6 wywiadów pogłębionych *Individual In-Depth Interviews* (IDI).

Wymienione badania zostały przeprowadzone w ramach procedury *mixed-mode*. Każdy z respondentów biorących udział w badaniu samodzielnie wybierał jedną z metod, tj.:

- CATI (*Computer Asisted Telephone Interviewing*) – wywiad telefoniczny po nawiązaniu kontaktu przez ankietera,
- CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – samodzielne wypełnienie internetowego kwestionariusza wywiadu przez respondenta, do którego dostęp był możliwy wyłącznie po otrzymaniu linku od ankietera,
- CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*) – wywiad bezpośredni z udziałem ankietera.

Ze względu na zakres tematyczny artykułu na potrzeby analizy wykorzystano wyniki badań, w których zostały wprowadzone zmienne dotyczące społecznej percepcji uchodźców z Ukrainy, tj. badania 2 (pomiar IV–V 2022), 3 (pomiar I 2023) oraz 4 (pomiar V–VI 2023). W artykule nie uwzględniono danych dotyczących społecznej percepcji migrantów, jak również dotyczących uchodźców z Ukrainy oraz ich percepcji pomocy

udzielanej przez Polskę oraz polskie społeczeństwo. Materiał ten będzie podjęty w kolejnym artykule dotyczącym tej problematyki.

Mając powyższe założenia na względzie, celem niniejszego artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytania:

1. Jaka jest społeczna percepcja pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z Ukrainy w trakcie wojny z Rosją, tj. w okresie od 24 lutego 2022 r. do czerwca 2023 r.?
2. Czy społeczna percepcja pomocy ulega zmianie w czasie, a jeżeli tak, to w jakim kierunku?
3. Jak Polacy postrzegają działania podejmowane przez polskie państwo, w szczególności rozwiązania wdrożone na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa?

Tematyka artykułu w odniesieniu do zdefiniowanych pytań badawczych została podzielona na pięć głównych bloków tematycznych, tj.:

1. Społeczna percepcja pomocy Polski dla Ukrainy w trakcie wojny z Rosją.
2. Społeczna percepcja pomocy uchodźcom z Ukrainy.
3. Społeczna percepcja przyjmowania uchodźców z Ukrainy na terytorium Polski.
4. Społeczna percepcja działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego względem uchodźców z Ukrainy.
5. Społeczna percepcja rozwiązań wprowadzonych w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym.

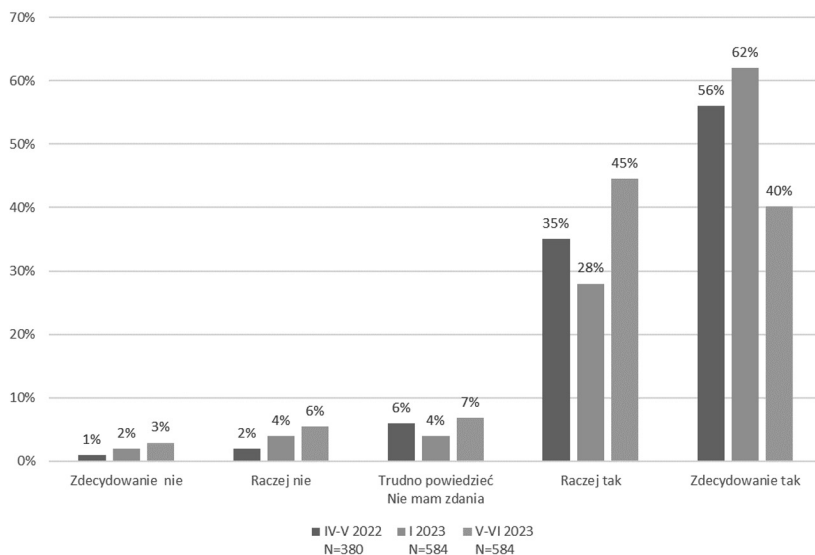
Adnotacja metodologiczna. Przez określenie Polacy, respondenci, badani itp. należy rozumieć obywateli Polski w wieku 16–65 lat, którzy zostali objęci badaniami. Gdy interpretuje się dane oraz wyciąga wnioski na ich podstawie, należy wziąć pod uwagę liczebność analizowanych grup.

Społeczna percepcja pomocy Polski dla Ukrainy w trakcie wojny z Rosją

Po blisko półtora roku od rozpoczęcia działań wojennych zdecydowana większość badanych (85%) nadal uważa, że Polska powinna pomagać Ukrainie w czasie wojny z Rosją. Od rozpoczęcia projektu badawczego, tj. kwietnia 2022 r., respondenci są praktycznie jednomyślni w tej kwestii – zdecydowana większość badanych uważa, że należy takiej pomocy udzielać. Przeciwnego zdania jest zaledwie kilka procent Polaków. Podobny odsetek ma trudność w jednoznacznej ocenie zjawiska.

Podczas analizy danych w okresie od kwietnia 2022 r. do czerwca 2023 r. należy zwrócić uwagę, że nieznacznie maleje skumulowany odsetek zwolenników pomocy o ok. 6 pkt proc. Zmieniła się również intensywność pozytywnych ocen dotyczących tego zjawiska, co skutkuje znaczącym przeniesieniem preferencji z wymiaru „Zdecydowanie tak” w kierunku „Raczej tak”. Szczególnie jest to widoczne w okresie styczeń–czerwiec 2023 r.

Pełny rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy Pana(i) zdaniem Polska powinna pomagać Ukrainie w czasie wojny z Rosją?” przedstawia wykres 2.



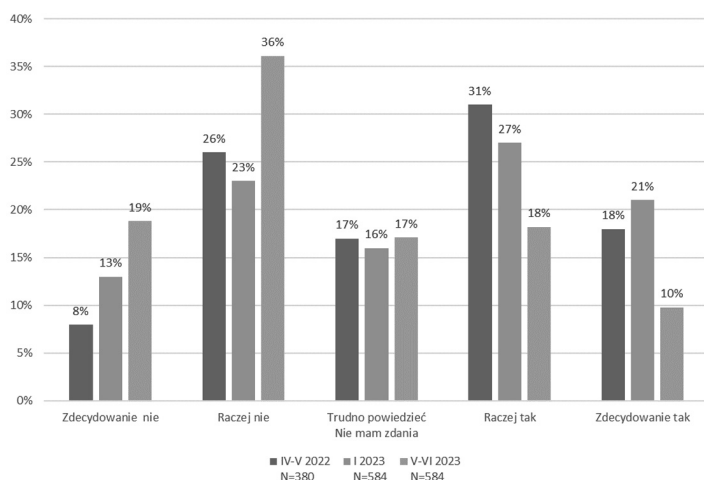
Wykres 2. Czy Pana(i) zdaniem Polska powinna pomagać Ukrainie w czasie wojny z Rosją?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

Podobnie jak w przypadku deklaracji dotyczących wsparcia osoby objęte badaniem pozytywnie oceniają dotychczasową pomoc Polski dla Ukrainy, w tym uchodźców z tego państwa. W czerwcu 2023 r. cztery piąte respondentów (79%) wypowiadało się na ten temat pozytywnie. W kategoriach negatywnych pomoc Polski postrzega co dziesiąty badany (13%). Podobny odsetek (8%) ma trudność w ocenie tego zjawiska. W stosunku do kwietnia 2022 r. ocena postrzegania pomocy w wymiarze pozytywnym (wartości skumulowane) spadła o 6 pkt proc. i jednocześnie o 5 pkt proc. wzrosła w wymiarze negatywnym. W odniesieniu do tej zmiennej dostrzegamy również przeniesienie preferencji z wymiaru „Zdecydowanie pozy-

tywnie” w kierunku „Raczej pozytywnie” oraz „Trudno powiedzieć/Nie mam zdania”. Również jest to szczególnie widoczne w okresie styczeń–czerwiec 2023 r.

Bardzo znacząco w stosunku do kwietnia 2022 r. zmieniły się preferencje badanych w kwestii dodatkowego wsparcia dla Ukrainy przez polskie państwo poza dotychczas podejmowanymi działaniami. W czerwcu 2023 r. po raz pierwszy mamy do czynienia z sytuacją, kiedy większość Polaków (55%) jest przeciwna dodatkowej pomocy. Jednocześnie aż o 21 pkt proc. zmniejszył się odsetek badanych, którzy uważają że takiego wsparcia należy udzielić i o tyle samo (21 pkt proc.) wzrosła grupa przeciwników dodatkowego wsparcia dla Ukrainy. Grupa osób niemających zdania w tej kwestii jest stała od początku badania i wynosi ok. 16–17%. Podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich zmiennych największa zmiana preferencji dotyczących dodatkowego wsparcia dla Ukrainy nastąpiła między styczniem a czerwcem 2023 r.



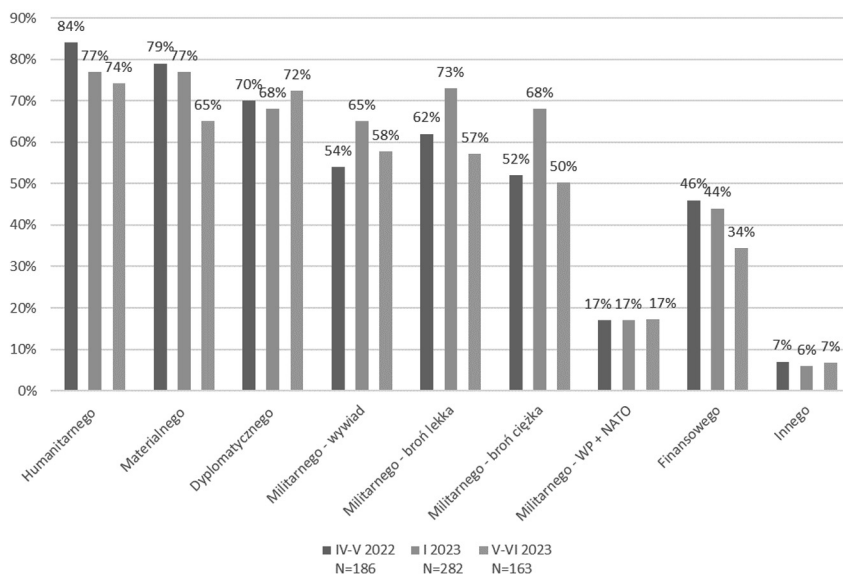
Wykres 3. Czy Polska powinna udzielić dodatkowego wsparcia Ukrainie poza dotychczas podejmowanymi działaniami?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

W ramach przeprowadzonych badań zidentyfikowano również obszary dotyczące dodatkowego wsparcia. Analiza odpowiedzi na pytanie: „Jakiego dodatkowego wsparcia Polska powinna udzielić Ukrainie?” wskazuje, że od początku wojny zmalała akceptacja dotycząca: wsparcia humanitarnego (z 84 do 74%), wsparcia materialnego (z 79 do 65%), wsparcia militarnego w postaci broni lekkiej (z 62 do 57%), wsparcia militarnego w postaci broni

ciężkiej (z 52 do 50%) oraz wsparcia finansowego (z 46 do 34%). Nieznacznie wzrosły wskazania dotyczące: wsparcia dyplomatycznego (z 70 do 72%) oraz wsparcia militarnego w postaci przekazywania informacji wywiadowczych (z 54 do 58%). Należy podkreślić, że Polacy od samego początku konfliktu nie akceptują wsparcia militarnego w postaci wysłania polskich żołnierzy w ramach misji NATO do walczącej Ukrainy. Za tego typu rozwiązaniem opowiada się niecała jedna piąta (17%) zwolenników dodatkowego wsparcia. Odsetek ten jest niezmienny od początku badania.

Pełne dane dotyczące preferencji w zakresie dodatkowego wsparcia Polski dla walczącej Ukrainy przedstawiają wykresy.



Wykres 4. Jeżeli Tak, jakiego dodatkowego wsparcia Polska powinna udzielić Ukrainie?

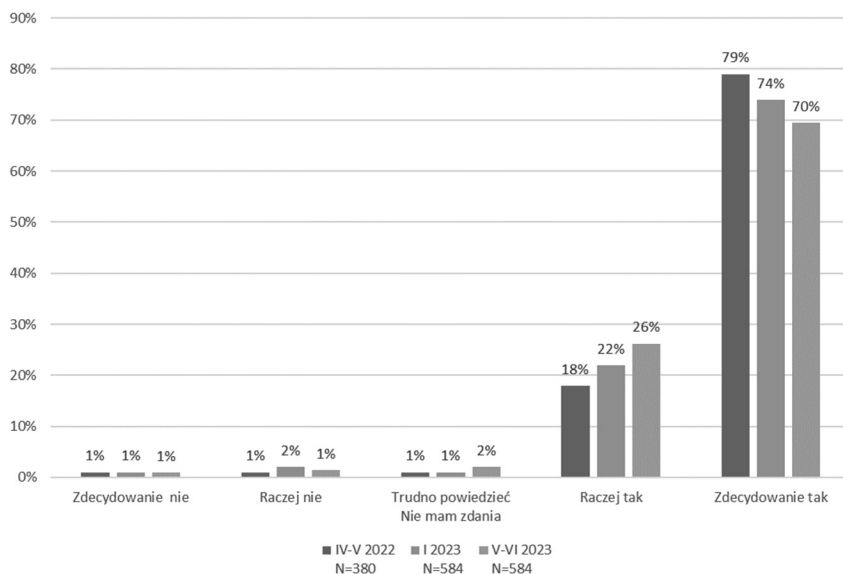
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023. Adnotacja: pytanie zadano tym respondentom, którzy odpowiedzieli „Tak” na pytanie: „Czy Polska powinna udzielić dodatkowego wsparcia Ukrainie poza dotychczas podejmowanymi działaniami?”.

Spoleczna percepcja pomocy uchodźcom z Ukrainy

W celu identyfikacji odniesienia w zakresie udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy osobom biorącym udział w badaniu zadano pytanie testowe: „Czy zgodzi się Pan(i) ze stwierdzeniem, że każdemu człowiekowi, bez względu na jego miejsce pochodzenia, kolor skóry czy wyznanie religijne, należy zapewnić bezpieczeństwo w sytuacji zagrażającej jego życiu

lub zdrowiu?”. Podobnie jak w kwietniu 2022 r. zdecydowana większość Polaków (96%) zgadza się z tym stwierdzeniem. Od początku badania widać jednak wyraźny trend polegający na tym, że maleje odsetek osób (z 79 do 70%), które mają zdecydowane poglądy w tej kwestii, tj. wybierają odpowiedź „Zdecydowanie tak”, w stronę grupy o poglądach mniej jednoznacznych, wybierających odpowiedź „Raczej tak”. Odsetek badanych o tego typu nastawieniu w odniesieniu do kwietnia 2022 r. zwiększył się o 8 pkt proc.

Pełny rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy zgodzi się Pan(i) ze stwierdzeniem, że każdemu człowiekowi bez względu na jego miejsce pochodzenia, kolor skóry czy wyznanie religijne należy zapewnić bezpieczeństwo w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu?” prezentuje wykres 5.



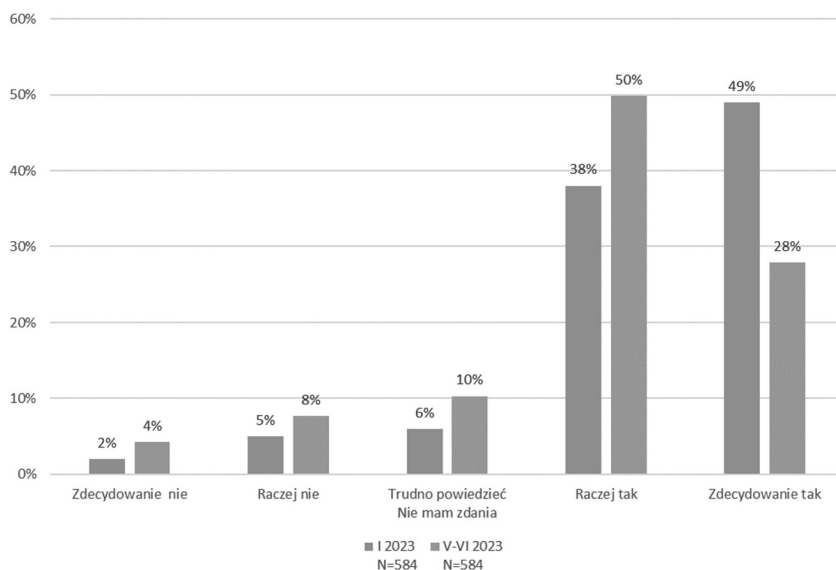
Wykres 5. Czy zgodzi się Pan(i) ze stwierdzeniem, że każdemu człowiekowi bez względu na jego miejsce pochodzenia, kolor skóry czy wyznanie religijne należy zapewnić bezpieczeństwo w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

Analiza danych jednoznacznie wskazuje, że deklaracje dotyczące pomocy w wymiarze „idealistycznym” nie są w pełni zbieżne z deklaracjami dotyczącymi pomocy dla uchodźców z Ukrainy. Wprawdzie większość badanych (78%) uważa, że powinniśmy pomagać uchodźcom z Ukrainy, którzy przebywają na terytorium Polski, ale odsetek ten jest zdecydowa-

nie mniejszy, niż miało to miejsce w przypadku pytania testowego (96%). W odniesieniu do stycznia 2023 r. widać również, że znacząco zmalała – o 21 pkt proc. – grupa osób, która ma jednoznaczne (zdecydowane) zdanie w tej kwestii. Przesunięcie nastąpiło w stronę wymiaru umiarkowanie pozytywnego oraz neutralnego. Warto zaznaczyć, że w stosunku do stycznia wzrosła (z 7 do 12%) grupa osób, które uważają że nie powinniśmy pomagać uchodźcom z Ukrainy, którzy przebywają w Polsce.

Szczegółowe dane dotyczące tej problematyki przedstawia wykres 6.



Wykres 6. Czy Pana(i) zdaniem powinniśmy pomagać uchodźcom z Ukrainy, którzy przebywają na terytorium Polski?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

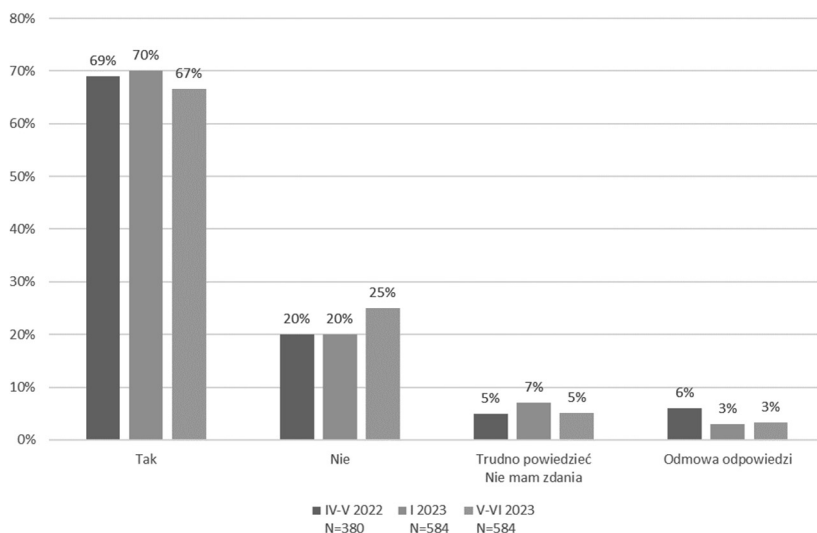
Jak zaznaczono we wstępie, bezprecedensowa w historii Polski jest skala i zakres pomocy udzielonej przez polskie społeczeństwo uchodźcom z Ukrainy. Jak szacuje Polski Instytut Ekonomiczny na podstawie badania sondażowego zrealizowanego metodą CATI (wywiady telefoniczne) w okresie od 25 kwietnia do 19 maja 2022 r. na próbie dorosłych mieszkańców Polski w wieku od 20 lat (N = 2200), 77% badanych zaangażowało się w pomoc na rzecz uchodźców z Ukrainy po 24 lutego 2022 r. Szacowna przez PIE minimalna wartość prywatnych wydatków, które Polacy przeznaczyci na pomoc udzieloną uchodźcom z Ukrainy w trzech pierwszych miesiącach wojny, wyniosła ok. 5,5 mld zł, a w badanym okresie, tj. do

maja 2022 r., ok. 9–10 mld zł, co stanowi ok. 0,34–0,38% PKB (Baszczak i in., 2022).

Dane z badania przeprowadzonego przez Polski Instytut Ekonomiczny, z uwzględnieniem specyfiki próby badawczej, metody badawczej oraz margines błędu, pokrywają się z danymi z badania zrealizowanego na przełomie kwietnia oraz maja 2022 r. We wskazanym okresie przeszło dwie trzecie Polaków w wieku 16–65 lat (69%) deklaroowało, że udzieliło pomocy obywatelom Ukrainy, w tym uchodźcom z tego kraju. Odsetek ten nie uległ znaczącej zmianie w kolejnych miesiącach.

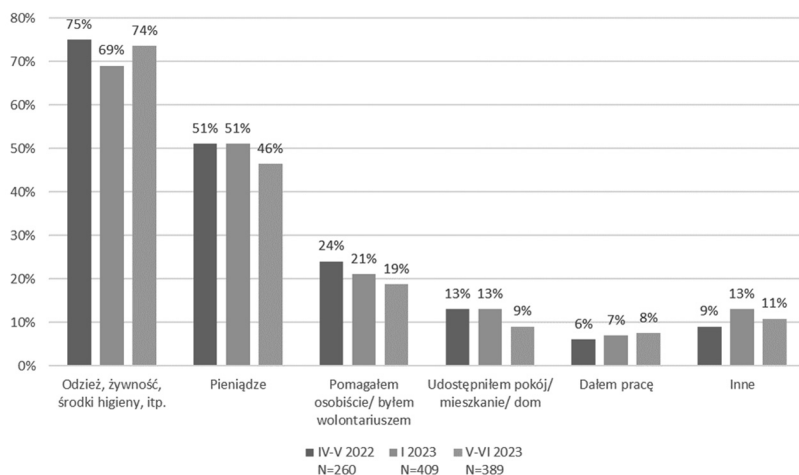
Polacy, którzy udzieliли pomocy Ukraińcom, przede wszystkim przekazywali odzież, żywność, środki higieny itp. oraz pieniądze. W początkowym okresie wojny co czwarty Polak udzielający pomocy (24%) udzielił jej osobiście lub był wolontariuszem. W połowie 2023 r. odsetek ten nieznacznie zmalał do 19%. Należy podkreślić, że co dziesiąty Polak pomagający Ukraińcom udostępnił własny pokój, mieszkanie lub dom.

Pełne rozkłady odpowiedzi na pytania: „Czy udzielił(a) Pan(i) pomocy obywatelom Ukrainy w tym uchodźcom z tego kraju?” oraz „Jeżeli Tak, jaka to była pomoc?” przedstawiają wykresy 7 i 8.



Wykres 7. Czy udzielił(a) Pan(i) pomocy obywatelom Ukrainy, w tym uchodźcom z tego kraju?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



Wykres 8. Jeżeli tak, jaka to była pomoc?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.
 Adnotacja: Pytanie zadano tym respondentom, którzy odpowiedzieli „Tak” na pytanie „Czy udzielił(a) Pan(i) pomocy obywatelom Ukrainy w tym uchodźcom z tego kraju?”

Spoleczna percepcja przyjmowania uchodźców z Ukrainy na terytorium Polski

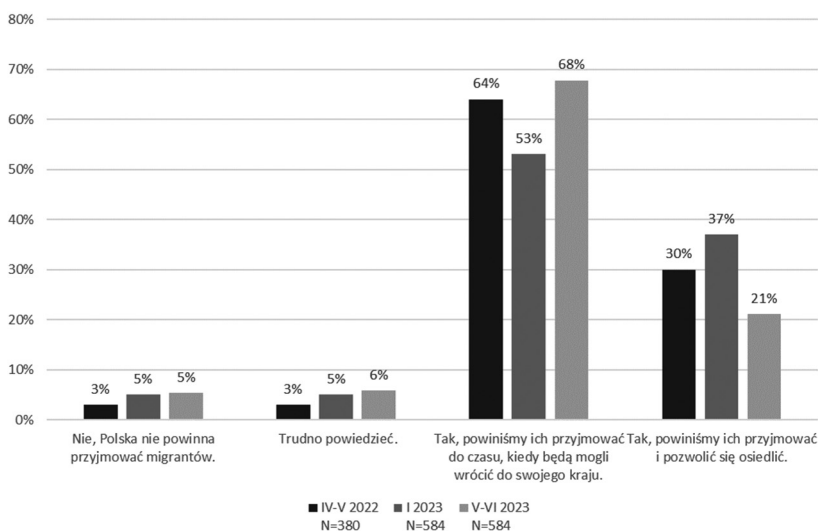
Jednym z kluczowych wskaźników, który pozwala zdiagnozować nastawienie do obywateli innego państwa, jest zgoda na ich zamieszkiwanie w kraju badanej zbiorowości. W celu oszacowania wartości tej zmiennej przeważnie wykorzystuje się skalę dystansu społecznego Emory’ego Bogardusa. Pierwszym pytaniem w ramach tej skali jest zazwyczaj: „Czy zgodziłby/zgodziłaby się Pan/i, aby ... mieszkali w twoim kraju?”. Poza wieloma zaletami tej metody pomiaru ma ona jedną wadę. Nie definiuje czasu pobytu, a ten szczególnie w przypadku uchodźców może być zróżnicowany, od tymczasowego, zazwyczaj determinowanego pewnym lub pewnymi warunkami, do nieograniczonego – czyli zgody na osiedlenie się. Mając powyższą uwagę metodologiczną na względzie w projekcie badawczym dotyczącym społecznej percepcji uchodźców z Ukrainy, wykorzystano klasyczną skalę dystansu społecznego Bogardusa oraz dodatkowo pytanie uwzględniające specyfikę Polski oraz uchodźców z Ukrainy.

W ramach skali Bogardusa na pytanie „Czy zgodziłby/zgodziłaby się Pan/i, aby Ukraińcy mieszkali w twoim kraju?” zdecydowana większość Polaków odpowiada „Tak”. Początkowo – w kwietniu 2022 r. – było to

81% respondentów, a w czerwcu 2023 r. – 76%. Nieakceptujących pobytu Ukraińców w Polsce w początkowym okresie wojny było ok. 5%. Odsetek ten zwiększył się dwukrotnie w czerwcu 2023 r., osiągając wartość 10%. Należy również zaznaczyć, że zmalała grupa badanych akceptujących pobyt Ukraińców w Polsce. Zjawisko to jest szczególnie widoczne między styczniem a czerwcem 2023 r., kiedy zaobserwowano spadek o 9 pkt proc.

Odpowiadając na pytanie dostosowane do specyfiki sytuacji wojennej w Ukrainie i związanym z nią przemieszczaniem się ludności, Polacy w czerwcu 2023 r. w większości (68%) opowiedzieli się za przyjmowaniem uchodźców z Ukrainy do czasu, kiedy będą mogli wrócić do swojego kraju. Zgodę na osiedlenie się w Polsce wyraziło 21% respondentów. Należy również podkreślić, że w stosunku do stycznia 2023 r. odsetek ten znacząco zmalał (o 16 pkt proc.). Przeciwnych przyjmowaniu uchodźców z Ukrainy do Polski jest zaledwie 5% badanych. Odsetek ten nie ulega znaczącej zmianie od początku badania.

Pełny rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjmować uchodźców z Ukrainy?” zwizualizowany zostały na wykresie 9.



Wykres 9. Czy Pana(i) zdaniem Polska powinna przyjmować uchodźców z Ukrainy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

Porównanie odpowiedzi na scharakteryzowane pytania jednoznacznie wskazuje, że Polacy w większości akceptują pobyt Ukraińców w Polsce,

ale do momentu, kiedy będą mogli wrócić do swojego kraju. Tym samym nie ma powszechnej społecznej zgody na bezterminowy pobyt uchodźców z Polsce, w tym na ich osiedlanie się.

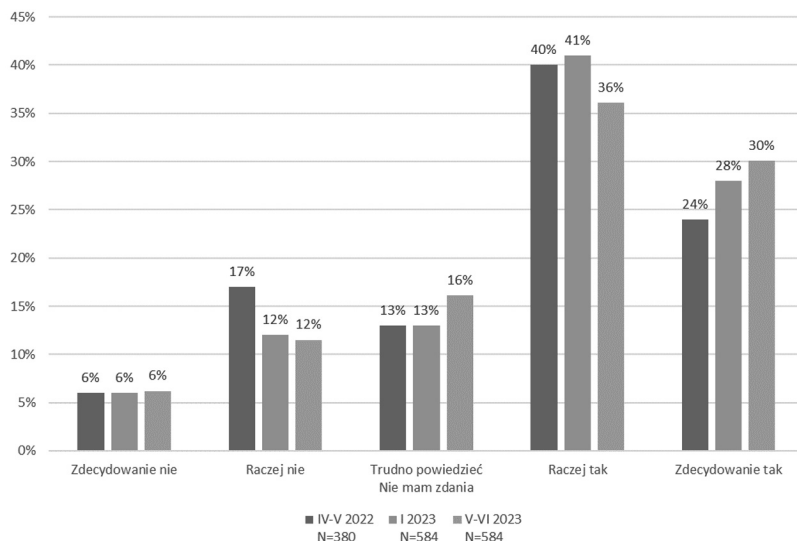
Spoleczna percepcja działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego względem uchodźców z Ukrainy

Jak zaznaczono we wstępie, w początkowym okresie wojny działania pomocowe dotyczące uchodźców z Ukrainy były przede wszystkim oparte na powszechnej, oddolnej pomocy społecznej. Polacy nie czekali na rozwiązania i procedury, które miały zostać wdrożone przez rząd Mateusza Morawieckiego. Należy jednak podkreślić, że w relatywnie krótkim czasie, tj. 12 marca 2022 r., zaczęła obowiązywać ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Aktywność państwa, a w szczególności rządu, została poddana weryfikacji w trakcie badania. Przeszło dwie trzecie Polaków (66%) w czerwcu 2023 r. deklarowało, że rząd Mateusza Morawieckiego zaangażował się w pomoc uchodźcom z Ukrainy. Odsetek ten jest praktycznie identyczny, jak w kwietniu 2022 r. (64%). Analiza odpowiedzi na to pytanie wskazuje również, że z upływem czasu rośnie ocena zaangażowania rządu w zakresie wymiaru zdecydowanie pozytywnego z 24% w kwietniu 2022 r. do 30% w czerwcu 2023 r. Zmalała również w odniesieniu do początku wojny o 5 pkt proc. ocena zaangażowania rządu klasyfikowana w wymiarze negatywnym.

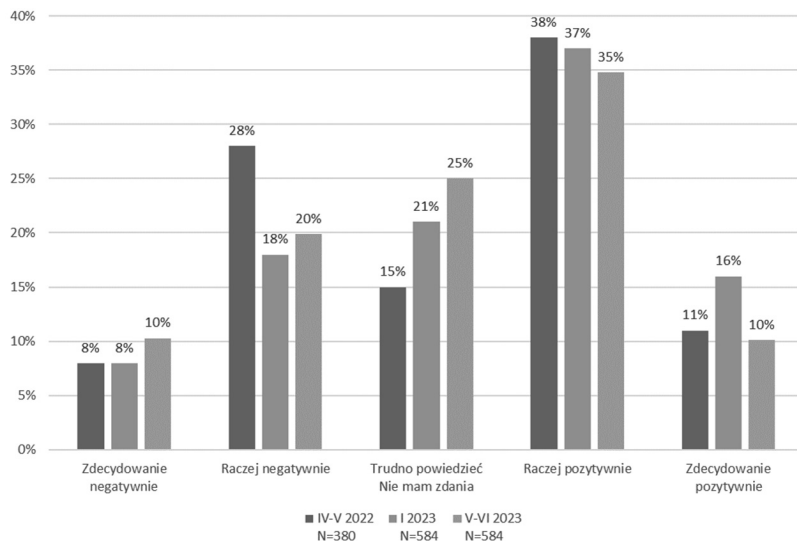
Ocena funkcjonowania państwa została również zweryfikowana w odniesieniu do pytania „Jak Pan(i) ocenia działania podjęte przez rząd Mateusza Morawieckiego w kwestii pomocy uchodźcom z Ukrainy?”. Polacy szczególnie w początkowym okresie wojny w Ukrainie byli mocno spolaryzowani w tej kwestii. W kwietniu 2022 r. 49% badanych oceniało działania rządu pozytywnie. Odmiennego zdania było 36% respondentów. Po blisko półtora roku od rozpoczęcia wojny ocena działań rządu jest nadal pozytywna. Uważa tak niemal połowa badanych (45%). Należy jednak zaznaczyć, że od stycznia 2023 r. maleje grupa osób, które postrzegają działania pomocowe rządu Morawieckiego w kategoriach pozytywnych i rośnie odsetek postrzegających w wymiarze negatywnym.

Pełne dane dotyczące odpowiedzi na pytania „Czy Pana(i) zdaniem rząd Mateusza Morawieckiego zaangażował się w pomoc uchodźcom z Ukrainy?” oraz „Jak Pan(i) ocenia działania podjęte przez rząd Mateusza Morawieckiego w kwestii pomocy uchodźcom z Ukrainy?” zaprezentowane zostały na wykresach 10 i 11.



Wykres 10. Czy Pana(i) zdaniem rząd Mateusza Morawieckiego zaangażował się w pomoc uchodźcom z Ukrainy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



Wykres 11. Jak Pan(i) ocenia działania podjęte przez rząd Mateusza Morawieckiego w kwestii pomocy uchodźcom z Ukrainy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

Społeczna percepcja rozwiązań wprowadzonych w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym

Kluczową regulacją dotyczącą uchodźców z Ukrainy jest ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 583). Na mocy niniejszej ustawy został zalegalizowany pobyt Ukraińców, którzy przybyli na terytorium Polski od 24 lutego 2022 r. Jednocześnie umożliwiono im uzyskanie numeru PESEL oraz – co jest szczególnie istotne – wprowadzono szereg rozwiązań pomocowych, w tym m.in. dostęp do świadczeń rodzinnych, wychowawczych oraz pomocy społecznej. Wprowadzono również nowe rozwiązania, takie jak np. finansowanie z budżetu państwa kosztów zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy w wysokości 40 zł dziennie na jedną osobę oraz dostęp do jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł. Uchodźcy z Ukrainy uzyskali również możliwość korzystania z opieki zdrowotnej oraz szkół, przedszkoli i żłobków na takich samych zasadach, jak Polacy. Szczegółowa charakterystyka rozwiązań przyjętych na mocy ustawy została scharakteryzowana w artykule „Administrare – być pomocnym. Społeczna percepcja wybranych rozwiązań zdefiniowanych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz innych działań dotyczących tej problematyki” (Staniszewski, 2022).

Od początku badania (kwiecień 2022 r.) systematycznie maleje akceptacja ustawy o pomocy dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi. Zasadność wdrożenia tego aktu normatywnego wprawdzie nadal jest dostrzegana przez blisko połowę Polaków (48%), ale w stosunku do początkowego okresu wojny grupa zwolenników ustawy zmniejszyła się o 12 pkt proc. Przeciwnych przyjęciu ustawy w kwietniu 2022 r. było 10% Polaków. Odsetek ten wzrósł do 14% w czerwcu 2023 r.

Od momentu wdrożenia ustawy dotyczącej pomocy uchodźcom z Ukrainy Polacy w większości byli przeciwni objęciu ich świadczeniami rodzinnymi i wychowawczymi, takimi jak np. 500 plus. Odsetek ten z 42% w kwietniu 2022 r. wzrósł do 60% w czerwcu 2023 r. Tendencji tej towarzyszy malejąca grupa osób, która uważa, że tego typu wsparcie jest zasadne. W kwietniu 2022 r. zwolenników dostępu Ukraińców do świadczeń rodzinnych było 28%, a w czerwcu 2023 r. tylko 18%.

Rośnie również grupa przeciwników dostępu uchodźców z Ukrainy do pomocy społecznej, w tym zasiłków. Na początku wojny osób mających tego typu preferencje było 37%, w czerwcu 2023 r. zaś 52%.

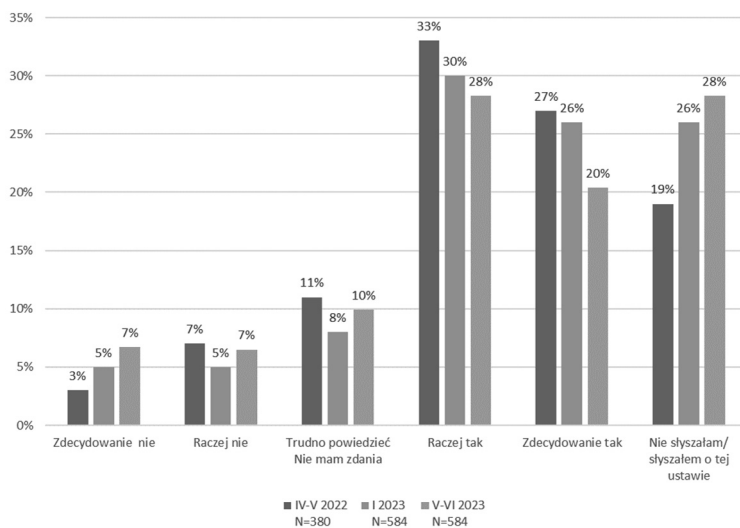
Radykanie zmieniło się również nastawienie Polaków do finansowania przez państwo kosztów zakwaterowania oraz wyżywienia uchodźców z Ukrainy. Odsetek zwolenników tego rodzaju pomocy w stosunku do początku wojny zmniejszył się aż o 27 pkt proc. Jednocześnie o 29 pkt proc. wzrosła grupa osób, która uważa, że nie należy obciążać budżetu państwa tego typu wydatkami. W przypadku tej zmiennej jednoznacznie widać, że to działanie pomocowe postrzegane jest jako doraźne o tymczasowym okresie funkcjonowania.

Polacy w czerwcu 2023 r. byli mocno spolaryzowani w kwestii dostępu uchodźców z Ukrainy do jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł. Za tego typu rozwiązaniem opowiada się 40% respondentów, a niewielu mniej – 35% – jest mu przeciwna. Analiza w czasie odpowiedzi dotyczących tej zmiennej jednoznacznie wskazuje, że – podobnie jak w przypadku poprzednich – maleje społeczna akceptacja na tego typu pomoc.

Osoby objęte badaniem nadal akceptują pomoc dla uchodźców z Ukrainy przebywających w Polsce w postaci przyjmowania ich dzieci do polskich szkół. Preferencje Polaków w tym zakresie nie uległy zmianie. Tego typu wsparcie akceptuje nieprzerwanie od początku wojny przeszło 80% respondentów.

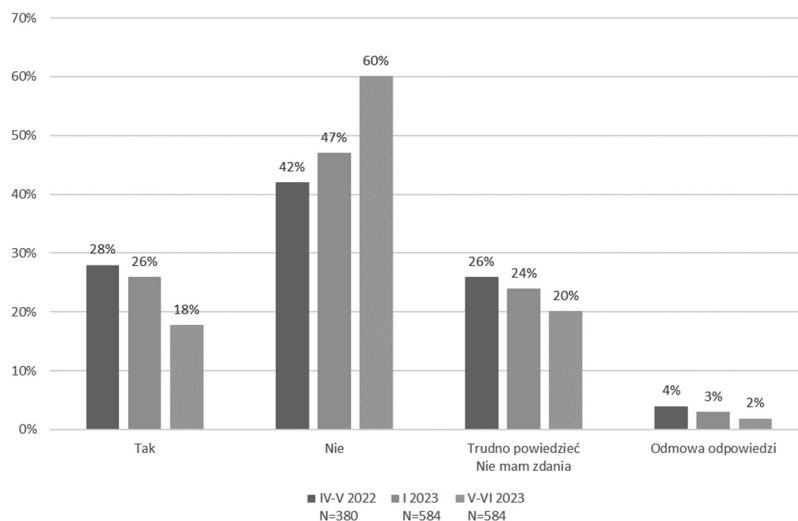
Ostatnim rozwiązaniem wprowadzonym na mocy ustawy, które zostało zweryfikowane w trakcie badania, jest umożliwienie dostępu uchodźcom z Ukrainy do bezpłatnej opieki zdrowotnej. W przypadku tego rodzaju pomocy większość Polaków opowiada się za (54%). Należy jednak zaznaczyć, że od początku wojny grupa ta zmniejszyła się o 5 pkt proc. Zjawisku temu towarzyszy również wzrost odsetka przeciwników dostępu Ukraińców do bezpłatnej opieki zdrowotnej o 9 pkt proc.

Pełne rozkłady odpowiedzi dotyczące zasadności przyjęcia ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym oraz akceptacji dla poszczególnych rozwiązań wdrożonych na jej podstawie prezentują poniższe wykresy.



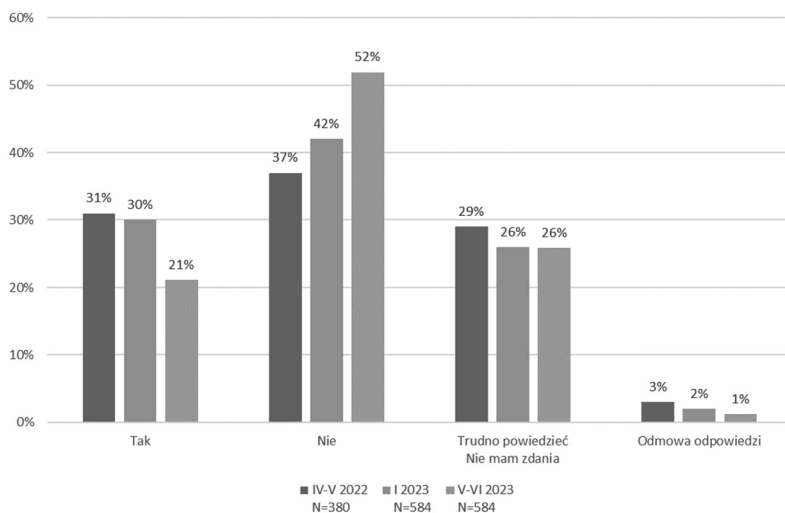
Wykres 12. Czy przyjęcie ustawy o pomocy dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi było zasadne?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



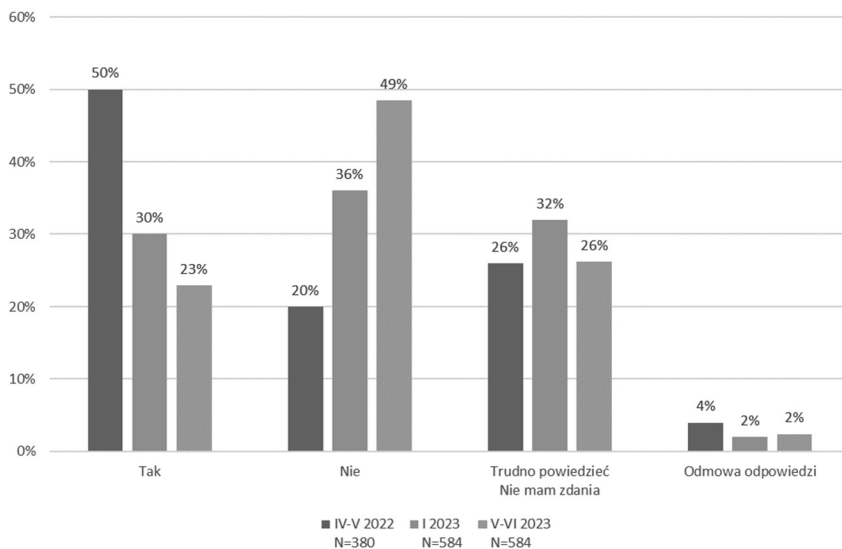
Wykres 13. Czy Pana(i) zdaniem uchodźcy z Ukrainy powinni mieć dostęp do świadczeń rodzinnych oraz wychowawczych, np. 500 plus, w takim samym zakresie jak Polacy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



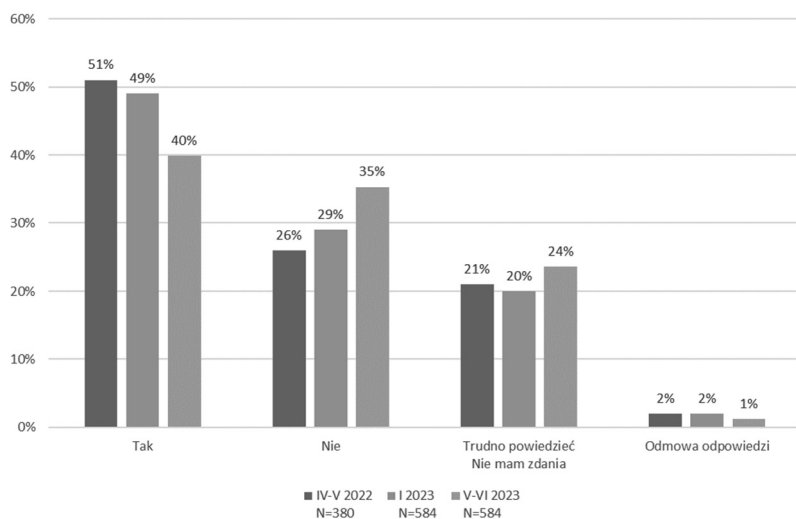
Wykres 14. Czy Pana(i) zdaniem uchodźcy z Ukrainy powinni mieć dostęp do pomocy społecznej, np. zasiłków, w takim samym zakresie jak Polacy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



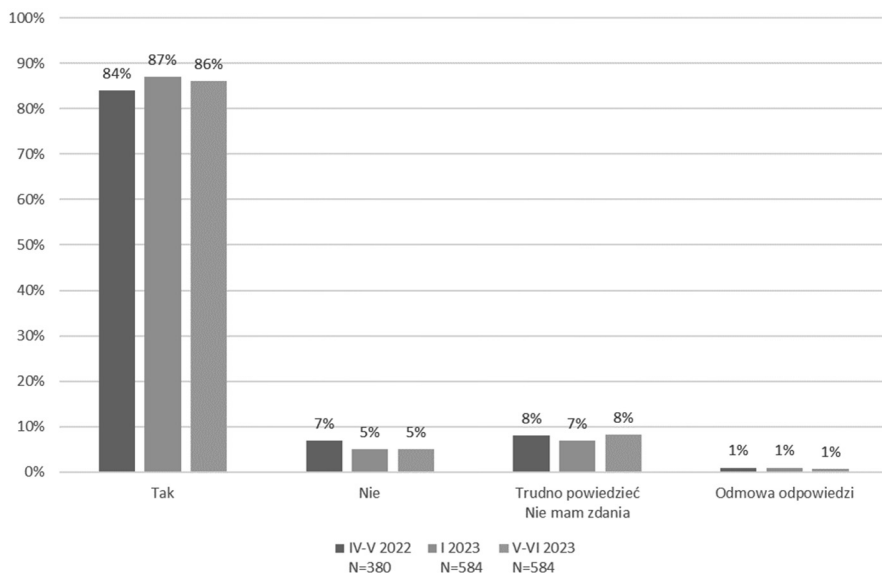
Wykres 15. Czy Pana(i) zdaniem polskie państwo powinno pokrywać koszty zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy w wysokości np. 40 złotych dziennie za osobę?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



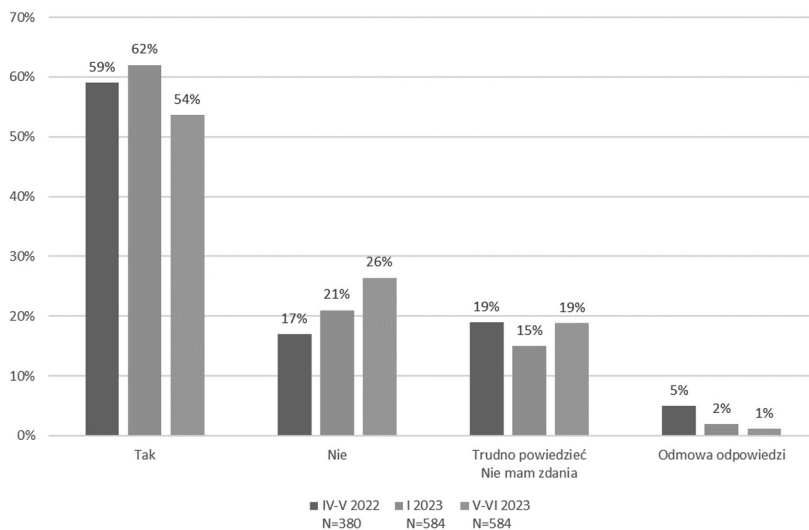
Wykres 16. Czy Pana(i) zdaniem uchodźcy z Ukrainy powinni mieć dostęp do dodatkowego, jednorazowego świadczenia w wysokości 300 złotych?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



Wykres 17. Czy dzieci uchodźców z Ukrainy powinny być przyjmowane do polskich szkół?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.



Wykres 18. Czy Pana(i) zdaniem uchodźcy z Ukrainy powinni mieć dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej w takim samym zakresie jak Polacy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań opinii publicznej, 2022–2023.

Podsumowanie

Analiza wyników badań opinii publicznej, które zostały przeprowadzone w latach 2022–2023 pod kierunkiem autora artykułu w ramach projektu „Społeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo”, wskazuje, że Polacy opowiadają się za koniecznością udzielania pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z tego państwa w trakcie wojny z Rosją (stan na czerwiec 2023 r.). Od samego początku działań wojennych przeszło dwie trzecie badanych (69%) udzieliło pomocy przebywającym w Polsce Ukraińcom, przekazując odzież, żywność, środki higieny, pieniądze oraz udostępniając własne mieszkanie lub dom. W początkowym okresie wojny co czwarty Polak udzielający pomocy (24%) udzielił jej osobiście lub był wolontariuszem.

Bardzo szeroki zakres i skala polskiej pomocy jest tym bardziej znamienna, że miesiąc przed rozpoczęciem tzw. wielkoskalowej inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, jak wynika z badań CBOS, nastawienie Polaków do obywateli tego państwa było tylko nieznacznie pozytywne, tzn. że na skali od -3 (maksymalna niechęć) do +3 (maksymalna sympatia) wynosiło zaledwie +0,39 (średnia ocen) (CBOS, 2022).

Deklaracje dotyczące pomocy dla walczącej Ukrainy oraz uchodźców z tego państwa znajdują również odzwierciedlenie w ich postrzeganiu

przez polskie społeczeństwo. W kwietniu 2022 r. w przypadku czterech piątych osób objętych badaniem (78%) zarejestrowano pozytywną wartość wskaźnika Social Perception of Migrants Index (SPMI) w odniesieniu do uchodźców z Ukrainy. Negatywna percepcja charakteryzowała tylko 8% respondentów (Staniszewski, 2023).

