

Anna Kołomycew

FORMALNO-ORGANIZACYJNE UWARUNKOWANIA POLITYKI MŁODZIEŻOWEJ NA POZIOMIE EUROPEJSKIM, KRAJOWYM I REGIONALNYM

Wstęp

Problemy i potrzeby młodzieży oraz konieczność podejmowania działań na rzecz tej grupy społecznej, zwłaszcza w obliczu zachodzących współcześnie przemian społeczno-gospodarczych Europy, stały się przedmiotem zainteresowania i interwencji Unii Europejskiej. Wypracowany w ramach struktur europejskich model polityki młodzieżowej, oparty na przyjętych rozwiązaniach prawnych, dokumentach strategicznych, a także systemie instytucjonalnym, wpływa na krajowe rozwiązania w zakresie młodzieży, wpisując się w założenia teoretycznego podejścia *multi-level governance*, stanowiącego podstawę funkcjonowania całego systemu unijnego i poszczególnych polityk europejskich. Polityka młodzieżowa wypracowana na poziomie Unii Europejskiej stała się impulsem do podjęcia systemowych działań na rzecz młodzieży w Polsce zarówno na poziomie centralnym, jak również regionalnym i lokalnym.

Istotnym problemem w kontekście polityki młodzieżowej na poziomie krajowym i regionalnym jest brak jednolitego rozumienia tej kategorii oraz utożsamianie działań i inicjatyw z zakresu edukacji, sportu czy turystyki z realizacją polityki młodzieżowej. Na potrzeby niniejszego artykułu dokonano rozróżnienia na dwa sposoby rozumienia polityki młodzieżowej na „politykę młodzieżową *sensu stricto*” (wąskie rozumienie) i „politykę młodzieżową *sensu largo*” (szerokie rozumienie). Polityka młodzieżowa w wąskim rozumieniu dotyczy działań na rzecz młodzieży podejmowanych w ramach realizacji poszczególnych polityk sektorowych (zarówno na poziomie europejskim, jak i krajo-

wym i regionalnym). Z kolei w szerokim rozumieniu polityka młodzieżowa jest systemem wielosektorowych (międzysektorowych), spójnych i planowanych działań skoncentrowanych na rozwiązaniu istotnych problemów młodzieży (wymiar przedmiotowy) z uwzględnieniem opinii i potrzeb tej grupy społecznej oraz włączaniem jej w procesy współdecydowania (wymiar podmiotowy) (szerzej: Gąsior-Niemiec, Kołomycew, Kotarba 2014: 10–11).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwiązań prawno-instytucjonalnych na rzecz młodzieży przyjmowanych na poziomie europejskim, krajowym oraz regionalnym i wskazanie, na ile wpisują się one w szerokie rozumienie polityki młodzieżowej. Niniejsza praca powstała w oparciu o przyjęte akty prawne, dostępne dokumenty strategiczne, literaturę przedmiotu oraz źródła internetowe.

Polityka młodzieżowa na poziomie europejskim

W ostatnich latach można dostrzec nasiloną aktywność instytucji Unii Europejskiej w zakresie działań na rzecz młodzieży, czego efektem jest rozbudowa systemu instytucjonalnego oraz rozszerzenie zakresu instrumentów realizacji polityki młodzieżowej. Przyjmowane na poziomie Unii rozwiązania stanowią podstawę do (re)organizacji krajowych systemów działań na rzecz młodzieży. Należy pamiętać, że Unia Europejska zwróciła uwagę na problematykę młodzieży dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. Do tego czasu kwestie młodzieży stanowiły przedmiot zainteresowania Rady Europy oraz innych organizacji międzynarodowych (*Compendium of Council...*, [http](http://); por. Eberhard 2002, [http](http://)). Szczególną rolę młodzieży sygnalizowało już w latach sześćdziesiątych Zgromadzenie Ogólne ONZ, koncentrując się na ówczesnych problemach młodzieży oraz postulatach tej grupy społecznej. W deklaracji z 1965 r. wskazano na konieczność realizacji polityki względem młodzieży, która z jednej strony miałaby charakter opiekuńczy (socjalny), a z drugiej aktywizacji młodych i wykorzystania ich potencjałów (*Declaration...* no. 2037(XX); Dibou 2012: 18–19).

Pierwszym dokumentem, w którym wskazano na konieczność realizacji unijnej polityki młodzieżowej, była *Biała księga. Nowe impulsy dla młodzieży*, przyjęta przez Komisję Europejską w 2001 r. (*White Paper...* 2001). Dokument powstał w odpowiedzi na zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w Europie oraz trudną sytuację młodych ludzi,

jak również brak efektywnych narzędzi partycypacji młodzieży w sferze publicznej i współdecydowania o kwestiach bezpośrednio dotyczących tej grupy społecznej. Nieskuteczność dotychczasowych rozwiązań postanowiono przezwyciężyć poprzez stworzenie nowych możliwości współpracy na rzecz młodzieży w ramach Unii, koncentrując się na intensyfikacji kontaktów państw członkowskich (m.in. poprzez wdrożenie metody otwartej koordynacji¹) oraz uwzględnianiu kwestii dotyczących młodzieży w ramach europejskich polityk sektorowych (*Biała księga...* 2001, [http](#)). Wspomniany dokument stworzył płaszczyznę współpracy zróżnicowanych podmiotów funkcjonujących na różnych poziomach decyzyjnych na rzecz młodzieży. Jednocześnie jego przyjęcie spowodowało, że młodzież jako grupa społeczna zaczęła być dostrzegana w procesach planowania i wdrażania polityk szczegółowych (Dibou 2012: 19).