Należy jednak zaznaczyć, że w czerwcu 2023 r. po raz pierwszy od rozpoczęcia projektu badawczego odnotowano bardzo znaczący spadek wartości wskaźnika SPMI. Wprawdzie nadal większość Polaków (67%) pozytywnie ich postrzega, ale aż o 13 pkt proc. zmalał odsetek badanych, którzy postrzegają ich w wymiarze pozytywnym. Jednocześnie z 8% do 13% wzrosła grupa respondentów, którzy postrzegają Ukraińców w wymiarze negatywnym. Dane te potwierdzają również odpowiedzi na pytanie „Czy zmieniło się Pana(i) nastawienie do uchodźców z Ukrainy w ostatnim czasie?”. W porównaniu ze styczniem 2023 r. o 6 pkt proc. do poziomu 31% wzrósł odsetek badanych, którzy odpowiedzieli twierdząco na to pytanie. Zdecydowana większość dostrzegających zmianę uważa, że ich nastawienie do uchodźców z tego państwa pogorszyło się (z 68 do 85%). W badaniu czerwcowym zidentyfikowano również motywy zmiany nastawienia. Głównym czynnikiem wskazywanym przez Polaków jest „postawa roszczeniowa” Ukraińców (Staniszewski, 2023).

Zmiana postrzegania uchodźców z Ukrainy przez polskie społeczeństwo mierzona za pomocą wskaźnika SPMI znajduje również swoje odzwierciedlenie w przypadku deklaracji dotyczących pomocy. W stosunku do początkowego okresu wojny bardzo znacząco zmieniły się preferencje badanych w kwestii dodatkowego wsparcia dla Ukrainy przez polskie państwo poza dotychczas podejmowanymi działaniami. W czerwcu 2023 r. po raz pierwszy odnotowano sytuację, kiedy większość Polaków (55%) jest przeciwna dodatkowej pomocy. Kwestią otwartą pozostaje pytanie, czy taka dodatkowa pomoc jest w ogóle możliwa, mając na względzie zakres i wielkość pomocy dotychczas udzielonej.

Zmienia się również akceptacja różnych form udzielanej pomocy. Maleje wsparcie dla dotychczas najbardziej preferowanych form, takich jak pomoc humanitarna, materialna oraz finansowa. Względnie stabilne są deklaracje dotyczące pomocy militarnej. Nieznacznie rosną preferencje dotyczące polskiego wsparcia dyplomatycznego dla Ukrainy. Czy wartość tego wskaźnika oznacza, że Polacy oczekują zakończenia działań wojennych w Ukrainie na drodze dyplomatycznej? Analiza wyników badania nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi w tej kwestii.

Analiza wyników badań przeprowadzonych w latach 2022–2023 wskazuje również, że systematycznie maleje akceptacja ustawy o pomocy dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z działania-

mi wojennymi. Wprawdzie nadal najbardziej liczna jest grupa Polaków (48%), która akceptuje zasadność wdrożenia tej ustawy, ale w stosunku do kwietnia 2022 r. zmniejszyła się o 12 pkt proc.

W odniesieniu do początku wojny znacząco zmieniają się preferencje Polaków dotyczące rozwiązań pomocowych dla uchodźców z Ukrainy przyjętych na mocy ustawy. Rośnie grupa badanych, którzy są przeciwni objęciu uchodźców świadczeniami rodzinnymi i wychowawczymi, takimi jak np. 500 plus. Odsetek ten z 42% w kwietniu 2022 r. wzrósł do 60% w czerwcu 2023 r. Rośnie również odsetek przeciwników dostępu Ukraińców do pomocy społecznej, w tym zasiłków. Na początku wojny osób mających tego typu preferencje było 37%, a w czerwcu 2023 r. 52%. Bardzo znacząco zmieniło się również nastawienie Polaków do finansowania przez polskie państwo kosztów zakwaterowania oraz wyżywienia uchodźców z Ukrainy. Grupa zwolenników tego rodzaju pomocy w stosunku do początku wojny zmniejszyła się aż o 27 pkt proc. Jednocześnie o 29 pkt proc. wzrosła grupa badanych, którzy uważają, że nie należy obciążać budżetu państwa tego typu wydatkami.

Na podstawie analizy danych można wyprowadzić hipotezę, że ww. działania pomocowe postrzegane są jako doraźne, o tymczasowym okresie funkcjonowania, którymi uchodźcy z Ukrainy nie powinni być objęci na stałe. Jest to szczególnie widoczne w przypadku świadczeń rodzinnych oraz wychowawczych, w tym 500 plus, oraz pomocy społecznej w postaci zasiłków, gdzie od samego początku badania dominowała grupa osób, która była przeciwna objęciu uchodźców z Ukrainy tego typu formami pomocy.

Należy również podkreślić, że Polacy nadal akceptują pomoc dla uchodźców z Ukrainy przebywających w Polsce w postaci przyjmowania ich dzieci do polskich szkół. Preferencje osób objętych badaniem w tym zakresie nie uległy zmianie. Tego typu wsparcie akceptuje nieprzerwanie od początku wojny przeszło 80% badanych.

Jak przedstawiono w niniejszym artykule, społeczna percepcja pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z tego państwa jest skorelowana ze społecznym postrzeganiem ukraińskich uchodźców przebywających w Polsce. Wraz ze zmianą nastawienia Polaków do Ukraińców zmianę będą ulegały preferencje dotyczące zakresu i form pomocy. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, jakie wartości w trakcie kolejnych miesięcy wojny, a następnie w momencie jej zakończenia będzie miał wskaźnik Social Perception of Migrants Index (SPMI). Znaczące repozycjonowanie wartości SPMI polegające na dominujących kategoriach negatywnych w opinii autora może doprowadzić do delegitymizacji pomocy Polski i Polaków dla Ukrainy oraz uchodźców z tego państwa. Konieczne jest zatem prowadzenie dalszych holistycznych badań dotyczących tej problematyki.

Dr Robert Miron Staniszewski

Adiunkt, politolog, doktor nauk humanistycznych związany z Instytutem Nauk Politycznych, a następnie Katedrą Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Założyciel oraz zarządzający międzyuczelnianym Labem badawczym, który realizuje projekt „Społeczna percepcja zjawisk i procesów w okresie transformacji systemowej w Polsce”. W ramach tego projektu przeprowadził pionierski cykl badań dotyczących „Społecznej percepcji uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo”. Pomysłodawca, autor metodologii oraz kierownik projektu badawczego „Diagnoza życia, postaw, planów i aspiracji społeczeństwa polskiego”, którego efektem jest monografia „Pomiędzy pandemią COVID-19 a wojną w Ukrainie. Diagnoza stanu polskiego społeczeństwa”, oraz członek zespołów badawczych zajmujących się m.in.: socjologicznymi i psychologicznymi uwarunkowaniami zmian świadomości społecznej Polaków w okresie transformacji systemowej, legitymizacją transformacji systemu politycznego oraz gospodarczego w Polsce, przekształceniami własnościowymi w tym prywatyzacją, metodologią badań społecznych oraz opinią publiczną. Autor licznych artykułów naukowych, analiz, ekspertyz oraz referatów opracowanych na zlecenie instytucji sektora publicznego oraz komercyjnego.

Abstrakt

Spoleczna percepcja pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z Ukrainy na podstawie wyników badań opinii publicznej

W artykule została podjęta próba odpowiedzi na pytania badawcze: 1) Jaka jest społeczna percepcja pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z Ukrainy w trakcie wojny z Rosją? 2) Czy społeczna percepcja pomocy ulega zmianie w czasie, a jeżeli tak, to w jakim kierunku? 3) Jak Polacy postrzegają działania podejmowane przez polskie państwo, w szczególności rozwiązania wdrożone na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa? Podstawą analizy są wyniki badań opinii publicznej „Społeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo”, które zostały zrealizowane w latach 2022–2023 przez LAB badawczy Uniwersytetu Warszawskiego oraz Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, którego pracami kieruje autor. Analiza społecznej percepcji pomocy Ukrainie oraz uchodźcom z tego państwa prowadzona jest holistycznie w korelacji m.in. ze społeczną percepcją ukraińskich uchodźców przebywających w Polsce. Autor na podstawie danych empirycznych wyprowadza hipotezę, że wraz ze zmianą nastawienia Polaków do uchodźców z Ukrainy zmianie ulegają i będą ulegały preferencje dotyczące zakresu i form pomocy. Tym samym znacząco repozycjonowanie wartości opracowanego przez autora

wskaźnika Social Perception of Migrants Index (SPMI) może doprowadzić do delegitymizacji pomocy Polski i Polaków dla Ukrainy oraz uchodźców z tego państwa.

Słowa kluczowe: Polska, Ukraina, wojna, uchodźcy, pomoc, ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy, SPMI, Social Perception of Migrants Index

Abstract

Public perception of aid to Ukraine and Ukrainian refugees based on results of opinion polls

The article attempts to answer the research questions: 1) What is the public perception of aid to Ukraine and refugees from Ukraine during the war with Russia? 2) Is social perception of aid changing over time, and if so, in what direction? 3) How do Poles perceive the actions taken by the Polish state, in particular the solutions implemented under the Act on Assistance to Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of that country? The analysis is based on the results of the public opinion survey “Social perception of refugees from Ukraine, migrants and actions taken by the Polish state”, which was carried out in 2022-2023 by the Research LAB of the University of Warsaw and the Academy of Economics and Humanities in Warsaw, whose work is headed by the author. The analysis of the social perception of assistance to Ukraine and refugees from that country is conducted holistically in correlation with, among other things, the social perception of Ukrainian refugees residing in Poland. On the basis of empirical data, the author derives the hypothesis that as Poles’ attitudes towards refugees from Ukraine change, their preferences regarding the scope and forms of assistance have changed and will continue to do so. Thus, a significant repositioning of the value of the Social Perception of Migrants Index (SPMI) developed by the author may lead to a delegitimisation of Polish aid and Poles to Ukraine and refugees from that country.

Keywords: Poland, Ukraine, war, refugees, aid, law on aid to Ukrainian citizens, SPMI, Social Perception of Migrants Index

Bibliografia/References

- Baszczak, Ł., Kiełczewska, A., Kukołowicz, P., Wincewicz, A., Zyzik, R. (2022) *Pomoc polskiego społeczeństwa dla uchodźców z Ukrainy*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/07/Pomoc-pol-spol-UKR-22.07.2022-D-1.pdf> (dostęp 1.09.2023).
- CBOS (2022) *Komunikat z badań nr 21/2022 Stosunek do innych narodów*. https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_021_22.PDF (dostęp 1.09.2023).

- Kiel Institute for The World Economy (2023) *The Ukraine Support Tracker*. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker> (dostęp 1.09.2023).
- Polska Agencja Prasowa (2023) *Minister Rzeczkowska: Polska wydała na pomoc Ukrainie ok. 50 mld złotych*. <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1561419%2Cminister-rzeczkowska-polska-wydala-na-pomoc-ukrainie-ok-50-mld-zlotych> (dostęp 1.09.2023).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej Portal danych (2023) *Szczegółowe statystyki dot. osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 21.08.2023 r.* <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/50587/table> (dostęp 1.09.2023).
- Staniszewski, R.M. (2022) „Administrare – być pomocnym. Społeczna percepcja wybranych rozwiązań zdefiniowanych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz innych działań dotyczących tej problematyki”, *Studia Iuridica*. Tom 92, s. 384–404. DOI: <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2022-92.22>.
- Staniszewski, R.M. (2023) *Spoleczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez polskie państwo – Raport porównawczy z badań opinii publicznej, które zostały przeprowadzone na próbach ogólnopolskich osób w wieku 16-65 lat oraz próbie regionalnej (obszar przygraniczny z Białorusią) w latach 2022 (styczeń) – 2023 (maj–czerwiec)*. https://www.researchgate.net/publication/371490708_Spoleczna_percepcja_uchodzcow_z_Ukrainy_migrantow_oraz_dzialan_podejmowanych_przez_polskie_panstwo_-_Raport_porownawczy_z_badan_opinii_publicznej_ktore_zostaly_przeprowadzone_na_probach_ogolnopolskich, DOI: 10.13140/RG.2.2.33293.31200 (dostęp 1.09.2023).
- Staniszewski, R.M. (2023) „Uchodźcy czy migranci? – społeczna percepcja pojęć na podstawie wyników badań opinii publicznej”, *Studia Politologiczne*. Vol. 68, s. 9–37. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.1.
- Straż Graniczna X Twitter (2023) https://twitter.com/Straz_Graniczna/status/1697489036523290690 (dostęp 1.09.2023).
- Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Ochrona międzynarodowa w 2022 r.* <https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2022-r--ponad-dwukrotny-wzrost-rozpatrzonych-wnioskow> (dostęp 1.09.2023).

CZĘŚĆ III

**Praktyki pomocowe i wyzwania
w zakresie integracji migrantów**

Violetta Gul-Rechlewicz

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: violetta.gul-rechlewicz@ujk.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-6471-2395

Spółeczeństwo polskie wobec kryzysu migracyjnego/uchodźczego 2015–2016 – ewolucja postaw i wpływ wydarzeń po 2016 r.

Wprowadzenie

Kryzys uchodźczy¹, którego początek datuje się na 2015 r., był znacznie większy i bardziej złożony w porównaniu do innych kryzysów migracyjnych, takich jak kryzys uchodźczy w Rwandzie w 1994 r., czy kryzys migracyjny związany z rozpadem Jugosławii w latach 90. XX w. Głównym czynnikiem, który wygenerował tę skomplikowaną sytuację, była niestabilność w regionach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, objawiająca się narastającymi konfliktami i wojnami domowymi, głównie w Libii, Afganistanie, Iraku oraz Somalii. Wpływ kryzysu migracyjnego (2015) był silniej odczuwalny niż w przypadku poprzednich podobnych zjawisk, m.in. ze względu na dużo większą liczbę uchodźców, którzy dotarli do Europy.

Zaistniała sytuacja obnażyła problemy związane z nieodpowiednią infrastrukturą (lub jej brakiem) w niektórych krajach przyjmujących (początkowo głównie we Włoszech i Grecji), niedostatecznymi środkami finansowymi oraz trudnościami w zarządzaniu kryzysem migracyjnym/

¹ Wśród badaczy nie ma pełnej zgodności co do kwestii, czy jest to kryzys migracyjny, uchodźczy, czy azylowy. Aby stwierdzić bowiem, jaki charakter ma analizowany kryzys, trzeba byłoby ostatecznie przesądzić, z napływem jakich kategorii osób boryka się Europa (Cesarz, 2016, s. 104), co nie jest łatwe przy niekompletnych danych dotyczących osób przekraczających granice UE. Wydaje się, że z perspektywy Unii Europejskiej należałoby raczej mówić o kryzysie uchodźczym i migracyjnym jednocześnie (zob. Pachocka, 2015, s. 532.), podkreślając jego mieszany charakter. Z uwagi na powyższe w niniejszym rozdziale zastosowano zamiennie terminologię: kryzys migracyjny – kryzys uchodźczy, wskazując tym samym na jego niedookreśloną i kompleksową naturę.

uchodźczym. Wszystkie te czynniki spowodowały napięcia i narastające podziały w obszarze państw Unii Europejskiej, objawiające się różnicami w podejściach do polityk imigracyjnych między poszczególnymi jej członkami (Chybowska, Trafiałek, 2021, s. 125–131). Pojawiły się zwłaszcza problemy z koordynacją działań związanych z kryzysem oraz współpracą między państwami przyjmującymi. Trudności w opracowaniu wspólnej polityki względem migrantów (zwłaszcza uchodźców) przyczyniły się do chaosu i niestabilności w obszarze zarządzania migracjami. Efektywne reagowanie na kryzys utrudniały sprzeczne decyzje związane z przyjmowaniem migrantów/uchodźców ze strony państw Unii Europejskiej (Smith, 2020, s. 45–63). Dodatkowo narastający niepokój społeczny i korespondujący z nim wzrost ruchów antyimigracyjnych w wielu krajach europejskich spowodowały umacnianie się partii populistycznych, pomagając przy tym w budowaniu przychylnego im elektoratu (por. Szyszlak, 2023; Gul-Rechlewicz, 2023).

Kryzys migracyjny doprowadził do poważnej debaty na temat polityki wobec imigrantów/uchodźców, zarządzania granicami i solidarności w Unii Europejskiej (Morozowski, 2016). Wpłynął również na zmianę polityk imigracyjnych części państw członkowskich i doprowadził do rozpoczęcia trudnych negocjacji na skalę globalną w odniesieniu do długoterminowych rozwiązań dla uchodźców i migrantów przybywających do Europy. Pojawienie się dużych grup przybyszy zachwiało kondycją europejskich systemów politycznych, ekonomicznych oraz społecznych. Otwarcie granic dla nowych populacji, reprezentujących różne kultury, języki i religie, stworzyło jednocześnie wyzwania integracyjne oraz doprowadziło do sporów na temat tożsamości narodowej, wielokulturowości i granic tolerancji w wielu krajach przyjmujących.

Kryzys uchodźczy 2015 r. miał również znaczący wpływ na społeczeństwo polskie, wywołując dyskusje i komentarze, nierzadko o kontrowersyjnym charakterze. Wielu Polaków wyrażało obawy związane z bezpieczeństwem kraju, możliwym negatywnym wpływem uchodźców na gospodarkę i system opieki społecznej. Obawy te częściowo wynikały z postrzegania uchodźców jako potencjalnych terrorystów (głównie osoby pochodzące z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej) lub były interpretowane jako zagrożenie dla polskiego stylu życia i tradycji. W tym samym czasie niektóre kraje europejskie, takie jak Niemcy i Szwecja, przyjęły stosunkowo dużą liczbę uchodźców, podczas gdy Polska (również Węgry) wprowadziła odmienną strategię, charakteryzującą się stanowczym „nie” dla polityki „otwartych drzwi” wobec migrantów/uchodźców (Czyż, 2017, s. 143–161; Wprost, 2023).

W czasie kryzysu uchodźczego w Polsce pojawiły się nieprzychylnie migrantom emocje, uzewnętrzniła się niechęć w stosunku do uchodźców.

Postawy i działania części Polaków były niechętne lub agresywne. Ujawniły się przejawy ksenofobii, rasizmu i nietolerancji. Warto podkreślić, że postawy Polaków wobec kryzysu uchodźczego nie były jednoznacznie negatywne. Wiele osób wyrażało solidarność i chęć pomocy uchodźcom, postrzegając ich jako ofiary konfliktów i prześladowań (UNHCR, 2022a). Organizacje pozarządowe, grupy wolontariackie i społeczności lokalne angażowały się w pomoc i wsparcie dla przybyszy, udzielając poszkodowanym schronienia oraz pomocy medycznej, zaopatrując w żywność i odzież (UNHCR, 2022a).

Bez wątpienia kryzys migracyjny 2015 r. wywołał podziały w opinii publicznej w Polsce i znacząco wpłynął na rozwinięcie debaty społeczno-politycznej dotyczącej uchodźców. Wydarzenia związane z napływem obcych kulturowo osób do Europy miały również istotny wpływ na politykę rządu polskiego, który wyraźnie opowiedział się przeciwko przyjmowaniu większej liczby migrantów, promując ostrzejszą w porównaniu do pozostałych państw UE politykę imigracyjną (Gul-Rechlewicz, Rajca, 2021, s. 37–41).

Podejście Polaków do kryzysu uchodźczego w kontekście badawczym stanowi zadanie niełatwe, bowiem stanowiska w tej sprawie mogą się różnić w zależności od badanej grupy społecznej, populacji oraz kontekstu politycznego. Badania w tym obszarze przynoszą wyniki zróżnicowane ze względu na zastosowaną metodologię, reprezentatywność próby i wiele innych czynników, takich jak kulturowa percepcja, przekaz medialny oraz osobiste doświadczenia respondentów. Dlatego warto wziąć pod uwagę pewien margines błędu przy końcowej ocenie postaw społeczeństwa polskiego wobec kryzysu migracyjnego.

W publikacji postawiono tezę, że negatywna postawa części Polaków wobec kryzysu uchodźczego może wynikać z różnorodnych czynników, takich jak: niska świadomość i wiedza na temat sytuacji imigrantów i uchodźców, brak bezpośredniego kontaktu z nimi, wpływ mediów i dyskursu politycznego, stereotypy i uprzedzenia wobec osób o innej kulturze i religii, poczucie zagrożenia tożsamości narodowej i bezpieczeństwa oraz niska solidarność europejska połączona z niskim poziomem zaufania do instytucji unijnych. Celem analizy przedstawionych powyżej kwestii było zidentyfikowanie i zbadanie czynników wpływających na kształtowanie się postaw Polaków wobec imigrantów i uchodźców w czasie kryzysu migracyjnego (2015). Posłużył temu przegląd literatury związanej z analizowanym problemem, obejmującej dane zastane, takie jak wyniki sondaży opinii publicznej (przeprowadzonych przez różne instytucje badawcze), publikacje naukowe, raporty oraz materiały netograficzne.

Znaczenie postaw społecznych w kontekście kryzysu migracyjnego/uchodźczego w ujęciu teoretycznym

Kryzys migracyjny stanowi jedno z głównych wyzwań dla współczesnych społeczeństw. W miarę narastania konfliktów zbrojnych, prześladowań politycznych, nierówności ekonomicznych i zmian klimatycznych obserwowany jest ciągły wzrost liczby osób migrujących na całym świecie. Według przewidywań tendencja ta będzie się utrzymywać, a nawet nasilać w przyszłości (Piekutowski, 2019, s. 91). Kryzys migracyjny/uchodźczy, który jest zjawiskiem złożonym, wpływa zarówno na kraje rozwinięte, jak i rozwijające się; na społeczeństwa przyjmujące, jak i na osoby zainteresowane osiedleniem się z dala od swojej ojczyzny. W tej sytuacji postawy społeczne wobec przybyszów mają kluczowe znaczenie nie tylko dla skutecznego zarządzania sytuacją kryzysową, ale także dla procesu integracji imigrantów w społeczeństwach przyjmujących. Postawa społeczeństwa przyjmującego wobec migrantów odgrywa istotną rolę w formułowaniu polityki (i) migracyjnej, szczególnie w kontekście integracji i/lub asymilacji przybyszów w nowym, odmiennym kulturowo środowisku. Warto podkreślić, że proces integracji powinien opierać się na wzajemnym kulturowym poznaniu i akceptacji.

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że postawy społeczne wobec uchodźców są zróżnicowane i podlegają wpływowi wielu różnorodnych czynników. Czynniki te mogą obejmować kontekst społeczno-ekonomiczny, polityczny, kulturowy oraz odnosić się do osobistych doświadczeń i przekonań odbiorców. Wydaje się, że społeczeństwa o otwartych postawach społecznych, opartych na empatii, tolerancji i solidarności, często wykazują większą gotowość do przyjmowania uchodźców i wspierania ich integracji w porównaniu do społeczeństw, których postawy opierają się na lęku, nieufności i uprzedzeniach. Społeczeństwa nieufne i zamknięte przyczyniają się bowiem do powstawania barier integracyjnych i prowadzą do marginalizacji przybyłych (por. Eliaz, Czapiński, 2008; Fukuyama, 1997; Maj, 2018; Putnam, 1995; Sztompka, 2007).

W obszarze nauk społecznych można odnaleźć różnorodne podejścia i koncepcje dotyczące postaw społecznych w kontekście kryzysów migracyjnych. Przykłady tych podejść obejmują teorie takie, jak: konfliktu społecznego, identyfikacji społecznej, kontaktu społecznego, społecznej reprezentacji oraz teorii intergrupowej. Zrozumienie tych teoretycznych perspektyw jest o tyle istotne, że może służyć opracowaniu skutecznych strategii zarządzania kryzysami migracyjnymi i promowaniu pozytywnych postaw społecznych wobec migrantów/uchodźców. Poniżej przedstawiono w zarysie główne koncepcje odnoszące się do postaw społecznych wobec zjawiska migracji i migrantów.

Teoria konfliktu społecznego w ujęciu kryzysu migracyjnego (przedstawiona m.in. Karla Marxa i Maxa Webera) opisuje postawy społeczne jako wynik konfliktu między grupami społecznymi o zasoby, status społeczny i przestrzeń społeczną. W przypadku kryzysu migracyjnego grupy społeczne mogą mieć różne perspektywy oceny zjawiska oraz własne interesy, co może prowadzić do powstania konfliktów i napięć. Obserwuje się zarówno postawy negatywne, jak i pozytywne. Do postaw negatywnych można zaliczyć: a) konkurencję o zasoby, tj. dostęp do miejsc pracy, mieszkań, usług zdrowotnych czy edukacji. Imigranci mogą być postrzegani w kategoriach potencjalnych konkurentów w tych obszarach i tym samym wzbudzać emocje negatywne w społeczeństwie przyjmującym; b) lęk przed zmianami społecznymi podyktowanymi związkami z obcą kulturą, językiem i religią. Grupy społeczne mogą obawiać się zmian w swoim otoczeniu społecznym, kulturowym i w obrębie wartości; c) zagrożenie dla tożsamości i kultury mające swoje podstawy w obawie o utratę własnej tożsamości kulturowej. Grupy społeczne mogą być zaniepokojone wpływem obcej kultury na ich własną. Taka sytuacja może prowadzić do postaw defensywnych i negatywnych wobec migrantów.

Z teorii konfliktu społecznego mogą wynikać również pozytywne postawy wobec migrantów/uchodźców. Związane one są z: a) solidarnością i empatią, gdzie część społeczeństwa może reagować na kryzys migracyjny przez wykazanie postaw solidarności i empatii wobec uchodźców. Rozumiejąc, że uchodźcy są w trudnej sytuacji i potrzebują wsparcia, angażują się w działania pomocowe i wspierają integrację; b) aktywizmem społecznym związanym z ruchami społecznymi, działaniem organizacji obywatelskich chroniących prawa migrantów/uchodźców i promujących ich obecność w postaci kampanii edukacyjnych, wolontariatu i wszelkiego rodzaju inicjatyw na rzecz przybyłych; c) współpracą międzygrupową polegającą na budowaniu pozytywnych relacji, promującą tolerancję i wzajemne akceptowanie różnic wynikających z tradycji, religii, przyjętych wartości (por. Mucha, 1987).

Zgodnie z kolejną koncepcją teorią identyfikacji społecznej (autorstwa Henriego Tajfela i Johna Turnera) jednostki zyskują swoją tożsamość przez identyfikację z określoną grupą społeczną. Kiedy osoby utożsamiają się mocno z grupą społeczną, która przyjmuje migrantów, są bardziej skłonne do wykazywania pozytywnych postaw i wspierania procesów integracyjnych. Osoby, które czują przynależność do takiej grupy, mogą również odczuwać większą empatię i solidarność z migrantami oraz być bardziej otwarte na współpracę w procesach integracyjnych. Z drugiej strony, jeśli jednostki identyfikują się silnie z grupą, która negatywnie podchodzi do migracji lub przejawia opór wobec przyjmowania migrantów, mogą

wykazywać negatywne postawy i podejście wobec migrantów. Konflikty identyfikacyjne między różnymi grupami społecznymi mogą prowadzić do podziałów i napięć w społeczeństwie w kontekście kryzysów migracyjnych. Teoria identyfikacji społecznej pomaga zrozumieć, w jaki sposób grupowa tożsamość wpływa na postawy społeczne wobec migrantów, i jakie mechanizmy psychologiczne odgrywają rolę w procesach akceptacji lub odrzucania migrantów przez społeczeństwo przyjmujące (por. Tajfel, Turner, 1986, s. 7–24; Marszał-Wiśniewska, 2020, s. 427–448; Kossowska, Jaśko, 2019, s. 93–109; Grodecki, 2021, s. 33–58).

Następna z wymienionych koncepcji – teoria kontaktu społecznego, oparta na badaniach Gordona Allporta – sugeruje, że bezpośredni kontakt między grupami społecznymi może zmniejszać uprzedzenia i tworzyć bardziej pozytywne postawy. Według tej teorii pozytywne doświadczenia i interakcje między różnymi grupami mogą przyczynić się do wzajemnej akceptacji, zrozumienia i redukcji konfliktów. W kontekście kryzysu migracyjnego, jeśli społeczeństwo przyjmujące ma okazję nawiązać pozytywny i bezpośredni kontakt z uchodźcami, teoria kontaktu społecznego wskazuje, że może to zaowocować większą wzajemną akceptacją i zrozumieniem, co przyczynia się do budowania bardziej pozytywnych postaw wobec migracji i uchodźców. To z kolei może sprzyjać integracji oraz współistnieniu różnych grup społecznych w harmonii.

Teoria społecznej reprezentacji, rozwinięta m.in. przez naukowców, takich jak Serge Moscovici, Denise Jodelet i Gerard Duveen, a także na gruncie polskim przez Janusza Reykowskiego oraz Bogusławę Dobek-Ostrowską (Moscovici, 1984, s. 3–69; Reykowski, 1989, s. 52–78; Dobek-Ostrowska, 2018, s. 95–116), koncentruje się na roli mediów i narracji społecznych w kształtowaniu postaw społecznych. Według tej teorii istotną rolę odgrywają media w kreowaniu wizerunku uchodźców oraz wpływu na opinię publiczną. Przez selektywne przedstawianie informacji, wybór tonu, używanej retoryki i obrazów media mogą skonstruować określony obraz i narrację dotyczącą migrantów i uchodźców. Pozytywne lub negatywne przedstawienie migrantów może istotnie wpływać na postawy społeczne wobec nich oraz na kształtowanie polityk imigracyjnych. Pozytywne przedstawienie migrantów w mediach, które podkreśla ich pozytywne wkład i wartości, może skłaniać do wypracowania postaw otwartych, akceptujących i wspierających integrację. Takie przedstawienie może budować empatię, zrozumienie i solidarność z migrantami, prowadząc do większej akceptacji i współpracy w procesach integracyjnych. Z drugiej strony negatywne ukazanie migrantów, oparte na stereotypach, obawach lub uprzedzeniach, może prowadzić do wytworzenia negatywnych postaw społecznych. Tworzenie negatywnego wizerunku migrantów może budzić

obawy dotyczące bezpieczeństwa, obciążenia systemu społeczno-ekonomicznego oraz utraty własnej tożsamości czy kultury. Tego rodzaju narracje mogą wpływać na powstawanie polityk imigracyjnych opierających się na zaostrzeniu kontroli granic i ograniczaniu dostępu dla migrantów. Teoria społecznej reprezentacji podkreśla zatem znaczenie mediów jako kształtującego czynnika postaw społecznych wobec kryzysów migracyjnych. Zrozumienie roli mediów jest istotne dla analizy wpływu narracji społecznych na opinie i postawy społeczne oraz dla rozwijania efektywnych strategii komunikacyjnych.

Ostatnia z wymienionych teorii, czyli teoria intergrupowa, opracowana przez Henri'ego Tajfela (Tajfel, Turner, 1986, s. 7–24), koncentruje się na badaniu procesów psychologicznych, które wpływają na postawy społeczne w obliczu kryzysów migracyjnych. Teoria ta skupia się na analizie interakcji między różnymi grupami społecznymi i ich wpływie na kształtowanie się uprzedzeń, stereotypów i zjawiska dyskryminacji, które w konsekwencji mogą prowadzić do negatywnych postaw. Mechanizmy, takie jak stereotypizacja, polegająca na nadawaniu cech lub zachowań grupom ludzi na podstawie pewnych cech charakterystycznych dla danej grupy (bez uwzględnienia indywidualnych różnic), w przypadku kryzysów migracyjnych mogą prowadzić do tworzenia negatywnych i uproszczonych obrazów migrantów, co znacznie może utrudnić budowanie pozytywnych postaw wobec nich. Z kolei uprzedzenia, będące negatywnymi ocenami i emocjonalnymi reakcjami wobec członków innych grup społecznych, mogą przez kryzys migracyjny ulec nasileniu lub wywołać nowe. Związane są bowiem z obawami dotyczącymi ekonomicznych, kulturowych oraz społecznych konsekwencji przyjęcia uchodźców. Wspomniane uprzednio zjawisko dyskryminacji, czyli bezpośrednie działania wynikające z uprzedzeń i stereotypów wobec konkretnej grupy społecznej (Stefaniak, 2020, s. 396–414), może przejawiać się w różnych dziedzinach życia, takich jak edukacja, zatrudnienie czy dostęp do usług medycznych. Stwarza zatem pole do marginalizacji migrantów/uchodźców. Badania w ramach teorii intergrupowej pozwalają zrozumieć, jak procesy psychologiczne wpływają na postawy społeczne wobec migracji i uchodźców, co ma kluczowe znaczenie dla rozwoju skutecznych strategii przeciwdziałania uprzedzeniom i tworzenia bardziej akceptującego i wspierającego środowiska dla migrantów (Jasińska-Koronkiewicz, Stasiuk, 2022, s. 502–518; Niesiołowska, 2023, s. 123–138; Zawadzka, 2021, s. 145–164).

Ostatnie lata w Europie były naznaczone kryzysem migracyjnym, który wywołał podziały, napięcia i różnice w sposobie postrzegania migrantów/uchodźców oraz kształtowania polityki imigracyjnej, także w Polsce. W kontekście tej sytuacji przedstawione teorie mogą w znacznej mierze

przyczynić się do zrozumienia postaw Polaków wobec kryzysu migracyjnego i przyjmowania uchodźców oraz spojrzeć na kwestię migracji i uchodźców w szerszym kontekście psychologicznym, socjologicznym i społecznym. Pomogą zrozumieć, dlaczego niektórzy Polacy wykazują pozytywne postawy i wspierają integrację migrantów, podczas gdy inni mogą manifestować negatywne postawy wynikające z obaw o własną tożsamość i zasoby.

Polska perspektywa kryzysu migracyjnego w kontekście społeczno-politycznym i gospodarczym

Kryzys migracyjny spowodował znaczące zmiany w polityce migracyjnej wielu państw i wywołał szeroką debatę społeczną. Polska, jako jeden z krajów europejskich, stanęła przed wyzwaniem zarówno społecznym, politycznym, jak i kulturowym związanym z potencjalnym napływem dużej liczby migrantów na jej terytorium. W kontekście społeczno-politycznym istotne jest odniesienie się do kształtującej się w Polsce polityki imigracyjnej. Ta bowiem odgrywa kluczową rolę w formowaniu postaw części Polek i Polaków. Warto jeszcze raz podkreślić, że Polska ma bardziej restrykcyjne podejście do migracji w porównaniu do niektórych krajów europejskich. Decyzje podejmowane przez polski rząd mogą mieć zatem istotny wpływ na kształtowanie postaw społeczeństwa polskiego wobec migrantów. Przyczyniają się również do polaryzacji opinii publicznej, partie opozycyjne prezentują bowiem odmienne stanowiska wobec przyjmowania imigrantów/uchodźców niż partia rządząca (Andrejuk, 2020, s. 239–257). Prawo i Sprawiedliwość (PiS) akcentuje konieczność zachowania suwerenności narodowej i podkreśla, że Polska powinna mieć pełne prawo do decydowania o swojej własnej polityce imigracyjnej. Partia sygnalizuje również brak akceptacji dla narzucanych przez Unię Europejską rozwiązań, takich jak na przykład system kwot relokacji uchodźców. Retoryka ta ma poparcie wśród zwolenników Prawa i Sprawiedliwości, którzy widzą w takim podejściu wyraz niezależności i obrony interesów narodowych przez partię rządzącą (Kowalska, 2023, s. 245–260). Polska polityka imigracyjna, zgodnie ze strategią partii rządzącej, skoncentrowana jest obecnie na zapewnieniu bezpieczeństwa kraju i zapobieżeniu potencjalnej niekontrolowanej migracji. Z tego powodu formułowany jest postulat związany ze wzmocnieniem kontroli granicznych przy jednoczesnej współpracy z organami odpowiedzialnymi za ochronę granic Unii Europejskiej (Kowalski, 2021, s. 321–335).

Polityka prowadzona przez PiS spotyka się z ostrą krytyką ze strony partii opozycyjnych oraz organizacji pozarządowych (Pietras, 2023,

s. 211–230; Górecki, 2022, s. 112–130; Jaworska, 2022, s. 85–104). Zarzucają one rządowi brak solidarności wobec uchodźców i imigrantów, a także za małe zaangażowanie w międzynarodowe wysiłki na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego. Część społeczeństwa, nierzadko będąca zwolennikami opozycji, również wyraża sprzeciw wobec polityki rządu, podkreślając potrzebę humanitarnego podejścia i wsparcia dla potrzebujących.

Polska perspektywa w ujęciu kryzysu migracyjnego jest również kształtowana przez wydarzenia mające miejsce na arenie międzynarodowej. Rosnąca liczba uchodźców w Europie, szczególnie od 2015 r., wpłynęła na opinię publiczną i politykę kraju. Ataki terrorystyczne dokonane przez osoby pochodzenia imigranckiego (przeważnie o korzeniach muzułmańskich) w innych państwach europejskich nasiliły obawy o bezpieczeństwo i spowodowały większy sceptycyzm wobec migracji (Smith, 2020, s. 45–63; Europol, 2021). Wydarzenia związane z problemami holenderskiego rządu, który podał się do dymisji (lipiec 2023) na skutek braku porozumienia w ramach koalicji odnośnie do polityki imigracyjnej (zwłaszcza polityki wobec uchodźców), stanowią jeden z wielu przykładów toczącej się debaty, w której nie brakuje kontrowersji i problemów, w których głównymi aktorami są imigranci i uchodźcy. Jednocześnie partie o antyimigracyjnym stanowisku zyskują poparcie wśród znaczącej grupy elektoratu (Therova, 2022). Sytuacja taka może potęgować nastroje antyimigracyjne prowadzące do generowania konfliktów kulturowych, te zaś prowadzić mogą do prób przeprowadzenia zmiany społecznej lub przeciwstawienia się jej (Porta, Diani, 2009, s. 24). Elżbieta Szyszlak podkreśla, że „w przypadku ruchów antyimigracyjnych w Polsce szczególnie istotna w tym kontekście wydaje się rola konfliktu kulturowego i znaczenie, jakie przypisuje się mu w konstruowanej narracji i formułowanych postulatach” (Szyszlak, 2023, s. 407). Również Marek Okólski i Dominika Wach uczulają na konieczność przemyślanej polityki integracyjnej wobec potencjalnych konfliktów społecznych (Okólski, Wach, 2020, s. 163). Te bowiem mają istotne znaczenie w zakresie postaw społecznych wobec migrantów. Mogą generować w społeczeństwie przyjmującym zarówno zachowania pro- jak i antyimigracyjne o bardzo dużym ładunku emocjonalnym.

Istnieją poważne wątpliwości, co do gotowości i odpowiedniego przygotowania polskich decydentów do skutecznego stawienia czoła wyzwaniom wynikającym z napływem imigrantów/uchodźców. Wydaje się, że postanowili oni raczej reagować na doraźne wyzwania związane z migracją, niż je przewidywać i zapobiegać lub łagodzić. Podobnie jak przedstawiciele europejskich partii rządzących polscy politycy nadal koncentrują się na bieżących przesłankach ekonomicznych oraz na migracji krótkoterminowej jako narzędziu do wypełniania luk i niedoborów na rynku pracy, co może prowa-

dzić do znacznego ograniczenia perspektyw rozwoju skutecznych strategii wspierających integrację migrantów w przyszłości (Nowak, Kulik-Nowak, 2018, s. 151–160). Brak odpowiednich planów w dłuższej perspektywie może generować społeczne napięcia, prowadzić do wykluczenia imigrantów w obszarach związanych z rynkiem pracy, infrastrukturą mieszkaniową, edukacją oraz opieką zdrowotną (World Economic Forum, 2022).

W kontekście gospodarczym Polska w momencie rozpoczęcia się kryzysu migracyjnego utrzymywała się na względnie stabilnym poziomie gospodarczym. Mimo to nierówności ekonomiczne i społeczne między różnymi regionami kraju są od dawna widoczne). Może to wpływać na postawy niezadowolenia mieszkańców na politykę przyjmowania imigrantów/uchodźców. Obawy, że migracja może dodatkowo obciążyć systemy ekonomiczny i społeczny w Polsce, może hipotetycznie stanowić problem dla społeczeństwa polskiego, jednak badacze przedstawiają te kwestie odmiennie (Paliś, 2018, s. 23–33). Dotyczy to przede wszystkim rynku pracy, na którym może dochodzić do kontrowersji w obszarze wynagrodzeń i warunków pracy oraz konsumpcji i popytu wewnętrznego na skutek wzrostu liczby ludności. Generuje to wyzwania w zakresie infrastruktury, opieki zdrowotnej i szkolnictwa, a także może wpływać na rynek nieruchomości w Polsce. Rosnący napływ migrantów/uchodźców może bowiem prowadzić do większego popytu na mieszkania, zwłaszcza w dużych miastach. To z kolei może wpływać na wzrost cen nieruchomości oraz niezadowolenia Polaków. Jednocześnie warto pamiętać, że niektórzy imigranci mogą być zainteresowani zakupem mieszkań w Polsce, wspomagając rozwój rynku nieruchomości i inwestycji w tym sektorze. Polska gospodarka może również czerpać korzyści z migracji w zakresie przedsiębiorczości i innowacji. Wielu migrantów wnosi ze sobą nowe umiejętności, wiedzę i doświadczenie biznesowe. Migranci mogą zakładać własne firmy, przyczyniając się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego (Paliś, 2018, s. 25).

Ponadto napływ migrantów/uchodźców może wiązać się z kosztami społecznymi i gospodarczymi. Integracja przybyszy może wymagać znacznych inwestycji w edukację, szkolenia zawodowe, naukę języka oraz usługi społeczne. Bez odpowiednich środków wsparcia integracja może być trudniejsza, a migranci mogą znaleźć się w trudnej sytuacji, m.in. na rynku pracy. Ponadto zagrożona może być stabilność rynków finansowych i makroekonomiczna sytuacja kraju. Niekontrolowany napływ imigrantów może bowiem powodować napięcia na rynku pracy i zmniejszenie konkurencyjności sektorów, wpływając tym samym na stabilność polskiej gospodarki (Kacperska i in., 2019, s. 132).

W Polsce kultura odgrywa istotną rolę w kształtowaniu sposobu postrzegania cudzoziemców, a razem z tożsamością narodową stanowi klu-

czowy czynnik wpływający na tę kwestię. Język, religia, tradycje i wartości mają znaczący wpływ na sposób, w jaki Polacy odbierają i akceptują możliwość napływu migrantów do kraju. Te kulturowe aspekty kształtują postawy wobec osób z innych kultur i odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu opinii na ich temat w społeczeństwie. Doświadczenia migracyjne Polski w kontekście retrospekcji historycznej czynią Polaków z jednej strony pełnymi zrozumienia dla migracji, z drugiej zaś generują obawy w stosunku do tych, którzy nie są Polakami. Ewentualny wzrost różnorodności kulturowej w kraju jest z pewnością dużym wyzwaniem dla społeczeństwa polskiego, które musiałoby na nowo zdefiniować swoją tożsamość narodową. Wydaje się, że ma to już miejsce z uwagi na postępującą globalizację i ruchy migracyjne na świecie. Społeczeństwo polskie staje zatem przed fundamentalnym pytaniem odnośnie do „nowej” tożsamości narodowej, wspólnej kultury i wartości dzielonych z przedstawicielami obcych kultur.

Specyfika postaw Polek i Polaków wobec przyjmowania imigrantów/uchodźców

Specyfika postaw społeczeństwa polskiego wobec migrantów/uchodźców jest złożonym procesem, który można prześledzić na osi czasu. W niniejszej części rozdziału zwrócono uwagę na zasygnalizowany uprzednio fakt, że postawy Polaków są zindywidualizowane i zależą od wielu czynników, takich jak doświadczenia osobiste, kontekst społeczny, narracja medialna i polityczna oraz wartości i przekonania jednostki.

Kryzys migracyjny jest jednym z kontekstów, który pozwala dokonać analizy postaw Polaków względem migrantów/uchodźców. Warto przy tym podkreślić, że zmiany w postrzeganiu zjawiska migracji i wszystkiego, co jej dotyczy, można odnieść do kilku okresów czasowych, obok wspomnianego kryzysu migracyjnego 2015 r. Należą do nich: okres II wojny światowej i wczesne lata powojenne, zmiany polityczne w Polsce w latach 90. XX w. oraz wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Szczególnie ostatni okres, kiedy Polska zobowiązała się działać zgodnie z zasadami i dyrektywami wspólnotowymi, wydaje się istotny w odniesieniu do niniejszej analizy postaw społecznych względem migrantów.

Wymaga zaznaczenia, że po włączeniu się Polski do struktur europejskich w kraju nie odnotowano znaczącego napływu uchodźców, co spowodowało, że temat ten był prawie nieobecny w polskim dyskursie publicznym. Przed kryzysem migracyjnym wyniki różnych analiz wskazywały, że Polacy na tle innych społeczeństw europejskich cechowali się umiarkowanym poparciem wobec obcokrajowców (por. CBOS, Eurobarometer,

2016; Wenzel, 2009). Analizy Europejskiego Sondażu Społecznego (lata 2002–2007) przedstawiały względnie korzystne nastawienie Polaków wobec imigrantów. W pytaniu o to, „czy imigranci sprawiają, że kraj staje się lepszym lub gorszym miejscem do życia”, Polacy znaleźli się na siódmym miejscu (wśród 21 badanych europejskich nacji) akceptujących przybyszów. Dokonywana przez Polaków ocena korzyści kulturowych wynikających z asymilacji imigrantów pozwoliła ulokować Polskę na piątej pozycji w omawianym badaniu (więcej w: Leszkowicz-Baczyński, 2018).

Dopiero wydarzenia z 2015 r. związane z kryzysem migracyjnym w Europie wywołały wyraźnie zróżnicowane reakcje w społeczeństwie polskim. Liczba prośb o azyl, spowodowanych głównie konfliktem na Bliskim Wschodzie i w Afryce, chociaż niewielka w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, spowodowała wzrost niezadowolenia wśród części Polaków. W miarę nasilania się kryzysu migracyjnego rosła również liczba polityków wyrażających sceptycyzm i sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców. Pojawiły się głosy związane z bezpieczeństwem oraz ewentualną integracją przybyszów, zwłaszcza tych pochodzenia muzułmańskiego. Zaczęto podkreślać znaczące różnice kulturowe.

Zmiana retoryki politycznej po dojściu do władzy nowej ekipy rządzącej i brak aktywnych działań w zakresie przyjmowania uchodźców doprowadziły pośrednio do polaryzacji w społeczeństwie polskim. Ten brak jednomyślności odnośnie do przyjmowania uchodźców ujawnił podziały między zwolennikami wielokulturowości a zdecydowanymi przeciwnikami polityki „otwartych drzwi”.

Widoczne jest, że w ciągu ostatnich trzech dekad kontekst migracyjny Polski uległ transformacji z homogenicznego społeczeństwa, w dużej mierze zamkniętego na świat zewnętrzny, do coraz bardziej znaczącego kraju docelowego dla uchodźców i zagranicznych pracowników. Od 2015 r. wykształciła się dominująca narracja w Polsce dotycząca uchodźców, oparta na podziale „my” versus „oni”. Uchodźcy z Bliskiego Wschodu i Afryki są często przedstawiani jako zagrożenie („inni”), podczas gdy Ukraińcy postrzegani jako część wspólnoty, jednoczącej się z Polakami w obliczu rosyjskiej agresji.

Z perspektywy przyszłości rodzi się wiele istotnych pytań. Pierwsze z nich dotyczy postaw wspierających i pozytywnych narracji wobec ukraińskich uchodźców w świetle przedłużającego się kryzysu. Nawiasem mówić, negatywne narracje mogą zdobywać popularność, szczególnie w sytuacji braku wyraźnej strategii rządu radzenia sobie z długofalowymi wyzwaniem oraz wobec dominującej presji ekonomicznej. Drugie pytanie odnosi się do tego, w jaki sposób postawy społeczne i dyskurs wokół Ukraińców będą wpływać na pozostałe grupy migrantów w przyszłości. Obecność znacznej liczby Ukraińców w Polsce może przyczynić się do

bardziej powściągliwego podejścia wobec innych osób starających się osiedlić w Polsce. Istnieje również możliwość wykorzystania rosnącego poparcia Polaków dla Ukraińców w celu budowania pozytywnego wizerunku Polski jako kraju gościnnego.

Stosunek Polaków do uchodźców z Ukrainy

Przed przystąpieniem do zaprezentowania wyników badań dotyczących postaw Polaków wobec przyjęcia Ukraińców w granicach Polski warto zwrócić uwagę na pewien paradoks, na który wskazuje w swoich badaniach Robert Miron Staniszewski. Badacz wykazał, że terminy „uchodźca” z Ukrainy i „migrant” z tego kraju wywołują w Polakach inne konotacje (Staniszewski, 2023, s. 36). Jest to o tyle istotne, że w odniesieniu do badań związanych z postawami Polaków wobec przybyszów z Ukrainy, z uwagi na powyższe, należy zachować dużą ostrożność. Staniszewski bowiem, w świetle przeprowadzonych badań i analiz, wykazuje, że „społeczna percepcja «uchodźców» (w szczególności «uchodźców z Ukrainy») oraz «migrantów» jest odmienna zarówno w wymiarze deskryptywnym – charakteryzującym cechy konstytuujące te pojęcia, jak również w wymiarze afektywnym (emocjonalno-wartościującym) oraz behawioralnym (preferencje dotyczące udzielenia pomocy)” (Staniszewski, 2023, s. 36). Paradoks według Staniszewskiego polega na tym, że „obywatele tego samego państwa w zależności od czasu, w którym opuścili swój kraj, mogą być identyfikowani przez dwa różne pojęcia. Analizując konotację pojęcia «uchodźca», w szczególności w odniesieniu do Ukraińców, należy również wziąć pod uwagę postrzeganie potencjalnych zagrożeń z ich strony dla Polski. Wśród wymienianych kategorii pojawiają się przede wszystkim te, które dotyczą negatywnego wpływu na rynek pracy i gospodarkę. Osoby objęte badaniami wskazują również na kwestie dotyczące przestępczości, ale i w tym przypadku mamy do czynienia z odmiennym jakościowo rodzajem przestępstw, niż to ma miejsce w odniesieniu do «migrantów»” (zob. Staniszewski, 2023, s. 36).

W przypadku zaś pojęcia „migrant” „treścią charakterystyczną tej nazwy w świadomości społecznej jest «wolna wola» osoby, która się przemieszcza, zmienia miejsce swojego dotychczasowego pobytu. Kluczowe skojarzenia z pojęciem «migrant» to: podróżujący, podróż, wędrowiec. Treść charakterystyczna nazwy «migrant» jest również odniesieniem do takich aspektów, jak: poszukujący lepszego życia, pieniędzy, pracy czy nowego miejsca do życia. Tym samym denotacja tego pojęcia w świadomości Polaków dotyczy przede wszystkim obywateli innych państw, których motywacją przemieszczania się jest poprawa warunków życia. Tym

samym można stwierdzić, że «uchodźcy» są zmuszeni do opuszczenia swojego dotychczasowego miejsca pobytu, a w przypadku «migrantów» przymus ten nie występuje lub występuje w ograniczonym zakresie. «Migranci» postrzegani są również jako ci, którzy generują kulturowe zagrożenia dla Polski, nie chcą się zasymilować, są utożsamiani z terroryzmem, jak również atakiem na wiarę” (Staniszewski, 2023, s. 36).

Od czasu przybycia uchodźców z Ukrainy do Polski (koniec lutego 2022 r.) spotykają się oni z jednakowo pozytywnym przyjęciem w polskim życiu publicznym, od władz wszystkich szczebli, mediów i osób publicznych po całe polskie społeczeństwo. Od pierwszych dni kryzysu Polacy korzystali z mediów społecznościowych, w wielu przypadkach jechali na granicę, aby koordynować i oferować wsparcie ukraińskim uchodźcom. Liczne badania przeprowadzone w kolejnych miesiącach wykazały, że około dwóch trzecich respondentów wskazało podjęcie działań pomocowych osobom z Ukrainy (m.in. CBOS, 2022a; Ipsos, 2022). Znaczącą rolę w ramach tej fali wsparcia odegrały również przedsiębiorstwa różnej wielkości. Najczęstszą formą pomocy była pomoc rzeczowa (np. odzież czy żywność), a następnie finansowa (CBOS, 2022a; 2022b). Inne formy to: „darmowe” sklepy dla Ukraińców w celu bezpłatnego odbioru niezbędnych artykułów, zapewnienie żywności w schroniskach, obsadzanie personelem punktów pomocy dla uchodźców, usługi transportowe lub zakwaterowania (UNHCR, 2022b). Badania wykazały, że od 4% do 7% Polaków gościło w swoim domu Ukraińca (Dražanova, Geddes, 2022). Ta pozytywna reakcja nie zawsze obejmowała wszystkich uciekających przed konfliktem. Zdarzały się sytuacje wskazujące na niechęć Polaków do pomocy osobom niebędącymi Ukraińcami. Dodatkowo, w pierwszych tygodniach konfliktu pojawiały się doniesienia o polskich ugrupowaniach nacjonalistycznych w przygranicznym mieście Przemyślu, które atakowały uchodźców o odmiennym kolorze skóry (Babakova i in., 2022). Takie nastroje nie były jednak powszechne. Sondaż przeprowadzony pod koniec marca wykazał, że przytłaczająca większość respondentów (84%) wskazała, że wszyscy uchodźcy uciekający z Ukrainy powinni być traktowani w ten sam sposób, bez względu na przynależność kulturową, podczas gdy tylko mniejszość (13%) uważała, że tylko osoby z ukraińskim paszportem powinny mieć pierwszeństwo (cyt. za: Pszczołkowska, 2022, s. 221).

Różnice w postawach Polaków wobec Ukraińców a migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu

Istnieje wyraźna różnica między dominującymi narracjami dotyczącymi uchodźców ukraińskich a tymi z Bliskiego Wschodu i Afryki (zob.

np. Sandecki, 2022). Są różne, nakładające się czynniki, które wyjaśniają ewolucję tych rozbieżnych postaw i dają odpowiedź na pytanie, dlaczego znalazły one uznanie w oczach polskiego społeczeństwa. Niektórzy respondenci wskazywali możliwe zjawiska rasizmu i islamofobii, inni – długotrwałe stereotypy rzutujące na ocenę migrantów zwłaszcza z Bliskiego Wschodu i Afryki. W szerszym kontekście warto podkreślić, że postawy Polaków, które prezentują uchodźców oraz innych migrantów jako potencjalne zagrożenie lub kreują narrację „my” versus „oni”, osiągają sukces, gdy zostają wyrażone w sposób zdolny do rezonowania z ogólnym światopoglądem jednostek oraz ich podstawowymi przekonaniem dotyczącymi kulturowych aspektów osób spoza danego kręgu kulturowego (por. Dempster, Hargrave, 2017). W wielu aspektach odwoływanie się do światopoglądu, wartości i doświadczeń, które kształtują podstawy przekonań Polaków, wyjaśnia, dlaczego narracje wspierające Ukraińców znalazły uznanie. Demograficzne dane dotyczące ukraińskich migrantów, wśród których dominują kobiety z dziećmi oraz osoby starsze, doskonale wpasowują się w stworzony w 2015 r. polski wizerunek „typowego” uchodźcy. W pewien sposób utrudniło to spojrzenie na migranta, który pochodzi z kulturowo odległego miejsca, innego kontynentu. Być może najważniejszym czynnikiem krystalizacji pozytywnych narracji zakorzenionych w solidarności Polaków z Ukraińcami jest fakt, że ci uciekają przed rosyjską agresją. Rezonuje to z historycznymi doświadczeniami Polski w stawianiu oporu większym, potężniejszym państwom, w szczególności Federacji Rosyjskiej. Z drugiej strony widoczny jest ogólny brak świadomości na temat konfliktów na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce. Ich złożoność i fizyczna odległość od Polski może utrudniać społeczeństwu polskiemu zrozumienie i wykazanie empatii dla tych uchodźców, którzy przybywają z odległych regionów świata.

Konflikt na Ukrainie wzbudził wśród Polaków szczególnie wyraźne poczucie solidarności. Osoby przybywające zza wschodniej granicy, w przeciwieństwie do uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, są postrzegane w kategoriach „my”, jako walczący o wolność i europejskie wartości. Punktami stycznymi stały się historia Polski, zerwanie więzi z Rosją, zacieśnienie relacji z Europą Zachodnią, zwłaszcza z Unią Europejską). Wreszcie poczucie solidarności z ukraińskimi uchodźcami związane jest z postrzeganiem Ukraińców w Polsce jako np. współtwórców polskiej gospodarki w nawiązaniu do wcześniejszych doświadczeń, kontaktów i relacji. Z kolei relatywnie niska liczba uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki (poza dużymi miastami) – a szerzej – homogeniczność etniczna Polski – powoduje, że możliwości kontaktów interpersonalnych z tymi grupami są znacznie bardziej ograniczone. Znaczenie tego faktu potwier-

dza literatura przedmiotu, która wskazuje kontakt międzygrupowy jako kluczowy sposób zmniejszania uprzedzeń (por. Dempster, Hargrave, 2017; Dennison, Dražanová, 2022). W przeciwieństwie do migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki pozytywne narracje dotyczące Ukraińców są również zakorzenione w poczuciu kulturowej oraz historycznej bliskości między Polakami a Ukraińcami. Często odnoszą się one do okresu, gdy Ukraina była integralną częścią Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Podsumowanie

Postawa wobec imigrantów/uchodźców odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu polityki migracyjnej państwa, zwłaszcza w zakresie ich integracji i asymilacji. Postawa społeczeństwa przyjmującego może mieć istotny wpływ na politykę migracyjną, ponieważ rząd i decydenci polityczni często biorą pod uwagę nastroje społeczne i opinię publiczną przy podejmowaniu decyzji dotyczących integracji imigrantów.

Jeśli społeczeństwo jest otwarte, tolerancyjne i przychyłne wobec imigrantów, istnieje większa szansa na przyjęcie bardziej liberalnej i inkluzywnej polityki migracyjnej. W takim przypadku rząd może dążyć do stworzenia programów wsparcia, integracyjnych i edukacyjnych, które pomogą imigrantom w dostosowaniu się do nowego otoczenia, zdobyciu umiejętności językowych, znalezieniu pracy i uczestnictwie w społeczeństwie. Jeżeli natomiast postawa społeczeństwa jest nacechowana wrogością, wyrażającą obawy, uprzedzenia lub niechęć wobec imigrantów, wówczas polityka migracyjna kreowana przez rząd może być bardziej restrykcyjna i skoncentrowana na kontrolowaniu napływu imigrantów oraz utrzymaniu separacji między społecznościami. Może to prowadzić do wprowadzania surowszych przepisów imigracyjnych, większej kontroli granicznej i utrudnień w procesie integracji imigrantów/uchodźców.

Ważne jest jednak zauważyć, że polityka migracyjna nie jest wyłącznie determinowana przez postawę społeczeństwa. Rządzące władze mają własne cele polityczne, gospodarcze i bezpieczeństwa, które również wpływają na kształtowanie polityki migracyjnej. Niemniej jednak głos obywateli może stanowić istotny czynnik wpływający na podejmowane decyzje i podejście rządu do integracji i/lub asymilacji imigrantów w danym kraju.

W odniesieniu do polskiego społeczeństwa, identyfikacji różnic i podobieństw między różnymi grupami społecznymi przeprowadzono wiele badań i analiz zasygnalizowanych w niniejszym rozdziale. Społeczeństwo polskie wobec kryzysu migracyjnego/uchodźczego 2015 r. charakteryzuje się zróżnicowanymi postawami i reakcjami na zjawisko migracji. Z jednej strony zaznaczył się lęk i sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców,

z drugiej zaś solidarność i pomoc potrzebującym. Wiele osób wyrażało obawy związane z bezpieczeństwem, kulturowymi różnicami, potencjalnymi skutkami ekonomicznymi i społecznymi związanymi z przyjmowaniem większej liczby uchodźców. Zaznaczył się przy tym silny sprzeciw wobec unijnej polityki relokacji uchodźców i większych kwot przyjmowania migrantów. Część społeczeństwa polskiego cechowały postawy solidarności i gotowości do pomocy uchodźcom. Organizacje społeczne, grupy wolontariuszy i indywidualni obywatele angażowali się w działania na rzecz wsparcia, dostarczania pomocy humanitarnej czy udzielania porad prawnych uchodźcom.

Dodatkowo polityczne podziały i stosowana odpowiednio brzmiąca retoryka w reakcji na kryzys migracyjny doprowadziły w społeczeństwie polskim do różnic w opiniach odnośnie do przyjmowania migrantów. Różne stanowiska liderów partii wobec przyjmowania uchodźców, zwłaszcza pochodzenia muzułmańskiego, wywarły wpływ na postrzeganie migrantów. Istotną rolę odegrały w tym obszarze również media, prezentując odmienne stanowiska względem kryzysu migracyjnego i przyjmowania imigrantów/uchodźców. Medialne relacje związane z atakami terrorystycznymi w innych częściach Europy skutkowały wzrostem sceptycyzmu Polaków wobec imigrantów/uchodźców z krajów muzułmańskich.

Warto jeszcze raz podkreślić, że postawy i reakcje społeczeństwa polskiego wobec kryzysu wynikają również z indywidualnych przekonań, doświadczeń i wyznawanych wartości. Występują zarówno negatywne, sceptyczne podejścia, jak i postawy solidarności i gotowości do pomocy imigrantom/uchodźcom.

Obecnie Polacy wykazują wyższą akceptację dla uchodźców z Ukrainy, doceniając trudną sytuację, z jaką się zetknęli, i wspierając ich proces integracji. Niemniej jednak negatywne narracje wciąż mają potencjał przyciągania uwagi i utrzymania swojej atrakcyjności. Niektórzy nadal dostrzegają długoterminowe wyzwania związane z przyjmowaniem Ukraińców, takie jak rosnące koszty utrzymania i inne obawy, które mogą wpłynąć na ich długofalowe perspektywy.

Dr hab. Violetta Gul-Rechlewicz

Politolog, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, pracownik naukowy w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie. Jej zakres zainteresowań badawczych koncentruje się na: europejskiej polityce imigracyjnej i integracyjnej, prawach mniejszości i prawach etnicznych oraz bezpieczeństwie kulturowym. Jest autorką około 60 publikacji naukowych, w tym pięciu monografii.

Abstrakt

Społeczeństwo polskie wobec kryzysu migracyjnego/uchodźczego 2015–2016 – ewolucja postaw i wpływ wydarzeń po 2016 r.

W rozdziale przedstawiono analizę reakcji społeczeństwa polskiego na kryzys migracyjny/uchodźczy z lat 2015–2016, skupiając się szczególnie na ewolucji stanowisk i wpływie zdarzeń po 2016 r. Obszar badawczy objął zróżnicowaną panoramę perspektyw społecznych, zmieniające się postawy oraz skutki kryzysu dla polskiego społeczeństwa. Poprzez dogłębną analizę debaty publicznej i społecznej, ukazano dynamiczne reakcje społeczeństwa na formułowanie polityki migracyjnej, przy uwzględnieniu zmiennego kontekstu politycznego i społecznego. Celem badania było nie tylko zidentyfikowanie wpływu wydarzeń z lat 2015–2016, ale także zrozumienie, w jaki sposób te zdarzenia kształtują współczesny krajobraz społeczny i polityczny w Polsce.

Słowa kluczowe: społeczeństwo polskie, kryzys migracyjny, kryzys uchodźczy, postawy

Abstract

Polish society towards the migration/refugee crisis 2015–2016 – evolution of attitudes and the impact of events after 2016

The chapter presents an analysis of the Polish society's reactions to the migration/refugee crisis of 2015–2016, focusing particularly on the evolution of positions and the impact of events after 2016. The research scope encompassed a diverse panorama of social perspectives, changing attitudes, and the consequences of the crisis for Polish society. Through an in-depth analysis of public and social discourse, the study portrayed dynamic societal responses to the formulation of migration policies, taking into account the variable political and social context. The objective of the research was not only to identify the influence of events from 2015–2016 but also to understand how these events shape the contemporary social and political landscape in Poland.

Keywords: Polish society, migration crisis, refugee crisis, societal attitudes

Bibliografia/References

- Andrejuk, K. (2020) „Prawica, lewica i postawy wobec imigrantów. Poglądy Polaków na imigrację i ich dynamika na tle trendów europejskich”, *Migration Studies – Review of Polish Diaspora*. Nr 4(178).
- Babakova, O., Fiałkowska, K., Kindler, M. Zessin-Jurek, L. (2022) *CMR Spotlight: who is a "true" refugee? On the limits of Polish hospitality*. War-

- saw: Center of Migration Research (CMR). www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/who-is-a-true-refugee-on-the-limits-of-polish-hospitality-2 (dostęp 12.10.2023).
- CBOS, Eurobarometer 2016, *Poland. Socio-demographic trendlines – EP Eurobarometer (2007–2015)*.
- CBOS (2022a) Polish public opinion 4/2022. Warsaw: CBOS, www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2022/04_2022.pdf, www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2022/K_062_22.PDF.
- CBOS (2022b) Polacy wobec uchodźców z Ukrainy. Komunikat z Badań Nr 62/2022. Warsaw: CBOS.
- Chybowska, M., Trafiałek, E. (2021) „Modele polityki integracyjnej we współczesnej Europie”, *Rocznik Integracji Europejskiej*. Nr 15.
- Czapiński, J. (2008) „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny: polski paradoks”, *Zarządzanie Publiczne*. Nr 2.
- Czyż, A. (2017) „Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego”, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*. Tom. 18, s. 143–161.
- Dobek-Ostrowska, B. (2018) „Narracje mediów i narracje naukowe w debacie publicznej o migracji”, *Studia Medioznawcze*. Nr 64(4).
- Dražanová, L., Geddes, A. (2022) *Europeans welcome Ukrainian refugees but governments need to show they can manage*. MPC Blog, Debate Migration, <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/attitudes-towards-ukrainian-refugees-and-the-responses-of-european-governments>.
- EUROPOL (2021) *Report on Terrorism and Migration in Europe*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.
- Fukuyama, F. (1997) *Zaufanie: kapitał społeczny i droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Górecki, M. (2022) „System kwot relokacji uchodźców jako sporny element polityki migracyjnej w Polsce”, *Studia Polityczne*. Nr 58(1).
- Grodecki, M. (2021) „Odmiany polskiej tożsamości narodowej i ich konsekwencje dla postaw wobec mniejszości”, *Studia Socjologiczne*. Nr 4(243).
- Gul-Rechlewicz, V., Rajca, L. (2021) *Polityka integracji imigrantów w Polsce i Holandii*. Warszawa: Elipsa.
- Gul-Rechlewicz, V. (2023) „Polityka integracji imigrantów w Polsce na tle problemów związanych z polityką migracyjną Unii Europejskiej” w Staniszewski, R.M. (red.) „Współczesne ruchy antyimigracyjne w Polsce w kontekście kryzysów uchodźczego i migracyjnych. Zarys problematyki”, *Studia Politologiczne*. Nr 2(23), Warszawa.
- Identity and European citizenship*, March 2016, European Parliament.
- Ipsos (2022) *World refugee day: global attitudes towards refugees*. June 2022, www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-06/

- Ipsos%20World%20Refugee%20Day%202022%20Global%20Survey%20Graphic%20Report%20-%20Pt%201_0.pdf.
- Jasińska-Kania, A. (2001) *Trudne sąsiedztwa. Z socjologii konfliktów narodowościowych*. Warszawa: Scholar.
- Jasińska-Kania, A., Łodziński, S. (2009) *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*. Warszawa: Scholar.
- Jasińska-Koronkiewicz, A., Stasiuk, K. (2022) „Uprzedzenia wobec migrantów a tożsamość narodowa: badanie z wykorzystaniem teorii intergrupowej”, *Polskie Forum Psychologiczne*. Nr 27(3).
- Jaworska, A. (2022) „Polska polityka imigracyjna a reakcje organizacji pozarządowych”, *Roczniki Migracyjne*. Nr 12(2).
- Kossowska, M., Jaśko, K. (2019) „Rola tożsamości narodowej i europejskiej w kształtowaniu postaw wobec migrantów”, *Psychologia Społeczna*. Nr 14(1).
- Leszkowicz-Baczyński, J. (2018) „Ewolucja przekonań Polaków wobec *Obcych* jako efekt kryzysu migracyjnego w Europie”, *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Kwartalnik*. Nr 2.
- Kacperska, E., Kacprzak, M., Kmieć, M., Król, A., Łukasiewicz, K. (2019) *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy, problemy, wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW. https://sj.wne.sggw.pl/article-MONO_2019_migracje_miedzynarodowe/ (dostęp 12.10.2023).
- Kowalska, K. (2023) „Retoryka partii rządzącej w kontekście polityki migracyjnej a postrzeganie migracji przez wyborców”, *Studia Polityczne*. Nr 61(3).
- Kowalski, A. (2021) „Polska polityka imigracyjna według założeń Prawa i Sprawiedliwości”, *Studia Polityczne*. Nr 56(4).
- Maj, K. (2018) *Czego Polak (jeszcze) nie potrafi? Innowacyjność, mobilność, zaufanie społeczne w Polsce na tle innych krajów oraz na przestrzeni ostatnich lat* w Drogosz, M. (red.) *Podzielony umysł społeczny. Polacy po ćwierćwieczu demokracji*, s. 119–146. Warszawa: Wydawnictwo Stowarzyszenia Filomatów; Redakcja Liberi Libri. https://www.researchgate.net/profile/Marek-Drogosz/publication/325723098_Podzielony_umysl_spoeczny_Polacy_po_cwiercwieczu_demokracji/links/5b203c24458515270fc58996/Podzielony-umysl-spoeczny-Polacy-po-cwiercwieczu-demokracji.pdf (dostęp 9.10.2023).
- Marszał-Wiśniewska, M. (2020) „Tożsamość grupy przyjmującej a postawy wobec migrantów: analiza mechanizmów identyfikacyjnych”, *Przeгляд Psychologiczny*. Nr 63(4).
- Morozowski, T. (2016) Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego. <https://pl.boell.org/pl/2016/03/01/dzialania-komisji-europejskiej-wobec-kryzysu-migracyjnego> (dostęp: 6.10.2023).

- Moscovici, S. (1984) *The phenomenon of social representations* w Farr, R.M., Moscovici, S. (red.) *Social Representations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niesiobędzka, M. (2023) „Tożsamość społeczna i postawy wobec uchodźców: rola integracji grupowej w kontekście migracji”, *Przegląd Psychologiczny*. Nr 68(1).
- Nowak, J., Kulik-Nowak, D. (2018) „Analiza wybranych aspektów procesów migracyjnych na rynek pracy w Polsce”. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*. Z. 126.
- Mucha, J. (1987) *Konflikt i społeczeństwo: z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*. Warszawa: PWN.
- Okólski, M., Wach, D. (2020) *Immigration and integration policies in the absence of immigrants. A case study of Poland* w Duszczyk, M., Pachocka, M., Pszczółkowska, D. (red.) *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe. Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*. London–New York.
- Paliś, B. (2018) „Polityka migracyjna a ekonomiczne znaczenie imigracji i emigracji w opinii Ekspertów”, *Współczesne Problemy Ekonomiczne*. Nr 1(16).
- Piekutowski, J. (red.) (2019) *Polska w europejskim kryzysie migracyjnym*. Warszawa: Warsaw Enterprise Institute, WEI, Nowa Konfederacja.
- Pietras, P. (2023) „Polityka migracyjna PiS – perspektywa partii opozycyjnych”, *Studia Polityczne*. Nr 59(3).
- Porta, D., Diani, M. (2009) *Ruchy społeczne. Wprowadzenie*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Pszczółkowska, D. (2022) “Poland: what does it take for a public opinion coup to be reversed?”, *International Migration*. Nr 60(4), s. 221–225. www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/poland-what-does-it-take-for-a-public-opinion-coup-to-be-reversed-2 (dostęp 9.10.2023).
- Putnam, R. (1995) *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Reykowski, J. (1989) *Spoleczne reprezentacje i ich przekształcenia* w Reykowski, J. (red.) *Perspektywy psychologiczne. Spoleczne funkcjonowanie jednostki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Smith, J. (2020) „Wpływ ataków terrorystycznych na postrzeganie migracji w Europie”, *European Security Review*. Nr 25(2).
- Spory w UE dotyczące migracji. Propozycja Szwecji w ogniu krytyk. Przeciw jest także Polska*. <https://polskieradio24.pl/5/1223/artukul/3180008,spory-w-ue-dot-migracji-propozycja-szwecji-w-ogniu-krytyki-przeciw-jest-takze-polska> (dostęp 15.09.2023).

- Staniszewski, R.M. (2023) „Uchodźcy czy migranci? – społeczna percepcja pojęć na podstawie wyników badań opinii publicznej”, *Studia Politolologiczne*. Vol. 68, s. 9–37. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.1.
- Stefaniak, A. (2020) „Wpływ identyfikacji grupowej na postawy wobec migrantów: badanie w kontekście kryzysu migracyjnego”, *Psychologia Społeczna*. Nr 15(3), s. 396–414.
- Sztompka, P. (2007) *Zaufanie*. Kraków: Znak.
- Szyszlak, E. (2023) „Współczesne ruchy antyimigracyjne w Polsce w kontekście kryzysów uchodźczego i migracyjnych. Zarys problematyki”, *Studia Politolologiczne*. Vol. 68, s. 399–426. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.21.
- Tajfel, H., Turner, J.C. (1986) *The social identity theory of intergroup behavior* w Worchel, S., Austin, W.G. (red.) *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago, IL: Nelson-Hall Publishers.
- Therova, L. (2022) *Anti-Immigration Attitudes in Contemporary Polish Society: A Story of Double Standards*. <https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/abs/antiimmigration-attitudes-in-contemporary-polish-society-a-story-of-double-standards/203D4A8F3C1-D6EBA35A3EDEA296F6790> (dostęp 15.09.2023).
- UNHCR (2022a) *Polskie społeczeństwo solidarne z uchodźcami z Ukrainy*. <https://www.unhcr.org/pl/13495-polskie-spoeczenstwo-solidarne-z-uchodzcami-z-ukrainy.html> (dostęp 18.09.2023).
- UNHCR (2022b) *People across Poland show solidarity with refugees from Ukraine*. 1 March. www.unhcr.org/news/stories/2022/3/621dd8214/people-across-poland-show-solidarity-refugees-ukraine.html.
- Wenzel, M. (2009) *Stosunek do obcokrajowców w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- World Economic Forum (2022). <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/in-full/chapter-4-barriers-to-migration/> (dostęp 12.09.2023).
- Wprost (2023) *Sprzeciw wobec przymusowej relokacji imigrantów. PiS przedstawi uchwałę*. <https://www.wprost.pl/polityka/11264254/sprzeciw-wobec-przymusowej-relokacji-imigrantow-pis-przedstawi-uchwale.html> (dostęp 12.07.2023).
- Wrocławianie protestowali w obronie uchodźców przetrzymywanych na granicy polsko-białoruskiej. <https://gazetawroclawska.pl/wroclawianie-protestowali-w-obronie-uchodzcow-przetrzymywanych-na-granicy-polskobiatoruskiej/ar/c1-15768448> (dostęp 12.09.2023).
- Zawadzka, A. (2021) „Skutki stereotypizacji i uprzedzeń wobec migrantów dla polityki migracyjnej w Polsce”, *Psychologia Społeczna*. Nr 16(2), s. 145–164.

Janusz Balicki

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: j.balicki@uksw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-9145-5630

Pozainstytucjonalna pomoc imigrantom i uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023

Rozpoczęty w 2021 r. kryzys na granicy polsko-białoruskiej spowodowany jest przez reżim Łukaszenki jako odpowiedź na sankcje nałożone przez Unię Europejską po sfałszowanych wyborach na Białorusi w 2020 r. Działania Łukaszenki na granicy polsko-białoruskiej przypominają w pewnym sensie metodę stosowaną w 1980 r. wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki przez ideologicznie i osobowościowo bliskiego mu nieżyjącego już dyktatora Fidela Castro, który wywoził do USA, na Florydę, nie tylko swoich politycznych oponentów, ale także opróżniał więzienia z kryminalistów i szpitale psychiatryczne z pacjentów, by zagrozić stabilności tego regionu. Różnica polega jednak na tym, że po pierwsze, na granicy polsko-białoruskiej nie pojawiają się kryminaliści przywiezieni z więzień czy pacjenci szpitali psychiatrycznych, ale imigranci i uchodźcy uciekający przed biedą lub prześladowaniami czy też toczącymi się w ich krajach walkami. Po drugie, Stany Zjednoczone Ameryki nie stosowały push-backów, co było nie tylko poprawne moralnie, ale także, jak przyszłość pokazała, korzystne dla kraju. Na Florydzie istnieje obecnie duża społeczność kubańska, dobrze zintegrowana ze społeczeństwem amerykańskim i pozwalająca rozwiązywać niełatwe problemy rasowe i mniejszości narodowościowych w USA (zob. Griffin, 2022).

Jak wynika z danych Straży Granicznej przytaczanych przez „Rzeczpospolitą”, od początku roku kalendarzowego 2023 r. do końca maja przez granicę polsko-białoruską próbowało przedostać się ok. 10 tys. migrantów – co stanowi ponad dwie trzecie prób z całego 2022 r. Dziennie próbe przedostania się do Polski podejmuje od 90 do 120 osób, ale czasem nawet przeszło 150 osób (Zawadka, 29.05.2023). Natomiast od stycznia do lipca

2023 r. przez polsko-białoruską granicę do Niemiec przeszło 14 tys. cudzoziemców (Zawadka, 17.08.2023). Imigranci zwabieni do Białorusi, aby znaleźć się w naszym kraju, muszą wykonać podkop pod zaporą po polskiej stronie lub przejść górą albo wybrać wąski, 19-kilometrowy odcinek granicy, który ze względu na ukształtowanie terenu nie ma bariery, a tylko zaporę elektroniczną. Niektórzy przedostają się również przez rzeki graniczne. Służby białoruskie według polskiej Straży Granicznej obserwują miejsca polskich patroli i wskazują, gdzie w danym momencie się kierować. Są to zwykle osoby z Azji, Afryki, państw Bliskiego Wschodu (m.in. z Afganistanu, Syrii, Indii, Jemenu, Erytrei, Somalii, Iranu, Bangladeszu czy Etiopii). Zatrzymani w ubiegłym roku pochodzili z ok. 50 państw (Zawadka, 29.05.2023).

Napływ imigrantów i uchodźców w takiej liczbie wymaga pilnego delegowania profesjonalnych służb zajmujących się pomocą humanitarną. W krajach demokratycznych mamy do czynienia z naturalnym procesem bazującym m.in. na założeniu, że jednostki i lokalne społeczności wyręczają centralne instytucje, czyli z deinstytucjonalizacją. Tak się dzieje w polityce społecznej w odniesieniu np. do osób starszych czy niepełnosprawnych. Zakłada się jednak przy tym, że instytucje centralne doceniają działalność społeczeństwa obywatelskiego i je odpowiednio wspierają. W przypadku świadczenia pomocy imigrantom i uchodźcom sytuacja w niektórych krajach europejskich, szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej, może być bardziej skomplikowana. Istnieją państwa, które napływ imigrantów do Europy z powodu biedy, panujących w ich krajach reżimów dyktatorskich lub wojen wykorzystują do celów politycznych, przedstawiając ich jako zagrożenie bezpieczeństwa kulturowego, wewnętrznego czy nawet zewnętrznego. Utrudnia to bardzo pełną poświęcenia pracę jednostek zaangażowanych w bezinteresowną pomoc ludziom znajdującym się często na granicy życia lub śmierci.

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę określenia roli, jaką spełnia społeczeństwo obywatelskie w związku z kryzysem imigracyjnym na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023, oraz ceny, jaką płać jednostki w życiu osobistym, rodzinnym i zawodowym niosące pomoc imigrantom i uchodźcom.

Opracowanie składa się z trzech części. Część pierwsza przedstawia politykę imigracyjną Polski w latach 2015–2023, ze szczególnym uwzględnieniem budowania przy jej pomocy negatywnego obrazu imigrantów w polskim społeczeństwie i wykorzystywania lęku przed nimi do celów politycznych. Część druga skupia się na roli, jaką spełnia społeczeństwo obywatelskie w kontekście reakcji rządu Prawa i Sprawiedliwości na sytuację powstałą na granicy polsko-białoruskiej w związku z wykorzysty-

waniem imigrantów przez reżim Łukaszenki jako odwet wobec Unii Europejskiej na nałożone na Białoruś sankcje po sfałszowanych wyborach w 2020 r. Rozdział trzeci natomiast, przywołując przykłady doświadczeń jednostek społeczeństwa obywatelskiego spotykających się z dramatami czy tragediami zwabionych przez reżim Łukaszenki imigrantów i uchodźców i reakcji na nie polskich władz, stara się określić cenę, jaką działacze z terenów nadgranicznych płacą w życiu osobistym, rodzinnym, zawodowym czy nawet politycznym.

Podstawą przygotowania niniejszego opracowania są relacje medialne, raporty „Amnesty International”, publikacje związane z prawem imigracyjnym i azylowym oraz bezpośrednio z kryzysem na polsko-białoruskiej granicy, jak praca Mikołaja Grynberga *Jezus umarł w Polsce*, oraz własne obserwacje podczas wizyt Fundacji „Dialog” w Białymstoku i spotkań w Michałowie.

Imigranci i uchodźcy w polskiej polityce wewnętrznej w latach 2015–2023

Kryzys migracyjny w Europie w latach 2015–2016

Kryzys migracyjny w Europie w latach 2015–2016 wywołany został w konsekwencji tzw. Wiosny Arabskiej, czyli masowych protestów przeciwko panującym reżimom w tym regionie. Zmusiły one najpierw autokratę Ben Alego z Tunezji do ucieczki wraz z całym swoim dworem do Arabii Saudyjskiej, a dwa miesiące później doprowadziły do obalenia Hosniego Mubaraka w Egipcie (Balicki, 2019, s. 63–64). Powyższe wydarzenia dawały Syryjczykom nadzieję na usunięcie własnego dyktatora. Autorytarny system sprawowania władzy w Syrii prezydenta Baszara al-Assada istniał już za rządów jego ojca, prezydenta Hafeza al-Assada, który w 1982 r. rozprawił się z Bractwem Muzułmańskim, zabijając według różnych źródeł 10–40 tys. osób. Konflikt w Syrii ujawnił ponadto istniejące podziały religijne. Większość Syryjczyków to muzułmanie sunniccy, ale syryjska instytucja bezpieczeństwa od dawna jest zdominowana przez członków sekty alawitów, do której należy prezydent Assad (News Middle East, 2018).

Bezpośrednią przyczyną wybuchu wojny domowej w Syrii były pokojowe protesty z powodu zatrzymania i torturowania 15 chłopców, którzy wymalowali graffiti popierające Arabską Wiosnę. Jeden z nich (w wieku 13 lat) zmarł po brutalnych torturach. Władze Syrii w krwawym odwecie pozbawiły życia setki demonstrujących osób, wiele wtrącając do więzień. W lipcu 2011 r. dezercerzy z wojska ogłosili powstanie Wolnej Armii Sy-

ryjskiej, mającej na celu obalenie rządu. W sierpniu 2012 r. ONZ oskarżyło prezydenta Syrii Assada o popełnianie zbrodni wojennych, m.in. o użycie broni chemicznej przeciwko własnym obywatelom.

W tym czasie Syryjczycy opuszczali już miejsca zamieszkania, uciekając masowo przed bombardowaniami i represjami. Sąsiedni Liban stał się jednym z głównych miejsc schronień syryjskich uchodźców. Trafiło tam ok. miliona Syryjczyków, co stanowiło w tym czasie jedną czwartą populacji tego kraju. Kilkadziesiąt tysięcy uchodźców szukało natomiast schronienia w Jordanii. Zostały tam otwarte obozy w Za'atari i Azraq. Jak podawała arabska stacja telewizyjna Al Jazeera w październiku 2017 r., w ciągu siedmiu lat konfliktu w Syrii zginęło ponad 465 tys. jej mieszkańców, a ponad 12 mln – połowa przedwojennej ludności kraju – zostało wysiedlonych ze swoich domów, w tym 3,5 mln wyemigrowało za granicę (News Middle East, 2018). Ponad milion zostało trwale okaleczonych, w tym ponad 260 tys. dzieci pozostało bez kończyn górnych czy dolnych. Szczególnie ucierpiała ludność obleganego Aleppo, kilkadziesiąt razy dziennie bombardowanego przez siły Assada i samoloty rosyjskie (TVN, 2017).

Na skutek wojny w Syrii i działalności powstałej organizacji terrorystycznej na Bliskim Wschodzie pod nazwą Państwo Islamskie w Iraku i Syrii (ISIS) oraz konfliktów i nędzy w wielu krajach Afryki w latach 2015–2016 Unia Europejska odnotowała bezprecedensowy napływ uchodźców, określane powszechnie mianem europejskiego kryzysu imigracyjnego czy uchodźczego. Według agendy ONZ ds. uchodźców UNHCR ponad 1,3 mln osób przedostało się przez Morze Śródziemne i Morze Egejskie do Europy. Tysiące uchodźców utonęło podczas próby przeprawy (Trines, 2018).

Ponieważ trasa bałkańska od strony Turcji przez Grecję była bardziej bezpieczna i tańsza od przeprawy morskiej z Afryki Północnej do Włoch, spowodowało to gwałtowny wzrost liczby uchodźców przybywających do Grecji. W odpowiedzi Węgry zamknęły granice z Serbią i Austrią. W takiej sytuacji, kiedy tysiącom ludzi groziła katastrofa humanitarna, kanclerz Merkel podjęła decyzję o przyjęciu na początku września 2015 r. Syryjczyków uciekających do Europy z regionów dotkniętych wojną, zawieszając rozporządzenia dublińskie nakładające obowiązek rozpatrywania wniosków azylowych w pierwszym bezpiecznym kraju (Ziemer, 2017, s. 219).

Należy przy tym dodać, że bezprecedensowa liczba osób przybywających do wybrzeży Europy doprowadziła również do wzrostu liczby wypadków śmiertelnych. W latach 2014–2019 straciło życie w ramach przepraw do Europy w sumie ponad 19 tys. osób (Balicki, 2021, s. 19). Nigdy wcześniej Unia Europejska nie spotkała się z takimi wyzwaniem. Najtrudniejszym

spośród nich było to, że część państw członkowskich nie poczuwała się do solidarności z państwami „frontowymi”, czyli w rzeczywistości z całą wspólnotą. W grupie tej znalazła się także Polska.

„Newsweek” przytacza wypowiedź prezesa PiS na spotkaniu wyborczym, gdzie nawiązał on do deklaracji rządu premier Kopacz o przyjęciu 7 tys. osób. Jego zdaniem byłoby to przeniesienie chorób bardzo niebezpiecznych i dawno niewidzianych w Europie: „cholera na wyspach greckich, dyzenteria w Wiedniu, różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, mogą tutaj być groźne” (Kaczyński, 2015).

Po wyborach parlamentarnych w Polsce 25 października 2015 r. retoryka dotycząca przyjmowania uchodźców jeszcze bardziej się zaostrzyła. W prawicowym dyskursie instrumentalizującym religię w odniesieniu do postulatu solidarnego przyjmowania uchodźców wskazywano na niebezpieczeństwo utraty chrześcijańskiej tożsamości, polskiej suwerenności czy „powstawanie z kolan”, o którym mówiła ówczesna premier Beata Szydło: „(...) nie zgodzimy się, Polska nie zgodzi się na żadne szantaże ze strony UE. Nie będziemy uczestniczyć w szaleństwie brukselskich elit. My chcemy pomagać ludziom, a nie elitom politycznym. I mam odwagę zadać elitom politycznym w Europie pytanie: Dokąd zmierzacie? Dokąd zmierzasz, Europo? Powstań z kolan i obudź się z letargu, bo w przeciwnym razie codziennie będziesz oplakiwała swoje dzieci” (Szydło, 2017).

Po zakończeniu w Europie kryzysu z 2015 r. w 2021 r. rozpoczął się kryzys związany ze ściąganiem przez reżim białoruski imigrantów spoza Europy, a następnie 24 lutego 2022 r. rosyjska agresja wobec Ukrainy.

Imigranci i uchodźcy na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023

Gdy rozważa się trudną sytuację na granicy polsko-białoruskiej, należy najpierw odpowiedzieć sobie na pytanie, jak należy ocenić push-backi w świetle konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r., która jest kontynuacją porozumień zawartych w okresie międzywojennym w ramach Ligi Narodów oraz po wojnie – Karty Narodów Zjednoczonych i Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ (10 grudnia 1948 r.). Przygotowanie konwencji genewskiej było potrzebą wynikającą z masowych przemieszczeń ludności w czasie II wojny światowej i po jej zakończeniu. Szacuje się, że w czasie trwającej sześć lat II wojny światowej prawie 60 mln Europejczyków zostało siłą zmuszonych do zmiany swego miejsca zamieszkania. Liczba ta była ponad 10 razy większa od migracji w czasie I wojny światowej i po jej zakończeniu. Konwencja została więc przygotowana

w celu rozwiązania problemu setek tysięcy uchodźców, którzy po wojnie nie chcieli wracać do swych krajów ze względu na jałtański podział Europy. Powszechnie uważa się, że konwencja genewska stanowiła pierwsze międzynarodowe porozumienie obejmujące najistotniejsze aspekty kwestii uchodźców.

Według Konwencji: „Uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i, znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce, z powodu tych obaw, powrócić do tego państwa” (art. 1) (Balicki, 2012, s. 156–157).

Zakaz wydalania:

„Konwencja zobowiązuje państwa do niewydalania uchodźcy, legalnie przebywającego na ich terytorium, z innych powodów niż bezpieczeństwo państwowe lub porządek publiczny (art. 32). Gwarantuje, że państwo nie wydałi lub nie zawróci uchodźcy do granicy terytorium, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na: rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne (art. 33)” (Balicki, 2012, s. 59).

Z czasem konwencja genewska z 1951 r. została włączona do prawa Unii Europejskiej, co wyraźnie widać w ustaleniach Szczytu Rady Europejskiej w Nicei (2000) tworzącego Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Karta ta zawiera dwa artykuły dotyczące wprost zagadnienia uchodźstwa – art. 18, który mówi o prawie do azylu, oraz art. 19, zakazujący zbiorowego wydalania i ekstradycji w określonych przypadkach.

„Art. 19. Ochrona w przypadku usunięcia, wydalania lub ekstradycji:

1. Wydalania zbiorowe są zakazane.

2. Nikt nie może być usunięty lub wydalony do państwa, albo wydany państwu, w którym istnieje poważne niebezpieczeństwo skazania go na karę śmierci, poddania go torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego Karta stała się dokumentem obowiązującym państwa członkowskie także w odniesieniu do ochrony uchodźców w Unii Europejskiej.

Z powyższej skrótowej prezentacji prawa międzynarodowego i unijnego dotyczącego kwestii niewydalania imigrantów i uchodźców wynika, że polityka Polski wobec osób przybyłych na Białoruś i podejmujących próby przekroczenia polskiej granicy jest w sposób oczywisty sprzeczna

z tym prawem. Na mocy konwencji genewskiej i prawa unijnego istnieje obowiązek przyjęcia i rozpatrzenia wniosku o status uchodźcy. W przypadku braku podstaw do udzielenia statusu uchodźcy może być zastosowana deportacja do kraju pochodzenia, jeśli jest krajem bezpiecznym, ale nie do lasu na Białoruś, która takim krajem nie jest.

Adam Bodnar i Anna Grzelak (2023) omawiają dość szczegółowo sytuację na polsko-białoruskiej granicy od strony praw człowieka. Piszą oni, że praktyka polskich władz stosowania push-backów, uzasadniana potrzebą ochrony polskiej granicy i granicy zewnętrznej UE, doprowadziła do kryzysu humanitarnego. Przymusowe wydalenia nie mogły być skutecznie kontrolowane ani przez media, ani przez organizacje pozarządowe ze względu na wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenie przygranicznym. W tej sytuacji pojawia się – zdaniem autorów – pytanie, czy ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej powinna leżeć w gestii tylko jednego państwa członkowskiego, czy też Unia Europejska powinna być bardziej aktywna nie tylko w zakresie bezpieczeństwa, ale także ochrony praw człowieka na granicy (Bodnar, Grzelak, 2023, s. 58).

Cytowani autorzy podkreślają, że stan wyjątkowy wprowadził znaczące ograniczenia swobody przemieszczania się w około dwustu przygranicznych miejscowościach oraz w trzykilometrowym pasie przygranicznym. Miało to na celu m.in. uniemożliwienie dziennikarzom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wykonywania swojej pracy.

Praktyka push-backów została „zalegalizowana” rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 sierpnia 2021 r. Według powyższych autorów było to sprzeczne ze standardami praw człowieka (Bodnar, Grzelak, 2023, s. 60–61).

Autorzy omawianego artykułu podkreślają, że organizacje pozarządowe i dziennikarze zostali pozbawieni prawa wstępu do trzykilometrowej strefy przygranicznej. Oznaczało to, że migranci, którzy przekroczyli granicę i pozostali na tym obszarze, nie mają możliwości otrzymania żadnej pomocy. Nawet organizacja zapewniająca pomoc medyczną – „Medycy na granicy” – nie została wpuszczona do strefy. Organizacje społeczne mogą jedynie działać poza tą strefą. Jednak według Adama Bodnara i Anny Grzelak i w tym przypadku dochodzi do swoistego wyścigu z czasem. Jeśli dana grupa migrantów została wcześniej znaleziona przez organizacje społeczne, istnieje szansa, że osoby te zostaną objęte procedurą i skierowane do ośrodków dla cudzoziemców lub do szpitali, a nie poddane procedurze push-backów (Bodnar, Grzelak, 2023, s. 62).

Nie zmieniło tego stanowiska uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku push-backów za sprzecznych z polską konstytucją i standardami praw człowieka, zasadą non-refoulement oraz zaka-

zem zbiorowego wydalania cudzoziemców, wynikającego z przytaczanego wcześniej prawa międzynarodowego i unijnego. Polskie władze zignorowały powyższe orzeczenie. Konsekwencją stanowiska rządu – według Bodnara i Grzelak – jest wzmocnienie negatywnego stosunku do osób świadczących pomoc na granicy oraz podejmowanie prób wytaczania im procesów sądowych (m.in. oskarżenie działaczy Klubu Inteligencji Katolickiej w sprawie pomocniczości w nielegalnym przekraczaniu granicy, sprawa wytoczona Władysławowi Frasyniukowi i Piotrowi Maślakowi, dziennikarzowi Radia TOK FM, o obrazę polskich żołnierzy). Autorzy podkreślają, że nawet jeśli sprawy te zostaną ostatecznie umorzone lub obłożone niewielkimi karami, to ich celem było tłumienie sprzeciwu wobec tego rodzaju praktyk oraz utrudniania organizacjom pozarządowym i aktywistom angażowania się w tę działalność. Poza tym „sprawcy tych przestępstw”, przedstawiani w rządowych mediach, stają się ofiarami mowy nienawiści ze strony zwykłych obywateli sympatyzujących z polityką rządu. W rezultacie zniechęca to do pogłębionego dyskursu na temat tego rodzaju praktyk stosowanych na granicy polsko-białoruskiej (Bodnar, Grzelak, 2023, s. 67–68).

Przedłużający się kryzys, a zwłaszcza świadomość, że w polskich lasach giną kolejni ludzie, wywołuje reakcję polskiego społeczeństwa obywatelskiego, artystów i przedstawicieli różnych kościołów, m.in. wizyty w Białymstoku i Michałowie biskupa Krzysztofa Zadarki, reprezentującego Konferencję Episkopatu Polski w sprawach imigrantów.

Pomoc imigrantom i uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej

Źródłem informacji o wyzwaniach, na jakie natrafiają jednostki i organizacje pozarządowe przy świadczeniu pomocy imigrantom przybyłym na granicę polsko-białoruską oprócz Raportów Amnesty International są sprawozdania różnych organizacji współpracujących ze sobą, jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Grupa Granica, która jest ruchem społecznym pomagającym imigrantom i uchodźcom, którzy znaleźli się na terytorium Polski. Ruch ten monitoruje przypadki łamania praw człowieka. Współpracuje blisko z podmiotami, takimi jak: Nomada. Stowarzyszenie na rzecz integracji społeczeństwa wielkokulturowego; Stowarzyszenie Interwencji Prawnej; Homo Faber; Polskie Forum Migracyjne; Helsińska Fundacja Praw Człowieka; Salam Lab (Laboratorium Pokoju); Dom Otwarty; Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć; CHLEBEM i SOLĄ; Uchodźcy.info; RATS Agency; Fundacja Kuchnia Konfliktu; Fundacja Strefa WolnoSłowa oraz Przystanek „Świetlica” dla dzieci uchodźców.

Według Raportu Amnesty International na Białorusi polskie władze informowały o prawie 40 tys. prób przekroczenia granicy już w 2021 r. Ich badania wskazują na to, że cudzoziemcy, którzy przybyli na Białoruś, zostali „zwabieni atrakcyjnymi pakietami podróznymi”, zawierającymi informacje o możliwości łatwego dotarcia do wymarzonej Europy. Po przybyciu na Białoruś otrzymywali instrukcję, jak mają się udać na granicę Białorusi z Polską, i co dalej tam robić. Wynikało z tego, że wystarczy przejść kilka kilometrów do granicy, przekroczyć ją i czekać na dalszy transport do krajów docelowych. Rzeczywistość okazała się jednak daleka od obietnic organizatorów „wycieczek”. Wyraźnie to pokazuje niniejszy fragment: „Po wejściu do «strefy», często z trudem i po zapłaceniu białoruskim strażnikom granicznym, ludzie musieli przedostać się do polskich ogrodzeń granicznych, unikając schwymania przez białoruskich funkcjonariuszy straży granicznej, którzy często siłą przewozili ludzi do «miejsc zbiórki», gdzie przemocą zmuszali ich do podejmowania prób przekroczenia polskiej granicy w grupach. Po nieuchronnym push-backu ze strony polskich funkcjonariuszy straży granicznej lub schwymania przez białoruskich funkcjonariuszy straży granicznej, ludzie byli przymusowo przetrzymywani w «miejscach zbiórki» przez wiele dni lub tygodni wraz z dziesiątkami, a nawet setkami innych osób, bez jedzenia, wody i schronienia, a następnie brutalnie i wielokrotnie zmuszani do wielokrotnego przekraczania granic Polski, bici, gonieni przez psy policyjne i zmuszani do przechodzenia przez zamarznięte rzeki” (Raport Amnesty International Polska, 2022, s. 5).

Jak podaje Amnesty International, niektórzy z uchodźców podejmowali od 20 do 30, a nawet więcej prób przekroczenia granicy. Pomimo że wielu z nich doświadczało tortur i prześladowań we własnych krajach, byli zupełnie nieprzygotowani do doświadczeń, które stały się ich udziałem na granicy polsko-białoruskiej: „Wierzyłem, że buduję bezpieczniejszą przyszłość dla moich córek gdzieś w Europie, ale gdybym wiedział, że skończę w lesie przez 53 dni, żyjąc gorzej niż zwierzę, zebrząc o jedzenie i topiąc śnieg, żeby napić się wody, nigdy nie opuściłbym Syrii” – powiedział Amnesty International 36-letni Khafiz z Damaszku w czasie wywiadu 15 marca 2022 r., po wyjściu ze strzeżonego ośrodków dla cudzoziemców w Polsce (Raport Amnesty International Polska, 2022, s. 5).

W ocenie reakcji Polski na kryzys na granicy z Białorusią nie chodzi jednak tylko o łamanie międzynarodowego i unijnego prawa migracyjnego, chodzi też o podejmowanie działań sprzecznych z wartościami cywilizacji europejskiej. Działania te tym bardziej są niezrozumiałe, że – jak wiadomo – prawo migracyjne regulujące bardzo wrażliwą sferę ludzką przewiduje w pewnych przypadkach możliwość przyznania tzw. ochrony humanitarnej, czego władze polskie nie robią.

Jak podaje Kinga Gałuszka, bardzo ważnym wydarzeniem dla mieszkańców terenów przy granicy polsko-białoruskiej, które rozpoczęło z jednej strony „kryzys na granicy”, a z drugiej – rozwój społeczeństwa obywatelskiego, był sierpień roku 2021. Grupa kilkudziesięciu migrantów utknęła na pograniczu polsko-białoruskim w okolicach Usnarza Górnego. Straż Graniczna nie chciała wpuścić ich do Polski, a Białoruś przyjąć z powrotem. „(...) W ogólnopolskich mediach ukazały się zdjęcia dzieci przed budynkiem Straży Granicznej w Michałowie. To akurat iraccy Jazydzi, jedni z tysięcy, którzy do Europy uciekają przed głodem, wojną i prześladowaniem. Białoruś, w odpowiedzi na sankcje organizuje stały przerzut imigrantów do Unii. Ludzie wierzą, że trafiają na łatwy szlak na Zachód. Lądują w puszczy i wpadają w pułapkę. Służby obu krajów przepychają ich przez ogrodzenie. To samo spotkało grupę Kurdów. Przed wypchnięciem na Białoruś trafili z lasu do placówki Straży Granicznej w Michałowie, a razem z nimi ogólnopolskie media. Zdjęcia uchodźców pojawiły się w gazetach i na portalach. Wszyscy pytali: «Gdzie są dzieci z Michałowa?»» (Gałuszka, 2022).

Jak podawał magazyn „Wprost”, polskie służby wywiozły na granicę imigrantów wraz z dziećmi, które wcześniej widziano pod placówką Straży Granicznej w Michałowie, zostawiając ich w bliżej nieokreślonym miejscu („Wprost”, 2021). W połowie października ukazała się informacja Tomasza Molga w „Wirtualnej Polsce”, powołującego się na Irakijczyka Faruqa Khalafa Hasana, że szukane dzieci koczują wraz z innymi dziećmi i dwudziestoma starszymi kobietami w lesie, głodując na pasie granicznym niedaleko Białowieży („Jesteśmy w zimnym lesie, niektórzy z nas są chorzy, zwłaszcza starsze kobiety i dzieci. Nie mamy prawie wcale jedzenia”). Nie mogą oni zawrócić na Białoruś, bo strażnicy im nie pozwalają. Kiedy próbowali, zostali pobici przez białoruskich strażników. Do Polski też nie mogą przejść, bo nasza Straż Graniczna im nie pozwala. Nie mają też szansy wrócić z Białorusi do Iraku (Molga, 2021).