Podejmowane do tego czasu działania nie miały charakteru strategicznego i trudno uznać je za politykę młodzieżową zgodnie z przyjętym w niniejszym tekście szerokim rozumieniem. Przedsięwzięcia na rzecz młodzieży realizowano w ramach krótkookresowych programów i inicjatyw, które ograniczały się do kwestii kulturalnych i edukacyjnych, głównie popularyzacji i poznawania kultur europejskich oraz młodzieżowych wymian edukacyjnych². Niewątpliwie na przestrzeni dekad zmieniło się podejście do samej młodzieży. Odstąpiono od paternalistycznego traktowania młodych na rzecz postrzegania tej grupy społecznej jako kreatora przyszłości i podmiotu aktywnie uczestniczą-

¹ Metoda otwartej koordynacji w zakresie polityki młodzieżowej polega na współpracy państw członkowskich UE oraz instytucji europejskich przy uzgadnianiu celów i kierunków działań, wymianie poglądów i dobrych praktyk oraz dzieleniu się doświadczeniami, jak również monitorowaniu efektów i wyciąganiu wniosków. Celem tych działań jest doskonalenie wdrażanych rozwiązań. Metoda otwartej koordynacji polega również na negocjowaniu z instytucjami UE priorytetów polityki młodzieżowej i zachowania marginesu dowolności państw członkowskich przy wdrażaniu europejskich zaleceń (szerzej: *White Paper...* 2001:14–16).

² Tym celom służył wdrażany od 1988 roku program „Młodzież dla Europy” (1988–1999), którego kontynuacją był „Europejski wolontariat” (1998–1999) oraz „Młodzież” (2000–2006) i „Młodzież w działaniu” (2007–2013). W okresie 2014–2020 przewidziano wspólny program dotyczący wsparcia rozwoju edukacji, szkoleń oraz młodzieży – „Education Europe”. Poza tym młodzi ludzie będą mogli korzystać z programów „Creative Europe” (wsparcie inicjatyw kulturalnych i przedsięwzięć kreatywnych) oraz „Horizon 2020” (program wspierający badania naukowe) (*Overview...*, [http](#); patrz także: *European Commission, Youth...*, [http](#)).

cego w procesach rozwoju. Ponadto w skali Unii Europejskiej widoczna była rozbudowa systemu wsparcia młodzieży obejmująca wyspecjalizowane instytucje i rozwiązania organizacyjne na rzecz młodzieży. Rozszerzono także zakres grupy społecznej, jaką stanowi młodzież. O ile w latach pięćdziesiątych instytucje międzynarodowe koncentrowały się na szczególnych grupach młodych ludzi, głównie marginalizowanych i tzw. trudnej młodzieży, o tyle współcześnie działania są adresowane do wszystkich młodych ludzi (Dibou 2012: 20).

Podstawy unijnej polityki młodzieżowej w latach 2001–2009³ zostały wyznaczone we wspomnianej *Białej księdze...*, rezolucji Rady dotyczącej ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży (European Council..., [http](#)) oraz *Europejskim pakcie dla młodzieży* (European Youth Pact..., [http](#)). W dokumentach tych wskazano również podmioty odpowiedzialne za realizację polityki młodzieżowej na poziomie europejskim. Istotną rolę miała odgrywać Komisja Europejska (a zwłaszcza Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury i jej jednostki), której przypadły zarówno zadania koncepcyjne i kreacyjne, jak również (współ)wykonawstwo części przedsięwzięć realizowanych dla młodzieży i z myślą o niej. W realizację polityki młodzieżowej zostały zaangażowane także Rada Europejska, Parlament Europejski, Komitet Społeczno-Ekonomiczny i Komitet Regionów. Ponadto KE w ramach partnerstwa aktywnie współpracuje w zakresie polityki młodzieżowej z Radą Europy (Youth partnerships ..., [http](#); por. Wallace, Bendit 2011: 155).

Ważnym elementem tworzonego modelu polityki młodzieżowej było włączenie przedstawicieli młodzieży do współpracy z podmiotami decyzyjnymi i zaangażowanie młodych w realizację przedsięwzięć. Podejście to świadczy o dostrzeżeniu podmiotowości młodzieży i docenieniu jej potencjału. W *Białej księdze...* wskazano na konieczność współpracy z przedstawicielstwami młodzieży, a zwłaszcza Europejskim Forum Młodzieżowym (European Youth Forum)⁴, przy czym podkreślono ko-

³ Traktatową podstawę działań na rzecz młodzieży stanowił art. 149 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) wskazujący przede wszystkim na współpracę w zakresie edukacji, szkolnictwa zawodowego, zatrudnienia, które z czasem zostały uzupełnione o wymianę i mobilność młodzieży (szerzej: *Biała księga...* 2001).

⁴ Europejskie Forum Młodzieży jest zrzeszeniem/platformą organizacji młodzieżowych istniejących w Europie. Aktywnie współpracuje z instytucjami UE, Radą Europy oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych. Zostało powołane w 1996 roku przez dwa podmioty zrzeszające organizacje młodzieżowe Europy: National Youth Councils

nieczność stworzenia możliwości partycypacji także dla młodych niezrzeszonych w organizacjach formalnych (*White Paper...* 2001: 16).

W kontekście tworzenia instytucjonalnego systemu polityki młodzieżowej w Europie Komisja Europejska wskazała na istotną rolę państw członkowskich, w tym także władz lokalnych i regionalnych. Uznano, w myśl zasady pomocniczości, że to właśnie decyzje zapadające na najniższym szczeblu mają największe przełożenie na życie codzienne ludzi, w tym także młodzieży. Założenie to zostało powtórzone w kolejnym dokumencie wyznaczającym podstawy i kierunki europejskiej polityki młodzieżowej po 2009 r., czyli *Strategii UE na rzecz młodzieży – Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania* (Komunikat Komisji... 2009).

Wspomniany dokument wyznaczył nowy etap europejskiej polityki młodzieżowej. Podobnie jak w przypadku pierwszego dokumentu, decyzja Komisji wynikała z konieczności podjęcia interwencji w obszarze młodzieży z uwagi na coraz trudniejszą sytuację tej grupy społecznej. Uwzględniając przyczyny trudnej sytuacji młodych w Europie, rozszerzono obszary interwencji (poza tradycyjne, takie jak kultura, edukacja, mobilność) o rynek pracy, kształcenie dostosowane do potrzeb gospodarki, rozwijanie umiejętności pozwalających aktywnie uczestniczyć w rynku pracy, a także partycypację publiczną i zaangażowanie w procesy kształtowania przyszłości całej Unii (Komunikat Komisji... 2009: 2–3).

Wśród kluczowych celów polityki młodzieżowej wyznaczonych do 2018 r. wskazano: rozwój systemu i zatrudnienie młodych, aktywizację i uczestnictwo w życiu społecznym oraz rozwój solidarności społecznej. W obrębie tych celów wyróżniono obszary działania, które co 2–3 lata miały być poddawane ocenie i modyfikowane adekwatnie do aktualnej sytuacji (zmiana priorytetów) (Komunikat Komisji... 2009: 4–5).

Dążąc do wykorzystania potencjału i zasobów młodzieży, wskazano na konieczność zaangażowania młodych w rozwiązywanie problemów dotyczących zatrudnienia czy nieefektywności systemu kształcenia, a także efektywnego wykorzystania czasu wolnego młodzieży. Porównując założenia europejskiej polityki młodzieżowej określone w dokumentach z 2001 i 2009 r., można dostrzec zmiany podejścia do

i International Non-governmental Youth Organisations. Forum kontynuuje tradycje organizacji zrzeszających młodzież zainicjowane w latach siedemdziesiątych XX w. (szerzej: European Youth Forum..., [http](http://)).

tej grupy społecznej oraz rozszerzenie obszarów interwencji i angażowania młodych ludzi. Trudna sytuacja społeczno-gospodarcza Europy spowodowała konieczność wyjścia poza tradycyjne, typowe dla młodzieży sfery, takie jak edukacja, kultura, turystyka czy sport, i zwrócenia uwagi na „poważne” i bardziej „dorosłe” problemy młodych, tj. zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne, partycypacja i współdecydowanie o przyszłości (Gąsior-Niemiec, Kołomycew, Kotarba 2014: 30–46).

Polityka młodzieżowa w Polsce na poziomie centralnym

W Polsce na poziomie centralnym zarówno przed 1989 r., jak i kilka lat po przemianach systemowych dominował model polityki młodzieżowej opartej na realizacji tradycyjnych działań adresowanych do młodzieży, takich jak edukacja, kultura, sport i turystyka, podejmowanych głównie w ramach obligatoryjnych zadań z zakresu polityk sektorowych. Działania te w okresie przedakcesyjnym poszerzono o możliwości, jakie stworzyły dostępne programy europejskie (Gąsior-Niemiec, Kołomycew, Kotarba 2014: 66–73; por. Zielińska 2009: 131–145).

Formalne początki strategicznego myślenia o młodzieży w Polsce wyznaczyło przyjęcie przez Radę Ministrów w 2003 r. *Strategii państwa dla młodzieży na lata 2003–2012* (*Strategia państwa...* 2003). Dokument został opracowany tuż przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Perspektywa członkostwa i konieczność „dopasowania” się do obowiązujących standardów – w tym także w kwestii młodzieży – oraz zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w *Białej księdze...* z 2001 r. były czynnikami silniej motywującymi do podjęcia działań w tym zakresie niż przekonania krajowych decydentów o faktycznej potrzebie upodmiotowienia młodych ludzi i podjęcia strategicznych działań w tej sferze (por. Zielińska 2009: 131–132). Na kształt pierwszego polskiego dokumentu strategicznego przygotowanego z myślą o młodzieży wpłynęła także *Rezolucja Rady Europy* nr 98 (6) zawierająca zalecenia dla państw europejskich w zakresie wspierania młodzieży w trudnej sytuacji życiowej, podejmowania działań na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz angażowania młodzieży w życie publiczne (Rezolucja 98 (6)... [http](#)).