W „Gazecie Wyborczej” z połowy października 2021 r. znajduje się zdjęcie dzieci uchodźców przed placówką Straży Granicznej w Michałowie, błagających, żeby nie zawracać ich na Białoruś¹. Podane są imiona i wiek dziewczynek widocznych na zdjęciu. To 10-letnie Emad i Thamr, obok stoi 14-letnia Hani i 8-letnia Danila. Najmłodsze dziecko to kilku-

¹ Zdjęcie Agnieszki Sadowskiej znalazło się także w „Gazecie Wyborczej” z 15.10.2021 r. wraz z innymi wstrząsającymi zdjęciami i video w artykule Joanny Klimowicz pt. Uchodźcy na granicy. Jezydzki obrońca praw człowieka apeluje do Polek i Polaków, aby okazać dobroć w kryzysie humanitarnym (<https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27694534,uchodzczy-na-granicy-jezydzki-aktywista-apeluje-do-polek-i-polakow.html>, dostęp 29.05.2022).

nastomiesięczna Malak Mahir Sado, która potrzebowała pilnej pomocy. Grupa znajdująca się na granicy liczyła w sumie 150 osób. Część osób tkwiła w tym miejscu od 32 dni. T. Molga z „Wirtualnej Polski” przytacza fragmenty ich wypowiedzi: „Potrzebujemy azylu politycznego gdziekolwiek. Nie ma dla nas znaczenia, czy to będzie w Polsce, czy w Niemczech. Byliśmy już złapani przez polską Straż Graniczną. Nie wzięli od nas nawet dokumentów ani odcisków palców, tylko wypchnęli z powrotem za granicę. Polscy policjanci czy strażnicy nas pilnują cały czas. Widzę ich nawet teraz, stoją niedaleko. Obserwują, czy nie spróbujemy znów przekroczyć granicy. Boimy się ich” (Molga, 2021).

W reakcji na te wydarzenia Rada Miasta Michałowa na początku października jednogłośnie przyjęła uchwałę o utworzeniu punktu pomocy w miejscowej remizie. Działalność tę rozszerzono wkrótce o dwie kolejne lokalizacje – w Jałówce i Szymkach. Do Michałowa popłynęła pomoc z całej Polski. Jedną z osób niezwykle zaangażowanych od strony organizacyjnej była Nina Bielenia, sołtyśka od 16 lat i radna michałowska. Bielenia pracowała w remizie codziennie, razem z Elżbietą Oczko, prywatnie żoną komendanta OSP, i strażakami.

Zaangażowanie osób z miejscowej wspólnoty oddają jej słowa: „Jak zaczęły przyjeżdżać transporty, to wszyscy płakali, i ci, co je przywozili, i my razem z nimi. Dusilo człowieka w gardle. To było cudne, i godne podziwu, jak Polacy mają otwarte serca, jak chcą pomagać ludziom, którzy chcą tylko żyć, byle tam, gdzie jest bezpiecznie” (Gałuszka, 2022).

Z całej Polski przybywały samochody z rzeczami, których mogą potrzebować ludzie w lesie. Urządzano w remizie pomieszczenie do segregacji. Zaangażowana w to była zarówno lokalna straż pożarna, Grupa Granica, jak i Straż Graniczna. Gałuszka podkreśla, że w Grupie Granica są młodzi ludzie, bardzo operatywni. Zarówno Straż Graniczna, jak i Straż Przeciwożarowa wzięła od nich posegregowane rzeczy. Strażacy rozwieszali też worki z żywnością i ubraniami w miejscach, gdzie spodziewali się przechodzących uchodźców. Z kolei Nina Bielenia dodaje, że wprawdzie „są różne zdania o tym, jak się zachowuje się Straż Graniczna, ale nasza współpraca ze Strażą Graniczną była bardzo dobra i jest nadal”. Z powyższych relacji wynika niezwykle poświęcenie osób zaangażowanych w pomoc na granicy: „przychodziłam do domu o dwudziestej pierwszej jak wrak i padałam jak zabita, byle wstać o piątej następnego dnia. I tak przez dwa i pół miesiąca” (Gałuszka, 2022).

Pod koniec października pod siedzibą Straży Granicznej odbył się ogólnopolski protest pod hasłem „Matki na granicę”. Przyjechały były prezydentowe (Anna Komorowska i Jolanta Kwaśniewska) i apelowały o utworzenie korytarzy humanitarnych, a media z całej Polski zaczęły

mocniej nagłaśniać sprawę katastrofy humanitarnej. W czasie protestu Anna Chomczuk, nauczycielka z Hajnówki, zadała retoryczne pytanie: „Dlaczego nikt nie mówi o tym, że Podlasie przeżywa dramat. Za naszymi płotami umierają ludzie, a my nic nie możemy zrobić. Wy wróćcie do domów, my tu zostajemy i musimy jakoś żyć. Mówcie wszędzie, gdzie się da, o tym, co się tu dzieje” (Gałuszka, 2022).

W artykule Kingi Gałuszki czytamy wypowiedź Niny Bielenii, że w styczniu 2022 r. Michałowo wydaje się spokojniejsze, ale tylko pozornie, „bo w lesie ciągle są ludzie. Teraz to jeszcze bardziej drastycznie wygląda, bo jest mróz. To niezrozumiałe, jak można kobietę i dziecko traktować jak rzecz, i przerzucać tam i z powrotem”. Z kolei inna mieszkanka miejscowości – Anna Chomczuk – w rozmowie na temat granicy stwierdza: „My, którzy nie chodzimy do lasu, mamy dług, by jasno nazywać rzeczy po imieniu” (Gałuszka, 2022).

Autorka omawianego artykułu podaje następnie, że w nocy z 9 na 10 stycznia 2022 r. Maria Ancypiuk, razem z grupą wolontariuszy i prawników, wzięła udział w akcji ratowania rodziny z czwórką dzieci. W okolicach Jałówki lokalni aktywiści znaleźli w lesie zrozpaczone małżeństwo z maleńkim dzieckiem. Zgubiła się trójka ich starszych dzieci. Udało się je znaleźć i przyprowadzić do rodziców. Było zbyt zimno, żeby czekać do poniedziałku na wszczęcie procedury Interim *Measure* (wniosek do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o zastosowanie środków tymczasowych).

Z kolei Karolina Czerwińska z Polskiego Forum Migracyjnego, które jest częścią Grupy Granica, wyjaśnia, że organizacje szukają sposobów, by uchronić cudzoziemców przed wywózką i umożliwić im skuteczne złożenie wniosku o ochronę międzynarodową. Podkreśla, że ten sam patrol graniczny dokonuje push-backów, jak i przyjmuje wnioski o azyl. Aby zapobiec temu pierwszemu, Grupa Granica we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, mediami, wolontariuszami i lokalnymi fundacjami, nagłaśniają historie cudzoziemców i wykorzystują swój autorytet, aby naciskać na Straż Graniczną w celu przestrzegania praw cudzoziemców.

Dzięki Fundacji Mała Ojczyzna, którą założyła Maria Ancypiuk (przewodnicząca Rady Miasta), w pobliskich Bondarach możliwe było wynajęcie dwóch mieszkań. Jedno z nich zajęli czterej młodzi Syryjczycy, dwaj prawnicy, dziennikarz i student, w drugim zamieszkała uratowana rodzina, która czeka na rozpatrzenie wniosku o ochronę. Warto przytoczyć też w tym miejscu opinię Niny Bielenii, która nigdy nie słyszała od ludzi narzekania na uchodźców. „(...) Ubolewaliśmy tu nad tym, że media niezależne nie zostały dopuszczone do strefy, bo mieliśmy tylko jednostronną opinię ze strony Straży Granicznej, co się dzieje. A różne rzeczy do nas

docierały. Nie mieliśmy dostępu do wiarygodnych informacji” (Gałuszka, 2022).

Za swoją postawę i działania społeczność Michałowa została uhonorowana nagrodą RPO im. Pawła Włodkowica. Każdego roku trafia ona do „osób broniących podstawowych wartości i prawd, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości”. Nagrodę odebrali przedstawiciele samorządu Michałowa: burmistrz Marek Nazarko, przewodnicząca Rady Miasta Maria Ancypiuk i prezes lokalnej OSP Bartosz Nos. Ta nagroda jest dla organizacji i indywidualnych osób działających w strefie stanu wyjątkowego i poza nią – podkreśla Ancypiuk. – Jest u nas bardzo dużo osób, które pomagają bezinteresownie, chcąc pozostać anonimowymi (Gałuszka, 2022).

Opis powyższej sytuacji na pewno zmusza do postawienia pytania o to, dlaczego tak się dzieje. Jak to wytłumaczyć? Nie chodzi tutaj o postawę Straży Granicznej, bo to jest służba, która wykonuje tylko polecenia władzy centralnej. Dlaczego władze państwowe prowadzą taką politykę?

Christopher Bertram, profesor Uniwersytetu w Bristolu, wyjaśnia, że imigracja jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów w dzisiejszej polityce. W Wielkiej Brytanii obawy związane z imigracją przyczyniły się do głosowania za opuszczeniem Unii Europejskiej w czerwcu 2016 r. W Stanach Zjednoczonych Ameryki migracje z Meksyku i Ameryki Środkowej miały duży wpływ na zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach na prezydenta. W 2015 r. przymusowa migracja, w postaci setek tysięcy ludzi szukających bezpieczeństwa przed konfliktami w Syrii i innych częściach Bliskiego Wschodu, stała się centralnym punktem europejskiej agendy politycznej przed wyborami, skwapliwie wykorzystywana przez polityków populistycznych, zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce (Bertram, 2018, s. 3–4).

Bertram zauważa, że pomimo głębokich różnic dotyczących zarówno faktów, jak i zasad politycy i komentatorzy z populistycznej prawicy, „neoliberalnego” centrum i tradycyjnej lewicy podzielają założenie, że polityka imigracyjna powinna być określana na podstawie tego, czego „my” potrzebujemy. Politycy, komentatorzy i przedstawiciele opinii publicznej, którzy przedstawiają debatę na temat imigracji w kategoriach kosztów i korzyści dla „nas”, zakładają, że państwo (i demokratyczne elektoraty) mają prawo do kształtowania polityki imigracyjnej według własnego uznania (Bertram, 2018, s. 3–4).

Czy taką postawę polityków ogarniętych obsesją władzy można pogodzić z prawami człowieka? Czy można się zgodzić z powyższym twierdzeniem, że państwo (i demokratyczne elektoraty) ma prawo do kształtowania polityki imigracyjnej według własnego uznania w przypadku przybyszów z krajów skrajnej biedy, państw niedemokratycznych, gdzie naruszane są

prawa człowieka czy występują ciągłe konflikty, jako osoby, które należy przyjąć lub deportować, tylko pod kątem ich przydatności w naszym kraju? Czy taka postawa nie ubliża podstawowym zasadom „cywilizowanej” Europy? (Bertram, 2018, s. 3–4). Zagadnienie to występowało już w kryzysie migracyjnym 2015–2016, kiedy tonęły tysiące ludzi starających się dotrzeć na nasz kontynent. Nic dziwnego, że papież Franciszek określił Morze Śródziemne jako wielkie cmentarzysko, a będąc na wyspie Lampedusa, wymownie przywołał słowa z Księgi Rodzaju: „Kainie, gdzie jest Twój brat?” (Balicki, 2021, s. 291).

Olga Wanicka przytacza wypowiedź jednej kobiety, która znalazła się w naszym kraju wbrew swojej woli (ofiara handlu ludźmi): „Nie lubię tego, że Polacy nie akceptują czarnych. (...) Najbardziej boję się rasizmu. Jeżeli ludzie cię tutaj nie akceptują, jest to dla ciebie trudniejsze. Wiesz, to tak, jakbyś zaadoptowała dziecko. Musisz je zaakceptować jak swoje własne. Jeśli Polacy mnie nie zaakceptują jako jedną z nich, będzie mi ciężko” (Wanicka, 2020, s. 187).

Wyzwania dla pozainstytucjonalnej pomocy imigrantom i uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023

W kontekście procesów deinstytucjonalizacji w Polsce w obszarze pomocy imigrantom nie można pominąć publikacji Mikołaja Grynberga: *Jezus umarł w Polsce*, którą przygotował w oparciu o doświadczenia licznych wolontariuszy na granicy polsko-białoruskiej. Tytuł książki nawiązuje do śmierci 24-letniego Syryjczyka, chrześcijanina o imieniu Issa, po arabsku Jezus. Jak podaje Oko.press, Syryjczyk ten pod koniec września 2021 r. wysłał ostatni raz wiadomość do rodziny z zamkniętej strefy granicznej. Był w szpitalu, potem wypchnięto go na Białoruś, skąd kolejny raz przekroczył granicę (Szczęśniak, 2021).

Już na okładce tej ważnej publikacji jest zdanie z Talmudu „Kto ratuje jedno życie – ratuje cały świat”, używane przy nadawaniu odznaczenia „Sprawiedliwy wśród narodów świata” przez Instytut Pamięci Męczenników i Bohaterów Holokaustu (Instytut Yad Vashem) w Jerozolimie za zaratowanie Żydów. Dalej znajduje się tekst odnoszący się do ceny, jaką płaciły osoby ratujące imigrantów na granicy polsko-białoruskiej: „Nikt z bohaterów i bohaterek tej książki nie zdawał sobie sprawy, co ich czeka, kiedy pierwszy raz się zdecydowali na pomoc uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej. Nie wiedzieli, że będą musieli ukrywać się nie tylko przed służbami państwa, lecz także przed swoimi sąsiadami. Że pomaganie nada ich życiu największy sens, ale też odbierze spokój,

życie rodzinne, czasami pracę, wypali w nich nieusuwalne emocjonalne piętno”.

Jest tam również bogata w treść wypowiedź Agnieszki Holland: „Tajemnica zła wydaje się stosunkowo łatwa do rozszyfrowania. Mało komu natomiast, nawet spośród tych największych, udało się wyjaśnić tajemnicę dobra”.

Ta niezwykle ważna publikacja oparta na wstrząsających doświadczeniach wolontariuszy, którzy nagle znaleźli się w sytuacji trudnego wyboru między ratowaniem życia obcych im ludzi a nic niekosztującą obojętnością, jest wykorzystana w niniejszym opracowaniu głównie pod kątem przybliżenia odpowiedzi na pytanie: jaką cenę płacą członkowie społeczeństwa obywatelskiego zaangażowani w pomoc imigrantom i uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej?

W publikacji Mikołaja Grynberga znajduje się w sumie 20 dość obszernych wywiadów z osobami zaangażowanymi w pomoc imigrantom, którzy znaleźli się na granicy polsko-białoruskiej. Na podstawie niewielkich ich fragmentów zamieszczonych w poniższym opracowaniu można zorientować się, jakich dramatycznych sytuacji doświadczali w kontaktach z osobami, dziećmi, kobietami i mężczyznami spotkanymi na bagnach w lesie. Co powodowało u nich poczucie bezsilności powodującą trudności w dostrzeganiu sensu swojej pracy? Jakie trudności występowały z pogodzeniem swojej misji z obowiązkami rodzinnymi czy zawodowymi? Jak reagowali na negatywny stosunek części społeczeństwa do działalności wolontariuszy? Jak utrudniał im pracę negatywny stosunek państwa do działalności społeczeństwa obywatelskiego?

Doświadczenie dramatyczną sytuacją osób, dzieci, kobiet i mężczyzn na bagnach w lesie

Wojciech Radwański (Klub Inteligencji Katolickiej na Podlasiu) zapytany o swoje doświadczenia w lesie odpowiada: „20 sierpnia fotografowałem grupę z Usnarza. Ludzi, którzy byli tam przetrzymywani przez ponad dwa miesiące. Polskie służby ich tam przywiozły i próbowały zmusić do powrotu na Białoruś. Tak, to był ostatni dzień, kiedy można było do nich podejść. Rano jeszcze byłem dwa metry od kordonu, po południu już nie dawało się do nich zbliżyć na mniej niż sto metrów. Robiłem zdjęcia zza pleców żołnierzy, którzy stali dwa–trzy metry od obozowiska. To było surrealistyczne, bo miałeś kordon żołnierzy białoruskich, kordon żołnierzy polskich, a między nimi totalnie zagubioną grupę trzydziestu osób w namiotach. Kobiety skarżyły się, że nie jedzą, bo boją się wypróżnić przy żołnierzach, kulturowo nie mogły tego przeskoczyć” (Grynberg, 2023, s. 48).

W komentarzu do swojej wypowiedzi wyjaśnia dalej, że nowo przybyli nie są jednak przygotowani na to, co ich czeka. Bardzo szybko okazuje się, że trafiają w pułapkę, że ten las to jest dżungla. Polskie służby ich wyrzucają, tu nie ma praw człowieka, nie ma prawa do ochrony międzynarodowej. Nie można się praktycznie wycofać. Po drugiej stronie też są żołnierze. Nikt tam nie wchodzi, Białorusini nie mają tam wstępu. Ci, którzy tam byli, mówili, że to jest strefa śmierci. Imigranci, którzy tam dotarli, są praktycznie uwięzieni i umierają z wycieńczenia. Szukali bezpiecznego życia w Europie, a wpadają w pułapkę. Radwański mówi, że spotkał ludzi, którzy próbowali dostać się do Polski kilkanaście razy i spędzili po drugiej stronie kilka miesięcy. Pierwsze próby podejmowali jesienią, a pojawiali się u nas dopiero w kwietniu (Grynberg, 2023, s. 50–51).

Na pytanie Mikołaja Grynberga, co jest najtrudniejsze w byciu człowiekiem, który chodzi pomagać do lasu? – odpowiada, że bezsilność. „Przychodzisz do ludzi i jak im już zapewnisz podstawowe potrzeby, opatrzysz stopy, nakarmisz i wytłumaczysz, że do Berlina jest jeszcze sześćset kilometrów, i dowiesz się, skąd i jak przyjechali, to musisz ich zostawić. To chyba dla wielu osób, dla mnie też, najtrudniejsze. Drugim trudnym aspektem jest powrót do Warszawy. Wracasz do domu, idziesz do supermarketu – i to jest surrealizm. A jeszcze jak się słucha w kolejce naszych sklepowych specjalistów od migracji, którzy rozmawiają ze sobą i plotą głupoty” (Grynberg, 2023, s. 51). „Często było tak, że łatwiej niż do Warszawy, było wrócić z domu na Podlasie. Każdy powrót odreagowałem takim dwu-, trzydniowym rozdrażnieniem, ciężko było” (Grynberg, 2023, s. 53).

Na to same pytanie skierowane przez Mikołaja Grynberga do Beaty Siemaszko, aktywistki z Siemiatycz, pada odpowiedź, że zostawianie w lesie ludzi w złym stanie. Przytacza jeden przykład znalezienia chłopca, który „szedł z grupą, ale jego zdrowie nie pozwalało mu iść dalej. Nie miałam żadnego pomysłu, jak mu pomóc. Zostawiłam go na noc samego. Posypałam się wtedy strasznie, a bladym świtem zaczęłam szukać z nim kontaktu. W nadziei, że go znajdę i że wymyślę, jak mu pomóc. Na szczęście pomogli mu ludzie z organizacji, która była nieco bardziej zaawansowana niż system pomocowy, w którym ja działałam. Udało im się chłopaka ujawnić, dostał ochronę prawną i znalazł się w ośrodku otwartym. A zaraz potem sama zaczęłam pełnić funkcję koordynatorki bardziej zaawansowanych działań” (Grynberg, 2023, s. 78).

Przytacza także inny przypadek. Tym razem chodziło o kobietę, która nie dawała oznak życia, ważącą dwa razy tyle, co ona: „nieprzytomna, przemoczona dokumentnie, i to nie tylko od śniegu i wody. Jestem jedyną kobietą w trzysobowej grupie pomocowej. Inni zajmują się dziećmi, a ja

nią. Nie wiem, jak to zrobiłam, ale ją przebrałam. Rozebrałam i ubrałam, od majtek po czapkę. Podniesienie jej nogi graniczyło z cudem. Jęczałam z wysiłku przy wykonywaniu poszczególnych czynności, a przy tym cały czas mówiłam do niej, starając się, żeby mi nie odpłynęła, żeby nie stracić z nią kontaktu, żeby mi po prostu nie umarła. Skupiam się na zadaniu, zdobywam więcej umiejętności nie tylko z zakresu pomocy humanitarnej i medycznej” (Grynberg, 2023, s. 79–80).

Poczucie bezsilności. Trudności w dostrzeganiu sensu swojej pracy

W odniesieniu do poczucia bezsilności i trudności w dostrzeganiu sensu swojej pracy na granicy W. Radwański stwierdza, że na początku sytuacja, z jaką się spotkał on i inni wolontariusze na granicy polsko-białoruskiej, powodowała, że wydawało im się, iż nie będą mieli żadnego wpływu na to, co się tam dzieje: „Żyjemy w kraju bezprawia i nic nie możemy z tym zrobić. Ale zobaczyłem coś dokładnie innego – że uchodźcy masowo przechodzą poza tę strefę i że trzeba im pomagać, bo są w strasznym stanie. Nie mają siły iść, mają poranione stopy, nie mają ciepłych ubrań, jednym słowem – są nieprzygotowani na taką podróż. Aktywiści spotykali ludzi z walizką i w adidasach w środku bagna w Białowieży” (Grynberg, 2023, s. 47).

To, co zobaczył, spowodowało, że nabył przekonania o konieczności zrobienia czegoś dla tych ludzi. W międzyczasie formująca się Grupa Granica przystąpiła do zorganizowania punktu pomocy. Zgłosił się więc ze swoją żoną do koordynacji. „Ona pracuje na etacie, więc nie bardzo mogła jeździć, ale oboje mieliśmy bardzo dużą potrzebę, żeby się w to włączyć. Żeby się jakoś i przeciwstawić temu, co robi państwo. Zaczęliśmy na początku października, a 16-go udało się otworzyć punkt i od tego czasu koordynujemy nieprzerwanie” (Grynberg, 2023, s. 78).

Radwański mówi dalej, że w kwietniu 2022 r. pojawił się ostatni rzut osób (ze zlikwidowanego białoruskiego obozu w Bruzgach), które od jesieni próbowały przejść przez granicę. Wśród nich były także najsłabsze osoby spośród tych, które trafiły do obozu w Bruzgach, to znaczy matki z dziećmi, rodziny wielopokoleniowe. Była wśród nich też grupa, która przez 16 km niosła dwudziestoletniego sparaliżowanego syna. Radwański dodaje, że bardzo dużo z tych ludzi jest chorych i liczy na pomoc medyczną w Europie. I wymienia takie choroby, jak cukrzyca, choroba Crohna czy porażenie mózgowie. Po likwidacji obozu w Bruzgach późną wiosną pojawiły się nowe osoby, wśród nich bardzo dużo ludzi z Afryki, a także duże grupy z Indii i Egiptu, a także pojedyncze grupy z Bliskiego Wschodu (Grynberg, 2023, s. 51–52).

Z kolei w wywiadzie z Beatą Siemaszko Mikołaj Grynberg zadał pytanie, czy mogłaby wymienić coś, co daje jej siłę do działalności na granicy. Otrzymał od niej odpowiedź, że jest to przekonanie o dawaniu świadectwa swojemu człowieczeństwu. Pytał ją także o cenę, jaką aktywiści płacą za pomoc osobom na granicy. Według Siemaszko są to: „Załamania. Spią się związki. Zaniedbywane są rodziny, a przynajmniej rodziny dają odczuć, że są zaniedbywane, pewnie niebezpiecznie. Stany depresyjne. Początki nałogów” (Grynberg, 2023, s. 84–85).

Trudności z pogodzeniem swojej misji z obowiązkami rodzinnymi czy zawodowymi

W ramach zagadnienia dotyczącego trudności pogodzenia pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych wolontariuszy ratujących życie ludzkie na granicy polsko-białoruskiej „Strażak Krzysiek” odpowiada na pytanie o swoją najdłuższą wyprawę do lasu. Najdłużej jego pobyt w lesie wynosił 17 godzin. Wyruszył z innymi w poszukiwaniu rodziny z czwórką dzieci: „Służby wszystko obstały, wędrowaliśmy do nich bardzo długo. (...) Te dzieci prawie nigdy nie płaczą i to jest straszne. One nie płaczą, a czasem się nawet uśmiechają. Uczą się, że za taki uśmiech możesz kupić świat. Doszliśmy w końcu, a u nich akurat było takie dziecko, które płakało. Naprawdę, darło się wniebogłose, a byliśmy bardzo blisko szosy, tak że każdy przejeżdżający patrol by je usłyszał. Ojciec rodziny mówi, że przekraczali w nocy granicę, była łapanka i się rozdzielili. Gdzieś w lesie jest jeszcze trójka ich dzieci. To idziemy ich szukać. Po godzinie znaleźliśmy te dzieciaki i oddaliśmy matce. Sfotografowałem to spotkanie. Ona płakała bez łez, tylko bezgłośnie zaciągała powietrze. Udało nam się ogarnąć tak, żeby było ujawnienie” (Grynberg, 2023, s. 88–89).

Z dalszej rozmowy wynika, że o sukcesie pracy pomagających w lesie decyduje nagłośnienie konkretnego przypadków, tak żeby było jak najwięcej świadków, żeby Straż Graniczna nie mogła wyrzucić uchodźców na Białoruś. Takimi świadkami najlepiej, gdyby były media i posłowie (Grynberg, 2023, s. 88–89).

„Strażak Krzysiek” kontynuuje swą historię, która miała negatywne konsekwencje w jego relacji z własnym ojcem: „Zabezpieczyliśmy ich bezpieczeństwo, a potem wracaliśmy przez bagna dwie i pół godziny do samochodu. Po takim czymś wracasz do domu i niby wszystko jest OK, ale właśnie po tej sytuacji tak się z ojcem pokłóciłem, że przestaliśmy się do siebie odzywać. Do dzisiaj się nie odzywamy. Padły z mojej strony mocne słowa. Z jego strony mocne słowa, typu: taka kobieta to nie jest dla mnie matka, bo która matka prowadzi dzieci przez las. «Tak? – ja mówię.

(...) Ona jest dla mnie bardziej matką, niż ty ojcem jesteś» (Grynberg, 2023, s. 90).

Działalność „Strażaka Krzyśka” powoduje także trudności w jego pracy zawodowej: „Mówiłem w pracy: «Ej no, dzisiaj się już urwę, jutro to nadrobię». Ale mam zadaniową pracę i jutro nie nadrabiałem, i później znowu nie nadrabiałem. W końcu szefowie mnie zawołali i poprosili o listę rzeczy, które nie są zrobione. Była wystarczająco długa, żebym usłyszał: «Chcemy, żebyś poszedł na miesiąc bezpłatnego urlopu, żebyś to sobie poprostował, przemyślał». I to mnie dodatkowo trafiło. Ja dzisiaj wiem, że oni chcieli dobrze, ale to dla mnie była kolejna trudna sytuacja. Mnie było trudno i ze mną było trudno. Wtedy pierwszy raz w życiu poprosiłem o pomoc psychologa i psychiatrę, żeby to jakoś naprostować, trochę się od tego oddalić. Wiem, że są ludziska, którzy to wytrzymują, ale dla mnie to było za dużo» (Grynberg, 2023, 90–91). O tym, jak wyglądały relacje z własną rodziną, można się domyślić z jego wypowiedzi: „Wieczorem kładłem dzieci, brałem plecak medyczny i po prostu chodziłem” (Grynberg, 2023, s. 97).

Negatywny stosunek części społeczeństwa do działalności wolontariuszy

W relacjach w mediach omawianych wyżej znajdowały się wzmianki nt. zróżnicowanych postaw mieszkańców terenów przygranicznych wobec osób mających dramatyczne czy tragiczne doświadczenia związane z przekroczeniem granicy polsko-białoruskiej. Mówi o nich też w publikacji Mikołaja Grynberga. Pojawia się w niej wzmianka o wizycie Młodzieży Wszepolskiej na granicy.

Na pytanie Mikołaja Grynberga skierowane do „Strażaka Krzyśka” o to, jak często chodzi na granicę, padła odpowiedź, że starał się to robić co noc czy co drugą noc. Później chodził z kolegą, bo zaczął się bać. Jeden z sołtysów okolicznej miejscowości sfotografował się z gościem z Młodzieży Wszepolskiej, i napisał, że „w razie czego mamy deklarację pomocy. Gdyby coś się działo niebezpiecznego, chłopaki nam pomogą”. To był dla niego pierwszy sygnał, bo pamiętał, że takie stwierdzenie: „jak państwo sobie nie radzi, to my sobie poradzimy”, padło już w naszym kraju wcześniej. „Wtedy naprawdę zacząłem się bać, bo były informacje, że obok tych ludzi, którzy szukają uchodźców, są ci, którzy szukają pomagających. Poza jednym przypadkiem nic się jednak złego nie zdarzyło. Wtedy rozwalili samochody Medyków na Granicy” (Grynberg, 2023, s. 98).

Beata Siemaszko zwraca także uwagę na skutki propagandy antyuchodźczej w naszym kraju. Opowiada „zabawną” rozmowę, jaką prowadziła

z jedną z miejscowych kobiet, jej znajomą, która przekazała jej wiadomość z pewnych mediów: „Ty wiesz, co będzie, jak oni tu przyjdą? Będą gwałcić kobiety w tramwajach». Ja mówię: «Ale tu nie ma tramwajów», a ona, że ze mną to się nie da porozmawiać” (Grynberg, 2023, s. 82–83). Natomiast na pytanie Mikołaja Grynberga skierowane do Beaty Siemaszko, czy bezpośredni kontakt z uchodźcami zmienia poglądy ludzi, którzy są przeciwni pomaganiu, padła odpowiedź, że często tak jest (Grynberg, 2023, s. 83).

Grynberg skłania W. Radwańskiego (KIK) do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle swej działalności na granicy dowiedział się czegoś nowego o Polsce. Radwański odpowiada, że niczego nowego się nie dowiedział: „Poprzedni rząd też nie wpuścił uchodźców w ramach programu solidarności. Nie rozumiem tego, nasze społeczeństwo potrzebuje dopływu ludzi, więc z przyczyn racjonalnych nie rozumiem tych decyzji. Kto będzie się opiekował tymi politykami, jak będą starzy? Nie wiem, kto będzie pracował w tym kraju. Zwiększanie dzietności i odmładzanie społeczeństwa naszym rządom nie wychodzi, więc stara Europa musi się otworzyć na resztę świata” (Grynberg, 2023, s. 60–61).

Wojciech Radwański odnosi się także do postaw ludzi przyznających się do religii. „W tym cholernym katolickim kraju, religii opartej na miłosierdziu, im jesteś bardziej wierzący, tym, (k...), masz mniej tego miłosierdzia w sobie, to jest coś niewiarygodnego. Przed Bożym Narodzeniem ktoś zrobił badania, kto by przyjął tego nieznanego wędrowca w domu, i, (k...), przepraszam, nawet katolicy tego nie deklarują. What the (f...)?! Kto ma większą paranoję, no błagam! Im jesteś bardziej katolicki, tym mniej jesteś otwarty na kogokolwiek! A gdzie jest przypowieść o Samarytaninie? Gdzie jest sens? Ludzie, którzy tu przychodzili na jesieni, mieli Jezus na imię, na litość boską, Jezus – i to nie jest metafora! Jezus umarł w Polsce? (...) jedna z osób, które nie żyją, miała na imię Issa (po arabsku Jezus)” (Grynberg, 2023, s. 62–63).

„A u progu katolickiej Polski spotkaliśmy Sarę i jej męża z Palestyny. Była w piątym miesiącu ciąży. Spotkaliśmy ich w listopadzie, to nie jest metafora Świętej Rodziny, (...) katolicka Polska mówi im f... off” (Grynberg, 2023, s. 63).

Grynberg zwraca mu uwagę na fakt, że dla ludzi z lasu to on z innymi wolontariuszami jest Polską! Radwański ma świadomość tego i odpowiada, że dla niego „jedna z trudniejszych chwil w lesie jest wtedy, kiedy oni nam dziękują. To jest potwornie krępujące, rozklejam się kompletnie, bo mam wrażenie, że to nie oni powinni mi dziękować, tylko ja powinienem ich przepraszać. My tam z nimi płaczemy i mówimy: «Sorry, stary, to nie powinno tak I wyglądać, gdyby to ode mnie zależało, ale nie zależy»” (Grynberg, 2023, s. 61).

***Negatywny stosunek państwa
do działalności społeczeństwa obywatelskiego***

Rozmowa z Beatą Siemaszko:

„Często spotykam się z pytaniem, czego wam potrzeba ze strony państwa. Co politycy mogą dla nas zrobić? – takie pytanie mi ostatnio zadano. W zasadzie to tylko jednej rzeczy potrzebujemy z ich strony – niech zaczynają przestrzegać procedur, i tyle. Tego bym od nich chciała. (...) Bezradność? Tak jest. Czyli to samo, co słyszymy od siedmiu lat. Nie wiem, jak się sprawa rozstrzygnie, mam pewność co do tego, że nie skończą się przejścia przez tę granicę. Otwarty został szlak, który będzie bardziej lub mniej intensywnie wykorzystywany. Wojna w Ukrainie spowoduje dodatkową migrację, bo głód w Afryce się jeszcze bardziej nasili, a co będzie dalej, to możemy sobie tylko wyobrażać. Moim zdaniem potrzebujemy tu bardzo, ale to bardzo kompetentnych osób. Na przykład dużych organizacji humanitarnych, które nieco odpuściłyby swoje procedury, żeby działać na zasadzie, znowu eufemizm, nie w pełni jawnej. Nie ma już strefy, nie ma zakazu wchodzenia do lasu, natomiast to, co robimy, nadal jest kryminalizowane. Wejście dużych organizacji humanitarnych legitymizowałoby i naszą pomoc” (Grynberg, 2023, s. 82).

Rozmowa z Maciejem Żywną (byłym wojewodą podlaskim i byłym marszałkiem województwa):

Maciej Żywno wyjaśnia, że pogranicze to jest naprawdę bardzo ubogi teren. Zwraca uwagę na fakt, że „dużo tu mieszka rodzin byłych albo aktualnych mundurowych, więc stąd zapewne ich dystans do pomagania. Państwo kryminalizuje pomoc uchodźcom, dlatego część osób uważa, że jest ona równoznaczna ze współpracą z przemytnikami. Czyli jest przestępstwem. To ewoluowało. Na początku wszyscy się zatrzymywali na poziomie pomocy w lesie. Nakarmić, przebrać, nie dać umrzeć, udzielić pierwszej pomocy. Są tacy wśród mieszkańców, którzy zabierali uchodźców do siebie, do domów. Nie brali za to pieniędzy, wręcz przeciwnie, jeszcze dokładali, żeby tylko tych ludzi wyratować z lodowatego lasu. Zależy im na tym, żeby w lesie nie zmarło żadne dziecko, nie ucierpiał człowiek (...). Zdarzało mi się udzielać pierwszej pomocy w lesie, na bagnach. To są bardzo trudne kwestie związane z odpowiedzialnością zawodową. Ale z tyłu głowy zawsze miałem poczucie, że to, co robię, jest właśnie ratowaniem życia. Wbrew rządowej narracji uważam, że zgłaszanie służbom bardzo często prowadzi do wyrzucenia ludzi na pas graniczny, niezależnie od ich stanu zdrowia. Wyroki sądowe wskazały, że push-backi są nielegalne. Tak nie wolno ludzi traktować” (Grynberg, 2023, s. 116–117).

Według Macieja Żywny granica powinna być pilnowana przez służby i powinna być szczelna. Natomiast jeżeli przechodzą ludzie, którzy są w fatalnym stanie, to zadaniem i odpowiedzialnością państwa jest wyprowadzenie ich stamtąd w humanitarny sposób i udzielenie pomocy medycznej. Jego zdaniem do sierpnia 2021 r. był czas, by przygotować różnego rodzaju ośrodki, które mogłyby ich przyjąć. Uważa on, że można dyskutować, jak miałyby one wyglądać, ale nie można dyskutować o tym, czy człowiek może umierać w lesie. Powinny być natychmiast uruchamiane legalne procedury, które są przewidziane w takich sytuacjach. Podaje przykład Niemców, którym nikt nie może zarzucić braku humanitarnego podejścia, mają obozy, mają ośrodki, lepsze i gorsze, ale uchodźcy nie narzekają, że są traktowani tak jak w Polsce. Są informacje od rodzin, które tam dotarły, że niektóre z nich dostały decyzję o ekstradycji do krajów pochodzenia, a inne dostały azyl.

Dodaje przy tym, że będziemy jeszcze długo odnajdywać w lesie zwłoki rozszarpane przez zwierzęta. „Wiele osób zaginęło. Martwimy się, że mogły utonąć w bagnach, których jest dużo w pasie granicznym. W lipcu 2022 wiedzieliśmy już o około trzydziestu zgonach, a strona rządowa mówiła o kilku. W styczniu i lutym 2023 odnajdywane są kolejne ciała. Wspomnę choćby tylko o młodym lekarzu z Jemenu czy dwójce młodych ludzi przyczepionych do pontonu znalezionych na rzece. Tak umierają” (Grynberg, 2023, s. 118–119).

Maciej Żywno w swoim bogatym w fakty i interpretacje wywiadzie uzupełnia informację innych wolontariuszy, przyczyniając się do tego, że obraz sytuacji na granicy polsko-białoruskiej staje się bardziej pełny: Dla przykładu poniżej jedna historia, którą przeżył: „Sześć godzin szukaliśmy (...) chłopaka i go znaleźliśmy w ostatnim momencie. Z hipotermią, z temperaturą trzydzieści trzy stopnie. Już odpływał, tracił przytomność. Paulina podała mu kroplówkę i wtedy przyjechała karetka (...). Spotkanie karetki systemowej, która wjeżdża w środek lasu, nie po drogach, tylko po przecinkach, to było coś niesamowitego. Wnieśliśmy tego chłopaka do karetki. Miałem przyzwyczajenie z akcji strażacko-ratowniczych, że jak pojawia się karetka, to jest koniec tematu, można wracać do domu. Była już 4 rano, a ja obiecałem żonie, że wrócę o 18. Byłem zdziwiony, że nikt się nie rusza. Przysiadłem przy dziewczynie, która zgłaszała dyspozytorowi, że karetka wiezie człowieka wyjętego z lasu. I słyszę, jak ten dyspozytor każe wieźć do Gródka, nie do Białegostoku. Wiedziałem, że w Gródku jest tylko przychodnia, nie ma żadnej podstacji pogotowia. Nagle się okazało, że musimy gonić tę karetkę” (Grynberg, 2023, s. 122).

Pod Gródkiem, w Walifach, Straż Graniczna chciała tego chłopca wyciągać z karetki. Jednak dzięki aktywistom, którzy nie ustąpili, został za-

wieziony do szpitala wojewódzkiego w Białymstoku. Jednak po sześciu godzinach został on z tego szpitala wypisany. Gdyby chodziło o polskiego pacjenta, to zostałby, według Macieja Żywny, minimum trzy dni na obserwacji w szpitalu, ponieważ hipotermia (przy temperaturze ciała 33 stopnie Celsjusza) to sprawa bardzo poważna. Tylko dzięki temu, że wolontariusze pilnowali go w szpitalu, że zaalarmowali media, trafił do ośrodka, a nie za druty. Na prośbę Mikołaja Grynberga Maciej Żywno wyjaśnia, że ordynator ma obowiązek powiadomić Straż Graniczną, bo to ona płaci za hospitalizację (Grynberg, 2023, s. 122–123).

Warto może w tym miejscu dodać jeszcze jedną historię, która rzuca światło na sytuację przy granicy i na postawę osób, które tam świadczą pomoc. Otóż Maciejowi Żywnie zdarzyło się w lesie oddać własne buty. Trafił on z innymi na syryjską grupę, która przygarnęła siedemdziesięciosześcioletniego Irakijczyka. Nie byli przygotowani „odzieżowo” na jeszcze jedną osobę. Człowiek był w złym stanie, jego buty musiały być rozcięte nożem, bo inaczej nie dałoby się ich zdjąć, tak miał spuchnięte nogi. Na szczęście – jak relacjonuje Maciej Żywno – miał stopę o dwa numery mniejszą od jego. „Zdjąłem moje ukochane alpinusy, które przez dwadzieścia lat zdobywały ze mną wszystkie góry. Miałem niecałe dwa kilometry do samochodu, więc przeszedłem bez butów. Później dostałem zdjęcie moich butów w Luksemburgu. Z pytaniem, czy odesłać” (Grynberg, 2023, s. 127–128).

Negatywny stosunek państwa polskiego do osób pomagających na granicy polsko-białoruskiej wynika z traktowania imigrantów i uchodźców z Azji i Bliskiego Wschodu jako bardzo ważnego elementu do celów politycznych. Wskazują na to pytania przygotowane na referendum przy okazji wyborów parlamentarnych w październiku 2023 r.

W tym kontekście warto przytoczyć komentarz z „Rzeczpospolitej” do pytania referendalnego nt. uchodźców: „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzuconym przez biurokrację europejską?”. Bogusław Chrobot: „pominę stylistykę pytania, która negatywnie stygmatyzuje jego treść («nielegalni imigranci», «przymusowy mechanizm», «narzucony przez biurokrację unijną»), ważniejsza jest jego istota: czy chcemy solidarnie uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów, z jakimi mierzy się Unia, czy płyniemy własnym kursem, obok wspólnych spraw? Trudno mieć wątpliwości, że to ostatnie, o ile nie przełoży się na aktywny polski udział w debacie na temat przyszłości integracji, skąże nas na polityczną marginalizację” (Chrobot, 2023).

Warto też dodać, co zauważyła także „Gazeta Wyborcza”, że Episkopat Polski wydał 11 lipca 2023 r. komunikat w związku z planowanym referendum nt. przyjmowania uchodźców, w którym m.in. czytamy:

„Stanowczo przestrzegamy przed ich instrumentalnym wykorzystywaniem do rozgrywek politycznych oraz kształtowaniem postaw ksenofobicznych. Takie działania są nie do pogodzenia z chrześcijańskim nauczaniem. Tworzone antyuchodźcze czy antyimigracyjne narracje nie tylko kształtują postawy społeczne, ale mają również wpływ na życie konkretnych osób. Są one także niszczące dla prób odpowiedzialnego, wspólnego poszukiwania adekwatnych reakcji oraz odzierają uchodźcę i migranta z ludzkiej godności.

(...) Na poziomie europejskim konieczne jest wypracowanie sprawiedliwych projektów solidarnościowych, rozkładających równomiernie obciążenia i koszty związane z pomocą osobom, które już otrzymały azyl lub status ochrony międzynarodowej. (...) Przed Polską stoją poważne i pilne wyzwania migracyjne. Tendencje demograficzne i reguły gospodarki już skłoniły instytucje państwowe do przyjmowania obcokrajowców poszukujących pracy. (...)

Przypominamy o niezbywalnym prawie każdego człowieka do migracji i poszukiwania lepszego miejsca do życia. Jest to myśl obecna w powszechnym nauczaniu Kościoła. Korzystały z tego przez wieki pokolenia Polaków. Nie można ulegać pokusie, by w imię fałszywie rozumianego patriotyzmu czy politycznych kalkulacji rozbudzać lęk, wrogość czy niechęć w stosunku do przybyszów, zwłaszcza z powodu ich statusu, religii lub pochodzenia. «Nieuregulowana sytuacja prawna migranta nie upoważnia do pomniejszania jego godności, posiada on bowiem niezbywalne prawa, których nie wolno łamać ani ignorować» – przestrzegał św. Jan Paweł II” (Gazeta Wyborcza, 2023).

Podsumowując, polityka prowadzona wokół granicy polsko-białoruskiej łącznie z pytaniami w referendum, a szczególnie ostatnie pytanie o przyjmowanie uchodźców, mogą kreować u społeczeństwa polskiego wiele jeszcze innych pytań, począwszy od pytań dotyczących etyki, przestrzegania prawa międzynarodowego, ale także pytania o świadomość u sprawujących władzę nieuchronnej odpowiedzialności za śmierć osób na polskiej granicy.

Zakończenie

Jak czytamy we wstępie, zadaniem niniejszego opracowania była próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę spełnia społeczeństwo obywatelskie w związku z kryzysem imigracyjnym na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023 oraz przed jakimi wyzwaniami stają członkowie tego społeczeństwa i jaką cenę płacą w życiu osobistym, rodzinnym i zawodowym, niosąc pomoc imigrantom i uchodźcom, którymi często są rodziny z dziećmi w różnym wieku czy kobiety w zawansowanej ciąży.

Część pierwsza pokazuje ciągłość w polityce imigracyjnej Polski, która jest konsekwentnie podporządkowana utrzymaniu się u władzy rządzącej partii. Widać to wyraźnie w czasie kryzysu imigracyjny w latach 2015–2023, gdy zagrożenia dla państw zachodniej Europy atakami terrorystycznymi służyły budowaniu negatywnego obrazu imigrantów w polskim społeczeństwie i wykorzystywaniu lęku przed nimi do wygrania wyborów. Służył temu także przekaz mediów O. Rydzyka na temat przyjmowania uchodźców czy stosunek do muzułmanów, całkowicie sprzeczny z nauką Kościoła katolickiego, wyrażany w dokumentach i orzeczeniach Stolicy Apostolskiej. Wzorem dla polskich władz dotyczących zagadnienia przyjmowania uchodźców nie jest więc nauka Kościoła, do którego obecne władze często się ostentacyjnie przyznają, ale Victor Orbán, którego autorytarny system istnieje już kilkanaście lat dzięki odwoływaniu się do zagrożeń związanych z przyjmowaniem uchodźców.

Polityka imigracyjna Polski, począwszy od kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, dzieli wyraźnie imigrantów i uchodźców przybywających do Polski na lepszych i gorszych. Ci pierwsi to imigranci i uchodźcy z Ukrainy, których władze, jak i społeczeństwo polskie, przyjmują w sposób zadziwiający świat, oraz tych drugich, spoza Europy, których reżim Łukaszenki podstępnie ściąga na granicę polsko-białoruską, obiecując im łatwy sposób na dostanie się do Europy Zachodniej. Polityka naszego państwa wobec nich jest sprzeczna z prawem międzynarodowym, począwszy od konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Nicea 2000). Sprzeczna jest także z podstawowymi zasadami etyki i Konwencji praw człowieka. Push-backi oraz ubliżające europejskiej cywilizacji trzymanie w lesie na terenie bagien, nieraz nawet dwa miesiące, rodzin z małymi dziećmi, skutkuje często nie tylko utratą zdrowia, ale także życia.

Nikt pewnie obecnie nie jest w stanie powiedzieć, ilu ludzi straciło życie na polsko-białoruskiej granicy. Wymieniane są udokumentowane przypadki kilkudziesięciu osób, ale liczba tzw. zaginionych jest wielokrotnie wyższa. W tym kontekście należy patrzeć na rolę społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanego w ratowanie życia. Nie można jednak zapominać o cenie, jaką za to płaci. Jak wynika z wypowiedzi wolontariuszy i aktywistów w różnego rodzaju czasopismach i usystematyzowanych wywiadach prowadzonych z nimi przez Mikołaja Grynberga, zamieszczonych w jego publikacji *Jezus umarł w Polsce*, cena jest czasem bardzo wysoka. Część z nich musi korzystać z pomocy psychologicznej czy nawet psychiatrycznej.

Oprócz wspomnianych wyzwań związanych z reakcją na widok ludzi koczujących w lesie czy bagnach z małymi dziećmi można wyczytać w wy-

powiedziach wolontariuszy istnienie męczącego ich poczucia bezsilności. Mówią oni także dość często o trudnościach z pogodzeniem swojej misji z obowiązkami rodzinnymi czy zawodowymi. Dużą rolę odgrywała tu postawa współmałżonka czy przełożonego w pracy. Wolontariusze zgłaszali również niechętny stosunek części społeczeństwa do ich działalności, ale także „budzenie sumień” u obojętnych.

Negatywny stosunek instytucji państwowych do osób znajdujących się na granicy, jak i działalności społeczeństwa obywatelskiego nie ułatwia życia wolontariuszom. Zamiast wdzięczności, że wyręczają i mogliby jeszcze bardziej wyręczać struktury państwa, daje się im do zrozumienia, że mogą zderzyć się ze skutkami nowelizacji prawa migracyjnego, gdzie push-backi już są zalegalizowane.

Polskie władze odcinają się zdecydowanie od solidarności z krajami Unii Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej, z którymi Polska tworzy wspólnotę dającą jej szanse na rozwój i zapewniającą bezpieczeństwo. Jest to szczególnie niezrozumiałe w kontekście agresji Rosji na Ukrainę, z którą nasza ojczyzna bezpośrednio sąsiaduje.

Dr hab. Janusz Balicki

Profesor UKSW, kierownik Międzyinstytutowego Zakładu Badań nad Migracją oraz Interdyscyplinarnej Sieci Badań nad Migracją UKSW. Autor publikacji naukowych na temat teorii migracji, polityki imigracyjnej, integracji imigrantów spoza Europy oraz dotyczących budzenia i wykorzystywania lęku przed napływem imigrantów przez reżimy populistyczne w Europie. Przykładem tego ostatniego zagadnienia może być jego książka „Obrona chrześcijańskiej Europy przed inwazją islamu? Populistyczny dyskurs polityczno-religijny w Polsce w kontekście kryzysu migracyjnego w UE”, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2021.

Abstrakt

Pozainstytucjonalna pomoc imigrantom i uchodźcom na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę określenia roli, jaką spełnia społeczeństwo obywatelskie w związku z kryzysem imigracyjnym na granicy polsko-białoruskiej w latach 2021–2023 oraz ceny, jaką płać jednostki w życiu osobistym, rodzinnym i zawodowym niosące pomoc imigrantom i uchodźcom. Opracowanie składa się z trzech części. Część pierwsza przedstawia politykę imigracyjną Polski w latach 2015–2023, ze szczególnym uwzględnieniem budowania przy jej pomocy negatywnego obrazu imi-

grantów w polskim społeczeństwie i wykorzystywania lęku przed nimi do celów politycznych. Część druga skupia się na roli, jaką spełnia społeczeństwo obywatelskie w kontekście reakcji rządu Prawa i Sprawiedliwości na sytuację na granicy polsko-białoruskiej w związku z wykorzystywaniem imigrantów przez reżim Łukaszenki jako odwet wobec Unii Europejskiej za nałożone na Białoruś sankcje po sfałszowanych wyborach w 2020 r. Rozdział trzeci natomiast, przywołując przykłady doświadczeń jednostek społeczeństwa obywatelskiego spotykających się z dramataми czy tragediami zwabionych przez reżim Łukaszenki imigrantów i uchodźców oraz reakcji na nie polskich władz, stara się określić cenę, jaką działacze z terenów nadgranicznych płacą w życiu osobistym, rodzinnym, zawodowym czy nawet politycznym.