Odwołując się do zaleceń Unii Europejskiej i Rady Europy, w *Strategii państwa dla młodzieży na lata 2003–2012* wskazano, że celem polityki młodzieżowej, który powinien zostać osiągnięty w ciągu dekady, jest „stworzenie odpowiednich warunków bytowych dla mło-

dych ludzi, umożliwienie im uczestnictwa w życiu publicznym, udziału w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym na równi z innymi grupami społecznymi” (*Strategia państwa...* 2003). Jednocześnie uznano, że realizacja wskazanego celu wymaga stworzenia spójnego systemu prawnoinstytucjonalnego wsparcia młodzieży.

Strategia państwa dla młodzieży na lata 2003–2012 nie zawierała szczególnie nowatorskich rozwiązań, ale raczej powieliała założenia zawarte w dokumentach przyjmowanych na poziomie europejskim, o czym świadczą wskazane obszary interwencji, takie jak: edukacja, zatrudnienie, partycypacja publiczna, ochrona zdrowia i profilaktyka czy czas wolny, sport i turystyka. Należy jednak zaznaczyć, że kwestie zatrudnienia czy partycypacji publicznej młodych ludzi nie były w Polsce dotąd sygnalizowane. W *Strategii...* uwzględniono także polskie realia początku XXI w. i wynikające z nich problemy młodzieży, np. niski poziom kształcenia na obszarach wiejskich czy słabą edukację sportową (Gąsior-Niemiec, Kołomyce, Kotarba 2014: 58–60).

Pomimo ogólnikowości, braku wskazania metod wdrażania planowanych działań (adekwatnych do polskich realiów i faktycznych potrzeb młodych Polaków), pierwszy dokument strategiczny opracowany z myślą o młodzieży przyczynił się do wzmocnienia podmiotowości tej grupy społecznej, uwzględniania jej potrzeb w ramach podejmowanych przedsięwzięć i brania pod uwagę jej opinii. Ostatni element pozostał jednak głównie w warstwie deklaratywnej, chociażby dlatego, że nie udało się w tym czasie stworzyć krajowego podmiotu reprezentującego środowiska młodzieżowe (Zielińska 2009: 136–140)⁵. Słabość pierwszego rządowego dokumentu – mającego wskazywać kierunki polityki młodzieżowej – wynikała również z braku definicji polityki młodzieżowej, zwłaszcza odpowiadającej polskim realiom. Przyjęto – sugerując się definicjami stosowanymi w ramach Unii – że jest to polityka międzyresortowa (system działań) adresowana do ludzi młodych, odpowiadająca na ich potrzeby. Za „ludzi młodych” uznano osoby w przedziale wiekowym 15–24 lata. Brak precyzyjnej definicji i wskazanie na „międzyresortowość” polityki młodzieżowej spowodowały podział zadań na poszczególne resorty (a nie ich koordynację) i w konsekwencji doprowadziły do „usektorowania” działań na rzecz młodzieży (szerzej: Gąsior-Niemiec, Kołomyce, Kotarba 2014: 57–58). Słabość polityki młodzieżowej wynikała również z faktu, że nie podano źródeł finansowania planowanych działań

⁵ Za taką organizację można uznać istniejącą od 2011 r. Polską Radę Organizacji Młodzieżowych (szerzej: PROM, [http](http://prom.org.pl)).

oraz nie dokonano monitoringu i ewaluacji dokumentu po zakończeniu okresu jego obowiązywania (Gąsior-Niemiec, Kołomycew, Kotarba 2014: 64–65; por. Poland..., [http](#)). Weryfikacja skuteczności realizowanych przedsięwzięć wydaje się kluczowa w kontekście trwających obecnie prac nad kolejnym rządowym dokumentem strategicznym wyznaczającym podstawy i kierunki polityki młodzieżowej w Polsce.

Projekt nowego dokumentu powstał w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS)⁶ w 2013 roku. Głównym celem planowanych działań na rzecz młodzieży wskazanych w dokumencie jest „zwiększenie szans rozwojowych i poprawa warunków startu młodych ludzi w życie społeczne”. Cel ten ma zostać osiągnięty do 2020 r. poprzez realizację kompleksowego systemu działań przygotowujących polską młodzież do podjęcia aktywności zawodowej i pełnienia innych ról społecznych (Krajowy Program... 2013: 2)⁷.

Dokument nadal znajduje się w fazie przygotowania, dlatego też trudno wskazać, czy przyjęte rozwiązania pozwolą na faktyczne stworzenie stabilnych podstaw strategicznej polityki młodzieżowej w Polsce. W porównaniu ze *Strategią państwa dla młodzieży na lata 2003–2012* pozytywnie należy ocenić koncepcję wskazania ośrodka koordynującego cały system działań (MPIPS) oraz powołanie podmiotów w postaci sekretariatu ds. młodzieży (obsługa administracyjna) i rady ds. młodzieży (forum debaty, koordynacji działań) (Krajowy Program... 2013: 11).

Polityka młodzieżowa na poziomie regionalnym

Polityka młodzieżowa na poziomie regionalnym – w szerokim rozumieniu – dopiero zaczyna funkcjonować, o czym świadczą rozwiązania na rzecz młodzieży wdrażane w poszczególnych województwach (patrz: tabela 1).

⁶ Projekt Krajowego Programu na rzecz Młodzieży – *Rządowy Program na rzecz Młodzieży. Aktywna Młodzież* – został opracowany przez Doraźny zespół ds. polityki na rzecz młodzieży funkcjonujący w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego. We wrześniu 2013 roku Rada zarekomendowała projekt Programu do realizacji przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Bilans 2013..., [http](#)).

⁷ Planowane działania mają być wdrażane w ramach 4 priorytetów: Pasje i zainteresowania (Priorytet 1), Aktywność społeczna i obywatelska młodzieży (Priorytet 2), Przygotowanie młodzieży do rynku pracy (Priorytet 3), Infrastruktura wsparcia (Priorytet 4) (szerzej: Krajowy Program..., 2013: 11–12).

Tabela 1. Elementy regionalnych systemów działań na rzecz młodzieży

Województwo	Regionalna strategia dla młodzieży / programy na rzecz młodzieży	Odrębna część poświęcona młodzieży w strategii rozwoju województwa	Komisja / organ doradczy ds. młodzieży / przedstawiciel władz regionalnych ds. młodzieży	Departamenty urzędu marszałkowskiego zajmujące się sprawami młodzieży	Organ młodzieżowy przy władzach województwa / regionalne przedstawicielstwo młodzieży	Rady młodzieżowe w województwach
1	2	3	4	5	6	7
dolnośląskie	Projekt dokumentu strategicznego na rzecz młodzieży z 2012 r. Programy edukacyjne wynikające ze Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego: m.in. „zDolny Śląsk”, Wojewódzki System Informacji Zawodowej, Program Edukacji Ekologicznej dla Dolnego Śląska	projekt wprowadzenia tzw. makrosfery – młodzież	Komisja Doradza ds. Młodzieży Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Pełnomocnik marszałka ds. młodzieży	Departament Spraw Społecznych	Dolnośląska Rada ds. Młodzieży Forum – Radni Młodzież (projekt: Programu „Młodzież w działaniu” Akcja 5)	4 (Głogów, Jelenia Góra, Piawa Górna, Wrocław)
kujawsko-pomorskie	Strategia Edukacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2008–2013	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Nauki, Sportu i Turystyki	Departament Spraw Społecznych, Departament Edukacji i Sportu, Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego	—	4 (Bydgoszcz, Kruszwica, Włocławek, Inowrocław)
lubelskie	—	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Kultury i Sportu	Departament Kultury, Edukacji i Sportu,	Parlament Dzieci i Młodzieży Województwa Lubelskiego (przy Kuratorium Oświaty w Lublinie)	—
lubuskie	—	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Kultury, Edukacji, Sportu i Turystyki, Komisja Zdrowia, Rodziny i Spraw Społecznych	Departament Infrastruktury Społecznej	—	4 (Gorzów Wlk., Gubin, Kostrzyn nad Odrą, Krosno Odrzańskie)

1	2	3	4	5	6	7
łódzkie	Program „Przeciwdziałanie poprzez sport agresji i patologii wśród dzieci i młodzieży”	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Nauki, Kultury i Sportu	Departament Kultury i Edukacji, Departament Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki	—	4 (Łódź, Rawa, Sieradz, Zgierz)
małopolskie	Program Strategiczny „Kapitał Intelakualny i Rynek Pracy” (do 2020 r.); Program Strategiczny „Włączenie Społeczne” (do 2020 r.; projekt) Program Strategiczny „Dzieciństwo i Przemysł Czasu Wolnego” (do 2020 r.; projekt)	odwołania/brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Komisja Kultury,	Departament Edukacji i Kształcenia Ustawicznego, Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Departament Turystyki, Sportu i Promocji	Małopolska Rada Organizacji Młodzieżowych (zrzeszenie organizacji młodzieżowych i działających na rzecz młodzieży z regionu – powołana uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego 2 sierpnia 2012 r.; funkcjonuje przy Departamencie Edukacji i Kształcenia Ustawicznego)	2 (Młodzieżowa Rada Powiatu Bocheńskiego; Młodzieżowa Rada Miejska w Tarnobroju)
mazowieckie	—	odwołania/brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Nauki i Szkolnictwa Wzrznego	Departament Edukacji Publicznej i Sportu	—	2 (Mława, Siedlce)
opolskie	—	odwołania/brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Nauki, Kultury i Sportu; Komisja Rodziny, Zdrowia i Spraw Społecznych	Departament Kultury, Sportu i Turystyki, Departament Edukacji i Rynku Pracy	Opolski Kongres Młodych (oddolna inicjatywa – forum debaty z władzami na temat problemów młodzieży)	—
podkarpackie	—	odwołania/brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Kultury i Kultury Fizycznej	Departament Edukacji i Nauki	Podkarpacki Sejmik Studencki (podmiot konsultacyjny przy Sejmiku Województwa Podkarpackiego)	4 (Rzeszów, Baranów Sandomierski, Pysznica, Stalowa Wola)