Słowa kluczowe: reżim Łukaszenki, kryzys uchodźczy, granica polsko-białoruska, perspektywa humanitarna

Abstract

Non-institutional assistance to immigrants and refugees on the Polish-Belarusian border in 2021–2023

The present study attempts to determine the role played by civil society in connection with the immigration crisis on the Polish-Belarusian border in 2021–2023 and the price paid by individuals in their personal, family and professional lives for providing assistance to immigrants and refugees. The study consists of three parts. Part one presents Poland's immigration policy in 2015–2023, with a particular focus on how the policy created a negative image of immigrants in Polish society and thereby used the fear of immigrants for political purposes. The second part focuses on the role played by civil society in the context of the Law and Justice government's response to the situation on the Polish-Belarusian border in relation to the use of immigrants by the Lukashenko regime as retaliation against the European Union for the sanctions imposed on Belarus after the rigged elections in 2020. The third chapter cites examples of the experiences of individuals in civil society who encountering the dramas or tragedies of immigrants and refugees lured by the Lukashenko regime and the response to them by the Polish authorities, seeks to identify the price that activists from the border areas pay in their personal, family professional and political lives.

Keywords: Lukashenko regime, refugees crisis, Belarusian border, humanitarian perspective

Bibliografia/References

- Balicki, J. (2021) *Obrona „chrześcijańskiej Europy” przed „inwazją islamu”? Populistyczny dyskurs polityczno-religijny w Polsce w kontekście kryzysu migracyjnego w UE*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.
- Balicki, J. (2019) „Zjednoczona prawica w Polsce wobec wyzwań kryzysu migracyjnego w Europie. Perspektywa politologiczno-etyczna”, *Wschodni Rocznik Humanistyczny*. Nr 4, s. 63–83.
- Balicki, J. (2012) *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.
- Bertram, Ch. (2018) *Do States Have the Right to Exclude Immigrants? Political Theory Today*. Cambridge UK: Polity Press.
- Bodnar, A., Grzelak, A. (2023) “The Polish-Belarusian Border Crisis and the (Lack of) European Union Response”, *Białystok Legal Studies*. „Białostockie Studia Prawnicze”. Vol. 28, No. 1, s. 57–86.
- Chrobot, B. (2023) „Referendum PIS czyli plebiscyt w sprawie Polski”, *Rzeczpospolita*, 14 sierpnia. <https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art38945391-boguslaw-chronota-referendum-pis-czyli-plebiscyt-w-sprawie-polski> (dostęp 10.09.2023).
- Chlebny, J. (red.) (2011) *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dąbrowski, P. (2011) *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego. <https://www.wuw.pl/product-pol-594-Cudzoziemiec-niepozadany-w-polskim-prawie-o-cudzoziemcach.html> (dostęp 10.09.2023).
- Gałuszka, K. (2022) *Michałowo inaczej nie mogło*. ngo.pl. 7.02.2022. <https://publicystyka.ngo.pl/michalowo-inaczej-nie-moglo>.
- Griffin, N. (2022) *Miami 1980. Rok niebezpiecznych dni*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Grynberg, M. (2023) *Jezus umarł w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Agora.
- Kaczyński, J. (2015) „Pasożyty i pierwotniaki w organizmach uchodźców groźne dla Polaków”, *Newsweek*. 13.10.2015. <http://www.newsweek.pl/polska/jaroslaw-kaczynski-o-uchodzcach,artykuly,372175,1.html> (dostęp 15.09.2022).
- Kaczyński Jarosław na Jasnej Górze i pielgrzymka Radia Maryja. *Wspólne śpiewy i tańce* (2023) 10.07.2023. https://www.youtube.com/watch?v=HEOBo_YbTHI (dostęp 9.09.2022)
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Nicea 2000).
- Klimowicz, J. (2021) „Uchodźcy na granicy. Jezydzki obrońca praw człowieka apeluje do Polek i Polaków, aby okazać dobroć w kryzysie huma-

- nitarnym”, *Gazeta Wyborcza*. 15.10.2021. <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27694534,uchodzcy-na-granicy-jezydzki-aktywista-apeluje-do-polek-i-polakow.html> (dostęp 29.05.2022).
- „Komunikat Rady Konferencji Episkopatu Polski ds. Migracji..., Ws. debaty o migrantach i uchodźcach” (2023) *Gazeta Wyborcza*. Nr z 12–13.08.2023.
- Michalski, C. (2019) „Władza zbudowana na hejcie”, *Newsweek*. Nr 35, s. 14.
- „Migranci i ich dzieci wypychani z powrotem na Białoruś? Straż Graniczna odpowiada na zarzuty” (2021) *Wprost*. 1.10.2021. <https://www.wprost.pl/kraj/10501507/gdzie-sa-dzieci-z-michalowa-straz-graniczna-odpowiada-na-zarzuty-o-wypychanie-migrantow-na-bialorus.html> (dostęp 10.09.2023).
- Molga, T. (2021) *Dzieci z Michałowa głodują na granicy. To już pewne. Rozmawialiśmy z członkami tej grupy*, Wirtualna Polska. 12.10.2021. <https://wiadomosci.wp.pl/dzieci-z-michalowa-dzis-w-nocy-gloduja-na-granicy-to-juz-pewne-rozmawialismy-z-czlonkami-tej-grupy-6693096370772640a> (dostęp 10.09.2023).
- News Middle East* (2017) *Documentaries*, Al Jazeera. 1.10.2017. <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html> (dostęp 1.07.2018).
- Norris, P., Inglehart, R. (2019) *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian populism*. Cambridge: University Press.
- Okrucieństwo zamiast współczucia na granicy z Białorusią* (2022) Raport Amnesty International Polska.
- Patrzyły na śmierć rodzeństwa, straciły domy. Dzieci z Syrii czekają na pomoc* (2017) TVN, 11.11.2017. <https://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/reportaz-o-pomocy-dzieciom-w-syrii-w-superwizjerze-tvn,789364.html> (dostęp 15.09.2020).
- Piontek, E., Zawidzka, A. (red.) *Szkice z prawa Unii Europejskiej. Prawo instytucjonalne*, t. 1. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Szczeńniak, A. (2021) *Jezus zmarł na polskiej granicy. 24-letni Syryjczyk, chrześcijanin*. „Oko.press”. 7.11.2021. <https://oko.press/jezus-zmarl-na-polskiej-granicy-24-letni-syryjczyk-chrzescijanin> (dostęp 10.09.2023).
- Szydło, B. (2017) *Wystąpienie sejmowe*. 24.05.2017. <https://wp.tv/i,straszy-czy-przestrzega-beata--szydlo-o-uchodzcach,mid,2002902,cid,4051,clip.html?ticaid=61a85a> (dostęp 15.09.2020).
- Trines, S. (2017) “Europe. Lessons From Germany’s Refugee Crisis: Integration, Costs, and Benefits”, *World Education News & Reviews*. 2.05.2017. <https://wenr.wes.org/2017/05/lessons-germanys-refugee-crisis-integration-costs-benefits> (dostęp 1.07.2018).

- Wanicka, O. (2020) „Wychodzenie z wiktyimizacji osób pokrzywdzonych handlem ludźmi. Analiza przypadków cudzoziemskich ofiar zidentyfikowanych w Polsce”, *Archiwum Kryminologii*. Tom XLII, nr 2, s. 175–206.
- Zawadka, G. (2023) „Granica z Białorusią znowu mocniej atakowana. Dziennie próbuje ją sforsować nawet 150 migrantów”, *Rzeczpospolita*. 29.05.2023.
- Zawadka, G. (2023) „Migrantom udaje się podróż do celu”, *Rzeczpospolita*. 17.08.2023.
- Ziemer, K. (2017) *Polityka imigracyjna w Niemczech. Aktualne wyzwania* w Balicki, J., Necel, W. (red.) *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.

Vira Korniat

Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki

e-mail: vira.korniat@lnu.edu.ua

ORCID ID: 0000-0002-6455-8199

Mali uchodźcy – dzieci ukraińskie jako ofiary wojny ukraińsko-rosyjskiej

I

W 2014 r. Rosja brutalnie napadła na terytorium Ukrainy, by zaspokoić swoje imperialne ambicje. Po raz kolejny pełnowymiarowy atak na niepodległe państwo rozpoczął się w lutym 2022 r. Ginie ludność cywilna, niszczone są domy, przedszkola, szkoły i uniwersytety, infrastruktura krytyczna i przedsiębiorstwa.

Wojna w Ukrainie, która trwa od dziewięciu lat, ma poważne konsekwencje dla ludności, a przede wszystkim dla dzieci. Stały się one ofiarami bezpośrednich działań wojennych, urazów, głodu, chorób i traumatycznych wydarzeń wpływających na ich zdrowie fizyczne i psychiczne. W ciągu ostatnich piętnastu miesięcy całe pokolenie dzieci przeżyło miesiące przemocy, strachu, straty i tragedii. Nie ma dziedziny życia dzieci, na którą nie miała wpływu wojna: wiele z nich zostało zabitych i rannych, zostało zmuszonych do opuszczenia swoich domów, pozbawionych możliwości zdobycia wykształcenia i bezpiecznego środowiska.

Według Jurija Biełousowa, szefa Departamentu Zwalczania Zbrodni Popełnionych w Warunkach Konfliktu Zbrojnego Prokuratury Generalnej Ukrainy, na dzień 20 lipca 2023 r. od początku inwazji na pełną skalę zginęło 10 749 cywilów, a kolejne 15 599 osób zostało rannych (Interfax, 2023).

Liczby te nie są ostateczne i na pewno wzrosną. Wojna trwa i niestety każdego dnia mamy nowe ataki i nowe ofiary.

W pierwszych dniach i tygodniach aktywnej wojny tysiące ludzi zostało zmuszonych do ucieczki na bezpieczniejsze tereny zachodniej Ukrainy (Lwów, Tarnopol, Iwano-Frankiwnsk, Czerniowce, obwód zakarpacki) lub do innych krajów Europy Zachodniej – Polska, Czechy, Niemcy, Francja i inne. Wynikało to z faktu, że tereny, z których przybyli, były albo okupo-

wane przez wojska rosyjskie (obwody chersoński, zaporoski, doniecki, ługański), albo toczyły się tam czynne działania wojenne (obwody kijowski, czernihowski, czerkaski, sumski i inne). Pobyt dzieci stanowił tam duże zagrożenie dla ich zdrowia i życia.

Najbardziej narażoną kategorią w każdej wojnie są dzieci. Dlatego artykuł ma na celu analizę głównych problemów ukraińskich dzieci w czasie wojny, sposobów i środków ich rozwiązywania.



Rycina 1. Podział administracyjny Ukrainy

Źródło: http://www.uec.com.pl/pl/ukraina/informacja_o_obwodach.

Dziś UNICEF deklaruje, że 3,2 mln dzieci w całej Ukrainie potrzebuje pomocy humanitarnej (nie mają wystarczającej ilości wody, żywności, opieki medycznej i odzieży dostosowanej do zmieniających się pór roku) (UNICEF, 2022).

ONZ wymienia następujące grupy naruszeń wobec dzieci w Ukrainie:

- 1) zabójstwo, okaleczenie;
- 2) porwania i wywózki;
- 3) przemoc seksualna;
- 4) rekrutacja;
- 5) ataki na szkoły i szpitale, które uniemożliwiają zapewnienie im prawa do edukacji, jakości i terminowości medycyny;
- 6) odmowa dostępu pomocy humanitarnej (warchildhood.org, 2023).

II

Według danych zgromadzonych na dzień 14 maja 2023 r. ponad 1452 dzieci zostało rannych w Ukrainie w wyniku zbrojnej agresji rosyjskiej na pełną skalę. Według oficjalnych informacji prokuratorów zginęło 481 dzieci, a ponad 971 zostało rannych w różnym stopniu. Najbardziej dotknięte zostały dzieci z obwodu donieckiego – 458, charkowskiego – 277, kijowskiego – 128, chersońskiego – 97, zaporoskiego – 89, mikołajowskiego – 89, czernihowskiego – 70, dnipropropietrowskiego – 69 i ługańskiego – 66 (stan na 20.07.2023 r. – 499 zabitych, 1090 rannych) TSN (2023).

Najczęściej dzieci są ranne i giną w wyniku ostrzału miast i wsi, ale zdarzają się też przypadki umyślnego zabijania dzieci. Istnieją zeznania wagnerowców (zbrojnej formacji Rosjan), którzy w swoich wywiadach zeznają dziennikarzom, że wchodząc do ukraińskich miast i wsi, zabijali na polecenie swoich przywódców ludność cywilną, w tym kobiety i dzieci (m.in. przyznali się do zabójstwa 5-letniej dziewczynki, 14-letniej nastolatki – <https://youtu.be/Pjt25dHw7ok>).

Dzieci i kobiety, które przeżyły straszne dni okupacji rosyjskiej, informują o gwałtach i maltretowaniu kobiet oraz nieletnich dziewcząt. Często działało się to na oczach innych dzieci i matek. Ta kategoria ofiar wojny wymaga szczególnej uwagi lekarzy, psychologów, psychoterapeutów, przywrócić ich do normalnego stanu fizycznego, psychicznego i społecznego.

W lutym 2023 r. ukraińskie władze poinformowały, że 150 tys. dzieci mogło zostać przymusowo deportowanych do Rosji. Rosja mówi o liczbie 733 tys. ukraińskich dzieci, które trzymają na swoim terytorium. Jednak naszym zdaniem liczba ta jest przesadzona (Dmytro Lubinets, Rzecznik Praw Obywatelskich – <https://www.ombudsman.gov.ua/>).

Faktem jest, że Federacja Rosyjska siłą (pod groźbą śmierci) zabiera dzieci rodzicom pod pozorem „ewakuacji” i „rehabilitacji” do obozów lub innych placówek dziecięcych na terytorium Rosji lub okupowanego Krymu. Według rodziców dzieci nie wracają po obiecany dwutygodniowy odpoczynek, nie ma z nimi nawet kontaktu telefonicznego. Większość dzieci była i nadal jest wywożona z obwodów czasowo okupowanych – z obwodów ługańskiego, donieckiego, chersońskiego, zaporoskiego i charkowskiego.

Powrotami dzieci do rodzin zajmuje się zarówno Ministerstwo Reintegracji Tymczasowo Okupowanych Terytoriów Ukrainy (<https://minre.gov.ua/>), jak i charytatywna organizacja „Save Ukraine” (<https://saveukraineua.org/ua>), która pomaga dzieciom i rodzinom dotkniętym wojną.

Rosja rozpoczęła przymusowe usuwanie ukraińskich dzieci z okupowanej części obwodów donieckiego i ługańskiego na kilka tygodni przed

inwazją. Już wtedy rozpoczął się proces deportacji, który nadal trwa. I nie tylko Władimir Putin czy Maria Lwowa-Biełowa, za którymi Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze wydał wiosną nakazy aresztowania, są zamieszani w te zbrodnie wojenne. W porwania ukraińskich dzieci zamieszany jest także samozwańczy prezydent Białorusi Aleksander Łukaszenka. Poinformowało o tym w swoim dochodzeniu wydawnictwo The Telegraph. Z materiału wynika, że od września 2022 r. Rosjanie wywieźli do białoruskich obozów około 2150 ukraińskich dzieci w wieku powyżej 6 lat. Do jesieni 2023 r. liczba ta mogła wzrosnąć do 3000. Dzieci umieszczane są w sanatorium „Miasto Ostroszyck”, ośrodku „Zubryonok” i obozie „Dubrava” w obwodzie mińskim, a także w obozie „Złote Piaski” w obwodzie homelskim. Część z tych dzieci miała przejść szkolenie wojskowe (<https://bit.ly/44VDMnw>).

Dzieci, które wróciły do Ukrainy, opowiadają swoim bliskim, że były przetrzymywane w strasznych warunkach (bez toalety, łazienki), głodowały, znęcano się nad nimi fizycznie i psychicznie, zmuszano je do śpiewania rosyjskiego hymnu narodowego itp.

Niestety wojna się jeszcze nie skończyła, a liczba ofiar rośnie z każdym dniem.

„Dzieci w Ukrainie przeżyły rok przerażenia, horroru” – mówi dyrektor wykonawcza UNICEF, Catherine Russell. „Miliony dzieci kładą się spać w zimnie i strachu i budzą się z nadzieją na zakończenie tej okrutnej wojny. Dzieci zostały zabite i ranne, a wiele z nich straciło rodziców, rodzeństwo, domy, szkoły i ulubione place zabaw. Żadne dziecko nie powinno tak cierpieć” (UNICEF, 2023).

W konsekwencji wojny w Ukrainie kryzys gospodarczy znacznie się nasilił, w wyniku czego duża liczba rodzin zgłasza znaczną utratę dochodów, a rodziny znajdują się na progu ubóstwa. Wojna spowodowała również kryzys energetyczny, który ma także wpływ na dobrobyt dzieci i rodzin. Niedawne badanie UNICEF wykazało, że 80% respondentów odnotowało pogorszenie swojej sytuacji ekonomicznej, podczas gdy analiza UNICEF pokazuje, że odsetek dzieci żyjących w ubóstwie prawie się podwoił (z 43% do 82%). Sytuacja 5,9 mln osób wewnątrzprzesiedlonych w Ukrainie jest szczególnie trudna (UNICEF, 2022).

Wojna ma również niszczycielski wpływ na zdrowie psychiczne i dobre samopoczucie dzieci. Ponad 1,5 mln dzieci jest zagrożonych depresją, lękiem, zespołem stresu pourazowego i innymi problemami ze zdrowiem psychicznym, które mogą mieć długofalowe konsekwencje.

Dostęp dzieci i rodzin do podstawowych usług, przede wszystkim medycznych i edukacyjnych, pogorszył się katastrofalnie od jesieni 2022 r., kiedy to w okresie październik–listopad Federacja Rosyjska zniszczyła

50% infrastruktury Ukrainy, co doprowadziło do przerw trwających od 4 do 48 godzin w dostawie światła, wody, ciepła.

Rząd Ukrainy informuje, że od maja 2023 r. ponad 800 placówek medycznych w Ukrainie zostało uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku ostrzału i nalotów. W wyniku takich ataków giną i ciężko ranni zostają pacjenci, w tym dzieci, a także personel medyczny, a dostęp do opieki medycznej jest ograniczony. Tysiące dzieci uciekających przed konfliktami w całym kraju nie otrzymuje szczepionek chroniących przed polio, odrą, błonicą i innymi chorobami zagrażającymi życiu. Dzieci często nie mają możliwości zdobycia tego, czego na co dzień potrzebują (suspilne.media, 2023).

Warto podkreślić inne problemy dzieci konieczne do rozwiązania w czasie wojny ukraińsko-rosyjskiej.

Utrata bliskich. Wiele dzieci straciło rodziców (czasami jednego, często oboje), krewnych lub bliskich przyjaciół z powodu wojny, co skutkuje traumą i problemami psychologicznymi. Problemy te z reguły prowokują wystąpienie traumy psychicznej. Wojna pozostawia głęboki ślad w psychice dzieci, wywołuje lęki, niepokój, zespół stresu pourazowego, depresję.

Ewakuacja i przymusowe wysiedlenie. Wiele dzieci wraz z rodzinami zostało zmuszonych do opuszczenia swoich domów i przeniesienia się w bezpieczniejsze regiony kraju, a nawet za granicę. Adaptacja w nowym miejscu jest bardzo często okupiona stresem i niepokojem.

Mimo trudnej sytuacji władze ukraińskie i organizacje działające w Ukrainie szukają cały czas sposobów i możliwości stworzenia dobrych warunków do maksymalnego zadowolenia potrzeb dziecka, przede wszystkim w zakresie edukacji i prawa dziecka do nauki.

Ukraińskie szkoły od dwóch lat funkcjonują w warunkach pełnoskalowej wojny. Dlatego warto wyróżnić dwa etapy organizacji edukacji dzieci od początku inwazji na pełną skalę do dnia dzisiejszego. Pierwszy to okres od 24 lutego do 31 maja 2022 r. Drugi – od 1 września 2022 do dziś.

Ustawa Ukrainy o powszechnym szkolnictwie średnim ogólnokształcącym (Ustawa Ukrainy, 2020) (część 3, art. 10) stanowi, że rok szkolny musi trwać co najmniej 175 dni szkolnych. Jednak w warunkach stanu wojennego działanie tego przepisu zostaje zawieszane. Czas trwania roku akademickiego, datę jego rozpoczęcia lub zakończenia w stanie wojennym określa obecnie Gabinet Ministrów Ukrainy. Dlatego w 2022 r. został on przedłużony i zakończył się 15 czerwca (z reguły kończył się 31 maja), ponieważ od 24 lutego 2022 r. nauka we wszystkich placówkach oświatowych Ukrainy (szkołach, kolegiach, uniwersytetach) została zawieszona na dwa tygodnie. Od 1 marca rozpoczęło się szkolenie on-line. Przede wszystkim dlatego, że większość szkół nie mogła chronić dzieci podczas alarmów, ponieważ nie było schronów (osvita.ua, 2022).

Organizacja edukacji on-line nie sprawiała trudności ani nauczycielom, ani dzieciom, ponieważ wszyscy uczestnicy procesu edukacyjnego mieli doświadczenie w prowadzeniu zajęć zdalnych od czasu pandemii COVID-19. Nauczyciele i dzieci dość dobrze nauczyli się prowadzić zajęcia z wykorzystaniem technologii informatycznych na różnych platformach (Zoom, Google Meet, Microsoft Teams itp.). W roku akademickim 2021–2022 nie było problemów ze światłem i Internetem, więc organizacja szkoleń od strony technicznej nie była problemem. Problemy wynikały z faktu, że część dzieci została zmuszona do opuszczenia swoich domów i nie miała możliwości nauki. Bardzo rzadko uczniowie pojawiali się na lekcjach, nie mieli również często możliwości odrabiania prac domowych.

Forma nauczania na odległość umożliwiła wszystkim dzieciom ukończenie roku szkolnego 2022/2023. I tym, które pozostały na terytorium Ukrainy, i tym, które przeniosły się do innego miasta lub wyjechały za granicę. Dzieci uczyły się zdalnie albo we własnych szkołach, albo były włączane do klas w szkołach w miastach, do których przyjechały, ponieważ prowadzenie zajęć w Charkowie, Sumach i Chersoniu było wówczas niemożliwe z powodu ciągłych działań wojennych.

W tym czasie pojawiły się inne trudności – zapewnienie jakości kształcenia. Trzeba przyznać, że jakość kształcenia nieco się pogorszyła, ponieważ liczba dzieci w klasach wzrastała (niekiedy ich liczba podwajała się i dochodziła do 46 uczniów). Zwiększyło to obciążenie zadaniami nauczycieli. Część nauczycieli nie chciała pracować w takich warunkach, ponieważ nie otrzymywała dodatkowego wynagrodzenia za dodatkową pracę.

Trzeba również zaznaczyć, że ze względu na dużą rotację uczniów pomiędzy miastami ukraińskimi i ich wyjazdami m.in. do Polski, Czech, Włoch, Niemiec czy Francji, można przypuszczać, iż część z nich w tym czasie w ogóle się nie uczyła i tylko formalnie ukończyła rok szkolny.

W tamtym czasie kwestia organizacji oświaty nie była jasno uregulowana prawnie i to dyrektor szkoły decydował o sposobie postępowania w danej sytuacji. Dlatego dzisiaj mówimy o takim pojęciu, jak „straty edukacyjne”, co oznacza, że część dzieci nie zapoznała się z materiałem edukacyjnym wymaganym programem danej klasy i nie znają one części lub całości materiału edukacyjnego. Dlatego przed nauczycielami stoi teraz ważne zadanie – zdiagnozowanie poziomu wiedzy dzieci zgodnie z programem, określenie czego dziecko nie wie i znalezienie metody, formy, czasu i możliwości nauczania dodatkowego dla tych uczniów.

Latem 2022 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki opracowało rekomendacje, wydało zarządzenia dotyczące organizacji kształcenia w roku akade-

mickim 2022–2023 (mon.gov.ua, 2022). Najważniejsze było to, aby wszyscy dyrektorzy szkół zorganizowali schrony w szkołach. Jeśli nie było takiej możliwości, to szkoła nie otrzymała zgody, aby dzieci mogły uczyć się w szkole w salach lekcyjnych.

Rok akademicki 2022–2023 w Ukrainie rozpoczął się w szkołach w różnych formach.

W szkole. Pod warunkiem stworzenia bezpiecznego środowiska dla dzieci, dostępności schronienia w przypadku alarmu lotniczego, szkoła prowadziła lekcje w salach lekcyjnych na terenie szkoły.

Zdalnie. Ten format wybrały szkoły w różnych miastach Ukrainy, szczególnie w miejscach, gdzie toczyły się lub toczą aktywne działania wojenne i nie da się bezpiecznie prowadzić zajęć w szkole, ale także w miejscach, gdzie nie można było zagwarantować pełnego bezpieczeństwa (np. Lwów, Czerniowce), a rodzice bali się wypuścić dzieci z domu.

Nową formą edukacji stała się dla wielu edukacja rodzinna, czyli nauczanie dziecka w domu. Uczeń otrzymuje zadania od nauczycieli, uczy się samodzielnie lub z rodzicami, może przychodzić do szkoły lub zdalnie otrzymywać porady od nauczyciela, a w ściśle określonych terminach pisze prace testowe, odpowiada ustnie na zadane tematy i najczęściej robi to on-line. Większość dzieci, które uczyły się w tej formie, to dzieci przebywające za granicą – w kraju czasowego pobytu dziecko uczęszcza do miejscowej szkoły, a w Ukrainie kontynuuje naukę w formie rodzinnej. Jest to bardzo trudne wyzwanie dla dzieci, ponieważ muszą się uczyć dwa razy więcej niż ich rówieśnicy. Możemy również założyć, że poziom zdobytej w ten sposób wiedzy nie zawsze odpowiada ocenom, jakie otrzymują dzieci, ale jest to tylko przypuszczenie, ponieważ nie ma jeszcze żadnych badań na ten temat.

W roku akademickim 2022/2023 zdarzały się przypadki zmian formatu kształcenia, najczęściej szkoły przechodziły na kształcenie on-line. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że w październiku–listopadzie 2023 r. Rosja zaatakowała ukraińskie elektrownie, co doprowadziło do tego, że przez długi czas (od kilku godzin do kilku dni) nie było światła i ciepła, a to uniemożliwiało prowadzenie zajęć w szkołach. Także często nie odbywały się lekcje zdalne, ponieważ uczniowie i nauczyciele nie mieli w domu ani prądu, ani Internetu. Dlatego nauczyciele wysyłali dzieciom zadania, a one samodzielnie opracowywały materiał edukacyjny z podręczników. I tu znów możemy mówić o „stratach edukacyjnych”, bo zakładamy, że jakość nauki w takiej formie oraz poziom wiedzy dzieci też nie są efektywne.

III

Jeżeli chodzi o integrację dzieci przesiedlonych wewnątrz, w nowych warunkach życia i edukacji pojawiły się następujące problemy.

Nieumiejętność posługiwania się językiem ukraińskim w życiu codziennym i na lekcjach. We wschodnich i południowych regionach Ukrainy dominuje język rosyjski jako język komunikacji. Część dzieci próbuje mówić po ukraińsku, część nadal komunikuje się po rosyjsku (czasem z nieśmiałością, czasem z niechęcią). W ten sposób wywołują one u innych agresywną postawę wobec siebie właśnie z powodu kwestii językowej lub sami wykazują agresję wobec innych. Taka sytuacja często prowadzi do konfliktów w środowisku dzieci.

Stan emocjonalny każdego dziecka. Dzieci są bardzo wrażliwe emocjonalnie, wycofane. To pogarsza ich uwagę i pamięć i prowadzi do tego, że dziecko zaczyna słabo się uczyć, nie może opanować przedmiotu. Dlatego tak ważna jest pomoc psychologiczna dla dzieci, która często jest organizowana tam, gdzie mieszkają one z rodzinami – w modułowych miasteczkach, wsiach czy na osiedlach. Są to zajęcia z psychologiem, zajęcia rozrywkowe, sportowe, arteterapeutyczne, pozwalające na organizację czasu wolnego. W wielu szkołach tworzone są grupy wsparcia psychologicznego dla dzieci. Ważnym zagadnieniem, nad którym pracują psychologowie, jest normalizacja stanu psychicznego dziecka. I wtedy możemy już mówić o nauce, przyswajaniu materiału edukacyjnego.

Ważnym czynnikiem ułatwiającym proces adaptacji dzieci do nowego miejsca jest fakt przebywania z bliskimi – mamą, tatą, braćmi, siostrami, ale także ze swoimi kotem czy psem, które przyjechały razem z nimi.

Jest jeszcze jedna grupa dzieci w Ukrainie, które wymagają uwagi – są to dzieci, których ojcowie i matki służą w Siłach Zbrojnych Ukrainy, broniąc państwa. Z jednej strony są one bardzo dumne ze swoich rodziców, z drugiej jednak strony funkcjonują w ciągłym strachu i niepokoju o ich życie. W pracę z takimi dziećmi również zaangażowani są psychologowie i psychoterapeuci. We Lwowie na przykład powstały Centra Zdrowia Psychicznego, w których takie usługi są udzielane nieodpłatnie dzieciom i członkom rodzin kombatanatów (<https://unbroken.org.ua/ua/directions/psychosocial-rehabilitation>).

Przykładem wysokiej jakości opieki nad ofiarami wojny jest Narodowe Centrum Rehabilitacji „Niezlomni” – miejsce, w którym dorośli i dzieci, którzy ucierpieli w wyniku działań wojennych, otrzymują kompleksową wykwalifikowaną opiekę medyczną (psychologiczną, chirurgiczną, rehabilitacyjną, protetyczną itp.). Centrum działa na bazie Pierwszego Towarzystwa Lekarskiego Lwowa – największej placówki medycznej Ukrainy,

w skład której wchodzi dwa szpitale dla dorosłych i jeden dziecięcy (<https://unbroken.org.ua/ua>).

IV

Wojna rozpoczęta przez Rosję przeciwko Ukrainie wyrządza ogromne szkody fizyczne i psychiczne narodowi ukraińskiemu – zarówno dorosłym, jak i dzieciom. Wojna stworzyła w Ukrainie bardzo trudne warunki do zapewnienia praw dzieci i zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. W tym zakresie zarówno nauczyciele, jak i rodzice, a zwłaszcza dzieci, muszą dostosować się do trudnych warunków nauki i szukać skutecznych rozwiązań pojawiających się ciągle problemów. Mimo trudności, za wysoką cenę – życia swoich synów i córek – przy wsparciu całego świata, Ukraina walczy o prawo do wolnego i spokojnego życia.

Zarówno organizacje międzynarodowe, jak i krajowe, wraz ze strukturami rządowymi, pomagają dzieciom będącym ofiarami wojny w Ukrainie. Zapewniana jest bieżąca pomoc humanitarna, opieka medyczna, wsparcie psychologiczne i szkolenia. Jednak ze względu na trudności i ograniczenia związane z wojną potrzebne jest nieustanne wsparcie i dalsze działania w celu zapewnienia odpowiednich warunków do wzrostu i rozwoju dzieci, które stały się ofiarami wojny. Po zwycięstwie cały demokratyczny świat zbuduje taki ład międzynarodowy, w którym znajdzie się miejsce dla niepodległej Ukrainy. A podstawą tego porządku będą dwie koncepcje – prawda i miłość.

Prof. Vira Korniat

Kierownik Katedry Pedagogiki Społecznej i Pracy Socjalnej na Narodowym Uniwersytecie Lwowskim im. Iwana Franki. Urodziła się we Lwowie (Ukraina). Jest absolwentką Narodowego Uniwersytetu im. Wasyla Stefanyka Prykarpattia, uzyskała stopień naukowy kandydata nauk pedagogicznych na Uniwersytecie Kijowskim im. Borysa Grinczenki w 2015 r. Doświadczenie badawcze i dydaktyczne – 30 lat. Zainteresowania naukowe – praca socjalna z dziećmi i rodzinami, podnoszenie jakości kształcenia zawodowego pracowników socjalnych w szkołach wyższych.

Abstrakt

Mali uchodźcy – dzieci ukraińskie jako ofiary wojny ukraińsko-rosyjskiej

W 2014 r. Rosja brutalnie napadła na terytorium Ukrainy, by zaspokoić swoje imperialne ambicje. Po raz kolejny pełnowymiarowy atak na to

niepodległe państwo rozpoczął się w lutym 2022 r. Ginie ludność cywilna, niszczone są domy, przedszkola, szkoły i uniwersytety, infrastruktura krytyczna i przedsiębiorstwa.

Wojna w Ukrainie, która trwa od dziewięciu lat, ma poważne konsekwencje dla ludności, a przede wszystkim dla dzieci. Stały się one ofiarami bezpośrednich działań wojennych, urazów, głodu, chorób i traumatycznych wydarzeń wpływających na ich zdrowie fizyczne i psychiczne. W ciągu ostatnich 19 miesięcy całe pokolenie dzieci przeżyło miesiące przemocy, strachu, straty i tragedii. Nie ma dziedziny życia, na którą nie miała wpływu wojna: wiele z nich zostało zabitych i rannych lub zmuszonych do opuszczenia swoich domów, pozbawionych możliwości zdobycia wykształcenia i bezpiecznego środowiska.

Według Jurija Biełousowa, szefa Departamentu Zwalczenia Zbrodni Popełnionych w Warunkach Konfliktu Zbrojnego Prokuratury Generalnej Ukrainy, na dzień 20 lipca 2023 r. od początku inwazji na pełną skalę zginęło 10 749 cywilów, a kolejne 15 599 osób zostało rannych. Liczby te nie są ostateczne i na pewno wzrosną. Wojna trwa i niestety każdego dnia mamy nowe ataki i nowe ofiary.

W pierwszych dniach i tygodniach aktywnej wojny tysiące ludzi zostało zmuszonych do ucieczki na bezpieczniejsze tereny zachodniej Ukrainy (Lwów, Tarnopol, Iwano-Frankiowsk, Czerniowce, obwód zakarpacki) lub do innych krajów Europy Zachodniej – Polska, Czechy, Niemcy, Francja i inne. Wynikało to z faktu, że tereny, z których przybyli, były albo okupowane przez wojska rosyjskie (obwody chersoński, zaporoski, doniecki, ługański), albo toczyły się tam czynne działania wojenne (obwody kijowski, czernihowski, czerkaski, sumski i inne). Pobyt dzieci stanowił tam duże zagrożenie dla ich zdrowia i życia.

Artykuł ma na celu analizę głównych problemów ukraińskich dzieci w czasie wojny, sposobów i środków ich rozwiązywania.

Słowa kluczowe: Ukraina, wojna, dzieci, edukacja, przymusowa migracja, ofiary, zbrodnie, zwiąśćstwo

Abstract

Little refugees – Ukrainian children as victims of the Ukrainian-Russian war

In 2014, Russia brutally invaded Ukraine to satisfy its imperial ambitions. Once again, a full-scale attack on this independent country began in February 2022. Civilians are killed, houses, kindergartens, schools and universities, critical infrastructure and enterprises are destroyed.

The war in Ukraine, which has been going on for nine years, has serious consequences for the population, and especially for children. They became victims of direct warfare, trauma, hunger, disease and traumatic events

affecting their physical and mental health. Over the last fifteen months, an entire generation of children has experienced months of violence, fear, loss and tragedy. There is no area of children's lives that has not been affected by the war: many of them were killed and wounded, forced to leave their homes, deprived of the opportunity to obtain an education and a safe environment.

According to Yuri Belousov, head of the Department for Combating Crimes Committed in the Conditions of Armed Conflict of the General Prosecutor's Office of Ukraine, as of July 20, 2023, since the beginning of the full-scale invasion, 10,749 civilians have been killed and another 15,599 people have been injured (Interfax, 2023).

These numbers are not final and will certainly increase. The war continues and unfortunately every day we have new attacks and new victims.

In the first days and weeks of the active war, thousands of people were forced to flee to safer areas of western Ukraine (Lviv, Ternopil, Ivano-Frankivsk, Chernivtsi, Zakarpattia Oblast) or to other countries of Western Europe – Poland, the Czech Republic, Germany, France and others. This was due to the fact that the areas from which they came were either occupied by Russian troops (Khersonsk, Zaporizhia, Donetsk, Luhansk oblasts) or active hostilities were taking place there (Kyiv, Chernihiv, Cherkasy, Sumy and other oblasts). The children's stay there was a serious threat to their health and life.

The article aims to analyze the main problems of Ukrainian children during the war, ways and means of solving them.

Keywords: Ukraine, war, children, education, forced migration, victims, crimes, victory

Bibliografia/References

- Interfax (2023) *Wywiad z Jurijem Bielousowem, szefem Departamentu Zwalczenia Zbrodni Popętnionych W Warunkach Konflikty Zbrojnego Prokuratury Generalnej Ukrainy*. <https://interfax.com.ua/news/interview/926527.html> (dostęp 12.09.2023).
- mon.gov.ua (2022) *Zalecenia metodyczne dotyczące organizacji procesu kształcenia w szkołach w roku akademickim 2022/2023*. <https://mon.gov.ua/ua/news> (dostęp 12.09.2023).
- osvita.ua (2022) *Rozporządzenie Ministerstwa Edukacji i Nauki nr 290 z 1.04.2022 r. w sprawie zatwierdzenia zaleceń metodycznych dotyczących niektórych spraw zaliczenia roku akademickiego 2021/2022*. https://osvita.ua/legislation/Ser_osv/86194/ (dostęp 12.09.2023).
- suspilne.media (2023) *Ministerstwo Zdrowia podało liczbę zniszczonych w wyniku wojny placówek medycznych*. <https://suspilne.media/469394->

- u-moz-nazvali-kilkist-zrujnovanih-medzakladiv-unaslidok-vijni/ (dostęp 12.09.2023).
- TSN (2023) *Ile dzieci zginęło w Ukrainie w wyniku wojny: nowe dane*. <https://tsn.ua/ato/skilki-ditey-zaginulo-v-ukrayini-cherez-viynu-novi-dani-2328211.html> (dostęp 12.09.2023).
- UNICEF (2022) *Dzieci i wojna w Ukrainie*. <https://www.unicef.org/ukraine/documents/02-06-2022-CiAC-monitoring-report> (dostęp 12.09.2023).
- UNICEF (2023) *Wojna na Ukrainie spycha całe pokolenie dzieci na skraj przepaści*. <https://www.unicef.org/ukraine/press-releases/war-ukraine-pushes-generation-children-brink-warns-unicef> (dostęp 12.09.2023).
- Ustawa Ukrainy (2020) *O powszechnym szkolnictwie średnim ogólnokształcącym*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (dostęp 12.09.2023).
- warchildhood.org (2023) *Dzieci a konflikty zbrojne*. <https://warchildhood.org/ua/children-and-armed-conflict-legal-framework/> (dostęp 12.09.2023).

Artur Gruszczak

Uniwersytet Jagielloński
e-mail: artur.gruszczak@uj.edu.pl
ORCID ID: 0000-0002-3450-8377

Kryzysy migracyjne w Europie po 2015 r.: zaściankowość w trzech odsłonach

Ruchy migracyjne w Europie w XXI w. stały się nieodłącznym elementem refleksji nad istotą integracji europejskiej, tożsamością Europejczyków (jedność w różnorodności), tempem dyfuzji kulturowej, a także konsekwencjami dla polityki, demografii, gospodarki i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (UE) oraz jej państw członkowskich. Niezależnie od długoletnich doświadczeń w zarządzaniu migracjami, a także dążeń do koordynowania polityki imigracyjnej i azylowej w ramach UE, państwa członkowskie tej organizacji, jak również jej główne instytucje, nie zdołały wypracować mechanizmów reagowania na sytuacje kryzysowe spowodowane nagłymi i intensywnymi przepływami migracyjnymi. „Mały” kryzys 2011 r. i „duży” kryzys 2015–2016 r. dały jednoznaczny obraz słabości, niekonsekwencji oraz barier w unijnej polityce imigracyjnej.

Niniejszy rozdział podejmuje problematykę migracyjną w kontekście ponowoczesnych trendów, które kształtowały politykę imigracyjną UE od momentu jej faktycznego ukonstytuowania (Rada Europejska w Tampere w 1999 r.), a które zderzyły się z formułą „nienowoczesności” (widzianej przez pryzmat tradycjonalizmu, antymodernizmu i etnonacjonalizmu), dominującą od wybuchu „dużego” kryzysu migracyjnego w 2015 r. Argument wiodący w analizie zarządzania migracjami w UE po 2015 r. stanowi, że kluczowym składnikiem nienowoczesności jest zaściankowość, oponująca wobec ponowoczesnego, płynnego, globalnego i kosmopolitycznego obrazu migracji i imigrantów. Zaściankowość strukturyzuje relacje między rdzenną ludnością państw członkowskich UE a imigrantami w wielu kontekstach: politycznym, społecznym, kulturowym, ekonomicznym, bezpieczeństwa. Jest więc czynnikiem, który uzewnętrznia się w licznych i zróżnicowanych sytuacjach: incydentalnie, procesualnie i strukturalnie.

Jej siła oddziaływania na politykę, społeczeństwo i świadomość zbiorową jest wystarczająco duża, by wpływać na decyzje polityczne na poziomie narodowym i unijnym, a w okresach kryzysu determinować działania dotyczące zarządzania kryzysem i opanowania zaburzeń i napięć wywołanych przez napływ imigrantów.

Metodologia przeprowadzonych badań opiera się na interpretacyjnym podejściu do analizy politycznej w badaniu procesów decyzyjnych, dokumentów politycznych oraz dyskursu publicznego dotyczących trzech kryzysów migracyjnych w UE: 1) w 2015–2016 r., wywołanego przez masowe ruchy uchodźcze z Bliskiego Wschodu, Azji Południowej i Afryki Północnej skupiające się w basenie Morza Śródziemnego; 2) w 2021 r., sprokurowanego przez instrumentalizację migrantów na wschodnich granicach UE (z terytorium Białorusi); 3) w 2022 r., spowodowanego przez rosyjską agresję zbrojną na Ukrainę i masowe ruchy uchodźcze z Ukrainy do UE. Najbardziej wymowne przykłady polityki i dyskursu w odniesieniu do imigrantów, w szczególności uchodźców, zostały zinterpretowane w kontekście zaściankowości. Wyniki analizy treści zostały uzupełnione danymi z badań opinii publicznej.

Zaściankowość jako rama teoretyczna badania postaw wobec imigrantów

Termin „zaściankowość”, jak również pokrewne terminy „parafian-szczyzna” i „prowincjonalizm”, budzą w języku polskim jednoznacznie pejoratywne skojarzenia¹. W naukach społecznych na świecie, w szczególności w antropologii społecznej, socjologii kultury i politologii, zaściankowość (ang. *parochialism*, fr. *le paroquialisme*, niem. *die Engstirnigkeit*) jest ogólnie rozumiana jako indywidualna lub grupowa postawa wobec rzeczywistości społecznej, która organizuje zachowania zbiorowe wokół spraw lokalnych, o małej skali i zasięgu oddziaływania. Odzwierciedla skłonność do poświęcania największej uwagi kwestiom dyskutowanym

¹ Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku wyrazów obcych PWN* (Wiśniakowska, 2020) parafian-szczyzna to „ogół cech przypisywanych ludziom zacofanym, bez ogłady i wykształcenia”. Według internetowego *Słownika Języka Polskiego* jest to „ogół negatywnych cech przypisywanych mieszkańcom obszarów opóźnionych w rozwoju cywilizacyjnym i kulturalnym” (SJP, 2023). „Zaścianek” to miejsce „za ścianą”, odgradzone od otoczenia, położone na uboczu, peryferyjne lub prowincjonalne, zamieszkałe przez ludzi uboższych pod względem materialnym i kulturowym, zacofanych (np. szlachta zagrodowa w I Rzeczpospolitej i stosunki zaściankowe w okresie rozbiorów, zob. Kaczyńska, 1999, s. 148–166). W internetowym *Wielkim słowniku języka polskiego* zwrócono uwagę na cechy zaścianka jako środowiska społecznego: „niechętnie postępowi i zmianom, mające ograniczone horyzonty myślowe” (WSJP, 2023).

w obrębie danej grupy, wspólnoty czy społeczeństwa (Poulson, Campbell, 2010, s. 32).

Zaściankowość jest powszechnie postrzegana jako anachronizm, niechlubna spuścizna przeszłości, antymodernistyczna postawa charakteryzująca się zawężeniem poglądów, ograniczeniem zainteresowań do spraw lokalnych, małostkowym prowincjonalizmem i nieobecnością perspektywy globalnej. Zaściankowość stoi w wyraźnej opozycji do perspektywy uniwersalistycznej i kosmopolitycznej. Przejawia się na poziomie oddolnym, kładzie duży nacisk na autonomiczne, stosunkowo homogeniczne społeczności lokalne i cechuje się podejrzliwością lub obawą w stosunku do sieci ponadnarodowych. Funkcjonuje w środowisku lokalnych aktorów (władz lokalnych i samorządowych, duchownych, miejscowych aktywistów) oraz, w razie potrzeby, przedstawicieli władz centralnych lub ogólnokrajowych partii politycznych i ruchów społecznych na poziomie lokalnym. Zmniejsza skalę i ogranicza zakres więzi społecznych, a zarazem „zagęszcza” lokalne interakcje i czyni je bardziej homogenicznymi ze względu na efekt izomorfizmu lokalnych wzorców zachowań, więzy krwi i tożsamość religijną. Zdaniem Bowlesa i Gintisa (2004, s. 18) „ponieważ zaściankowość sprawia, że sieci są nie tylko mniejsze, ale także bardziej jednorodne, to odpowiednie, zwiększające skuteczność efekty podobieństwa lub społecznego przywiązania do zaściankowych sieci mogą mieć dużą wagę”.

Względna homogeniczność determinuje sposoby przynależności do danej grupy społecznej, obejmujące m.in. praktyki włączenia/inkluzywności, i sprzyja praktykom wykluczającym. Przynależność wewnątrzgrupowa stymuluje skłonność do współdziałania na rzecz ochrony, wzmacniania spójności i promowania własnej grupy w relacjach z innymi podmiotami społecznymi i politycznymi. Wiąże się to z poczuciem i pragnieniem jedności, solidarności i opiekuńczości.

System komunikacji ma kluczowe znaczenie dla interakcji wewnątrzgrupowych i relacji międzygrupowych. Język komunikatów krążących w lokalnej społeczności, zarówno kodów słownych, jak i przekazów niewerbalnych, ma na celu wzmocnienie tożsamości grupowej przez ekspozowanie treści specyficznych dla danej grupy i faworyzowanie określonego języka prymarnego (gwary, narzecza, dialektu, żargonu, języka ojczystego). Cechą zaściankowości jest brak potrzeby – idący w parze z brakiem kompetencji – posługiwania się innymi (obcymi) językami. Wymogiem włączenia do lokalnej wspólnoty jest umiejętność komunikowania się przez obcego („innego”) albo w języku prymarnym tej wspólnoty, albo w języku narodowym (jeśli wspólnota lokalna utożsamia się z narodem), albo w języku pokrewnej rodziny lub w ostateczności grupy językowej (np. języki słowiańskie).

Innym czynnikiem w istotny sposób kształtującym zachowania wewnątrzgrupowe i sprzyjającym współpracy są bodźce zewnętrzne. Cechą zaściankowości są zasadniczo negatywne reakcje na oddziaływania ze strony otoczenia, zwłaszcza środowiska społecznego w wymiarze jednostkowym i grupowym. Atawistyczny lęk przed innym (obcym, cudzoziemcem, innowiercą), często postrzeganym w kategoriach ingerencji, zakłócenia porządku, a nawet bezpośredniego zagrożenia, aktywizuje postawy obronne i zachęca do „zwarcia szeregów” w celu neutralizacji, absorpcji lub odstraszania zewnętrznych wpływów. Praktyki wykluczenia obcych wzmacniają postawy zaściankowe zarówno w wymiarze spójności wewnątrzgrupowej, jak i rywalizacji (a nawet nienawiści) międzygrupowej (De Dreu i in., 2014, s. 4). Tym samym logika zaściankowości sprzyja wykluczeniu społecznemu i ogranicza tolerancję oraz różnorodność interakcji w obrębie danej społeczności, a także w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi. Wzmacnia również takie formy zaściankowości, jak partykularyzm, parafiańszczyznę (w sensie religijnym) i (amoralny) familizm, które przywracają pierwotne podziały społeczne (zwykle o podłożu etnicznym, rasowym, religijnym lub językowym) i szerzą nietolerancję wobec obcych (Bowles, Gintis, 2004, s. 3).

W obliczu „innego” („obcego”) zaściankowość zwiększa zdolności i możliwości rozwiązywania problemów. Wywołuje altruistyczne uczucia w homogenicznej grupie społecznej, promuje wzajemne zaufanie i ułatwia wzajemne zrozumienie, m.in. dzięki uproszczonej komunikacji. Zaproponowane przez Choia i Bowlesa (2007, s. 636–640) połączenie zaściankowości i altruizmu akcentuje mechanizm solidarności wewnątrzgrupowej i korzyści wynikające z wrogości wobec innych podmiotów („obcych”). Zaściankowy altruizm preferuje skłonność do dyskryminacji w obrębie danej grupy tych, którzy szukają więzi z „obcymi” na zasadach inkluzywności, a także do zbiorowego angażowania się w agresję (a nawet przemoc) wobec członków obcej grupy (zob. Brewer i in., 2023). Postawy zaściankowe, polegające na faworyzowaniu członków własnej grupy społecznej, odnoszą się do internalizacji norm i reguł postępowania, a także surowego ich egzekwowania, karania za nieposłuszeństwo. Zaściankowy altruizm obejmuje również materialne zachęty do solidarności wewnątrzgrupowej (Rueda, 2018, s. 228), preferując działania maksymalizujące bogactwo (przez wyzysk, gorsze warunki zatrudnienia, ograniczone gwarancje socjalne) idące w parze z obniżonymi normami etycznymi (moralne przyzwolenie na gorsze traktowanie „obcego”), a także lękiem przed koniecznością modyfikacji redystrybucji pracy i świadczeń socjalnych (np. skutek napływu imigrantów konkurujących o miejsca pracy, rywalizujących na rynku usług lub w obliczu fali uchodźców potrzebujących pomocy materialnej).

W ten sposób zaściankowy altruizm rodzi lęk przed „innym” jako konkurentem na rynku pracy i potencjalnym konsumentem świadczeń społecznych dotychczas gwarantowanych lokalnym grupom społecznym.

Gdy odniesie się główne wzorce zachowań zaściankowych do postaw wobec imigrantów i uchodźców jako „innych”, należy zwrócić uwagę na następujące cechy zaściankowości:

- 1) obojętność wewnątrzgrupowa wobec „zewnątrznego” świata i preferowanie wykluczenia „innego”;
- 2) odgradzanie się od „innych” (obcych), preferowanie życia „za ścianą”, której praktycznym odwzorowaniem jest granica w wymiarze symbolicznym, geograficznym (w tym infrastrukturalnym) i sekurytyzującym (skupionym na bezpieczeństwie).
- 3) etnonacjonalistyczne rytuały włączania „wybranego innego” według kryteriów pokrewieństwa, etniczności, języka, kultury i religii;
- 4) integracja przez „oswajanie” („udomowienie”) w lokalnych „oazach parafianstczyzny” jako mechanizm radzenia sobie z lękiem i opanowania niepewności związanej z obecnością „innego”.

Odmiany zaściankowości w trzech kryzysach migracyjnych w Unii Europejskiej

Powyższa konceptualizacja zaściankowości prowadzi do spostrzeżenia, iż procesy migracyjne uruchamiają i wzmacniają trzy zasadnicze typy reakcji: rozgraniczania (separowania), odstręczenia i osvajania. Dwa pierwsze typy opierają się na wykluczającej postawie wobec imigrantów. Ostatni typ wykorzystuje podejście wykluczające w sposób selektywny, dostrzegając korzyści z selektywnego włączania imigrantów do zaściankowych wspólnot.