1	2	3	4	5	6	7
podlaskie	Program Rozwoju Edukacji Województwa Podlaskiego do 2013 r., System Sportu Młodzieżowego – Program szkolenia i współzawodnictwa sportowego młodzieży uzdolnionej	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Kultury, Turystyki i Sportu; Komisja Rodziny i Polityki Społecznej	Departament Edukacji, Sportu i Turystyki	—	1 (Białystok)
pomorskie	Strategia Rozwoju Edukacji Województwa Pomorskiego 2020 Pomorski Program Edukacji Morskiej	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Nauki, Edukacji, Kultury i Sportu	Departament Edukacji i Sportu, Departament Kultury	—	3 (Malbork, Starogard Gdański, Tczew)
śląskie	—	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Nauki i Kultury	Wydział Edukacji i Nauki	—	8 (Bytom, Cieszyń, Chorzów, Gliwice, Racibórz, Rybnik, Wodzisław Śląski, Zabrze)
świętokrzyskie	plan uwzględnienie działań na rzecz młodzieży w Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2014–2020 Program Samorządu Województwa Świętokrzyskiego wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Edukacji, Kultury i Sportu Pełnomocnik ds. młodzieży	—	Świętokrzyski Sejmik Młodzieży Świętokrzyska Inicjatywa na rzecz Młodzieży (zrzeszenie młodzieżowych organizacji pozarządowych współpracujące z urzędem marszałkowskim) – od 2013 r.	—

1	2	3	4	5	6	7
warmińsko-mazurskie	Kierunki polityki młodzieżowej w województwie warmińsko-mazurskim. Uzupełnienie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego o problematykę młodzieżową. Projekt 2012	odwołania / brak odrębnej części	Komisja Kultury i Edukacji; Komisja Ochrony Zdrowia, Polityki Społecznej, Rodziny i Sportu	Departament Kultury i Edukacji, Departament Sportu	Sieć Organizacji Młodzieżowych Warmii i Mazur ATOMY (oddolna inicjatywa młodzieżowa współpracująca z samorządem województwa)	3 (Gizycko, Węgorzewo oraz Młodzieżowa Rada Powiatu Iławskiego)
wielkopolskie	Strategia rozwoju oświaty w województwie wielkopolskim (przyjęta w 2002 roku)	odwołania / brak odrębnej części; młodzież jako priorytet Strategii Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do 2020 r.	Komisja Edukacji i Nauki	Departament Edukacji i Nauki, Departament Sportu i Turystyki, Departament Kultury	—	1 (Kalisz)
zachodniopomorskie	—	odwołania do młodzieży / brak odrębnej części	Komisja Oświaty, Kultury i Sportu Sekretariat ds. Młodzieży Województwa Zachodniopomorskiego – jednostka organizacyjna samorządu województwa zachodniopomorskiego	Wydział Kultury, Nauki i Dziedzictwa Narodowego, Wydział Edukacji i Sportu	Rada Młodzieży Województwa Zachodniopomorskiego – od 2005 r. na mocy zarządzenia marszałka nr 91/05 z dnia 5.12.2005	6 (Darłowo, Myslibórz, Kołobrzeg, Szczecin, Złocieniec oraz rada województwa)

Analiza dokumentów strategicznych przyjmowanych na poziomie regionalnym oraz rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne stanowiące elementy regionalnych systemów działań na rzecz młodzieży wskazują na duże zróżnicowanie polskich województw pod tym względem. Niemniej jednak w ciągu ostatnich lat pojawiło się w regionach wiele nowych rozwiązań adresowanych do młodzieży, aktywizujących młodych ludzi i dających szansę na włączenie się w sprawy publiczne. Mimo to do tej pory żaden z samorządów regionalnych nie opracował odrębnej strategii polityki młodzieżowej ani też nie zdecydował się na zamieszczenie odrębnej części dotyczącej młodzieży w strategii rozwoju województwa. Na fali zmian dokumentów strategicznych rozwoju polskich województw – realizowanych od 2011 r. w związku ze zmianą modelu polityki regionalnej w Polsce i koniecznością uaktualnienia oraz dostosowania dokumentów regionalnych do nowych założeń – pomysł silniejszego podkreślenia roli młodzieży w procesach rozwoju regionalnego pojawił się w przypadku województwa dolnośląskiego.

Aktualizacja strategii rozwoju tego województwa została poprzedzona konsultacjami Marszałka z przedstawicielami młodzieży. Dolnośląska Rada ds. Młodzieży⁸ proponowała ponadto wprowadzenie do dokumentu strategicznego odrębnej części/obszaru strategicznego („makrosfery”) poświęconej młodym ludziom, której priorytetem byłoby wspieranie rozwoju kapitału społecznego młodych (Dolny Śląsk..., [http](#)). Zaawansowane działania na rzecz włączenia problematyki młodzieży do głównego nurtu strategicznego rozwoju regionu i wpracowania kierunków polityki młodzieżowej zostały podjęte także w województwie warmińsko-mazurskim. W 2012 r. zorganizowano szereg spotkań sieci organizacji młodzieżowych ATOMY, władz regionalnych oraz Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego i przeprowadzono konsultacje projektu dokumentu *Kierunki polityki młodzieżowej w województwie warmińsko-mazurskim. Uzupełnienie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego o problematykę młodzieżową*, mającego stanowić podstawę regionalnej polityki młodzieżowej (szerzej: *Kierunki polityki...* 2012; ATOMY: *Kierunki polityki...*, [http](#)).