Rozgraniczanie opiera się na wykorzystaniu granicy państwowej jako bariery odgradzającej „swoich” od obcych, w skrajnych przypadkach jako „ściany”, (geo)fizycznej, inżynieryjnej i budowlanej konstrukcji, od której „odbijają się” obcy, próbując ją sforsować. Imigranci, pozostając „za ścianą”, odseparowani zarówno od terytorium państwa docelowego, jak też od wnętrza kraju pobytu (tranzytu), stają się nomadami, których obcość i odmienność skazuje ich na długotrwałe wykluczenie.

Odstreżanie obejmuje zestaw norm, polityk i praktyk, które uderzają w status formalny (głównie w odniesieniu do ochrony uchodźców) i sytuację życiową migrantów, ograniczają dostęp do terytorium danego państwa, a w skrajnych przypadkach zakładają kryminalizację i dehumanizację migrantów. Odstreżanie zmierza do zniechęcania migrantów do przekroczenia granicy państwa i ostrzegania ich przed konsekwencjami prawnymi.

mi, materialnymi lub społecznymi przedostania się na terytorium kraju docelowego. Nacisk położony jest albo na wysokie prawdopodobieństwo odrzucenia, wykluczenia (tzw. gettoizacji) i nietolerancji, albo forsownej asymilacji i przyspieszonej akulturacji imigrantów.

Oswajanie (udomowienie) jest miękką formą asymilacji i akulturacji, mogącą przybrać postać integracji – dzięki inkluzywnym rytuałom przejścia – i wtopienia się we wspólnoty zaściankowe w kraju pobytu imigrantów, ale zazwyczaj polegającą na wzajemnej tolerancji i zróżnicowanej symbiozie. Oswajanie jest praktyczną odpowiedzią na niedostatki rozgraniczania i odstręczenia, uznaniem ich niepełnej skuteczności, zwłaszcza nieszczelności granic. Jest też odpryskiem ponowoczesnej i kosmopolitycznej percepcji migrantów, która – na skutek powolnej, ale postępującej modernizacji kulturowej wspólnot zaściankowych – preferuje inkluzywność jako walor etyczny (humanitarny) i praktyczny.

W dalszej części trzy kryzysy migracyjne w Unii Europejskiej przedstawione zostaną w kontekście powyższych typów zaściankowych reakcji na napływ imigrantów.

Kryzys europejski w latach 2015–2016

Zanim doszło do kulminacji fali migrantów (głównie uchodźców) w rejonie Morza Śródziemnego, co nastąpiło latem i jesienią 2015 r., „mały” kryzys migracyjny w czasie arabskiej wiosny 2011 r. zasygnalizował tendencje do zaściankowych postaw wobec imigrantów przybywających z ogarniętej chaosem Afryki Północnej. Ów „minikryzys” uderzył w strefę Schengen jako ucieleśnienie ponowoczesnej idei „Europy bez granic”, znoszącej bariery odgradzające narody zamieszkujące państwa należące do tej strefy (i w większości do Unii Europejskiej), a – co więcej – dające możliwość swobody podróżowania także „obcym” (niebędącym obywatelami państw strefy Schengen). Incydent na granicy włosko-francuskiej w rejonie Ventimiglia (Zaiotti, 2013; Casella Colombeau, 2019; Donadio, 2021, s. 109–110) pokazał, że granica państwowa jest miejscem zastosowania praktyki odgraniczenia i odstręczenia migrantów. Tunezyjczycy wypełniający pociąg jadący z Rzymu do Marsylii przez kilka godzin byli „odrzuconymi obcymi”, którym francuskie władze odmówiły prawa do rytuału przejścia do „Europy różnorodności”. W dialogu włosko-francuskim podjętym po zdarzeniu w Ventimiglia pobrzmiwały mocne nuty altruistycznej zaściankowości, słyszalne w żądaniach reformy systemu Schengen w kierunku złagodzenia procedur przywracania kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen, a także apelach o solidarną postawę państw UE wobec napływu imigrantów oraz scementowanie

wspólnej polityki azylowej ograniczającej możliwości uzyskania statusu uchodźcy w UE przez cudzoziemców.

Wydarzenia 2015 r. pokazały, iż wcześniejsze przejawy zaściankowości w stanowiskach Francji i Włoch były ledwie namiastką silnego i długotrwałego procesu renacjonalizacji polityki imigracyjnej w UE, eksplorującej i eksponującej postawy zaściankowości o altruistycznym zabarwieniu na poziomie instytucji UE i jednoznacznie wykluczającym wydźwięku od strony rządów i społeczeństw większości państw członkowskich.

Tak jak w 2011 r., tak i w 2015 r. obrona lokalności przez uruchomienie mechanizmów odgraniczania była pierwszym przejawem zaściankowego podejścia do ruchów migracyjnych i uchodźczych. Co ciekawe, wzmożenie manifestacji takiej postawy nastąpiło w odpowiedzi na ponowoczesne, inkluzywne stanowisko niektórych państw członkowskich UE, demonstrujące otwartość i gościnność wobec uchodźców (na czele z Niemcami praktykującymi *Willkommenskultur*), choć jednocześnie naruszające wspólnie uzgodnione normy prawnomiędzynarodowe (mechanizm dubliński dotyczący określenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy międzynarodowego). Solidarność jako podstawa zaściankowego altruizmu została wystawiona na próbę nie tylko wskutek dokonanych przez Niemcy odstępstw od europejskiego systemu azylowego, które zresztą dość szybko zastąpione zostały przez politykę odgraniczania (przywrócenie kontroli na granicy Niemiec z Austrią, przez którą prowadził główny szlak napływu imigrantów i uchodźców). Znacznie poważniejszym wyzwaniem były międzyrządowe uzgodnienia na forum Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r. oraz w ramach Rady UE (w gronie ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości) w lipcu 2016 r., dotyczące mechanizmu relokacji uchodźców z Włoch i Grecji do pozostałych państw UE. Choć prezentowane jako wyraz unijnej odpowiedzialności i solidarności z państwami „frontowymi” (Council of the EU, 2015, s. 3), które przyjęły największą liczbę cudzoziemców wnioskujących o azyl, propozycje relokacyjne były formą narzucenia społeczeństwom państw unijnych obecności w formie politycznie uzgodnionej dystrybucji i potencjalnej ingerencji w zaściankowość lokalnych społeczności. Mimo przyjęcia pierwszego pakietu relokacyjnego jego realizacja nie tylko natrafiła na poważne przeszkody i opóźnienia, ale i bezpośredni opór ze strony wielu państw UE, w szczególności krajów wyszehradzkiej czwórki².

To populistyczne rządy tych państw konstruowały antyimigracyjną retorykę, nasycając oficjalny dyskurs polityczny lękiem przed uchodźcami jako anonimowymi „obcymi”, innowiercami (muzułmanie kojarzeni

² Wyszehradzką czwórkę (V4) tworzą: Polska, Węgry, Czechy i Słowacja.

z radykalizmem i terroryzmem), najeźdźcami. Czołowi politycy w krajach V4, jak np. Viktor Orbán, Jarosław Kaczyński czy Robert Fico, odrzucali możliwość osławiania imigrantów, a w przypadku tych, którzy ubiegali się o ochronę międzynarodową, stosowali skrajną formę odrzucenia, odmawiając im statusu uchodźcy i związanych z tym zakresem pomocy i opieki zgodnie ze standardami prawa międzynarodowego humanitarnego (Pachocka, 2016). Dobrodziejstwa *Willkommenspolitik*, szczerłość i hojność w stosunku do uchodźców uznali za błędne i nieuzasadnione, zaś perspektywy przyjmowania dużych grup uchodźców za świadczące o krótkowzroczności politycznej (Pacek, 2020, s. 95–96). Niechęć wobec napływających „obcych” wzmocniona została przez uproszczony przekaz, binarną narrację (swój-obcy, my-oni, cywilizacja-barbarzyństwo) i masowe – głównie przy użyciu mediów społecznościowych – komunikowanie zagrożeń ze strony migrantów. Prawnomiędzynarodowe normy ochrony uchodźców były przedmiotem kontestacji oraz zabiegów socjotechnicznych w postaci uznania terminu „uchodźca” jako słowa-zmyłki (ang. *misnomer*) i wykluczenia go z oficjalnego dyskursu politycznego w okresie kryzysu migracyjnego (Gruszczak, 2021; por. Staniszewski, 2023).

Wykluczające i odstręczające dyskurs i polityka zostały wzmocnione przez odniesienie do incydentów z udziałem imigrantów, nagłaśnianych przez antyimigracyjne media i sieci społecznościowe. Wydarzenia nocy sylwestrowej 2015/2016 r. w Kolonii i innych miastach Niemiec (napastowanie i molestowanie seksualne kobiet przez imigrantów) zostały wykorzystane jako koronny argument przeciwko inkluzywnym praktykom udomowienia imigrantów (Wigger, Yendell, Herbert, 2022, s. 22–25). Faktyczne lub domniemane przypadki wykroczeń i przestępstw popełnianych przez imigrantów były interpretowane z jednej strony jako lekceważenie gościnności i pomocy udzielanej przez państwa przyjmujące (inkluzywności), a z drugiej – jako brak możliwości oswojenia się z warunkami lokalnymi ze względu na różnice kulturowe, religijne i językowe, kontrastujące z zaściankowymi wartościami i zasadami.

Praktyka separowania się od napływających grup migrantów jako odpowiedź na lęk przed zaburzeniem ładu publicznego i nadszarpnięciem zaściankowych więzi społecznych znalazła zastosowanie zarówno w politykach narodowych wybranych państw członkowskich UE, jak i unijnych instytucji. Już we wrześniu 2015 r. kilka państw (Niemcy, Austria, Słowenia, Węgry) tymczasowo przywróciły kontrole na wybranych odcinkach ich granic państwowych wewnątrz strefy Schengen, pod koniec tego roku zaś kolejne państwa (Francja³, Dania, Szwecja, Norwegia) zastosowały po-

³ Francja przywróciła kontrole na swej granicy państwowej w następstwie ataków terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 r., utrzymując je od tego czasu w trybie

dobne rozwiązanie, by ograniczyć napływ imigrantów lub kontrolować transgraniczne ruchy migracyjne. Mimo że utrzymywanie kontroli na granicach wewnętrznych obszaru Schengen było – zgodnie z kodeksem granicznym Schengen – tymczasowe (maksymalnie dwa lata) i warunkowe sześć krajów tego obszaru (Niemcy, Austria, Francja, Dania, Szwecja i Norwegia) utrzymuje nieustannie kontrole na wyznaczonych odcinkach swoich granic państwowych. Inne kraje, takie jak Węgry, Hiszpania, Grecja, Bułgaria, Łotwa i Wielka Brytania, rozpoczęły budowę nowych lub modernizację istniejących barier (zapór) na swych granicach zewnętrznych. Co więcej, niektóre państwa, takie jak Austria, Węgry i Słowenia, zastosowały podobne rozwiązania na wybranych odcinkach swych granic wewnętrznych w obrębie Schengen (European Parliament, 2022).

Kryzys migracyjny 2015–2016 r. pokazał, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie zastosowały w ograniczonym stopniu inkluzywny model zarządzania migracjami, stawiając na odgradzanie i odstręczanie jako dominujące wzorce zaściankowości. Altruistyczny mechanizm solidarności wewnątrzgrupowej został przykryty grubą warstwą antyimigracyjnego dyskursu akcentującego zagrożenia ze strony imigrantów i destrukcyjny wpływ na tradycyjne, lokalne więzi społeczne.

Kryzys białoruski 2021 r.

Dramatyczne wydarzenia na zewnętrznych granicach UE z Białorusią latem i jesienią 2021 r. stanowiły kolejną odsłonę praktyk zaściankowości, szczególnie w wykonaniu polskich władz przy wsparciu polskiego społeczeństwa⁴. Praktyka tzw. instrumentalizacji (a nawet „uzbrajania”, ang. *weaponization*) migrantów została wykorzystana przez reżim Aleksandra Łukaszenki do sprawdzenia zdolności Polski, Litwy i Łotwy do ochrony ich granic państwowych, a przy tym przetestowania skuteczności Unii Europejskiej w reagowaniu na tego typu napięcia i zagrożenia⁵. Istotną

permanentnym z uwagi na – jak twierdzi Paryż – utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne.

⁴ Wyniki badań opinii publicznej przeprowadzonych w listopadzie i grudniu 2021 r. przez CBOS pokazały, że 58% respondentów wykazało niechętny stosunek do umożliwiania migrantom przebywającym na granicy polsko-białoruskiej dostępu do procedury azylowej. 66% ankietowanych poparło wybudowanie na granicy z Białorusią zapory utrudniającej nielegalne przekraczanie granicy. 54% respondentów pozytywnie oceniło działania podejmowane przez rząd RP w obliczu sytuacji na granicy z Białorusią. Zob. CBOS, 2021.

⁵ Należy podkreślić, iż reżim Łukaszenki wydał zezwolenia na wjazd do Białorusi na podstawie wiz jednorazowych osobom z krajów pochodzenia głównych grup uchodźczych w UE (Irakijczykom, Syryjczykom i Afgańczykom) po nałożeniu przez UE sankcji na Białoruś w następstwie wielomiesięcznych niepokojów, fali represji

rolę w stymulowaniu postaw zaściankowych miał zabieg sekurytyzacji migrantów forsowany przez rządy państw UE graniczących z Białorusią i poparty przez instytucje UE: Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską (zob. Rasche, 2022). Dotyczył on nie tylko sytuacji na granicy UE z Białorusią, ale także z Turcją i z Maroko (hiszpańska eksklawa Ceuta).

Z uwagi na skupienie problemu obecności migrantów, w tym cudzoziemców zgłaszających chęć ubiegania się o status uchodźcy międzynarodowego zgodnie z prawem UE i prawem międzynarodowym humanitarnym, na zagrożeniu bezpieczeństwa państwa i jego instytucjonalnych przedstawicieli (głównie funkcjonariuszy Straży Granicznej, ale także policji, a nawet rozmieszczonego w strefie przygranicznej wojska) (zob. Sadowski, 2023, s. 113–114), zachwiane zostały proporcje między instrumentalizacją migrantów a humanitarnym i zindywidualizowanym podejściem do uchodźców. Odrzucenie „obcych” przybrało wiele form: fizycznego, nierzadko siłowego odsyłania migrantów z terytorium państw członkowskich do Białorusi (zob. raporty Grupy Granica); przedmiotowego, dehumanizacyjnego traktowania (zob. Jas-Koziarkiewicz, 2023, s. 356–359); odmowy stosowania norm prawa międzynarodowego humanitarnego w zakresie pomocy i opieki międzynarodowej; presji politycznej i propagandowej na ludność pogranicza, wzmocnionej nadzwyczajnymi środkami prawnymi (stan wyjątkowy w strefach terytorium Litwy, Łotwy i Polski przyległych do granicy z Białorusią), odstręczającej od empatycznego, humanitarnego postępowania wobec cudzoziemców. Powrócono do zabiegu eliminowania terminu „uchodźca” z oficjalnego dyskursu, jako słowa-zmyłki zasłaniającego rzeczywisty charakter ruchów migracyjnych. Podczas konferencji prasowej w oddziale Straży Granicznej w Białymstoku w październiku 2021 r. Jarosław Kaczyński oświadczył: „Nie ma żadnego naporu ze strony uchodźców. Przyjeżdżają imigranci ekonomiczni przywożeni przez władze Białorusi” (KPRM, 2021). Podobnie twierdził minister spraw wewnętrznych Mariusz Kamiński (Jas-Koziarkiewicz, 2023, s. 347–348). Co ciekawe, tendencja do zastępowania terminu „uchodźca” przez inne wyrazy bliskoznaczne uwidoczniła się w narracji na temat kryzysu granicznego nie tylko przeroządowych mediów, ale także największych polskich portali internetowych po wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Bloch i in., 2021).

i rozprawy z prodemokratyczną opozycją. Białoruskie organy państwowe współpracując z siatkami przemytu migrantów organizowały transporty do granic z Polską i Litwą, pobierając od każdego migranta opłatę w wysokości kilku tysięcy euro. Do końca 2021 r. Polska zgłosiła 43 tys. nielegalnych wjazdów i prób wjazdu, a Litwa 4 tys.

Trzeba zauważyć, że skrajnie wyłączone podejście do migrantów nie tylko bezwzględnie uzasadniało mechanizmy odgraniczania i separowania cudzoziemców (także tych, którzy przedostali się na terytorium UE), ale nawet sankcje karne dla osób pomagających migrantom i dziennikarzy relacjonujących bez odpowiedniego pozwolenia sytuację na granicy z Białorusią (ECRE, 2023). Wobec tego zamknięcie przez Polskę, Litwę i Łotwę przejść granicznych z Białorusią jesienią 2021 r. było środkiem wtórnym, uwypuklającym prymat odstręczenia i zniechęcania migrantów przed próbami nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE.

Zaściankowość nabrała mocnego wymiaru terytorialnego z uwagi na skupienie problemu imigrantów w rejonie pogranicza i zastosowanie środków nadzwyczajnych przez rządy państw UE graniczących z Białorusią. Istotne znaczenie miało peryferyjne, prowincjonalne położenie pogranicza z Białorusią wobec ośrodków życia gospodarczego, politycznego i kulturalnego, co wzmacniało poczucie lokalności i pogłębiało zaściankowość struktur społecznych. Z tego z kolei brała się potrzeba ochrony przed „obcymi”, zarówno przybywającymi z zagranicy (migranci, cudzoziemcy, innowiercy), jak i „uwewnętrzzonymi” w postaci dziennikarzy mediów centralnych, a nawet zagranicznych, czy działaczy organizacji pozarządowych o charakterze humanitarnym (np. Lekarze Bez Granic) lub nadzorczym (np. Grupa Granica), w tym zagranicznych. Wyniki badań społecznych w Polsce pokazały dość dużą zbieżność między opinią respondentów w skali całego kraju a poglądami przedstawicieli lokalnych organów władzy samorządowej pogranicza polsko-białoruskiego (zob. Staniszewski, 2022; Godlewski, 2023). Korelacje dotyczyły w szczególności poczucia zagrożenia ze strony migrantów, aprobaty dla odsyłania (wydalenia) na terytorium Białorusi, pozytywnej oceny działań podjętych przez służby mundurowe rozlokowane wzdłuż granicy z Białorusią. Większe poparcie ze strony władz lokalnych obszaru pogranicza zyskały działania rządu RP w obliczu kryzysu granicznego, a przede wszystkim pomysł budowy fizycznej zapy (muru) wzdłuż granicy polsko-białoruskiej.

Kryzys wywołany instrumentalizacją migrantów przez Białoruś do celów polityczno-ofensywnych (zgodnych z logiką działań hybrydowych) skutkowało instrumentalizacją zaściankowości, głównie wskutek manipulowania danymi, informacjami i komunikacją społeczną dotyczącymi sytuacji na granicy Białorusi z Polską i innymi państwami UE. Wzmocnienie zagrożenia ładu lokalnego i homogeniczności zaściankowych wspólnot nastąpiło na tle obecności „innych”, nie tylko obcych na gruncie języka, religii czy etniczności (migrantów, obcokrajowców), ale także przybyszów spoza lokalnych społeczności (dziennikarzy mediów ogólnokrajowych, przedstawicieli władz centralnych) czy nawet z szerokiego świata (cudzo-

ziemców z międzynarodowych mediów i organizacji humanitarnych). Potrzeba odgraniczenia „zinstrumentalizowanych” migrantów była artykułowana zarówno przez czynniki rządowe (także na poziomie UE), jak i krajową opinię publiczną oraz lokalne społeczności w strefie pogranicza. Inkluzywne postawy były marginalizowane wskutek ich upolitycznienia w kontekście sekurytyzacji, a więc traktowane jako niepożądane przez wzgląd na bezpieczeństwo narodowe państw graniczących z Białorusią i – w szerszym ujęciu – na ład wewnętrzny w Unii Europejskiej.

Kryzys ukraiński od 2022 r.

Rosyjska agresja na Ukrainę 24 lutego 2022 r. wywołała najpotężniejszy kryzys uchodźczy w Europie od czasów II wojny światowej. W pierwszych tygodniach konfliktu zbrojnego Ukrainę opuściło ponad 4 mln osób (UNHCR, 2022a), a w połowie roku 2022 liczba ta wzrosła do 5,5 mln (UNHCR, 2022b). Rada UE uruchomiła 4 marca 2022 r. (po raz pierwszy w historii UE) dyrektywę o ochronie tymczasowej, aby uprościć, ułatwić i przyspieszyć pomoc uciekinierom wojennym z Ukrainy. Ochrona tymczasowa umożliwiła tym osobom uzyskanie zezwolenia na pobyt oraz dostęp do pracy, mieszkania, pomocy społecznej i opieki zdrowotnej na okres do 4 marca 2024 r. Na koniec maja 2023 r. liczba osób zarejestrowanych na terytorium państw członkowskich UE i korzystających z ochrony tymczasowej sięgnęła nieco ponad 4 mln (Eurostat, 2023a).

Unia Europejska w obliczu kryzysu humanitarnego wywołanego przez wojnę w Ukrainie oraz jej państwa członkowskie przyjęły postawę otwartości, inkluzywności i altruizmu w stosunku do ofiar rosyjskiej agresji zbrojnej. Zaściankowość ustąpiła miejsca humanitaryzmowi i solidarności odwołujących się do nadrzędnych norm etycznych. Praktyki wyłączające cudzoziemców w czasie poprzednich kryzysów, przede wszystkim separowanie i odstręczanie, zostały zawieszono. Granice państwowe krajów UE pozostały otwarte dla uciekinierów z Ukrainy, w szczególności granica polsko-ukraińska, której przejścia graniczne były głównym korytarzem umożliwiającym masowy ruch migracyjno-uchodźczy⁶.

⁶ W okresie od początku wojny do 24 lipca 2023 r. granicę tę przekroczyło 13,8 mln migrantów z Ukrainy, natomiast liczba wjazdów obywateli Ukrainy z terytorium Polski do Ukrainy wyniosła 12 mln (dane Straży Granicznej RP za: Ukrainian in Poland, 2023). Znaczącym elementem tych przepływów są tzw. migracje wahadłowe, dotyczące mieszkańców Ukrainy, którzy wielokrotnie opuszczają terytorium Ukrainy i wracają na nie po pewnym czasie.

Wśród państw UE, które wzięły na siebie ciężar ochrony tymczasowej uchodźców z Ukrainy⁷, widoczne były istotne różnice co do polityki imigracyjnej, doświadczenia i praktyki działań pomocowych, organizacji i zasobów przeznaczonych na ochronę i opiekę uchodźców, a także zdolności włączenia uchodźców do trwałych struktur społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Grupa państw zachodniej części UE (Niemcy, Holandia, Włochy i Hiszpania) wykorzystywała doświadczenia kryzysu lat 2015–2016, dążąc do szybkiego i skutecznego włączenia przybyszów z Ukrainy w procesy dostosowawcze w wymiarze komunikacyjnym (językowym), ekonomicznym (zatrudnienie) i socjalizującym (edukacja, kursy zawodowe). Państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Słowacja, Rumunia i Bułgaria), które odseparowały się od migrantów w czasie kryzysu 2015–2016 r., nie dysponowały wypracowanymi metodami absorpcji uchodźców na poziomie centralnym (organów administracji rządowej), choć w przypadku Polski i Czech posiadały doświadczenie zarządzania imigracją o charakterze pobytowym. Istotnym czynnikiem był pobyt w Unii Europejskiej przed wybuchem wojny. Według oficjalnych danych Eurostatu na koniec 2021 r. liczba obywateli Ukrainy przebywająca legalnie (na podstawie zezwolenia na pobyt) na terytorium państw UE wyniosła 1569 tys. osób (Eurostat, 2022)⁸. Wprowadzony przez UE w 2017 r. ruch bezwizowy dla obywateli Ukrainy, którzy mogli wjeżdżać i przebywać w UE w okresie do 90 dni, jak również pobyt długoterminowy aprobowany przez wiele państw członkowskich (głównie Polskę, Czechy i Włochy), wzmocnił procesy udomowienia Ukraińców oraz oswoił ich z rytuałami włączenia do lokalnych wspólnot.

W przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej istotna była bliskość geograficzna, etniczna i kulturowa. Ukraińscy migranci należeli do wspólnej grupy etnolingwistycznej (Słowianie), religijnej (chrześcijańskiej) oraz kulturowej (obyczajowość, kultura życia codziennego). Ich odmienność była stosunkowo miękka i wyrażała się w specyficznych cechach i wzorcach zachowań w odniesieniu do etosu pracy i umiejętności zawodowych, nieufności wobec autorytetów, solidarności wewnątrzgru-

⁷ Dziewięć krajów UE: Niemcy, Holandia, Włochy, Hiszpania, Polska, Czechy, Słowacja, Rumunia, Bułgaria przyjęło ponad 82% osób korzystających z ochrony tymczasowej na podstawie decyzji Rady UE z 4 marca 2022 r.

⁸ Należy zauważyć, że znacząca liczba obywateli Ukrainy przebywała w UE, korzystając z bezwizowego ruchu osobowego w ujęciu krótkoterminowym lub innych form tolerowania pobytu. Jej szacunkowa wielkość jest trudna do określenia, niemniej z częściowych danych z niektórych państw członkowskich wynika, że jest ona dwukrotnie wyższa niż liczba legalnych rezydentów. Tylko w Polsce ogólna liczba Ukraińców przed wybuchem wojny szacowana była na 1,35 mln osób. Zob. Duszczyk, Kaczmarczyk, 2022.

powej. Jednak te ograniczenia zostały zmniejszone dzięki dopasowaniu cudzoziemców do „kultury zaścianka” i wzorców zachowań, które nie odbiegały znacząco od utrwalonych rdzennych postaw i zachowań. „Przystosowanie zaściankowe” zbiegło się w czasie z odpolitycznieniem kwestii migracyjnej w odniesieniu do obywateli Ukrainy, a zarazem utrzymaniem ksenofobicznej narracji w odniesieniu do „obcych”, głównie muzułmanów i przybyszów z krajów arabskich.

Dominująca od wybuchu wojny w Ukrainie inkluzywność oparta na udanym udomowieniu (włączeniu do społeczności zaściankowych) nie może przysłonić innych odmian zaściankowości, które początkowo zostały zmarginalizowane, by z czasem – wraz z naturalnymi dla tak poważnego kryzysu uchodźczego trudnościami i napięciami – nabrać pewnej dynamiki i zmierzać w kierunku wyłączającego podejścia do uchodźców. Badania opinii publicznej wykazały, że nastąpił spadek poparcia dla przyjmowania uchodźców wojennych oraz pomocy dla nich (zob. CBOS, 2023), jak również wzrost nieprzychylnych opinii o uchodźcach wskutek zachowań, które w kontekście zaściankowości można zinterpretować jako nadużywanie altruizmu (roszczeniowość, niewdzięczność za okazaną pomoc), uprzywilejowanie w stosunku do lokalnych społeczności (lepsze traktowanie, pomoc materialna, przywileje socjalne i edukacyjne) oraz odrzucenie norm zaściankowości (niechęć do nauki języka lokalnego, niedostosowanie kulturowe) (zob. Baszczak, Wincewicz, Zyzik, 2023, s. 22).

Imigracja i napływ uchodźców stały się tematami eksploatowanymi przez antyeuropejskie, populistyczne oraz nacjonalistyczne partie i ugrupowania polityczne, takie jak Partia Finów, Szwedzcy Demokraci, Alternatywa dla Niemiec, niderlandzka Partia Wolności, Francja Niepokorna, Vox, FIDESZ czy Konfederacja Wolność i Niepodległość (zob. Jäger, 2023). Ich programy polityczne oraz dyskurs publiczny akcentują zagrożenia ze strony imigrantów (bez względu na motywy przybycia do UE) dla walorów zaściankowości (tożsamość, solidarność wewnątrzgrupowa, dbanie o „swoich”, a nie „obcych”, opór przed obcymi wpływami kulturowymi). Związek między poczuciem zaściankowości a poparciem dla skrajnych nacjonalistycznych ugrupowań (zob. Ziblatt, Hilbig, Bischof, 2020) został potwierdzony w czasie kryzysu ukraińskiego. Upolitycznienie jako zabieg pozwalający na mobilizację wspólnot zaściankowych jest stosowane głównie w kampaniach wyborczych w celu radykalizacji grup etnonacjonalistycznych lub pozyskania wyborców niezdecydowanych o skłonnościach do postaw zaściankowych.

Zakończenie

Kryzysy migracyjne w Unii Europejskiej po 2015 r. stanowiły niezwykły i wyjątkowy test zaściankowości jej mieszkańców. Postawy wobec imigrantów podlegały znacznym wahaniom, a ich dynamika wyznaczona została przez stopień inkluzywności determinowany przez trzy odmiany zaściankowości: odgraniczanie, odstręczanie i osvajanie. Mimo że kryzys lat 2015–2016 wykazał dominację odgraniczania i odstręczania to jego skutki w postaci masowego napływu imigrantów do UE (według danych Eurostatu w latach 2015–2021 imigracja do UE objęła 16,2 mln osób, zob. Eurostat, 2023b), a więc tolerowania obecności zarówno legalnych, jak i nielegalnych (w tym nieuregulowanych) form pobytu cudzoziemców, przejawiały się w rosnącej skali i intensywności interakcji z imigrantami, stymulującymi mechanizmy forsownego lub dobrowolnego ich osvajania. Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej przeprowadzonych w listopadzie i grudniu 2021 r. na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach tzw. specjalnego Eurobarometru nieco ponad połowa mieszkańców UE (51%, wzrost o 20% w porównaniu z rokiem 2017) utrzymywała bliskie więzi z imigrantami – albo przyjacielskie, albo rodzinne (European Commission, 2022, s. 8). Co więcej, 58% respondentów wyraziło opinię, że integracja imigrantów zakończyła się powodzeniem w ich miejscu zamieszkania (lokalnej społeczności), aczkolwiek różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi były znaczne.

Te dane wskazują, że postawy jednoznacznie wyłączające imigrantów z zaściankowych wspólnot znajdują się w mniejszości, niemniej stanowią istotny element dyskursu migracyjnego i upolitycznienia problemu imigracji i uchodźstwa, szczególnie w kontekstach etnonacjonalistycznych, utożsamiających przestrzenny wymiar zaściankowości ze stałym związkiem z ojczyzną. Sposób kształtowania lokalnych więzi oraz źródła identyfikacji i poczucia przynależności do wspólnoty, odzwierciedlone w codziennych interakcjach społecznych, stanowią główne determinanty terytorialności „zaściankowych miejsc”. Stąd wynika potrzeba odgradzania, zawłaszczania przestrzeni przez wspólnoty zaściankowe w poszukiwaniu bezpieczeństwa fizycznego i emocjonalnego, szczególnie w sytuacji słabości instytucji państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ład publiczny. Redukcjonistyczna formuła zaściankowych „ognisk domowych” przenoszona jest na poziom narodu i państwa narodowego, tworząc antytezę uniwersalistycznej i otwartej postawy wobec imigrantów.

W konkluzji należy podkreślić, że zaściankowość jest reakcją na utrzymany w kantowskim duchu projekt Europy kosmopolitycznej i wielokul-

turowej, wyznającej moralną odpowiedzialność Europejczyków i instytucji UE za los i pomyślność każdego, kto przebywa w państwach członkowskich UE.

Prof. dr hab. Artur Gruszczak

Profesor nauk społecznych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Katedry Bezpieczeństwa Narodowego. Wykładowca Centre International de Formation Européenne w Nicei. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa, migracji i zarządzania granicami w Unii Europejskiej. Najnowsza publikacja „Routledge Handbook of the Future of Warfare” (Routledge, 2024, współredaktor wraz z S. Kaempferem).

Abstrakt

Kryzysy migracyjne w Europie po 2015 r.: zaściankowość w trzech odsłonach

Ruchy migracyjne w Europie w XXI w. stały się nieodłącznym elementem refleksji nad istotą integracji europejskiej, tożsamością Europejczyków (jedność w różnorodności), tempem dyfuzji kulturowej, a także konsekwencjami dla polityki, demografii, gospodarki i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (UE) oraz jej państw członkowskich. Niezależnie od długoletnich doświadczeń w zarządzaniu migracjami, a także dążeń do koordynowania polityki imigracyjnej i azyłowej w ramach UE, państwa członkowskie tej organizacji, jak również jej główne instytucje, nie zdołały wypracować mechanizmów reagowania na sytuacje kryzysowe spowodowane nagłymi i intensywnymi przepływami migracyjnymi.

Niniejszy rozdział podejmuje problematykę migracyjną w kontekście ponowoczesnych trendów, które kształtowały politykę imigracyjną UE od chwili jej ukonstytuowania i które zderzyły się z formułą „nienowoczesności” dominującą od wybuchu „dużego” kryzysu migracyjnego w 2015 r. Główna hipoteza zakłada, że zaściankowość jest kluczowym elementem zarządzania migracjami w UE po 2015 r. Jest wyrazem formuły nienowoczesności, oponującej wobec ponowoczesnego, płynnego, globalnego i kosmopolitycznego obrazu migracji i imigrantów. Zaściankowość strukturyzuje relacje między rdzenną ludnością państw członkowskich UE a imigrantami w wielu kontekstach: politycznym, społecznym, kulturowym, ekonomicznym, bezpieczeństwa. Jej siła oddziaływania na politykę, społeczeństwo i świadomość zbiorową jest wystarczająco duża, by wpływać na decyzje polityczne na poziomie narodowym i unijnym, a w okresach kryzysu determinować działania dotyczące zarządzania kryzysem i opanowania zaburzeń i napięć wywołanych przez napływ imigrantów.

Metodologia przeprowadzonych badań opiera się na interpretacyjnym podejściu do analizy politycznej w badaniu procesów decyzyjnych, dokumentów politycznych oraz dyskursu publicznego dotyczących trzech kryzysów migracyjnych w UE po 2015 r. Najbardziej wymowne przykłady polityki i dyskursu w odniesieniu do imigrantów, w szczególności uchodźców, zostały zinterpretowane w kontekście zaściankowości. Wyniki analizy treści zostały uzupełnione danymi z badań opinii publicznej.

Słowa kluczowe: zaściankowość, migracje, Unia Europejska, bezpieczeństwo, zarządzanie

Abstract

The migration crises in Europe after 2015: Parochialism in three acts

Migration movements in Europe in the 21st century have become an integral element of reflection on the essence of European integration, the identity of Europeans (unity in diversity), the pace of cultural diffusion, as well as the consequences for politics, demography, economy and security of the European Union (EU) and its Member States. Regardless of many years of experience in migration management, as well as efforts to coordinate immigration and asylum policies within the EU, the Member States, as well as the EU's main institutions, have not succeeded to develop mechanisms of a response to crisis situations provoked by sudden and intense migration flows.

This chapter addresses migration issues in the context of post-modern trends that have shaped the EU's immigration policy since its establishment and which have collided with the formula of "unmodernity" which has prevailed since the outbreak of the "big" migration crisis in 2015. The main argument holds that parochialism is a key element of migration management in the EU after 2015. It is an expression of the formula of unmodernity, opposing the post-modern, liquid, global and cosmopolitan depiction of migration and immigrants. Parochialism structures relations between the indigenous population of EU Member States and immigrants in many contexts: political, social, cultural, economic, security-related. Its impact on politics, society and collective consciousness is big enough to influence political decisions at the national and EU levels, and – in times of crisis – determine actions related to crisis management and the handling of tensions and troubles caused by the influx of immigrants.

The methodology of the research is based on an interpretive approach to political analysis in the study of decision-making processes, political documents and public discourse regarding the three migration crises in the EU after 2015. The most telling examples of policy and discourse in relation to immigrants, refugees in particular, were interpreted in

the context of parochialism. The results of the content analysis were supplemented with data from public opinion surveys.

Keywords: parochialism, migrations, European Union, security, management

Bibliografia/References

- Baszczak, Ł., Wincewicz, A., Zyzik, R. (2023) *Polacy i Ukraińcy – wyzwania integracji uchodźców*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Bloch, K. i in. (2021) „Uchodźca, czyli kto? Wizerunek uchodźców na granicy polsko-białoruskiej w internetowych portalach informacyjnych – aspekty prawne i kryminologiczne”, *Biuletyn Kryminologiczny*. Nr 28, s. 19–55. DOI: 10.5281/zenodo.6810608.
- Bowles, S., Gintis, H. (2004) „Persistent parochialism: Trust and exclusion in ethnic networks”, *Journal of Economic Behavior & Organization*. Vol. 55(1), s. 1–23. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1016/j.jebo.2003.06.005> (dostęp 15.09.2023).
- Brewer, M.B. i in. (2023) „Parochial Altruism and Political Ideology”, *Political Psychology*. Vol. 44(2), s. 383–396. DOI: 10.1111/pops.12852.
- Casella Colombeau, S. (2019) „Crisis of Schengen? The effects of two migrant crises 2011 and 2015 on the free movement of people at an internal Schengen border”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 46(11), s. 2258–2274. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1596787>.
- CBOS (2021) „Opinia publiczna wobec kryzysu na granicy z Białorusią”, *Komunikat z badań*, nr 160/2021. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_160_21.PDF (dostęp 27.09.2023).
- CBOS (2023) „Polacy wobec wojny na Ukrainie i kryzysu zbożowego”, *Komunikat z badań*, nr 69/2023. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_069_23.PDF (dostęp 27.09.2023).
- Choi, J.-K., Bowles, S. (2007) „The coevolution of parochial altruism and war”, *Science*. Vol. 318(5850), s. 636–640. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1144237>.
- Council of the EU (2015) „Outcome of the Council Meeting”. 3405th Council meeting Justice and Home Affairs, Brussels, 20 July.
- De Dreu, C.K., Balliet, D., Halevy, N. (2014) „Parochial cooperation in humans: Forms and functions of self-sacrifice in intergroup conflict”, *Advances in Motivation Science*. Vol. 1, s. 1–47.
- Donadio, G. (2021) „The Irregular Border: Theory and Praxis at the Border of Ventimiglia in the Schengen Age” w Amigoni, L. et al. (red.) *Debordering Europe. Migration and Control Across the Ventimiglia*

- Region*. Cham: Palgrave Macmillan, s. 109–133. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-56518-3_7.
- Duszczyk, M., Kaczmarczyk, P. (2022) „The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges”, *Intereconomics*. Vol. 57(3), s. 164–170. DOI: 10.1007/s10272-022-1053-6.
- ECRE (2023) „EU Eastern Borders: MSF Closes Operations in Latvia and Lithuania over Violent Pushbacks as Polish Border with Belarus Sees More Deaths”, *ECRE News*, 20 stycznia. <https://ecre.org/eu-eastern-borders-msf-closes-operations-in-latvia-and-lithuania-over-violent-pushbacks-as-polish-border-with-belarus-sees-more-deaths/> (dostęp 26.07.2023).
- European Commission (2022) *Special Eurobarometer 519*. November–December 2021. DOI: 10.2837/672792.
- Eurostat (2022) *Ukrainian citizens in the EU*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ukrainian_citizens_in_the_EU#Ukrainian_citizens_authorized_to_stay_in_the_EU (dostęp 27.07.2023).
- European Parliament (2022) *Walls and fences at EU borders*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf) (dostęp 26.07.2023).
- Eurostat (2023a) *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Where_in_the_EU_did_people_fleeing_Ukraine_go.3F (dostęp 27.07.2023).
- Eurostat (2023b) *Migration and migrant population statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:Immigration_to_the_EU_was_2.3_million_in_2021 (dostęp 27.07.2023).
- Godlewski, T. (2023) „Społeczna percepcja migrantów z „Białorusi” z perspektywy wójtów i sołtysów z obszaru pasa przygranicznego objętego stanem wyjątkowym (studium przypadku)”, *Studia Politologiczne*. Vol. 68, s. 380–398. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.20.
- Gruszczak, A. (2021) „Refugees as a Misnomer: The Parochial Politics and Official Discourse of the Visegrad Four”, *Politics and Governance*. Vol. 9(4), s. 174–184. DOI: 10.17645/pag.v9i4.4411.
- Jas-Koziarkiewicz, M. (2023) „Obraz migrantów w trakcie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w 2021 i 2022 roku w ‘Wiadomościach’ TVP”, *Studia Politologiczne*. Nr 68, s. 341–361. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.18.
- Jäger, J. (2023) „Immigration and support for anti-immigrant parties in Europe”, *WiSo-HH Working Paper Series*. nr 76, Universität Ham-

- burg, Fakultät für Wirtschaftsund Sozialwissenschaften, WiSo-Forschungslabor, Hamburg.
- Kaczyńska, G. (1999) *Pejzaż miejski z zaściankiem w tle*. Warszawa: Fundacja Res Publica im. Henryka Krzeczkwoskiego.
- KPRM (2021) *Jarosław Kaczyński: Nie ma żadnego naporu ze strony uchodźców. Przejeżdżają imigranci ekonomiczni przywożeni przez władze Białorusi*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 7.10.2021. <https://www.gov.pl/web/premier/jaroslaw-kaczynski-nie-ma-zadnego-naporu-ze-strony-uchodzcow-przejezdza-imi-granci-ekonomiczni-przywozeni-przez-wladze-bialorusi> (dostęp 26.07.2023).
- Pachocka, M. (2016) „Understanding the Visegrad group states’ response to the migrant and refugee crises 2014+ in the European Union”, *Yearbook of Polish European Studies*. Vol. 19, s. 101–132.
- Pacek, M. (2020) “Polish migration policy in the context of the migration crisis”, *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*. Vol. 24(3), s. 85–108. DOI: <http://dx.doi.org/10.33067/SE.3.2020.5>.
- Poulson, S.C., Campbell, C. (2010) „Isomorphism, institutional parochialism, and the sociology of religion”, *American Sociologist*. Vol. 41(1), s. 31–47. DOI: 10.1007/s12108-010-9085-y.
- Rasche, L. (2022) *The instrumentalisation of migration How should the EU respond?* Hertie School. Berlin, 16.12.2022. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-instrumentalisation-of-migration> (dostęp 26.07.2023).
- Rueda, D. (2018) „Food Comes First, Then Morals: Redistribution Preferences, Parochial Altruism, and Immigration in Western Europe”, *The Journal of Politics*. Vol. 80(1), s. 225–239. DOI: <http://dx.doi.org/10.1086/694201>.
- Sadowski, P. (2023) „Sytuacja prawna na granicy polsko-białoruskiej po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej – wyzwanie dla procedur udzielania ochrony międzynarodowej”, *Studia Politolologiczne*. Nr 68, s. 105–118. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.6.
- Staniszewski, R.M. (2022) *Spoleczna percepcja migrantów oraz działań podejmowanych przez rząd M. Morawieckiego oraz podległe służby na obszarze przygranicznym z Białorusią. Wstępne dane*. Warszawa. 22.01.2022. https://www.researchgate.net/publication/358146114_Spoleczna_percepcja_migrantow_oraz_dzialan_podejmowanych_przez_rzad_M_Morawieckiego_oraz_podlegle_sluzby_na_obszarze_przygranicznym_z_Bialorusia_Wstepne_dane (dostęp 27.07.2023).
- Staniszewski, R.M. (2023) „Uchodźcy czy migranci? – społeczna percepcja pojęć na podstawie wyników badań opinii publicznej”, *Studia Politolologiczne*. Nr 68, s. 9–37. DOI: 10.33896/SPolit.2023.68.1.

- SJP (2023) „Parafiańszczyzna”. *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pl/parafia%C5%84szczyzna> (dostęp 25.07.2023).
- Ukrainian in Poland (2023) *Aktualna sytuacja granicy ukraińsko-polskiej*. 25.07.2023. <https://www.ukrainianinpoland.pl/how-many-ukrainians-have-crossed-the-ukrainian-polish-border-since-the-beginning-of-the-war-current-data-pl/> (dostęp 27.07.2023).
- UNHCR (2022a) *Ukraine Situation Flash Update #6*. 30.03.2022. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-flash-update-6-30-march-2022> (dostęp 27.07.2023).
- UNHCR (2022b) *Ukraine Situation Flash Update #19*. 1.07.2022. <https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-flash-update-19> (dostęp 27.07.2023).
- Wigger, I., Yendell, A., Herbert, D. (2022) „The end of ‘Welcome Culture’? How the Cologne assaults reframed Germany’s immigration discourse”, *European Journal of Communication*. Vol. 37(1), s. 21–47. DOI: <https://doi.org/10.1177/02673231211012173>.
- Wiśniakowska, L. (2020) *Słownik wyrazów obcych PWN*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- WSJP (2023) „Zaścianek”. <https://wsjp.pl/haslo/podglad/50523/zascianek/5151171/zacofanie> (dostęp 25.06.2023).
- Zaiotti, R. (2013) „The Italo-French Row over Schengen, Critical Junctures, and the Future of Europe’s Border Regime”, *Journal of Borderlands Studies*. Vol. 28(3), s. 337–354. DOI: 10.1080/08865655.2013.862912.
- Ziblatt, D., Hilbig, H., Bischof, D. (2020) *Parochialism, place-based identity and radical-right voting*. https://extremeentrance.github.io/pdf/ZHB_Dialect.pdf (dostęp 27.07.2023).

CZĘŚĆ IV

Edukacyjne aspekty integracji dzieci migrantów ukraińskich w Polsce

Małgorzata Pacek
Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.pacek@uw.edu.pl
ORCID ID: 0000-0001-6906-1977

Problemy inkluzji edukacyjnej dzieci ukraińskich uchodźców w Polsce

Skłonność do mobilności cechowała grupy ludzkie od wieków. Jej główne postaci to migracje, najczęściej o charakterze ekonomicznym, i uchodźstwo wywołane konfliktami zbrojnymi, prześladowaniami politycznymi czy religijnymi bądź zmianami klimatycznymi na kuli ziemskiej.

Polska, będąc dotychczas krajem o wysokiej zwartości socjoetnicznej, ma niezwykle skromne doświadczenia migracyjne. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego, które udostępnił Główny Urząd Statystyczny, wśród stałych mieszkańców Polski 99,7%, czyli 37 mln 923,9 tys. osób, stanowią obywatele Rzeczypospolitej Polskiej (Narodowy Spis Powszechny, 2022). Ich udział pozostaje na zbliżonym poziomie w porównaniu z 2011 r., gdy było to 99,8%.

Według danych GUS tuż przed pandemią COVID-19 w Polsce przebywało 2,1 mln cudzoziemców, w tym 1,35 mln Ukraińców, ponad 100 tys. Białorusinów, 77 tys. Niemców, od dwudziestu do trzydziestu kilku tysięcy obywateli Mołdawii, Rosji, Indii, Gruzji, Wietnamu, Turcji, Chin (Gruszczyk, 2020). Według danych Eurostatu na koniec czerwca 2023 r. w Polsce było to prawie 975 tys. (PAP, 2023) (po napływie ponad 13,44 mln uchodźców z Ukrainy i odpływie 11,611 mln, jak informowała Straż Graniczna w lipcu 2023 r. (wprost.pl, 2023).

Szczególna uwaga w procesach mobilności ludzi (migracje, uchodźstwo) należy się dzieciom, które w procesie migracyjnym traktowane są bardzo przedmiotowo – zabierane do nowego życia razem z dokumentami i bagażem.

Przed wybuchem wojny ukraińsko-rosyjskiej (24 lutego 2022 r.) w polskich szkołach uczyło się ponad 100 tys. ukraińskich dzieci. Były to

dzieci migrantów, których liczba rosła w ostatnich latach, szczególnie od aneksji Krymu w 2014 r. W czerwcu 2022 r. (4 miesiące po rozpoczęciu wojny rosyjsko-ukraińskiej) szef MEiN Przemysław Czarnek, podpisując z UNICEF specjalne porozumienie ws. przeciwdziałania wykluczeniu edukacyjnemu dzieci i młodzieży z Ukrainy, mówił, że od września do polskich szkół może trafić pół miliona dzieci z Ukrainy. Z kolei według szacunków fundacji Transatlantic Future Leaders Forum we wrześniu do polskich szkół mogło trafić blisko 600 tys. dzieci uchodźczych z Ukrainy (glos.pl, 2022). W sierpniu 2022 r. minister Czarnek tak ocenił sytuację: „Według naszych szacunków w Polsce jest około 700 do 800 tys. dzieci z Ukrainy w wieku szkolnym. Jeśli mówimy o 200 tys., które są w polskich szkołach, to około 500 do 600 tys. jest w systemie zdalnym i łączy się z Ukrainą” (samorząd.pap.pl, 2022). Te liczby pozwalają zdiagnozować skalę problemu.

Sytuacja dzieci uchodźców jest pod pewnymi względami podobna do sytuacji dzieci migrantów, ale jest też wiele innych kwestii, które powodują, że należy ją analizować oddzielnie. Istotną różnicą jest ta, że nie wiadomo, na jak długo dzieci ukraińskie będą włączone w polski system oświatowy. Część rodzin już dziś mówi, że na pewno chce po wojnie wrócić do swoich domów w Ukrainie, część szuka dla siebie miejsca w innych krajach UE czy Kanadzie, a pewna liczba deklaruje chęć pozostania w Polsce. Na dziś można to postrzegać w kategoriach obciążenia społecznego i finansowego, ale gdy uwzględni się sytuację demograficzną w Polsce, można w tym widzieć potencjał do wykorzystania później na wciąż chłonnym rynku pracy.

Polska nie wypracowała żadnego skutecznego modelu instytucjonalnego włączania dzieci migrantów/uchodźców w rzeczywistość społeczeństwa przyjmującego. Potrzeby i oczekiwania w zakresie edukacji, pieczy zastępczej, tożsamości musiały być zaspokajane przez organizacje pozarządowe (ang. *non governmental organisation* – NGO) czy społeczne podmioty lokalne. Mamy zatem do czynienia ze swoistą „deinstytucjonalizacją wymuszoną”, ponieważ mamy deficyt instytucjonalizacji (nie ma norm, procedur związanych z ich inkluzją). I tę specyficzną formę „deinstytucjonalizacji” należałoby zbadać i zaprojektować rekomendacje na przyszłość.

Dziecko trafia do innego kraju, innego społeczeństwa, innej grupy rówieśniczej i oczekuje się, że w tych nowych warunkach znajdzie swoje miejsce, najlepiej szybko i przy minimalnym zaangażowaniu zapracowanego rodzica. Jak będzie wyglądała jego „ścieżka adaptacyjna”, zależy w dużej mierze od stosunku społeczeństwa przyjmującego do obcych, polityki integracyjnej kraju, skali różnic kulturowych czy „potencjału migracyjnego” samego dziecka. Najbardziej oczywistą płaszczyzną adap-

tacyjną w nowym społeczeństwie jest szkoła. Włączenie młodego człowieka w nowy system edukacyjny nie jest jednak pozbawione barier. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że mógł on w przeszłości mieć do czynienia z innym systemem edukacyjnym, zmieniać szkoły, uczęszczać do szkoły w różnych krajach, pochodzić z innego kręgu kulturowego, religijnego, o innym systemie wartości, czuć się osamotnionym w nowym społeczeństwie, zagrożonym, nierozumianym czy wreszcie po prostu nie znać języka. Stopniowe, konsekwentne pokonywanie tych barier może dopiero stanowić drogę do potencjalnego integracyjnego sukcesu. Pytanie tylko, kto może pomóc dziecku na takiej drodze. W Polsce wsparcie dla dzieci migrantów przychodzi przede wszystkim ze strony organizacji pozarządowych, struktur samorządowych i społeczności lokalnych. Wsparcie to koncentruje się głównie na pomocy dziecku w poruszaniu się w nowym środowisku (szkole, grupie rówieśniczej), nauce języka czy kontaktach z rodzicami. Jest ono na ogół bardzo profesjonalne i rzetelne, tyle tylko że jego źródłem finansowania są różnego rodzaju projekty, które mają określony okres trwania i nie gwarantują ciągłości działań.