Przytoczone doświadczenia dwóch regionów świadczą o świadomości znaczenia młodych ludzi w życiu publicznym oraz konieczności

⁸ Federacja organizacji pozarządowych działających na rzecz młodzieży i współpracujących z młodzieżą w województwie dolnośląskim (szerzej: Dolnośląska Rada..., [http](#)).

dostrzegania ich problemów i podejmowania aktywnych działań także na poziomie regionalnym. Niemniej jednak w województwach nadal dominuje tradycyjne podejście do młodzieży, o czym świadczy fakt, że przyjmowane dokumenty programowe mają charakter sektorowy i dotyczą przede wszystkim edukacji i sportu oraz działań profilaktycznych wśród młodych ludzi. Dość wąskie pojmowanie problemów młodych ludzi nie do końca odpowiada kategorii młodzieży, za którą zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i na poziomie centralnym uznaje się obecnie osoby w przedziale wiekowym 15–30 lat. O sektorowym i fragmentarycznym podejściu do kwestii młodzieżowych świadczą także rozwiązania instytucjonalne w strukturze samorządów regionalnych i organizacja urzędów marszałkowskich. Problematyka młodych w przypadku wszystkich województw znajduje się w gestii departamentów związanych z edukacją, kulturą, sportem ewentualnie turystyką, polityką rodzinną czy społeczną. Struktura organizacyjna urzędów jest zbieżna z profilem komisji sejmikowych powoływanych w poszczególnych województwach. W obecnej kadencji 2010–2014 w żadnym z regionów nie powołano stałej komisji zajmującej się wyłącznie problematyką młodzieży. Kwestie młodych ludzi są przedmiotem zainteresowania komisji zajmujących się sprawami edukacji i oświaty, sportu, turystyki i kultury (patrz: tabela 1)⁹.

Dość nowatorskim rozwiązaniem o charakterze instytucjonalnym na poziomie regionalnym wydaje się powołanie pełnomocników władz regionalnych ds. młodzieży, którzy funkcjonują w dwóch województwach – dolnośląskim i świętokrzyskim (Pełnomocnik ds. młodzieży..., [http](#); Dolny Śląsk..., [http](#)). Ciekawym rozwiązaniem jest również utworzony w 2005 r. Sekretariat ds. Młodzieży Województwa Zachodniopomorskiego, funkcjonujący jako jednostka organizacyjna samorządu województwa (szerzej: Sekretariat ds. młodzieży..., [http](#)).

Należy też pokreślić rosnącą świadomość młodzieży, która bardzo często sama jest inicjatorem różnych działań organizowanych we współpracy z władzami regionalnymi. O rosnącej sile tej grupy społecznej i świadomości podmiotowości świadczą chociażby regionalne organizacje zrzeszające młodzież bądź organizacje zajmujące się sprawami młodzieży. Obecnie regionalne przedstawicielstwa młodych ludzi w postaci rad, sejmików, for czy sieci współpracy istnieją w połowie polskich regionów. Część z nich powstała z inicjatywy samorządów

⁹ Przy okazji aktualizacji regionalnej strategii rozwoju doraźna komisja ds. młodzieży została powołana w województwie dolnośląskim (szerzej: *Doraźna komisja...*, [http](#)).

województw (patrz: tabela 1). Są one stosunkowo „młodymi” podmiotami, toteż trudno ocenić ich skuteczność i efektywność współpracy z władzami regionalnymi. Pojawiają się jednak sygnały, że tworzenie młodzieżowych reprezentacji ma często fikcyjny charakter i służy bardziej promocji władz niż samej młodzieży. Problemem jest przede wszystkim brak rozwiązań prawnych gwarantujących młodym możliwość oddziaływania na władze i faktyczne współuczestnictwo w procesach decyzyjnych. Tymczasem wyłącznie rola „konsultacyjna” coraz częściej okazuje się nie wystarczać młodym ludziom (szerzej: Gąsior-Niemiec, Kołomycew, Kotarba 2014: 130–131).

Podsumowanie

Polityka młodzieżowa staje się coraz ważniejszym obszarem działań instytucji Unii Europejskiej, który wymaga koordynacji z innymi politykami sektorowymi, a jednocześnie przemyślanego strategicznego planowania. Inwestycja w młodzież to inwestycja w przyszłość i tworzenie podstaw do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Unii. Świadomość dostrzegania podmiotowości młodych, a także traktowania ich jako zasobu i potencjału Europy jest widoczna od kilkunastu lat i staje się impulsem, a także wyznacznikiem dla rozwiązań przyjmowanych w państwach członkowskich.