Integracja migrantów w społeczeństwach przyjmujących powinna przebiegać na wielu płaszczyznach: prawa pobytu, dostępu do rynku pracy, mieszkalnictwa, opieki zdrowotnej, zabezpieczeń społecznych czy wreszcie edukacji. Inwestycja integracyjna w dzieci migrantów, którzy chcą pozostać na dłużej czy na zawsze, powinna mieć charakter perspektywiczny, systemowy i włączający, ale z uwzględnieniem zachowania ich tożsamości.

Kwestie prawa do nauki w kraju przyjmującym regulują różne przepisy prawne, zarówno polskie, jak i międzynarodowe. Na poziomie międzynarodowym największe znaczenie mają: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r., Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 19 grudnia 1966 r., a szczególnie Konwencja o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r. O prawie do nauki mówią także dokumenty *stricte* europejskie: Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących, przyjęta 25 lipca 1977 r., Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r., Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie kształcenia dzieci imigrantów z 2 kwietnia 2009 r., Konkluzje Rady w sprawie kształcenia dzieci ze środowisk migracyjnych z 26 listopada 2009 r. oraz Zielona Księga Komisji Europejskiej „Migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych UE” z 3 lipca 2008 r. Również polskie prawo, podobnie jak legislacje innych krajów, reguluje dostęp do nauki dzieci obcokrajowców. Mówi o tym: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., ustawa

z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 3 sierpnia 2017 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw.

W państwach członkowskich UE stosowane są dwa modele polityki integracyjnej w zakresie edukacji dzieci imigrantów: model integracyjny i separacyjny. Pierwszy polega na tym, że dzieci cudzoziemskie chodzą do szkoły razem z dziećmi z kraju przyjmującego, a do klas przyjmowane są zgodnie ze swoim wiekiem lub uczęszczają do klas niższych. Pomoc w zakresie opanowania nowego języka otrzymują w ramach dodatkowych zajęć językowych. Ten model obowiązuje m.in. w Irlandii, Szwecji i we Włoszech. Model separacyjny polega na nauce dzieci imigrantów w oddzielnych klasach dopóty, dopóki nie poznają języka kraju przyjmującego w stopniu umożliwiającym im uczestniczenie w lekcjach w „normalnych” klasach. Model ten występuje m.in. w Niemczech, Rumunii, Holandii. Można też mówić o funkcjonowaniu trzeciego modelu, uważanego przez badaczy za model optymalny. Zakłada on, że dzieci cudzoziemskie uczą się języka kraju przyjmującego w oddzielnych klasach, natomiast lekcje, w których nie jest wymagana wiedza z danego przedmiotu, np. zajęcia gimnastyczne, techniczne, artystyczne, odbywają się wspólnie z uczniami kraju przyjmującego. Pozwala to na kontakt z rówieśnikami z tego kraju i szybciej niweluje bariery integracyjne. Wybór modelu włączania dzieci migrantów do systemu edukacji państwa przyjmującego zależy od doświadczeń migracyjnych państwa, wypracowanej polityki i strategii migracyjnej, przygotowania społeczeństwa i kadry oświatowej do obecności oraz pracy z „innymi”, wreszcie możliwości finansowych państwa.

Wydarzenia polityczne, militarne, katastrofy naturalne mają ogromny wpływ na ruchy przestrzenne ludności. Wybuch konfliktu ukraińsko-rosyjskiego był zaskoczeniem dla Europy i świata, i przyniósł chaos na wielu płaszczyznach życia politycznego, ekonomicznego i społecznego. Objął, jak już była o tym mowa wcześniej, także sferę edukacji dzieci uchodźców.

W przypadku adaptacji dzieci uchodźców ukraińskich w polskim społeczeństwie istnieją trzy rozwiązania: włączanie ich do polskiego systemu edukacji, pozostawienie ich w systemie zdalnej edukacji ukraińskiej, skierowanie ich do ukraińskich szkół w Polsce, które powstawały w różnych ośrodkach dla dzieci migrantów, a w kontekście masowego napływu dzieci uchodźczych próbują rozbudować swoją ofertę.

Przyjrzyjmy się plusom i minusom każdego z tych rozwiązań.

W styczniu 2023 r. prezes ZUS Gertruda Uścińska poinformowała, że w rejestrach PESEL jest ok. 1,5 mln uchodźców z Ukrainy, z czego ok. 40% (600 tys.) to dzieci w wieku szkolnym (Dziennik. Gazeta Prawna, 2023a). Są to dane z rejestru, w rzeczywistości część z tych dzieci wróciła na Ukrainę. Jak szacował minister edukacji i nauki Przemysław Czarnek, ich liczba oscylować może wokół 500 tys., z czego tylko ok. 187 tys. funkcjonuje w polskim systemie edukacji (Dziennik. Gazeta Prawna, 2023b). Na spotkaniu ze stałym przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Kevinem Allenem mówił on, że „mamy świadomość, że jednak 200–300 tys. dzieci ukraińskich pozostaje poza systemem edukacji. Jeśli ta sytuacja będzie się przedłużać, to potrzebujemy wsparcia, również agend międzynarodowych, do tego, żeby te dzieci objąć jakimś systemem edukacyjnym” (Dziennik. Gazeta Prawna, 2023b). Pojęcie „jakimś systemem edukacyjnym” brzmi niezwykle enigmatycznie i taka też wydaje się obecna wizja MEiN integracji ukraińskich dzieci w Polsce. Również tylko przybliżoną liczbą jest liczba ok. 200 tys. dzieci, które uczą się w ukraińskim systemie edukacji zdalnie, przebywając w Polsce. Zatem mamy jeszcze jedną niesprecyzowaną grupę, która nie uczy się w żadnym systemie, ale być może korzysta równoległe z obu.

Wielu działaczy samorządowych wyraża opinię, że aby skutecznie pomóc dzieciom uchodźczym, powinno się je wszystkie włączyć do polskiego systemu edukacji, kierując do nich w ten sposób pełną ofertę kształcenia i wywiązując się w tym zakresie ze wspomnianych wcześniej zobowiązań międzynarodowych. Brzmi to bardzo logicznie, ale w tym kontekście nasuwa się też pytanie, czy polski system edukacji, w którym brakuje wielu tysięcy nauczycieli, jest w stanie taką liczbę dzieci efektywnie zaabsorbować. Zwłaszcza, że są to dzieci, których znajomość języka polskiego jest niekiedy znikoma i nie da się tego rozwiązać głoszeniem tezy, że „nieznajomość języka polskiego nie stanowi przeszkody w przyjmowaniu uczniów do szkół polskiego systemu oświaty” (sejm.gov.pl, 2022). Ma to bowiem negatywne skutki zarówno dla dzieci ukraińskich, które nie rozumieją, jakie są wobec nich oczekiwania, jak i dla polskich, które nie wykorzystują w pełni potencjału lekcji, a także wreszcie dla nauczycieli bez doświadczenia i wiedzy, jak pracować z uczniem cudzoziemskim. Takie sytuacje mogą wywoływać stres, niechęć, a nawet agresję w szkole, co nie sprzyja procesom włączania przybyszów do społeczeństwa przyjmującego. Pomoc i wsparcie dla wszystkich stron procesu mogłoby zapewnić asystenci międzykulturowi władający językiem kraju pochodzenia dzieci. Zasady pracy takich osób reguluje art. 165 ustawy o prawie oświatowym „Prawo cudzoziemców do opieki szkolnej”. Ale sama ustawa określa rolę takich osób bardzo ogólnie: muszą one komunikować się w języku pol-

skim i ojczystym cudzoziemskiego dziecka, stanowić „pomoc nauczyciela” i ogólnie wspierać cudzoziemskiego ucznia. Asystent jest zatrudniany przez dyrektora szkoły w oparciu o umowę cywilno-prawną, tak jak inni pracownicy niedydaktyczni, np. administracja. Jest zatrudniany na czas roku szkolnego, a po jego zakończeniu, w okresie wakacji, staje się zbędny i często pozostaje bez pracy. W końcu 2022 r. było ok. 300 etatów dla osób władających językiem ojczystym dzieci cudzoziemskich, co oznacza, że w ramach jednego etatu osoba taka powinna pomóc ponad 660 uczniom (jeśli pomagałaby tylko dzieciom z Ukrainy, a są jeszcze z Białorusi, Rosji, Wietnamu, Bułgarii, Gruzji, Indii, Kazachstanu, Niemiec czy Mołdawii) (Jończyk, 2023).

Z danych udostępnionych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki wynika, że liczba asystentów międzykulturowych w polskich szkołach zwiększyła się czterokrotnie. Pod koniec 2021 r. było to zaledwie 87 osób w skali kraju, w trzecim kwartale 2022 – 354 (Pucułek, 2023). Najwięcej etatów utworzono tuż po wybuchu wojny, ale samorzady i szkoły wycofywały się z dodatkowej pomocy.

Niezbędną do wykonania inwestycją jest na pewno inwestycja w naukę języka kraju przyjmującego. Artykuł 165 ustawy prawo oświatowe mówi o możliwości tworzenia oddziałów przygotowawczych z minimalną liczbą godzin języka polskiego – 6. W roku szkolnym 2021/2022 w całym kraju takich oddziałów funkcjonowało 2414, a naukę w nich pobierało 38 tys. dzieci (27% spośród wszystkich uczniów uchodźczych). W roku szkolnym 2022/2023 powstało ich tylko 956. W efekcie w oddziałach przygotowawczych uczy się jedynie 15 tys. młodych Ukraińców (10% spośród wszystkich uczniów uchodźczych) (Chrostowska, 2023).

Zaistnienie dzieci migrantów i uchodźców w polskich szkołach to też doskonała okazja do osvajania polskich uczniów z „innością”, ponieważ wieloletni brak doświadczeń migracyjnych w polskim społeczeństwie i współczesne wyzwania społeczne pokazują poważne braki w tym zakresie. Ale to generuje potrzebę wsparcia nauczycieli w zakresie edukacji międzykulturowej – pytanie, z jakich funduszy i w ramach jakiego czasu pracy.

Sytuacja nauczyciela w polskiej szkole przyjmującej ukraińskich uczniów jest bardzo trudna. Jak wynika z raportu Centrum Edukacji Obywatelskiej: „Brakuje materiałów do nauki języka polskiego jako obcego adekwatnych do poziomu/wieku uczniów. Zasoby dydaktyczne są rozproszone, ich wyszukiwanie wiąże się z wysiłkiem. Przeciętny nauczyciel przedmiotu potrzebuje szybkiej i prostej ścieżki dotarcia do potrzebnych mu materiałów. W innym przypadku zrezygnuje, zwłaszcza jeśli edukacja dzieci z Ukrainy to jego dodatkowe zadanie (klasy mieszane)” (Ambroziak, 2023).

Jak zostało wspomniane wyżej, szacunki mówią o ok. 200 tys. dzieci przebywających w Polsce, ale pozostających poza polskim systemem edukacji. Są to absolutnie przybliżone dane, bowiem w kontekście istnienia w Polsce obowiązku edukacyjnego dla dzieci w wieku 7–18 lat ukraińscy rodzice czy opiekunowie powinni zgłaszać w gminie zamieszkania fakt udziału dziecka w edukacji ukraińskiej, ale tego nie robią albo robią to tylko sporadycznie. Samorządy obecnie nie zostały wyposażone w skuteczne narzędzie weryfikacji realizacji obowiązku szkolnego i nauki przez dzieci uchodźcze. Jędrzej Witkowski, prezes zarządu fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej, w opinii przygotowanej dla „Rzeczpospolitej” przytacza podobne dane – pod koniec kwietnia CEO przeprowadziło analizę danych ilościowych na temat obecności ukraińskich uczniów w polskich szkołach. Badacze zestawili w niej dwie liczby: uczniów w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) i nieletnich w bazie PESEL. Okazało się, że ponad połowa dzieci uchodźczych w wieku szkolnym pozostaje poza polskim systemem edukacji. Im starsze dzieci – tym gorzej. Tylko co piąty (22%) nastolatek z Ukrainy chodził do polskiej szkoły. Wiedza o nich jest naprawdę znikoma, czy mają kontakt z rówieśnikami i czy nie mają problemów psychospołecznych, czy mają szansę, by uczyć się polskiego. Rodzice tych dzieci wierzą w możliwość powrotu do domu w Ukrainie i chcą swym dzieciom oszczędzić dodatkowego stresu związanego z nieznaną języka kraju przyjmującego oraz zapewnić stosunkowo łatwy powrót do rodzimego systemu edukacji, wspierając naukę on-line. Trzeba jednak pamiętać, że dla wielu dzieci jest to już cztery lata nauki w takim systemie, włączając okres pandemii COVID-19, bez kontaktów z rówieśnikami, nauczycielami, bez jakichkolwiek, tak potrzebnych w tym wieku, relacji społecznych. Warto tu też przytoczyć wypowiedź Agnieszki Kosowicz, prezeski Polskiego Forum Migracyjnego: „Obecnie jednak wiele dzieci w ogóle nie korzysta z edukacji albo nie wiemy, czy korzysta. Przyjęliśmy, że uczą się online w ukraińskich szkołach. Jednak oczekiwanie, że państwo, które w stanie wojny, bombardowane i którego infrastruktura jest codziennie niszczone i w którym są przerwy dostawy prądu, dźwignie ciężar edukacji obywateli przebywających w Polsce, jest nieracjonalne” (Wójcik, 2023). O charakterze i jakości tej nauki mówi też w rozmowie z dziennikarką jedna ze stałych bywalczyń otwartej na ul. Kredytowej świetlicokawiarni Spoko Cafe (animowanej przez streetworkerów z Pragi) – nie widują się na kamerkach z nauczycielami i znajomymi, dostają materiał do opanowania, robią testy sprawdzające, ale nikt nie sprawdza, czy robią to samodzielnie (Suchecka, 2023). Koordynatorka pracy z młodzieżą w Ukraińskim Centrum Edukacji w Warszawie i ekspertka ds. europejskiej edukacji nieformalnej Iryna Jacyk również zwraca uwagę, że

większość uczniów nadal wybiera ukraińską szkołę zamiast polskiej. Ministerstwo Edukacji Ukrainy nie ma algorytmu zaliczania ocen ze szkół europejskich, a większość Ukraińców planuje powrót do domu, bo to emigracja przymusowa, a nie dobrowolna. Dlatego nie uczą się języka i rezygnują z możliwości akulturacji i społecznej integracji (Skibicka, 2023).

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich rekomendacjach dotyczących dzieci uchodźców ukraińskich przypomina, że to na władzach państwa zamieszkania dziecka spoczywa egzekwowanie obowiązku szkolnego. Zdaniem RPO brak reakcji polskich władz, gdy prawo dziecka do edukacji nie jest realizowane, może stanowić naruszenie zobowiązań wynikających m.in. z Konwencji o prawach dziecka. Władze państwa powinny zatem dążyć do ułatwienia integracji dzieci oraz ich opiekunów, co często jest łatwiejsze i bardziej skuteczne w warunkach lokalnej szkoły. Minister Edukacji i Nauki Przemysław Czarnek argumentuje brak działań ze strony MEiN brakiem kompetencji do monitorowania, czy dzieci niebędące uczniami w szkole polskiej korzystają z innego systemu edukacji. Oznacza to prostą ścieżkę do marginalizacji i wykluczenia społecznego w przyszłości.

Dochodzimy teraz do trzeciej możliwości edukacji dla ukraińskich dzieci w Polsce – szkół ukraińskich. Jak działa ten system i z jakimi problemami się konfrontuje, zilustrują wybrane i przedstawione poniżej przykłady.

W Warszawie istnieje ukraińska szkoła „Materynka” powołana decyzją Zarządu Ukraińskiego Centrum Edukacji we wrześniu 2017 r. Kształcenie ogólne jest prowadzone w języku ukraińskim w klasach 1–11 zgodnie z programem Ministerstwa Edukacji i Nauki Ukrainy (system odpowiada polskim klasom 1–8 szkoły podstawowej oraz 2 latom liceum ogólnokształcącego). Wiedza uczniów jest corocznie sprawdzana i potwierdzana przez Międzynarodową Szkołę Ukraińską w Kijowie. W szkole uczą nauczyciele z Ukrainy (oprócz języka polskiego). Do końca 2021 r. uczyło się tu ponad 200 dzieci, ale od września 2022 r. zapisało się już ponad 1000 dzieci. Oferta szkoły wychodzi naprzeciw oczekiwaniom ukraińskich rodziców, którzy myślą o powrocie na Ukrainę po zakończeniu wojny. Tyle tylko, że nikt nie wie, kiedy skończy się wojna i realnie będzie się dało wrócić do dawnych miejsc zamieszkania. Szkoła ma status fundacji utrzymującej się ze środków pochodzących od darczyńców, niekiedy grantów realizowanych we współpracy z m.st. Warszawą. Wsparcie w zakresie zatrudnienia nauczycieli w szkole pochodzi z Polskiego Centrum Pomocy Międzynarodowej – do wojny zatrudnionych było 20 nauczycieli, teraz dodatkowych 60.

Inną szkołą ukraińską w Warszawie jest SzkoUA, powstała z inicjatywy Klubu Inteligencji Katolickiej w Warszawie i Fundacji Nasz Wybór/

Ukraiński Dom, w partnerstwie z Save the Children International, przy wsparciu Polskiej Fundacji Szkolnej oraz Stowarzyszenia Przymierze Rodzin, a także we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki Ukrainy. Uczy się w niej obecnie ok. 270 uczniów. Bezwzględną wartością dodaną szkoły jest stworzenie poczucia bezpieczeństwa tym dzieciom, nauka w systemie, który znają. Ale jak zawsze pojawiają się kwestie finansowe. Wsparcie ze strony UNICEF i Fundacji Save the Children ma charakter doraźny, w sytuacjach kryzysowych. Kiedy z kryzysem zaczynamy się oswajać i do niego przyzwyczajać, należy sięgnąć po inne rozwiązania. SzkoUA nawiązała współpracę z prywatną szkołą polską Montessori celem włączenia elementów polskiej podstawy programowej i uzyskania, choćby częściowej, subwencji oświatowej. Dzieci w szkole i tak mają w ofercie naukę języka polskiego, zatem próba znalezienia wspólnego rozwiązania jest jak najbardziej godna poparcia.

Działacze na rzecz pomocy ukraińskim dzieciom, które znalazły się w bardzo trudnej sytuacji, szukają rozwiązań i sposobów pomocy takim dzieciom. Ponieważ ustawodawstwo ukraińskie nie zawiera przepisów dotyczących licencjonowania szkół ukraińskich za granicą i nie przewiduje ich wsparcia, nie jest możliwe uzyskanie licencji jako „szkoła zagraniczna” ani „szkoła ukraińska w Polsce”. Pewnym rozwiązaniem stało się założenie w Ukrainie prywatnego liceum w Kijowie „Pierwsza Ukraińska Szkoła” z fundacji „Niezlomna Ukraina” i uzyskanie zgody na to liceum. Wszystkie szkoły założone przez Fundację w Polsce funkcjonują jako filie tego liceum. Aby móc oficjalnie zarejestrować dzieci w placówce edukacyjnej, potrzebne jest umiejscowienie jej w strukturze edukacji ukraińskiej. W roku szkolnym 2022–2023 Pierwsza Ukraińska Szkoła z Fundacji „Niezlomna Ukraina” działa w trzech miastach w Polsce: Warszawie, Krakowie i Wrocławiu. Nauka w tej szkole koncentruje się na znanym programie nauczania, co przekłada się na bezpieczniejsze środowisko i mniejszy stres; lepsze opanowanie materiału, gdyż nie ma bariery w nauce w języku ojczystym; możliwość swobodnego przejścia do szkoły ukraińskiej w Ukrainie bez konieczności zdawania dodatkowych egzaminów i testów; naukę języka ukraińskiego, literatury i historii; utrzymywanie związku z tożsamością ukraińską. Na koniec roku szkolnego wszystkie dzieci otrzymują państwowe certyfikaty, które są akceptowane w każdej ukraińskiej szkole. Dlatego problem powrotu do systemu edukacji w Ukrainie jest zminimalizowany.

Ukraińskie dzieci zostały pozbawione domów, przyjaciół, bliskich i zabawek, dlatego ważne jest stworzenie dla nich możliwie komfortowego środowiska w miejscu, do którego trafiły. Nauka według normalnego programu, ze znanymi przedmiotami, łączy ich z domem. Prowadzenie lek-

cji przez ukraińskich nauczycieli w zrozumiałym dla nich języku stwarza atmosferę stabilizacji, która jest teraz tym dzieciom ogromnie potrzebna. Program ukraiński zapewnia ciągłość procesu edukacyjnego i ułatwia późniejszy powrót do ukraińskiej rzeczywistości.

Jak pisze dziennik „Rzeczpospolita”, część ukraińskich rodziców nie chce rezygnować z ukraińskiej szkoły właśnie dlatego, że planują powrót do domu. Potwierdzają to także badania opinii. Pomimo że liczba osób planujących zostać w Polsce podwoiła się (w porównaniu z ubiegłym rokiem – z 17 do 38%) (Skibicka, 2023), to wciąż ponad połowa chce wrócić. W takim przypadku rezygnacja z ukraińskiej szkoły jest dla nich po prostu nieopłacalna.

Proces włączania ukraińskich dzieci do polskiego systemu edukacji jest pierwszym i bardzo istotnym krokiem do ich adaptacji, a najlepiej integracji w Polsce jako kraju przyjmującym. Ma on ogromne znaczenie w kontekście potrzeb demograficznych polskiego społeczeństwa, gospodarki, rynku pracy, budowy otwartego społeczeństwa wielokulturowego. Najważniejszym elementem w tym procesie jest konsekwencja i kontynuacja.

Mamy jako społeczeństwo europejskie zobowiązania wynikające z przyjętych wspólnych wartości, historii, kultury i człowieczeństwa. Mamy wśród nas migrantów, których prawo do wyboru miejsca do zamieszkania zostało zagwarantowane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., której art. 13 mówi: „Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego Państwa” (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka).

Przyjechali do nas uchodźcy wojenni z Ukrainy, którym ochronę gwarantuje wspomniana Deklaracja, konwencja o statusie uchodźcy podpisana w Genewie w 1951 r. (Konwencja o Statusie Uchodźców), a także Dyrektywa UE o ochronie tymczasowej z 2001 r. (Dyrektywa Rady 2001/55/WE). Wśród jednych i drugich są dzieci traktowane, jak wspomniano wcześniej, bardzo przedmiotowo. To, jak będziemy je włączać do naszego polskiego społeczeństwa, będzie miało swoje konsekwencje w przyszłości. Doceniemy taką opinię, jak ta wyrażona przez jednego z ukraińskich uczniów, Georgija, który mówi, że podoba mu się sposób organizacji polskiego szkolnictwa, fakt, że szkoła zapewnia bardzo dobre wyżywienie, działa wiele różnych klubów sportowych i kółek zainteresowań, ale też dostrzega osobliwości związane z polską mentalnością, w szczególności z dużym autorytetem Kościoła katolickiego. Ale też starajmy się wyeliminować takie zdarzenia po polskiej stronie, jak wpis na Twitterze 12 grudnia 2022 r. małopolskiej kurator oświaty Barbary Nowak: „Fala uciekających przed wojną Ukraińców napełniła rodzime antypolskie środowiska nadzieją na

wyrugowanie choć trochę polskości. Postulują zaprzestanie uczenia polskiej historii i literatury, pod pretekstem dbałości o odczucia Ukraińców. Nie ma zgody na rezygnację z polskości!”

Nie chcemy polonizować ukraińskich dzieci, zdecydowanie natomiast powinniśmy je włączać do polskiego społeczeństwa i nie dopuścić do ich marginalizacji. Następnym krokiem jest wtedy na ogół agresja, radykalizacja i konflikt. Marek Pleśniar, dyrektor biura Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty, mówi, żeby pozostawić kwestie ukraińskich dzieci ich rodzicom. Jednak przedstawiciele trzeciego sektora uważają, że powinniśmy wziąć za te dzieci odpowiedzialność. Zwłaszcza, że przyjechali do nas różni rodzice, także ci niewydolni wychowawczo. Część jest obciążona zespołem stresu pourazowego, zagubiona, poszukująca swojego miejsca w nowej rzeczywistości. A refleksja dotycząca dzieci i ich przyszłości, jeśli przychodzi, to zdecydowanie później.

Tymczasem już 4% uczniów w Polsce to uchodźcy wojenni. Gdyby do szkół zapisali się wszyscy, którzy są w naszym kraju, byłoby ich aż 9%. W 85 tys. szkolnych klas jest już przynajmniej jedno dziecko z Ukrainy (portalsamorządowy.pl, 2023). Wiele szkół ponadpodstawowych odczuwa negatywne skutki przyjęcia większej liczby kandydatów, co wynika również z kumulacji roczników¹, co może dodatkowo pogorszyć warunki nauki oraz szanse uczniów z Ukrainy na przyjęcie do szkół odpowiadających ich ambicjom i oczekiwaniom. Jeśli w danej jednostce administracyjnej przybywa 1 tys. uczniów, powinna ona wybudować dla nich jedną szkołę. A tak się nie dzieje.

Przesunięcie procesów decyzyjnych na poziom samorządów i NGO-sów ma swój korzystny aspekt, o którym była już mowa – potrzeby bezpośrednich beneficjentów najlepiej rozpoznawane są najbliżej nich. Ale rola instytucjonalnego koordynatora wydaje się jednak bardzo potrzebna. Choćby po to, żeby nie powielać działań, ewaluować ich przebieg i skuteczność, eliminować niepotrzebną rywalizację na rzecz efektywnego wykorzystania istniejącego potencjału społecznego. Społeczeństwo polskie uczy się dopiero być społeczeństwem przyjmującym i wymaga mądrego merytorycznego kierowania, a nie politycznego manipulowania w zależności od potrzeb wyborczych. Niestęchanie ważną jest konsekwencją i ciągłość podejmowanych działań, aby nie rozproszyć i nie zmarnować

¹ Kumulacja roczników to m.in. efekt reformy posyłającej sześciolatkę do szkół. W klasach ósmych szkół podstawowych obowiązek szkolny realizuje obecnie rocznik uczniów, którzy w tym samym momencie zaczynali tok nauczania w wieku sześciu i siedmiu lat. Dodatkowo ostatnia reforma edukacji wydłużyła naukę w szkołach ponadpodstawowych o rok. To spowodowało, że w kolejnym roku uczniów w placówkach ponadpodstawowych będzie więcej.

kruchego kapitału wyjściowego w zakresie integracji migrantów/uchodźców, którym dysponuje dziś nasz kraj. Przerzucenie odpowiedzialności za rozwój sytuacji na osoby prywatne, w tym samych Ukraińców, których specustawa zrównała w prawach z obywatelami polskimi w zakresie prawa do świadczeń, edukacji, dostępu do rynku pracy, nie oznacza, że problem został rozwiązany.

Powyższy tekst autorka pozwoliła sobie wzbogacić ocenami sytuacji dokonanyymi przez trzy różne podmioty związane z adaptacją dzieci ukraińskich w Polsce: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Edukacji Miasta Stołecznego Warszawy oraz Dyrektora Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej we Wrocławiu. Pozwalają one zobaczyć różne aspekty tego procesu i problemy pojawiające się w codziennym życiu.

Dr Małgorzata Pacek

Politolog, absolwentka Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ze specjalizacją stosunki międzynarodowe. Zainteresowania badawcze to: polityka migracyjna Unii Europejskiej i państw członkowskich, integracja imigrantów, zwłaszcza „innych” kulturowo, stosunki polsko-niemieckie, ziomkostwa, ruch wypędzonych w RFN. Adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego od 2004 r. W latach 1999–2003 konsul w Konsulacie Generalnym RP w Hamburgu. W latach 2012–2016 Konsul RP w Ambasadzie RP w Hadze (Królestwo Niderlandów).

Abstrakt

Problemy inkluzji edukacyjnej dzieci ukraińskich uchodźców w Polsce

Celem artykułu jest pokazanie możliwości włączania dzieci ukraińskich uchodźców do społeczeństwa polskiego jako społeczeństwa przyjmującego. Najważniejszą ścieżką takiej adaptacji jest ścieżka edukacyjna. Wzorce europejskie pokazują trzy modele włączania dzieci do systemu społecznego: pierwszy polega na tym, że dzieci cudzoziemskie chodzą do szkoły razem z dziećmi z kraju przyjmującego, a do klas przyjmowane są zgodnie ze swoim wiekiem lub uczęszczają do klas niższych. Drugi model – separacyjny – polega na nauce dzieci imigrantów w oddzielnych klasach dopóty, dopóki nie poznają języka kraju przyjmującego w stopniu umożliwiającym im uczestniczenie w lekcjach w „normalnych” klasach. Można też mówić o funkcjonowaniu trzeciego modelu uważanego przez badaczy za model optymalny. Zakłada on, że dzieci cudzoziemskie uczą się języka kraju przyjmującego w oddzielnych klasach, natomiast lekcje, w których nie jest

wymagana wiedza z danego przedmiotu, np. zajęcia gimnastyczne, techniczne, artystyczne, odbywają się wspólnie z uczniami kraju przyjmującego. Doświadczenia migracyjne kraju przyjmującego mają najistotniejszy wpływ na wybór ścieżki edukacyjnej dla dzieci uchodźców i późniejszego ich „zagospodarowania” w nowym społeczeństwie.

Słowa kluczowe: uchodźcy ukraińscy, edukacja dzieci migrantów/uchodźców, modele edukacji dzieci

Abstract

Problems of educational inclusion of Ukrainian refugee children in Poland

The aim of the article is to show the possibilities of including Ukrainian refugee children into Polish society as a host society. The most important path of such an adaptation is the educational path. European models show three models of integrating children into the social system: the first is that foreign children go to school together with children from the host country, and are admitted to classes according to their age or attend lower classes. Secondly, a separation model involves teaching immigrant children in separate classes until they learn the language of the host country to a degree that allows them to participate in lessons in “normal” classes. We can also talk about the functioning of a third model, considered by researchers to be the optimal model. It assumes that foreign children learn the language of the host country in separate classes, while lessons that do not require knowledge of a given subject, e.g., gymnastics, technical, and/or artistic classes, are held together with students of the host country. The migration experience of the receiving country has the most significant impact on the choice of educational path for refugee children and their subsequent establishment in the new society.

Keywords: Ukrainian refugees, education of migrant/refugee children, models of children's education

Bibliografia/References

- Ambroziak, A. (2023) „Czy ktoś zrozumiał, czy nie – okaże się później”. *Ukraińskie dzieci w polskich szkołach*. <https://oko.press/raport-amnesty-international-o-ukrainskich-dzieciach-w-polskich-szkolach> (dostęp 15.09.2023).
- Chrostowska, P. (2023) *Co w 2. półroczu tego roku szkolnego zmieniło się w sytuacji uczniów uchodźczych i szkół?* <https://ceo.org.pl/co-w-2-polroczu-tego-roku-szkolnego-zmieniło-sie-w-sytuacji-uczniow-uchodzczych-i-szkol/> (dostęp 15.09.2023).

- Dziennik. Gazeta Prawna (2023a) *Uścińska: Mamy ok. 1,5 mln uchodźców z Ukrainy w rejestrach PESEL*. 6.01.2023. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8626425,uscinska-uchodzczy-z-ukrainy-pesel.html> (dostęp 15.09.2023).
- Dziennik. Gazeta Prawna (2023b) *Czarnek zapowiada „elementy edukacji” dla dzieci ukraińskich uczących się zdalnie*. 22.03.2023. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8686595,czarnek-dzieci-ukraińskie-elementy-edukacji-nauka-zdalna.html> (dostęp 15.09.2023).
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20.07.2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055> (dostęp 15.09.2023).
- glos.pl (2022) *Ile dzieci i młodzieży z Ukrainy będzie się uczyć w polskich szkołach?* <https://glos.pl/ilu-uczniow-z-ukrainy-bedzie-sie-uczyc-w-polskich-szkolach-od-wrzesnia-czarnek-podal-nowa-liczbe> (dostęp 22.09.2022).
- Gruszczak, A. (2020) „Ochrona granic państwowych RP oraz kwestie migracyjne w czasach pandemii”. *Analiza KBN*. Seria C. Nr 5 (67).
- Jończyk, J. (2023) *Dzieci z Ukrainy w polskiej szkole, zmarnowany potencjał?* <https://strategie2050.pl/?s=Jo%C5%84czyk> (dostęp 22.09.2022).
- Konwencja o Statusie Uchodźców. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19911190515> (dostęp 15.09.2023).
- Narodowy Spis Powszechny (2022) *99,7% Mieszkańców Polski to obywatele RP*. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-05-23/narodowy-spis-powszechny-997-proc-mieszkancow-polski-to-obywatele-rp/> (dostęp 22.09.2022).
- PAP (2023) *Polska traci ukraińskich uchodźców na rzecz Niemiec*. 12.09.2023. <https://www.pap.pl/mediaroom/polska-traci-ukraińskich-uchodzcowa-na-rzecz-niemiec-decyduja-czynniki-społeczne-i> (dostęp 15.09.2023).
- portalsamorzadowy.pl (2023) *Ponad połowa ukraińskich dzieci uchodźców nie jest zapisana do szkół w Polsce*. <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/ponad-polowa-ukraińskich-dzieci-uchodzcow-nie-jest-zapisana-do-szkol-w-polsce,474728.html> (dostęp 15.09.2023).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp 15.09.2023).
- Pucułek, A. (2023) *Ukraińskie dzieci w polskich szkołach są już od roku. Co się zmieniło? Niestety niewiele*. <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/ukraińskie-dzieci-w-polskich-szkolach-sa-juz-rok-co-sie-zmienilo> (dostęp 15.09.2023).

- samorzad.pap.pl (2022) *Minister edukacji: kolejne 200–300 tys. dzieci ukraińskich w polskich szkołach*. 9.08.2022. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/minister-edukacji-kolejne-200-300-tys-dzieci-ukrainskich-w-polskich-szkolach> (dostęp 15.09.2023).
- sejm.gov.pl (2022) *Odpowiedź na interpelację nr 37576 w sprawie wsparcia udzielanego przez polskie szkoły uczniom z Ukrainy*. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CMHJ6E> (dostęp 15.09.2023).
- Suchecka, J. (2023) *Te liczby cały czas nie dają nam spokoju. Czy ukraińskie dzieci powinny mieć obowiązek uczyć się w polskich szkołach?* <https://tvn24.pl/premium/wojna-w-ukrainie-czy-ukrainskie-dzieci-powinny-miec-obowiazek-uczyc-sie-w-polskich-szkolach-7244949> (dostęp 15.09.2023).
- Skibicka, J. (2023) *Ukraińskie dzieci nie uczęszczają do polskich szkół. Polskie władze chcą to zmienić, ale w wielu przypadkach rodzice nie chcą rezygnować z nauki w Ukrainie*. <https://pl.naszwybir.pl/ukrainskie-dzieci-polskie-szkoly/> (dostęp 20.09.2023).
- wprost.pl (2023) *Do Polski wjechało ponad 13 milionów osób z Ukrainy. Ilu zostało?* 20.07.2023. <https://www.wprost.pl/kraj/11300611/do-polski-wjechało-ponad-13-milionow-osob-z-ukrainy-ilu-zostal.html> (dostęp 15.09.2023).
- Wójcik, K. (2023) *W Polsce zgubiliśmy połowę ukraińskich uczniów. Dlaczego?* <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art38070531-w-polsce-zgubilismy-polowe-ukrainskich-uczniow-dlaczego> (dostęp 15.09.2023).

Klaudiusz Kaleta

e-mail: kladiuszkaleta@op.pl
ORCID ID: 0000-0002-6823-7907

Andrzej Suchenek

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
e-mail: asuchenek@um.warszawa.pl

Pomoc miasta Warszawy dla ukraińskich uczniów szkół podstawowych i średnich

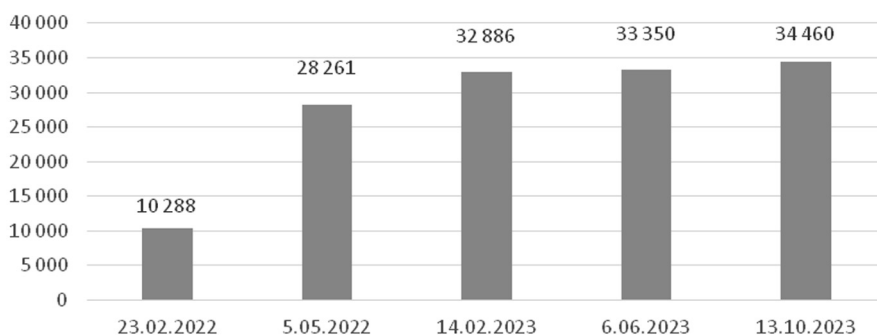
Po rozpoczęciu agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. – według prognoz poprzedzających uchwalenie w połowie marca 2022 r. ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – do polskiego systemu edukacji miało trafić ok. 200 tys. dzieci. Tymczasem już w momencie uchwalania ustawy minister edukacji informował, że w Polsce jest ok. 600 tys. dzieci ukraińskich, z czego do szkół zapisano 24 tys. (Bugdalski, 2022, s. 10).

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy Renata Kaznowska deklarowała w tym samym czasie, że w Warszawie w każdej dzielnicy będzie co najmniej jedna szkoła z oddziałem przygotowawczym, w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zagwarantowano ponad 4 tys. wolnych miejsc, w szkołach podstawowych ponad 27 tys., a w ponadpodstawowych ok. 11 tys. (Bugdalski, 2022, s. 13). Jak te założenia zweryfikowała szybko zmieniająca się rzeczywistość i jak wygląda faktyczna pomoc ukraińskim uczniom w Warszawie od momentu wybuchu wojny w Ukrainie?

Do końca marca 2022 r. – czyli w ciągu pierwszego tygodnia od wybuchu wojny w Ukrainie – w Polsce nadano obywatelom z Ukrainy 500 tys. numerów PESEL, z czego 256 tys. zarejestrowanych w systemie osób do dzieci i młodzież do 18. roku życia. W województwie mazowieckim zarejestrowano ponad 22% wszystkich zarejestrowanych w Polsce dzieci, czyli ok. 57,7 tys. potencjalnych uczniów (gov.pl, 2022; portalsamorządowy.pl, 2022). W samej Warszawie do 5 maja 2022 r. liczba dzieci z Ukrainy

w szkołach i przedszkolach zwiększyła się o blisko 18 tys. w porównaniu z okresem sprzed wybuchu wojny (wykres 1).

Tak gwałtowny i niespodziewany wzrost liczby uczniów w placówkach oświatowych musiał przyczynić się do wzmożonej aktywności samorządu lokalnego i podjęcia kluczowych działań zmierzających do sprostaniania pojawiającym się wyzwaniom, które obejmowały w początkowej fazie w szczególności: standaryzację działań szkół w zakresie integracji edukacyjnej, wsparcie nauczycieli i dyrekcji szkół w pracy w środowisku zróżnicowanym kulturowo, upowszechnienie rozwiązań sprzyjających szkolnej adaptacji, integracji i przeciwdziałaniu wykluczeniu, monitorowanie i modyfikacje prowadzonych działań oraz dzielenie się dobrymi praktykami w środowisku edukacyjnym. Poniżej zaprezentowane zostały najważniejsze z nich.



Wykres 1. Łączna liczba dzieci i młodzieży z Ukrainy uczących się w placówkach na terenie m.st. Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Oświatowej.

Dopasowanie struktury systemu edukacyjnego w Warszawie w związku z wybuchem wojny w Ukrainie

W Warszawie liczba placówek prowadzonych zarówno przez miasto, jak i inne podmioty wynosi obecnie łącznie 1869. W ich strukturze znajduje się:

- 1051 przedszkoli (punktów przedszkolnych),
- 140 oddziałów przedszkolnych w szkołach,
- 413 szkół podstawowych,
- 332 szkoły ponadpodstawowe,
- 73 szkoły policealne.

W początkowej fazie od momentu wybuchu wojny w Ukrainie liczba placówek i oddziałów funkcjonujących na terenie miasta stołecznego Warszawa zmieniała się nieznacznie (tabela 1). Zasadnicze rozwiązania zastosowane przez samorząd warszawski były bowiem dwa:

- 1) włączenie uczniów ukraińskich do zwykłych klas i ich integracja z polskimi uczniami lub
- 2) nauka w oddziałach przygotowawczych.

Dopiero po roku od rozpoczęcia działań widać przyrost liczby placówek edukacyjnych w Warszawie, który głównie dotyczył zwiększenia liczby przedszkoli niepublicznych (wzrost o 43 placówki) oraz szkół policealnych (wzrost o 4 placówki), co zapewne świadczy o zwiększonym zapotrzebowaniu na tego typu placówki.

Tabela 1. Liczba placówek publicznych i niepublicznych działających na terenie miasta stołecznego Warszawa

	Stan na 14.02.2022	Stan na 2.05.2022	Stan na 14.02.2023	Stan na 22.05.2023	Stan na 14.09.2023
Liczba placówek prowadzonych przez m.st. Warszawa:					
Przedszkole (punkt przedszkolny)	359	359	360	360	360
Oddziały przedszkolne w szkołach (nie sumowane)	173	173	146	146	140
Klasy I–VIII	256	256	256	256	257
Szkoły ponadpodstawowe	187	187	185	185	187
Szkoły policealne	2	2	2	2	2
ŁĄCZNIE PLACÓWKI PUBLICZNE	804	804	803	803	806
Liczba placówek prowadzonych przez inne podmioty:					
Przedszkole (punkt przedszkolny)	637	640	683	684	691
Oddziały przedszkolne w szkołach	0	0	0	0	0
Klasy I–VIII	151	151	155	155	156
Szkoły ponadpodstawowe	130	130	137	138	145
Szkoły policealne	66	66	70	70	71
ŁĄCZNIE PLACÓWKI NIEPUBLICZNE	984	987	1045	1047	1063
ŁĄCZNIE PLACÓWKI PUBLICZNE I NIEPUBLICZNE	1788	1791	1848	1850	1869

Źródło: opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Oświatowej.

W związku z przyjętymi założeniami – mimo że liczba stołecznych przedszkoli i szkół nie uległa zasadniczym zmianom – do grona uczniów w polskim systemie edukacji w Warszawie dołączyło w ciągu pierwszego kwartału od wybuchu wojny w Ukrainie ponad 18 tys. dzieci i młodzieży i na koniec grudnia 2022 r. stanowiły one 6% wszystkich podopiecznych w samorządowych szkołach i przedszkolach. Według danych z czerwca 2023 r. przybyło do tego czasu w warszawskich szkołach kolejnych 6 tys. uczniów, a od nowego roku szkolnego 2023/2024 jest ich o 1,1 tys. więcej niż w końcówce poprzedniego roku szkolnego (wykres 1).

W tym samym czasie powstały również 124 oddziały przygotowawcze, działające w 72 szkołach (60 szkołach podstawowych i 12 liceach), które miały zapewnić pomoc i wsparcie głównie tym uczniom z Ukrainy, którzy nie znają zupełnie języka polskiego i potrzebują przede wszystkim pomocy w tym zakresie, by nie pogłębiać w nich traumy i izolacji związanej z brakiem możliwości komunikacyjnych z polskimi rówieśnikami.

Działania okołoedukacyjne mające na celu pomoc dzieciom i młodzieży z Ukrainy, które schroniły się w stolicy po agresji Rosji 24 lutego 2022 r.

Punkty nauki zdalnej

Już w pierwszych miesiącach po inwazji Rosji na Ukrainę Warszawa zorganizowała 48 punktów do nauki on-line dla młodzieży uczącej się w systemie ukraińskim. Miejsca te zostały wyposażone w stanowiska komputerowe podłączone do sieci, a uczniowie znajdują się pod opieką ukraińskich nauczycieli. Punkty znajdują się m.in. w Pałacu Młodzieży, Centrum Edukacji i Rozwoju, dzielnicowych placówkach pozaszkolnych. Od lipca 2022 do marca 2023 r. finansował je UNICEF.

Zdawalność egzaminu ósmoklasisty i matury wśród uczniów z Ukrainy

W 2022 r. w Polsce do egzaminu ósmoklasisty przystąpiło 6150 uczniów ukraińskich. Osiągnęli następujące średnie wyniki: j. polski – 22%, matematyka – 34%, język angielski – 44%, język rosyjski – 89%.

W województwie mazowieckim do egzaminu podeszło 1055 uczniów z Ukrainy. Średnio uzyskali oni: 24% z języka polskiego, 34% – z matematyki i 46% – z języka angielskiego.

W całej Polsce do matury przystąpiło 34 uczniów ukraińskich. Zdało ją 18 osób, 14 miało poprawkę, 2 nie zdały.

W województwie mazowieckim do matury podeszło 11 uczniów z Ukrainy, z których 10 – do wszystkich przedmiotów obowiązkowych w terminie głównym. Zdało 5 osób, 5 miało poprawkę.

Asystenci z Ukrainy w placówkach oświatowych i asystenci międzykulturowi

Blisko 400 ukraińskich nauczycieli zostało zatrudnionych w 2022 i 2023 r. w miejskich szkołach i przedszkolach jako asystenci polskich nauczycieli (praca na 6–8 godzin dziennie). Ich zadaniem jest wsparcie w nauce i integracji ze społecznością szkolną uczniów z Ukrainy. Pracę 300 asystentów sfinansowało Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, pozostałych – UNICEF.

Dzięki finansowemu wsparciu UNICEF w placówkach oświatowych pojawiło się również 40 asystentów międzykulturowych ukraińsko-, rosyjsko- i białoruskojęzycznych. To osoby mówiące po polsku, a równocześnie znające ojczysty język uczniów z Ukrainy. Pełnią rolę tłumaczy, wspierają dzieci i młodzież w adaptacji w środowisku szkolnym, pomagają im w nauce.

Pomoc psychologiczna dla uczniów i rodziców z Ukrainy

Specjaliści przyjmują w 28 miejskich poradniach psychologiczno-pedagogicznych. W niemal połowie z nich konsultacje prowadzone są w języku ukraińskim, w pozostałych wizyty odbywają się m.in. po angielsku. Dodatkowe wsparcie psychologiczne zostało zrealizowane we współpracy ze Stowarzyszeniem Na Rzecz Rozwoju i Pomocy „Q Zmianom” w ramach programu „Mobilny Psycholog z językiem ukraińskim”. Zespół dojeżdża do placówek, udzielając wsparcia na miejscu i włączając specjalistów pracujących w szkołach.

Szkolenia dla nauczycieli i dyrektorów

W Warszawie działa Punkt kontaktowy oraz Zespół ds. nauczania dzieci cudzoziemskich, które pomagają kadrze pedagogicznej ze szkół, w których uczą się dzieci obcokrajowców. Dodatkowo, samorządowa instytucja – Warszawskie Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznych i Szkoleń (WCIES) – organizuje kursy dla nauczycieli ukraińskich z języka polskiego, dla nauczycieli polskich z języka polskiego jako obcego, dla nauczycieli polskich z języka ukraińskiego; szkolenia dla doradców zawodowych wspomagających młodzież ukraińską; bezpłatne „korepetycje” z j. polskiego, angielskiego i matematyki dla młodzieży ukraińskiej w czasie wolnym od nauki szkolnej.

Centrum Edukacji i Rozwoju

Bardzo istotnym elementem pomocy ukraińskim uczniom stało się Centrum Edukacji i Rozwoju (CEiR). To placówka miasta stołecznego Warszawy współfinansowana z budżetu miasta. Działa ona od połowy czerwca 2022 r. Korzysta z przestrzeni (ok. 1,5 tys. m²) użyczonych przez Alior Bank (ul. Towarowa, Wola). Dzięki środkom z UNICEF zostało wyposażone w meble, sprzęt komputerowy, pomoce dydaktyczne i zabawki. Jest przeznaczone dla uchodźczych dzieci i ich rodzin.

W CEiR znajdują się klubiki dla młodszych dzieci, ale przede wszystkim miejsca nauki zdalnej dla młodzieży uczącej się on-line w systemie ukraińskim. Ma ona do dyspozycji 650 w pełni wyposażonych (biurka, krzesła, klawiatury komputerowe z ukraińską czcionką, drukarki, tablety) i podłączonych do Internetu miejsc. W placówce prowadzony jest punkt informacyjny, w którym można zapoznać się z ofertą edukacyjną Warszawy oraz zapisać na zajęcia.

Na dużą skalę działa tu również punkt wsparcia psychologicznego – dotychczas z tej formy pomocy skorzystało tu ponad 8 tys. dzieci i młodzieży oraz ok. 2,5 tys. rodziców. Ponadto w CEiR odbywają się kursy języka polskiego oraz szereg innych zajęć, np. z ekonomii i programowania czy warsztaty artystyczne. Ofertę uzupełniają programy organizacji pozarządowych, prowadzących zajęcia matematyczne, robotyczne, naukowe (eksperymenty), integracyjne. Fundacje przygotowały propozycje z zakresu samoobrony, a także wsparcia psychologicznego dla matek.

Z oferty Centrum skorzystało już 14 tys. uczniów i 10 tys. dorosłych opiekunów. Codziennie CEiR odwiedza ok. 100–200 dzieci. Koszt organizacji całości wyniósł ok. 2,2 mln zł.

Wspólne ferie i wakacje w Warszawie

W 2022 r. UNICEF dofinansował akcję „Wspólne Warszawskie Lato”, gdzie polscy i ukraińscy uczniowie mogli skorzystać z opieki w szkołach oraz bogatej oferty zajęć, uzupełniających Warszawską Akcję „Lato w Mieście”. Udział był bezpłatny dla dzieci uchodźczych, przybyłych do Polski po 24 lutego 2022 r. Skorzystało z niej łącznie 3098 uczniów. W 2023 r. miasto (ponownie z UNICEF-em) zorganizowało akcję „Wspólna Warszawska Zima”, w której wzięło udział 975 dzieci z Ukrainy.

Dodatkowo, w czasie wakacji 36 organizacji pozarządowych zrealizowało 44 różnorodne propozycje aktywności dla młodych uchodźców z Ukrainy. Były to m.in. półkolonie, obozy, wycieczki, spacery warsawianistyczne, kursy języka polskiego, zajęcia ze studentami z obszaru nauk

matematycznych, przyrodniczych i humanistycznych, konsultacje psychologiczne dla rodziców. Z oferty skorzystało ponad 6000 osób.

Integracja dzieci i młodzieży ukraińskiej z polskimi rówieśnikami

Od stycznia do marca 2023 r. 15 organizacji pozarządowych przygotowało dodatkowe zajęcia wyrównawcze dla ukraińskich uczniów oraz ich warszawskich kolegów. Istotne było, by dzieci i młodzież polska i ukraińska nawzajem się od siebie uczyli, chętniej sobie pomagali i spędzali ze sobą czas.

Powstały również kluby dla młodzieży w placówkach wychowania pozaszkolnego, dzięki którym swoje zainteresowania i talenty uczniowie z Ukrainy mogą rozwijać w wielu miejscach Warszawy. Pałac Młodzieży proponuje udział w swoich bieżących zajęciach i warsztatach. Od lipca do grudnia 2022 r. w Stołecznym Centrum Edukacji Kulturalnej prowadzone były zajęcia z zakresu edukacji kulturalnej. W Warszawskim Centrum Sportu Młodzieżowego „Agrykola” uczniowie mogli uczestniczyć w warsztatach kulinarnych oraz zajęciach sportowych, finansowanych ze środków UNICEF. Od lipca do grudnia 2022 r. zrealizowano też 58 projektów organizacji pozarządowych, do których zgłosiło się ponad 7000 osób.

Organizowane są również bezpłatne zajęcia dla dzieci i młodzieży w miejscach pobytowych. Od marca do połowy kwietnia 2022 r. Fundacja AVE wspólnie z 23 organizacjami pozarządowymi prowadziła zajęcia edukacyjno-rekreacyjne, sportowe, kulturalne, psychologiczne dla dzieci i młodzieży przebywających w tymczasowych punktach noclegowych.

Na stronie internetowej Biura Edukacji m.st. Warszawy utworzono podstronę „Edukacja. Warszawa dla Ukrainy” oraz „Centrum Edukacji i Rozwoju”. Znalazły się tam najważniejsze, stale aktualizowane informacje o ofercie edukacyjnej przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, a także propozycje zajęć dodatkowych. Treści publikowane są w języku ukraińskim i polskim.

Wizyty wytnieniowe dla młodzieży i nauczycieli z Ukrainy

Od 22 do 29 stycznia 2023 r. Warszawa gościła nauczycielki ze szkół w Buczy, Irpieniu i Kijowie. W czasie pobytu odbywały się zajęcia terapeutyczne, spacerów warszawianistyczne oraz spotkania z polskimi nauczycielami. Od 11 do 22 lutego 2023 r. w mieście przebywała grupa młodzieży ze Lwowa, która razem z polską młodzieżą ze Stołecznego Centrum Edukacji Kulturalnej przygotowała przedstawienie na zakończenie Warszawskiej Akcji „Zima w Mieście” dla dzieci polskich i ukraińskich. Z kolei w 2022 r. stolicę odwiedziła grupa samorządowców z Kijowa i Lwowa, jak również odbywały się regularne spotkania on-line.

Ponadto, w pozawarszawskich placówkach oświatowych (Maróz, Stręgielek) organizowane były wyjazdowe sesje dla oddziałów przygotowawczych, wraz z polską młodzieżą, oraz dla uczniów niedosłyszących z Instytutu Głuchoniemych.

Informacje finansowe

Współpraca z UNICEF-em

Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF przekazał 4 mln zł na zakup strojów sportowych dla uczniów ukraińskich i 1,2 mln zł na zakup sprzętu sportowego. Dla 58 przedszkoli z największą liczbą dzieci z Ukrainy przeznaczył 2 mln zł na zakup dodatkowego wyposażenia i 1,2 mln zł na zakup materiałów dydaktycznych dla przedszkoli, a także 1,5 mln zł na szkolenia dla nauczycieli z zakresu metodyki nauczania języka polskiego. Następnie UNICEF przekazał 3 mln zł na zakup 500 laptopów i 4160 tabletów, które trafiły do uczniów szkół ponadpodstawowych. Fundusz wspomógł też szkoły w zakresie dożywiania dzieci: do grudnia 2022 r. wyasygnował na ten cel ok. 3 mln zł. Oprócz tego zorganizował pomoc w zakresie nauki przedmiotów ścisłych przy współpracy z Politechniką Warszawską.

Łącznie od maja 2022 r. m.st. Warszawa otrzymało z UNICEF-u 100 mln zł (58 mln zł w samym 2022 r.) na 35 projektów, wspierających uchodźcze dzieci i młodzież. Wsparcie rzeczowe wyniosło w 2022 r. 12 mln zł.

Wydatki własne miasta

Poza działaniami, realizowanymi wspólnie z UNICEF-em, Warszawa ponosi wydatki, związane z bieżącym utrzymaniem uczniów ukraińskich w szkołach i przedszkolach. W 2022 r. wyasygnowano na ten cel ponad 170 mln zł. Są to koszty m.in. utrzymania kadry pedagogicznej, zapewnienia wsparcia psychologicznego, a także remontów i adaptacji pomieszczeń dla nowo przybyłych uczniów.

Wyzwania na przyszłość

Przyjmując do szkół dzieci i młodzież z Ukrainy, samorzady w całej Polsce, w tym m.st. Warszawa, musiały stawić czoła wielu wyzwaniom. Część udało się rozwiązać, natomiast inne wymagają wprowadzenia zmian systemowych na poziomie władz centralnych. Jest to szczególnie istotne ze względu na to, że – według różnych szacunków – od 150 do 300 tys. dzieci z Ukrainy znajduje się poza systemem edukacyjnym w Polsce.

Część z nich uczy się zdalnie w systemie ukraińskim, ale tak naprawdę brak jest jakichkolwiek wiarygodnych danych, ilu uczniów z Ukrainy nie ma w ogóle możliwości dostępu do edukacji.

Najważniejsze wyzwania w zakresie edukacji, przed którymi stoi obecnie Warszawa, są zapewne bardzo podobne do tych wyzwań, z którymi musi sobie poradzić każde większe miasto w Polsce, a należą do nich głównie poniższe postulaty.

1. Umożliwienie adaptowania pomieszczeń poza budynkami szkół na potrzeby oddziałów przygotowawczych. To rozwiązanie odpowiadałoby na problem braku miejsc dla uczniów.
2. Zmiana sposobu oceniania i przystępowania młodzieży z Ukrainy do polskich matur i egzaminu ósmoklasisty. Obecnie nie mają równych szans w porównaniu do uczniów z Polski.
3. Poszerzenie kryteriów umożliwiających zatrudnianie nauczycieli z Ukrainy oraz organizacja kursów dla nich z języka polskiego. W ten sposób można byłoby uzupełnić dotkliwe braki kadrowe.
4. Zwiększenie opieki psychologiczno-pedagogicznej. Wielu ukraińskich uczniów i ich rodziców to osoby traumatyzowane, wyrwane ze swoich środowisk, wymagające intensywnego wsparcia (w ich własnym języku).
5. Ustalenie z Ministerstwem Oświaty Ukrainy zasad kontynuowania nauki i kończenia szkoły przez uczniów w ich systemie. Optymalne byłoby połączenie edukacji w obu systemach, uwzględniając różnice programowe między nimi.
6. Stworzenie we współpracy z Ministerstwem Oświaty Ukrainy bazy dzieci i młodzieży ukraińskich przebywających w danym mieście. Obecnie wielu uczniów znajduje się poza systemem szkolnictwa.

Klaudiusz Kaleta

Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, dziennikarz, redaktor, wydawca. Specjalizuje się w tematyce prawnej, edukacyjnej i ekonomicznej, a także w zagadnieniach związanych z samorządem terytorialnym, oświatą, zarządzaniem, problematyką społeczną, bezpieczeństwem i obronnością oraz zdrowiem.

Andrzej Suchenek

Kierownik Zespołu Komunikacji Oświatowej w Biurze Edukacji Urzędu m.st. Warszawy, ekspert w dziedzinie edukacji, wieloletni samorządowiec, nauczyciel, działacz społeczny.

Abstrakt

Pomoc miasta Warszawy dla ukraińskich uczniów szkół podstawowych i średnich

Według prognoz zaraz po ataku Rosji na terytorium Ukrainy 24 lutego 2022 r. ogłoszono, że do polskiego systemu edukacji może trafić ok. 200 tys. dzieci. Tymczasem już w połowie marca minister edukacji informował, że w Polsce jest ok. 600 tys. dzieci ukraińskich, z czego do szkół zapisano 24 tys.

Wiceprezydent stolicy deklarowała w tym samym czasie, że w Warszawie w każdej dzielnicy będzie co najmniej jedna szkoła z oddziałem przygotowawczym, w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zagwarantowano ponad 4 tys. wolnych miejsc, w szkołach podstawowych ponad 27 tys., a w ponadpodstawowych ok. 11 tys.

Jak te założenia zweryfikowała szybko zmieniająca się rzeczywistość i jak wygląda faktyczna pomoc ukraińskim uczniom w Warszawie od momentu wybuchu wojny w Ukrainie? Prezentacji tych działań jest poświęcony właśnie niniejszy artykuł.

Słowa kluczowe: dzieci ukraińskie w Warszawie, uchodźcy z Ukrainy w systemie edukacji, pomoc edukacyjna uchodźcom w Warszawie, edukacja a wojna w Ukrainie

Abstract

Help of Warsaw city for Ukrainian primary and secondary school students

According to forecasts, immediately after Russia's attack on the territory of the Ukraine on 24 of February 2022, it was announced that the Polish education system may receive approximately 200,000 kids. Meanwhile, already in mid-March, the minister of education informed that there were approximately 600,000 ukrainian children in Poland, of which 24,000 were enrolled in schools.

At the same time, the vice-president of the capital of Poland declared that in each district of Warsaw there would be at least one school with a preparatory section, and over 4,000 vacancies in kindergartens, over 27,000 in primary schools and approximately 11,000 in secondary schools.

How have these assumptions been verified by the rapidly changing reality and what does the actual help for Ukrainian students in Warsaw look like since the outbreak of the war in Ukraine? This article is devoted to presenting these activities.

Keywords: Ukrainian children in Warsaw, refugees from Ukraine in the education system, educational assistance for refugees in Warsaw, education and war in Ukraine

Bibliografia/References

- Bugdalski, B. (2022) „Pomoc dla dzieci z Ukrainy”, *Dyrektor Szkoły*. Vol 4(340), s. 10–13.
- gov.pl (2022) *Już pół miliona numerów PESEL nadanych obywatelom Ukrainy!* <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/juz-pol-miliona-numerow-pesel-nadanych-obywatelom-ukrainy> (dostęp 29.09.2023).
- portalsamorzadowy.pl (2022) *W mazowieckim nadano 112 980 numerów PESEL obywatelom Ukrainy*. <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/w-mazowieckim-nadano-112-980-numerow-pesel-obywatelom-ukrainy,367040.html> (dostęp 29.09.2023).
- System Informacji Oświatowej (2023).

Maciej Grzeskowiak

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
e-mail: maciej.grzeskowiak@brpo.gov.pl
ORCID ID: 0000-0003-2346-760X

Agnieszka Szmajdzińska

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
e-mail: a.szmajdzinska@gmail.com
ORCID ID: 0009-0004-1879-7588

Rzecznik Praw Obywatelskich wobec uchodźców wojennych z Ukrainy – wybrane zagadnienia

I

Niemal półtora roku po rozpoczęciu inwazji Rosji na Ukrainę (24 lutego 2022 r.) twierdzenie, że od tego dnia nastąpiła bezprecedensowa mobilizacja społeczna w celu pomocy docierającym do Polski uchodźcom wojennym, może zakrawać na truizm. Warto jednak zauważyć, że podobna mobilizacja, połączona z daleko idącą reorientacją priorytetów, towarzyszyła działaniom wielu organów państwa, by wspomnieć Straż Graniczną czy organy samorządów terytorialnych przyjmujących największe liczby uchodźców wojennych. Szczególna rola w obliczu wzmożonego napływu uchodźców wojennych z Ukrainy przypadła Rzecznikowi Praw Obywatelskich (RPO) z uwagi na jego konstytucyjną rolę „stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela”. Osoby przymusowo migrujące, z uwagi na sytuację zagrożenia w państwie pochodzenia oraz niemożność zwrócenia się do tego państwa o efektywną ochronę, są podmiotami szczególnie wrażliwymi i z tego względu stały się przedmiotem szczególnego zaangażowania Rzecznika.

Przedstawiciele Rzecznika byli obecni na przejściach granicznych z Ukrainą od pierwszych dni inwazji, monitorując odprawy graniczne oraz warunki przyjmowania nowo przybyłych (RPO, 2022a). Wizytacje przedstawicieli RPO prowadzone były również w punktach recepcyjnych

i w miejscach zbiorowego zakwaterowania (RPO, 2022b). Efektem tych wizytacji oraz nowych linii współpracy nawiązanych ze służbami i organami zaangażowanymi w odpowiedź na nagły napływ uchodźców wojennych stały się rekomendacje Rzecznika nakierowane na zapewnienie przybywającym do naszego kraju uchodźcom wojennym warunków w jak najpełniejszy sposób odpowiadających przyrodzonej godności ludzkiej (RPO, 2022c). Również w pierwszych dniach po inwazji w Biurze RPO została uruchomiona infolinia w językach ukraińskim i rosyjskim, dedykowana uchodźcom wojennym. Do dnia 7 czerwca 2023 r. w ramach tej infolinii miały miejsce 1583 rozmowy. Rzecznik opiniował również ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy (dalej: specustawa) oraz jej kolejne nowelizacje¹, a także prowadzi setki spraw indywidualnych uchodźców wojennych, w sprawach najróżniejszych: od tych związanych z tytułem pobytowym, przez warunki zakwaterowania, po te związane ze świadczeniami socjalnymi.

Pokrótkie opisane powyżej zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w pomoc oraz monitorowanie przestrzegania praw uchodźców wojennych sprawia, że możliwe jest dokonanie oceny działań państwa na ich rzecz. Ocena ta wyrażona jest w niniejszym tekście – na tyle, na ile pozwala na to jego ograniczona objętość.

II

Ramy instytucjonalnej odpowiedzi państwa polskiego na napływ uchodźców wojennych z Ukrainy zostały wyznaczone w pierwszych tygodniach po 24 lutego 2022 r. W dniu 4 marca 2022 r. Rada UE wydała decyzję wykonawczą po raz pierwszy w historii uruchamiającą mechanizm unijnej tymczasowej ochrony². Kilka dni później – 12 marca – uchwalona została specustawa, znacznie podwyższająca standard ochrony względem części uchodźców wojennych. Ustawa weszła w życie z mocą wsteczną od dnia 24 lutego 2022 r. Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że postawa zarówno organów państwa, jak i samego społeczeństwa względem nowo przybyłych uchodźców wojennych zasługuje na najwyższy szacunek i uznanie. Podobnie w obliczu bezprecedensowych wyzwań i potrzeb związanych z przybyciem do Polski w krótkim czasie milionów uchodźców wojennych Rzecznik uznał uchwalenie specustawy za krok w pełni potrzebny

¹ Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.); zob. m.in. RPO, 2022d; 2023a.

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4.03.2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. UE L 71/1).

i uzasadniony. Niemniej już na etapie prac legislacyjnych w parlamencie Rzecznik zwrócił uwagę na szereg wątpliwości związanych z procedowanymi przepisami. Jedną z najistotniejszych poczynionych uwag, zachowującą aktualność w dniu pisania tych słów, była ta dotycząca ograniczonego zakresu podmiotowego specustawy (RPO, 2022d). Jako taki zakres ten jest węższy od tego wyznaczonego na podstawie wyżej wymienionej Decyzji Wykonawczej Rady UE³. Jednocześnie Polska, jako państwo członkowskie UE, wciąż obowiązana jest stosować tę Decyzję do osób nią objętych, niewchodzących jednak w zakres specustawy. W doktrynie wskazano już, że takie rozwiązanie jest niezrozumiałe i jako takie potencjalnie może prowadzić do sytuacji, w których, przykładowo, rodzice obywatele ukraińskich (sami nieposiadający obywatelstwa Ukrainy) nie mogą korzystać z uprawnień wynikających ze specustawy, z których korzystają ich dzieci (Klaus, 2023). Z tą oraz z innymi uwagami Rzecznika do treści specustawy i jej kolejnych modyfikacji można się zapoznać na stronie Rzecznika.

Poza uwagami do samej treści ram prawnych przyjętych w odpowiedzi na napływ uchodźców wojennych wraz z upływem dni, tygodni i miesięcy od inwazji z 24 lutego 2022 r. Rzecznik wskazywał też na niektóre węzłowe problemy w funkcjonowaniu systemu recepcji, krótkoterminowego i średnioterminowego wsparcia dla uchodźców wojennych.

Z czasem ujawniły się problemy niektórych z uchodźców wojennych w ponownym wjeździe do Polski – zarówno po powrocie z Ukrainy, jak i innych państw członkowskich UE. Wynikały one, jak zdiagnozowano, z pewnych niejasności w statusie obywateli Ukrainy, którzy opuścili Polskę na okres dłuższy niż 30 dni, a także z tego, że w pierwszym okresie obowiązywania specustawy chronionym na jej podstawie osobom nie wydawano żadnego dokumentu poświadczającego objęcie ochroną. Wątpliwości te zostały w dużej mierze rozwiane przez wyjaśnienia MSWiA oraz wprowadzenie aplikacji Diia.pl jako dokumentu elektronicznego poświadczającego legalność pobytu w Polsce (RPO, 2022e). Zdarzają się jednak przypadki, gdy uchodźcy wojenni są błędnie pozbawiani statusu „UKR” uprawniającego do świadczeń zagwarantowanych przez specusta-

³ Przykładowo, specustawa nie objęła bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich, innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie lub osób, które są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywały w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały, i które nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. Specustawa, w przeciwieństwie do Decyzji Wykonawczej Rady, nie ma też zastosowania do członków rodzin obywateli Ukrainy z wyjątkiem „małżonka” (zob. art. 1 ust. 2 specustawy) oraz „do członków najbliższej rodziny” obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka (zob. art. 2 ust. 2 specustawy).

wę – mimo tego, że nie wyjeżdżali z Polski na dłużej niż 30 dni lub nawet w sytuacji, gdy ich pobyt w Polsce był nieprzerwany. Rzecznik dwukrotnie interweniował w tej sprawie u Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy, jednak problem ten w momencie pisania tych słów w czerwcu 2023 r. pozostaje nierozwiązany (RPO, 2023b).

Na szczególną uwagę zasługuje ochrona grup szczególnie wrażliwych wśród uchodźców wojennych. W początkowym okresie recepcji nowo przybyłych wyzwaniem były procedury, w tym te dotyczące małoletnich bez opieki. Początkowe nieprawidłowości w tym względzie dobrze ilustruje postępowanie organów państwa względem dzieci ewakuowanych z ukraińskich jednostek pieczy zastępczej. Znane są przypadki, w których właściwe organy państwa nie sprawowały skutecznej kontroli nad losem takich dzieci po przekroczeniu granicy Polski⁴. Niejasności w zakresie postępowania z małoletnimi bez opieki zostały w dużej mierze wyeliminowane z chwilą wejścia w życie specustawy, która wprowadziła instytucję opiekuna tymczasowego, wraz ze stosunkowo prostą procedurą jego ustanowienia. Wskazuje się, że pomimo wyzwań i pojawiających się z czasem postulatów *de lege ferenda* sądy rodzinne w dużej mierze w sposób zadowalający wywiązały się ze swych obowiązków związanych z nowo wprowadzoną instytucją (Tymińska, 2022). Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły jednak otrzymane informacje o organizowaniu powrotów do Ukrainy dzieci ukraińskich, które przybyły do Polski po 24 lutego 2022 r. (RPO, 2023c). W tej sprawie Rzecznik w wystąpieniu do Minister Rodziny i Polityki Społecznej zwrócił uwagę m.in. na to, że wszelkie powroty powinny być organizowane z uwzględnieniem dobra i interesu dziecka.

Dużym wyzwaniem pozostaje funkcjonowanie systemu edukacji w obliczu konieczności realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów i uczennice z Ukrainy. W tym kontekście Rzecznik wskazał, że „obowiązkiem państwa jest zadbanie o każde dziecko przebywające na jego terenie. Państwo powinno przede wszystkim zapewnić wszystkim uczniom naukę języka polskiego, możliwość nawiązania kontaktu z rówieśnikami i szansę na podtrzymanie tożsamości kulturowej” (RPO, 2023d). Tymczasem problemem pozostaje faktyczne funkcjonowanie na terytorium Polski dwóch równoległych systemów edukacji dla uczniów ukraińskich. Część z nich bowiem uczęszcza do szkół polskich, a część kontynuuje naukę zdalnie w ramach systemu ukraińskiego. Problematyczne w takiej sytu-

⁴ Zob. przykładowo szeroko nagłośnioną sprawę dzieci ewakuowanych z domu dziecka w Mariupolu, które zostały zakwaterowane w Domu Dziennikarza w Kazimierzu Dolnym. Według doniesień medialnych ich sprawą miał interesować się kontrowersyjny amerykański pastor Matt Shea. Ostatecznie dzieci wyjechały do Szwajcarii – zob. Kozłowski, 2022.

acji staje się skuteczne wykonywanie nadzoru nad realizacją obowiązku szkolnego przez tę drugą grupę. Szacuje się też, że stosunkowo duża część spośród ukraińskich dzieci w Polsce nie jest objęta żadnym systemem (RPO, 2023d). W odniesieniu natomiast do dzieci ukraińskich w polskim systemie edukacji wyzwaniami pozostają bariera językowa, związana z nią komunikacja międzykulturowa, niedostateczne wsparcie psychologiczno-pedagogiczne dla uczniów z traumą wojenną czy niedostatek specjalistycznych szkoleń dla kadry nauczycielskiej (RPO, 2023d).

Osobnym problemem pozostaje mieszkalnictwo, w tym pobyt niektórych uchodźców wojennych w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania. Mimo tego bowiem, że liczba osób przebywających w tego rodzaju punktach znacząco spadła w porównaniu z pierwszymi tygodniami po 24 lutego 2022 r., niektóre z tych ośrodków wciąż funkcjonują (RPO, 2023e). Wynika to z tego, że część uchodźców wojennych wciąż nie jest w stanie utrzymać się poza nimi. W szczególności dotyczy to grup tradycyjnie wykluczonych, takich jak Romowie (RPO, 2023f), którzy stanowią znaczną część mieszkańców ośrodków zbiorowego zakwaterowania. W ostatnio wizytowanym przez pracowników BRPO Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK w Nadarzynie szczególnie widocznymi problemami był brak zapewnienia prywatności wszystkim mieszkańcom centrum (niektóre osoby śpią w części hali wydzielonej tylko za pomocą ścianek działowych o wysokości ok. 1 m) czy brak odpowiedniej przestrzeni, gdzie mogłyby odbywać się zajęcia prowadzone przez działające na terenie ośrodka organizacje. W tym kontekście należy wskazać, że od 1 marca 2023 r. obowiązują przepisy, zgodnie z którymi osoby zamieszkujące punkty zbiorowego zakwaterowania zarządzane przez wojewodów mogą być zobowiązane do pokrywania kosztów tego rodzaju pomocy do wysokości 40 zł na osobę dziennie, a po upływie 180 dni od wjazdu do Polski – 60 zł na osobę dziennie (zob. art. 12 ust. 17a i 17b specustawy). Specustawa przewiduje co prawda wyłączenie z obowiązku partycypacji w kosztach pomocy dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, jednak omawiane przepisy wzbudziły wątpliwości Rzecznika, także z uwagi na ich niezgodność z unijną dyrektywą w sprawie tymczasowej ochrony⁵.

⁵ Dyrektywa Rady z 20.07.2001 r. 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. Urz. UE L 212, s. 12). Dyrektywa nakłada na państwa obowiązek zagwarantowania osobom objętym jej przepisami dostępu do odpowiedniego zakwaterowania i nie przewiduje możliwości uzależnienia tego rodzaju pomocy od partycypacji zainteresowanych osób w jej kosztach. Zob. RPO, 2023a; 2023g.

III

Prawie półtora roku od początku inwazji z 24 lutego 2022 r. i wejścia w życie specustawy wydaje się, że natura wyzwań związanych z ochroną uchodźców wojennych z Ukrainy ulega zmianie. Pomimo pokrótce opisanych wyżej problemów należy uznać, że faza recepcji i krótkoterminowego wsparcia uchodźców wojennych przebiegła w sposób zadowalający, przy godnym szacunku zaangażowaniu całego społeczeństwa, a także organów państwa, w tym samorządu terytorialnego. Obecnie jednak zagadnieniem fundamentalnym wydaje się opracowanie długoterminowej strategii względem przebywających na terytorium Polski uchodźców wojennych. Zarówno unijna ochrona tymczasowa, jak i specustawa zostały zaprojektowane jako instrumenty wsparcia krótko- i średnioterminowego. Tytuł pobytowy wynikający ze specustawy początkowo miał trwać 18 miesięcy od dnia 24 lutego 2022 r. Obecnie długość ochrony dostosowano do przedłużonej unijnej ochrony tymczasowej, tj. do 4 marca 2024 r.⁶ Jednocześnie ze specustawy wykreślono uproszczoną procedurę ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy, co może świadczyć o swego rodzaju odwrócenie od początkowych planów stworzenia dogodnych dróg do długoterminowej integracji uchodźców wojennych w Polsce.

Tymczasowa ochrona to narzędzie z założenia przejściowe, nieodłącznie powiązane z sytuacją masowego napływu osób przymusowo migrujących, gdy funkcjonowanie regularnego systemu azylowego danego państwa może być znacznie utrudnione lub niemożliwe z uwagi na samą skalę migracji. Kluczowy zatem jest proces przejścia od tymczasowej ochrony do rozwiązań bardziej trwałych, zapewniających chronionym osobom fundamentalną pewność ich sytuacji prawnej (Ineli-Ciger, 2018). W obliczu dalszego trwania działań wojennych na terytorium Ukrainy i związanej z tym niemożności repatriacji dużej części uchodźców wojennych opracowanie „trwałego rozwiązania” ich sytuacji jawi się jako największe wyzwanie stojące przed państwami przyjmującymi, w tym przed Polską (UNHCR, 2003). Czy rozwiązanie to będzie opierać się na odgórnym przekształceniu ochrony tymczasowej w inny, trwały tytuł pobytowy, czy uchodźcy wojenni będą zachęceni, by ubiegać się o ochronę międzynarodową na zasadach ogólnych, czy też będziemy mieli do czynienia z pewnego rodzaju mechanizmem relokacji części z nich do bezpiecznych państw trzecich – tego na chwilę obecną nie wiadomo. W konkluzji warto jednak podkreślić konieczność postawienia praw uchodźców wojennych oraz

⁶ Zob. art. 12 pkt 1 ustawy z 14.04.2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1088).

imperatywu zagwarantowania im jak największej pewności ich sytuacji prawnej w centrum rozważań nad wsparciem udzielanym im w dłuższej perspektywie czasowej.

Maciej Grześkowiak

Główny Koordynator ds. Współpracy Strategicznej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Doktorant w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji UW. Kierownik trzyletniego projektu badawczego poświęconego lukom w międzynarodowym systemie ochrony uchodźców, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Wcześniej związany z sektorem pozarządowym. Współpracował m.in. z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i z Polskim Centrum Pomocy Międzynarodowej.

Agnieszka Szmajdzińska

Naczelniczka Wydziału Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Doświadczenie zawodowe zdobywała, pracując m.in. jako specjalistka w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz konsultantka imigracyjna w kancelarii prawnej.

Abstrakt

Rzecznik Praw Obywatelskich wobec uchodźców wojennych z Ukrainy – wybrane zagadnienia

Rozdział poświęcony jest podsumowaniu działań Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie sytuacji uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce. Autorzy pokrótce omawiają obszary związane z sytuacją prawną i faktyczną uchodźców wojennych, w których Rzecznik podejmował działania na rzecz zapewnienia ich adekwatnej ochrony. Autorzy podejmują też próbę oceny działań państwa na rzecz uchodźców wojennych. W tym zakresie autorzy dochodzą do wniosku, że faza recepcji i krótkoterminowego wsparcia uchodźców wojennych przebiegła w sposób w dużej mierze zadowalający, przy godnym szacunku zaangażowaniu całego społeczeństwa, a także organów państwa, w tym samorządu terytorialnego. W momencie przygotowywania tekstu jednak zagadnieniem fundamentalnym wydaje się opracowanie długoterminowej strategii względem uchodźców wojennych, zapewniającej im fundamentalne prawa oraz pewność ich sytuacji prawnej.

Słowa kluczowe: uchodźcy, Ukraina, Rzecznik Praw Obywatelskich, prawo ochrony uchodźców

Abstract

Commissioner for Human Rights (Polish Ombudsman) and the Situation of War Refugees from Ukraine: Selected Issues

The chapter is dedicated to the response of the Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland to the influx of war refugees from Ukraine. The authors briefly discuss the areas related to the legal and material standing of war refugees that were the object of the Ombudsman's involvement. The authors also attempt to assess the adequacy of Poland's response to the influx. In this regard, it is concluded that the reception and short-term support for the war refugees were largely successful endeavors on the part of state authorities, with admirable involvement of the Polish public and local authorities. However, at the time of writing, the question of transitioning from short-term protection and assistance to a longer-term strategy of inclusion seems to be of fundamental importance. Such a strategy must account for the rights of war refugees and guarantee legal stability of their status.

Keywords: refugees, Ukraine, Commissioner for Human Rights (Polish Ombudsman), the law of refugee protection

Bibliografia/References

- Dyrektywa Rady z 20.07.2001 r. 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. Urz. UE L 212, s. 12).
- Ineli-Ciger, M. (2018) *Temporary Protection in Law and Practice*. Boston: Leiden, s. 94–95.
- Klaus, W.A. (2023) *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*. Warszawa: LEX, art. 1.
- Kozłowski, P. (2022) *Dzieci z domu dziecka w Mariupolu mają zostać w Kazimierzu. Kontrowersyjny pastor wrócił do USA*. <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28276100,dzieci-z-domu-dziecka-w-mariupolu-maja-zostac-w-kazimierzu.html> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2022a) *Wizyty przedstawicieli BRPO na granicy polsko-ukraińskiej*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/23864/revisions/25185/view> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2022b) *Kolejne wizyty przedstawicieli BRPO przy granicy polsko-ukraińskiej*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/RPO-wizyty-przy-granicy-polsko-ukraina> (dostęp 16.09.2023).

- RPO (2022c) *Systemowo chronić grupy wrażliwe wśród uchodźców z Ukrainy. Odpowiedź pełnomocnika rządu ds. uchodźców z Ukrainy.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-systemowa-ochrona-grup-wrazliwych-mswia-odpowiedz> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2022d) *Uwagi RPO do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Marcin Wiącek pisze do Tomasza Grodzkiego.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uwagi-doustawy-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-marcin-wiacek-senat> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2022e) *Trudności uchodźców przy ponownym wjeździe do Polski po powrocie do Ukrainy. Odpowiedź MSWiA.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-zaswiadczenia-ponowny-wjazd-trudnosci-odpowiedz> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023a) *Nowelizacja specustawy ws. pomocy obywatelom Ukrainy. Uwagi RPO dla Senatu.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ustawa-pomoc-ukraina-nowelizacja-rpo-opinia-senat> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023b) *Uchodźcy z Ukrainy są błędnie pozbawiani statusu uprawniającego do opieki medycznej i pomocy. Ponowne pismo RPO.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pelnomocnik-uchodzczy-ukraina-status-ukr-utrata-wyjazd-ponowne> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023c) *Wobec ukraińskich dzieci uchodźczych mają być organizowane powroty do Ukrainy. Wyjaśnienia MRiPS.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-uchodzczy-powroty-ukraina-mrips> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023d) *Nierozwiązane problemy edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy. Min. Przemysław Czarnek odpowiada RPO.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mein-problemy-edukacja-uczniowie-ukraina-odpowiedz> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023e) *Informacja o wizytacjach BRPO w punktach pobytu długoterminowego dla uchodźców z Ukrainy na Mazowszu.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-wizytacje-punkty-pobytu-uchodzcow-mazowsze> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023f) *Problemy uchodźców wojennych w Przemyślu. RPO ponownie pisze do wojewody. Jest odpowiedź.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-przemysl-wojewody-odpowiedz-kolejna> (dostęp 16.09.2023).
- RPO (2023g) *MSWiA wyjaśnia zasady udziału uchodźców wojennych z Ukrainy w kosztach udzielanej im pomocy.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-pomoc-koszty-udzial-mswia-odpowiedz> (dostęp 16.09.2023).
- Tymińska, A. (2022) *Dzieci z pieczy zastępczej oraz małoletni bez opieki z Ukrainy: ocena ex-post regulacji i praktyki stosowania specustawy ukraińskiej.* Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 56–67.

UNHCR (2003) *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*. <https://www.unhcr.org/media/26926> (dostęp 16.09.2023).

Ustawa z 14.04.2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1088).

Ewa Lipska-Urbaniak

Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna nr 9 we Wrocławiu

e-mail: Ewa.Lipska-Urbaniak@wroclawskaedukacja.pl

Problemy dzieci uchodźców i migrantów z punktu widzenia pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznej

Poradnie psychologiczno-pedagogiczne to placówki funkcjonujące w systemie oświaty, które udzielają dzieciom, od momentu urodzenia, i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, udzielają rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej związanej z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, a także wspomagają przedszkola, szkoły i placówki w zakresie realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Celem diagnozowania dziecka/ucznia jest przede wszystkim określenie jego indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz indywidualnych możliwości psychofizycznych, wyjaśnienie mechanizmów jego funkcjonowania w odniesieniu do zgłaszanego problemu oraz wskazania sposobu rozwiązania tego problemu.

Diagnoza potrzeb dziecka/ucznia odbywa się na wniosek rodzica lub prawnego opiekuna i pozwala na wskazanie kierunków działań w zakresie kształcenia i wychowania dziecka oraz wspomagania jego rozwoju. Efektem diagnozy są opinie, informacje o wynikach diagnozy, a także orzeczenia mające moc administracyjną.

Pomoc udzielana przez publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną jest dobrowolna i nieodpłatna.

Zasady działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych regulują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U. poz. 199 oraz z 2017 r. poz. 1647). Prowadzenie publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych należy do

zadań oświatowych powiatów. Organ prowadzący poradnię określa rejon jej działania.

PPP wspomagają dzieci nieuczęszczające do placówek edukacyjnych oraz dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym, dzieci ze szkół podstawowych, młodzież szkół ponadpodstawowych różnego typu, placówek specjalnych, które znajdują się na terenie działania poradni. Wśród potencjalnych klientów poradni znajdują się także dzieci migrantów, uchodźców, dzieci powracające z zagranicy, ogólnie rzecz biorąc obcojęzyczne.

Największym, podstawowym i zauważalnym problemem zarówno dla rodziców, diagnostów, jak i samego dziecka jest bariera językowa.

Rodzic nie zawsze dobrze rozumie kierowane do niego pytania, miewa trudności w wyjaśnianiu powodu wizyty czy odpowiedzi na zadane pytanie w języku polskim. Wpływa to na jakość przeprowadzanego z rodzicem wywiadu rozwojowego oraz pozyskania informacji o funkcjonowaniu dziecka. Tłumaczenia za pośrednictwem tłumacza bywają niefortunne, szczególnie kłopotliwe, gdy dotyczą dzieci niepełnosprawnych.

Dziecko, które od niedawna przebywa w Polsce, ma trudności w rozumieniu kierowanych do niego komunikatów po polsku, co realnie obniża nie tylko ocenę jego wiedzy i umiejętności, ale także jest powodem stresu i dezorientacji, wycofywania się, stawiania oporu, obniżania motywacji zadaniowej i poczucia sprawstwa. Zbyt słaba znajomość języka polskiego uniemożliwia płynne i aktywne uczestnictwo w roli ucznia oraz realizację zadań wynikających z pobytu w Polsce, m.in. trudność w pełnym rozumieniu poleceń ustnych i pisemnych w szkole, angażowanie się w czasie lekcji (zdanie egzaminu ósmoklasisty na zadowalającym poziomie jest prawie niemożliwe).

Diagnosty poradni dysponują testami obojętnymi kulturowo, które powinny dawać niezafałszowany obraz funkcjonowania badanego dziecka, jednak polecenia są w języku polskim. Starsi pracownicy poradni próbują odświeżać swoją znajomość języka rosyjskiego (w przypadku uchodźców), młodsi i starsi wspomagają się językiem angielskim. Pracownia Testów Psychologicznych PTP oraz Pracownia Testów Psychologicznych i Pedagogicznych stanęły na wysokości zadania i wraz z koniecznością diagnozy dzieci i młodzieży ukraińskiej udostępniły ukraińsko- i rosyjskojęzyczne wersje narzędzi i arkuszy diagnostycznych.

Do czasu wojny w Ukrainie nie funkcjonowały w polskim systemie oświaty lekcje języka polskiego dedykowane uczniom obcojęzycznym. Aktualnie dzieci ukraińskie mogą korzystać tygodniowo z dwóch godzin języka polskiego dla obcokrajowców.

Obserwacje pracowników poradni potwierdzają szybsze przystosowywanie się dzieci młodszych, przedszkolnych do nowych warunków życia

niż dzieci starszych. Jeśli przedszkolaki regularnie uczęszczają do placówki edukacyjnej, szybko nabywają biegłości w języku polskim, choć posługiwanie się w rodzinie językiem ojczystym nie wpływa na utrwalenie nowego języka.

Innym zauważalnym problemem dzieci doświadczających migracji, w tym przymusowej, jest poczucie tymczasowości i inności. Sprzyja temu zjawisku uczęszczanie do wielu szkół z powodu częstych zmian miejsca zamieszkania. Pojawia się wycofanie i lęk. Napięcie i niepewność spowodowane nową sytuacją życiową często przyczyniają się do nadmiernej drażliwości, odreagowania i upustu emocji przez wszczynanie konfliktów, także wewnątrz rodziny. Dzieci te trzymają się na uboczu grupy, w swoim gronie (również z powodu odrzucenia przez polskich rówieśników). Zmiana środowiska, nowe warunki życia, nowa grupa rówieśnicza uruchamiają mechanizmy obronne, w tym opór przed nieznanym, niewielką chęć do adaptacji i integracji. Powodują natomiast trzymanie się w wąskiej grupie osób mówiących w tym samym języku, dystans, wycofanie, obniżoną otwartość na zawieranie nowych znajomości. W rodzinie, czyli także w dzieciach, pojawia się rozgoryczenie związane z pracą rodziców poniżej zdobytego w ojczyźnie wykształcenia oraz dysonans między oczekiwaniami a realnymi możliwościami rodziców. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było pojawienie się objawów somatycznych długotrwałego stresu, stany czy też epizody depresyjne, zaburzenia lękowe, fobie. Rozpoznanie choroby uniemożliwiającej lub utrudniającej uczęszczanie do szkoły wymusiło konieczność realizacji obowiązku szkolnego w systemie nauczania indywidualnego. Także tęsknota za rodziną pozostawioną w ojczyźnie, za dawnym życiem, środowiskiem, domem, idealizowanie dotychczasowego bytu powodują złość, opór względem nowego otoczenia, rodziców, którzy spowodowali przeprowadzkę. Pojawiają się zatem problemy wychowawcze, zachowania opozycyjno-buntownicze wymagające korygowania. Inność = wyalienowanie = niechęć rówieśników polskich do dzieci ukraińskich = osamotnienie. Znacznie życzliwiej traktowane są dzieci pozostałych nacji, kiedy pojawiają się pojedynczy uczniowie w polskich klasach. Budzą oni zainteresowanie, ciekawość, chęć nawiązania relacji. Również rodzice dzieci polskich werbalizują swoje niezadowolenie w związku z klasami mieszаныmi, koniecznością dostosowywania tempa pracy do słabiej funkcjonujących ukraińskich dzieci. Początkowe zrozumienie i otwartość (w szerokim zakresie) zastąpiła niechęć (oczywiście generalizując postawy).

Różnice kulturowe to kolejny problem, z którym zmagają się zarówno dzieci, jak i nauczyciele. Inne sposoby wychowywania dzieci związane z kulturą kraju pochodzenia, zwyczaje, przekonania dotyczące edukacji

i wychowania (obserwowana nadmierna karność – np. Ukraińcy, innym razem zbyt duże przyzwolenie na swobodę zachowań zgodnie z preferowanym przez dziecko zainteresowaniem nawet wbrew ogólnie przyjętym zasadom społecznym – np. Brytyjczycy, Holendrzy, nacisk na rozpoczęcie edukacji w piątym roku życia, bez względu na dojrzałość szkolną – np. Hindusi, Pakistańczycy). W zakresie tych różnic mieszczą się także oczekiwania względem polskiego systemu edukacyjnego, a w szczególności oferowanego wsparcia dzieciom z problemami, oferty pomocy psychologiczno-pedagogicznej, medycznej. Generalnie manifestuje się niezrozumienie funkcjonowania polskiego systemu edukacyjnego, znacząco innego od systemu dotychczas znanego i doświadczonego. Różnice kulturowe powodują również kpiny, żarty ze strony grupy klasowej nowego kraju, niechęć, często wynikające z nieporozumień.

Polskie przedszkola i szkoły nie są (nie były) przygotowane na dzieci migrantów. Dotychczasowe doświadczenia z grupą ujednoczoną etnicznie i językowo nie wymagały wśród nauczycieli rozwoju w tym zakresie. Pedagodzy nie mają dostatecznej wiedzy o nauczaniu międzykulturowym, umiejętności określenia przyczyn trudności w funkcjonowaniu dziecka. Często myślą zaburzenia rozwoju z trudnościami adaptacyjnymi, przeżywaną traumą czy trudnościami emocjonalnymi związanymi z doświadczaną sytuacją. Różnice programowe zwiększają problemy edukacyjne. Brak zorganizowanej pomocy dydaktyczno-wyrównawczej dla migrantów (w ich języku), a ta oferowana nie przynosi efektów. Przeciężeni pracą nauczyciele, którzy też mają swoją wydolność, pracują bez wsparcia i nie są w stanie otoczyć odpowiednią pomocą dzieci obcojęzycznych. Organ prowadzący wrocławskie szkoły wystosował dodatek dla nauczycieli uczących klasy z dziećmi obcojęzycznymi (po inwazji Rosji na Ukrainę). Zapewnił także tzw. klasy przygotowawcze, w których położony jest nacisk na naukę języka polskiego. Jest to jednak ograniczona liczba klas. Niektórzy rodzice odmawiają umieszczenia dziecka w takiej klasie, aby nie wydłużać im procesu edukacyjnego i adaptacyjnego i nie odraczać konfrontacji z nową rzeczywistością.

Problemem dla polskich szkół jest także dość duża zmienność miejsc zamieszkania, rotacja uczniów, niezgłaszane powroty na Ukrainę.

Kłopotem dla dzieci obcojęzycznych jest także brak asystentów międzykulturowych. W przypadku bardzo dużej liczby dzieci ukraińskich wsparciem byłiby psychologowie posługujący się ich językiem, obeznani w niuansach ich kultury, którzy dawaliby szanse na przepracowanie traumy wojennej i aktualnie doświadczanych trudnych sytuacji.

Z oglądu pracowników PPP rodzice dzieci migrantów/uchodźców chętnie korzystają z oferowanej przez polski system edukacyjny pomo-

cy. Lepiej funkcjonujący materialnie rodzice nie uchylają się od oferty pomocy komercyjnej (diagnozy lekarskie, psychologiczne, pedagogiczne, logopedyczne, szeroko rozumiane terapie).

Wrocław jest (jak na warunki polskie) dużym miastem, osiedlają się w nim na stałe lub czasowo, w związku z wykonywanym zawodem czy zajmowanym stanowiskiem, ludzie z całego oświata. Na obrzeżach miasta (Bielany Wrocławskie, Biskupice Wrocławskie) funkcjonuje duża grupa społeczna ludności koreańskiej. To elita zarządzająca oraz pracownicy wyższego szczebla firm mieszczących się na terenie powiatu wrocławskiego (np. LG). Dzieci pochodzące z tych rodzin najczęściej korzystają z oferty edukacyjnej szkół niepublicznych, gdzie językiem wykładowym jest język angielski (American School of Wrocław, International Playschool, Primary & Lower Secondary School – tu program nauczania oferuje różnorodne ścieżki dla osób przygotowujących się do szkolnictwa wyższego, w tym dla tych, których pierwszym językiem nie jest angielski. Program IGCSE rozwija w uczniach globalną perspektywę, która może być użyta również w sprawach lokalnych. Różnorodne ścieżki zostały stworzone dla międzynarodowej grupy uczniów, aby uniknąć uprzedzeń kulturowych.

We Wrocławiu funkcjonuje Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego, w ramach którego powstał projekt miejski ukierunkowany na podnoszenie kompetencji nauczycieli, edukatorów, wychowawców zainteresowanych tematyką otwartości, przeciwdziałania dyskryminacji, rozwijaniem dialogu w swoim otoczeniu. W ramach tego projektu działają Ambasadorzy Dialogu, którzy pełnią rolę reprezentanta swojej instytucji. Mają oni możliwość wzięcia udziału w spotkaniach i warsztatach organizowanych przez WCRS, podczas których mają możliwość zdobycia wiedzy, wymiany doświadczeń i pozyskania dobrych praktyk. Dzięki obecności Ambasadora/Ambasadorki Dialogu szkoła albo przedszkole zyskuje specjalistę, który potrafi interweniować w sytuacjach trudnych komunikacyjnie czy kulturowo, a także organizować ciekawe wydarzenia. Rozwijane są przez to kompetencje międzykulturowe nauczycieli i wychowawców, a pośrednio również wszystkich uczniów, dzieci i ich rodziców. Szkoła albo przedszkole zyskuje dostęp do nowych metod pracy z dziećmi i młodzieżą, nowych ofert edukacyjnych oraz lokalnych, krajowych i międzynarodowych partnerów. Dzięki temu może osiągać lepsze efekty swoich dotychczasowych projektów lub zainicjować nowe rozwiązania odpowiadające na aktualne wyzwania w pracy pedagogicznej (informacje pozyskane ze strony internetowej WCRS).

Opisane wyżej problemy powstały na bazie analizy obserwacji dokonanych przez pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej nr 9 we Wrocławiu i prawdopodobnie są jedynie elementami trudności, jakich

doświadczają dzieci/uczniowie obcojęzyczni w polskim systemie edukacji. Problemy tych osób pojawiają się w kontekście przygotowania instytucjonalnego, kompetencji nauczycieli, ale też wyzwań związanych z relacjami rówieśniczymi, relacjami nauczyciel–uczeń, a także tymi, w które są zaangażowane rodziny dzieci z innych krajów (szczególnie Ukrainy). Istotnymi kwestiami do opisanego byłyby również różne aspekty zdrowia psychicznego tej grupy uczniów i uczennic oraz obciążenia, jakie ta sytuacja przyniosła kadrze pedagogicznej.

W związku z barierą językową uczniowie migranci nie korzystają z pomocy psychoterapeutycznej dostępnej w PPP nr 9 we Wrocławiu, natomiast dzieci z szeroko rozumianą niepełnosprawnością i ich rodziny, które nie rozpoczęły jeszcze obowiązków szkolnych, korzystają z terapeutycznego programu Wczesnego Wspomagania Rozwoju Małego Dziecka.

Ewa Lipska-Urbaniak

Dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej nr 9 we Wrocławiu.

Abstrakt

Problemy dzieci uchodźców i migrantów z punktu widzenia pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznej

Artykuł omawia najważniejsze przyczyny problemów psychologiczno-pedagogicznych wśród dzieci uchodźców i migrantów, które zostały zaobserwowane przez pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej nr 9 we Wrocławiu. Problemy te są związane głównie z trudnościami, jakich doświadczają dzieci/uczniowie obcojęzyczni w polskim systemie edukacji. Problemy tych osób pojawiają się w kontekście przygotowania instytucjonalnego, kompetencji nauczycieli, ale też wyzwań związanych z relacjami rówieśniczymi, relacjami nauczyciel–uczeń, a także tymi, w które są zaangażowane rodziny dzieci z innych krajów (szczególnie z Ukrainy).

Słowa kluczowe: dzieci uchodźców i migrantów, pomoc psychologiczno-pedagogiczna

Abstract

Problems of refugee and migrant children from the point of view of psychological and pedagogical counseling center employees

The article discusses the most important causes of psychological and pedagogical problems among refugee and migrant children, which were

observed by employees of the Psychological and Pedagogical Counseling Center No. 9 in Wrocław. These problems are mainly related to the difficulties experienced by foreign-language children/students in the Polish education system. The problems of these people appear in the context of institutional preparation, teachers' competences, but also challenges related to peer relationships, teacher-student relationships, and those in which families of children from other countries (especially from Ukraine) are involved.

Keywords: refugee and migrant children, psychological and pedagogical assistance

Informacja o Uniwersyteckim Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych

Uniwersyteckie Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych (UODI) to wspólne przedsięwzięcie trzech jednostek Uniwersytetu Warszawskiego: Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW (WSNSiR UW, lider Partnerstwa), Centrum Europejskiego UW (CE UW) oraz Instytutu Studiów Społecznych im. Profesora Roberta Zajonca UW (ISS UW).

UODI to wieloletnie przedsięwzięcie analitycznobadawcze prowadzone w formule obserwatorium, polegające na monitoringu procesów rozwoju, deinstytucjonalizacji (uśrodowniskowienia) i profesjonalizacji szeroko rozumianych praktyk pomocowych zachodzących w Polsce, z uwzględnieniem kontekstu europejskiego związanego z agendą Unii Europejskiej.

Monitoring obejmuje różne obszary profesjonalnych praktyk pomocowych, takie jak: piecza zastępcza, wsparcie osób z niepełnosprawnościami, programy senioralne, wsparcie w obszarze zdrowia psychicznego, w tym terapia uzależnień, działania adresowane do osób w kryzysie bezdomności, pomoc uchodźcom i migrantom, a także programowanie polityk miejskich oraz monitoring działań programowych i legislacyjnych dotyczących polityki deinstytucjonalizacji prowadzonych przez organy UE.

Zgodnie z założeniami społecznie odpowiedzialnej uczelni publicznej, jaką jest Uniwersytet Warszawski, UODI rozwija stosowane nauki społeczne, tak aby rezultaty prac analitycznobadawczych były wykorzystywane na polu praktyki społecznej. Dlatego UODI jest otwarte na współpracę z instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za programowanie i wdrażanie polityki deinstytucjonalizacji oraz rozwój i koordynację środowiskowych usług społecznych, z organizacjami szeroko rozumianego sektora obywatelskiego zainteresowanymi upowszechnianiem metodyki wsparcia

środowiskowego w ramach prowadzonych przez siebie projektów, programów i dzieł pomocowych oraz z organizacjami środowiskowymi reprezentującymi poszczególne profesje i zawody pomocowe. Prace UODI obejmują też analizę funkcjonowania otoczenia społecznego Uniwersytetu Warszawskiego przez prowadzenie monitoringu polityk miejskich stolicy w zakresie rozwijania usług środowiskowych dla mieszkańców.

Rezultaty prac UODI są szeroko udostępniane w formie publikacji naukowych i popularnonaukowych.

Więcej informacji na temat inicjatyw UODI oraz publikacji i organizowanych seminariów i konferencji można znaleźć na www.uodi.uw.edu.pl.