Na poziomie krajowym polityka młodzieżowa, rozumiana jako system spójnych, strategicznych działań na rzecz młodzieży, przy uwzględnianiu jej opinii i włączania tej grupy społecznej w procesy współdecydowania o przyszłości kraju, dopiero zaczyna funkcjonować. Samo przyjęcie dokumentu strategicznego na rzecz młodzieży nie świadczy o realizacji polityki młodzieżowej. Brak doświadczeń Polski zarówno w zakresie planowania strategicznego, jak również podmiotowego traktowania młodzieży sprawiły, że pomimo przyjętej w 2003 r. *Strategii państwa dla młodzieży na lata 2003–2012*, w praktyce nie realizowano w Polsce polityki młodzieżowej w jej szerokim rozumieniu. Szansą na zmianę tradycyjnego, sektorowego podejścia do młodzieży jest tworzony obecnie dokument rządowy, mający wyznaczać kierunki polityki młodzieżowej. Powstaje on w nowych warunkach (członkostwo Polski w Unii) w oparciu o nabyte już doświadczenia (krajowe i europejskie), a także w odpowiedzi na coraz silniej sygnalizowane potrzeby, problemy i decyzje młodych ludzi, które przekładają

się na sytuację społeczno-gospodarczą Polski, ma zatem szanse stać się rzeczywistą podstawą krajowej polityki młodzieżowej.

Początki myślenia o polityce młodzieżowej można też dostrzec na poziomie regionalnym, o czym świadczą przyjmowane rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne, a także chęć – przynajmniej deklarowana – współpracy samorządów regionalnych z młodzieżą. Dostrzeżenie problemów młodych, ale także ich możliwości i potencjału jest rezultatem trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej regionów (np. wysoki odsetek bezrobocia wśród młodych osób, migracje, tendencje depopulacyjne), a jednocześnie ich dążenia do budowania konkurencyjności i dalszego rozwoju. Należy też pamiętać, że do wzrostu znaczenia polityki młodzieżowej na poziomie regionalnym przyczyniła się sama młodzież, coraz bardziej aktywna, świadoma i chcąca mieć możliwość oddziaływania na przyjmowane rozwiązania. Realizacja polityki młodzieżowej na poziomie regionalnym wymaga zmiany świadomości władz, dostrzeżenia roli młodzieży i jej roli w przyszłości regionu, a także stworzenia ram instytucjonalnych i organizacyjnych, które pozwolą młodym ludziom faktycznie działać i angażować się w sprawy publiczne.

Bibliografia

- Biała księga w sprawie młodzieży*, http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11055_pl.htm (9.01.2014).
- Bilans 2013. Sukcesy i porażki Rady*, <http://lodzkie.ngo.pl/wiadomosc/951906.html> (9.01.2014).
- Compendium of Council of Europe approaches to key youth policy and youth work issues*, http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/PR_material/2012_Compendium_all_en.pdf (9.01.2014).
- Declaration on the Promotion Among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding Between Peoples 2037(XX)*, UN General Assembly, 7 december 1965, A/RES/20/2037.
- Dibou T., 2012, *Towards a better understanding of the model of EU youth policy*, „Studies of Changing Societies: Youth under Global Perspective”, vol. 1(5).
- Dolnośląska Rada ds. Młodzieży, <http://www.drm.org.pl/> (10.01.2014).
- Dolny Śląsk: *Strategia dla młodzieży*, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/urzed/aktualnosci/single-view/artikul/dolny-slask-strategia-dla-mlodziezy/> (10.01.2014).
- Doraźna komisja ds. młodzieży, Sejmik Województwa Dolnośląskiego*, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/sejmik/sejmik-i-jego-organy/komisje-sejmiku/> (10.01.2014).

- Eberhard L., 2002, *The Council of Europe and youth. Thirty years of experience*, Council of Strasbourg, http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Publications/2002_CoE_Youth_30_years_experience_en.pdf (9.01.2014).
- European Commission, Youth, http://ec.europa.eu/youth/news/eu-budget-2014-2020_en.htm (9.01.2014).
- European Council, *Resolution regarding the framework of European cooperation in the youth field*, OJ C 168, 27 June 2002, http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/cl11059_en.htm (9.01.2014).
- European Youth Forum, <http://www.youthforum.org/about/european-youth-form/> (9.01.2014).
- European Youth Pact, http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/cl11081_en.htm (9.01.2014).
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., Kotarba B., 2014, *Polityka młodzieżowa – wymiar krajowy i europejski*, Rzeszów.
- Kierunki polityki młodzieżowej*, ATOMY – Sieć Organizacji Młodzieżowych Warmii i Mazur, <http://atomywsieci.pl/artikul.php?a=2721> (10.01.2014).
- Kierunki polityki młodzieżowej w województwie warmińsko-mazurskim. Uzupełnienie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego o problematykę młodzieżową*. Wersja – 1 do konsultacji, Projekt 2012, Sieć Organizacji Młodzieżowych Warmii i Mazur – ATOMY w Sieci, 2012, Elbląg.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 27 kwietnia 2009 r. – Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania: strategia UE na rzecz młodzieży – Odnowiona otwarta metoda koordynacji na potrzeby wyzwań i możliwości stojących przed młodzieżą, Bruksela, dnia 27.4.2009, KOM(2009) 200 wersja ostateczna.
- Krajowy Program na Rzecz Młodzieży. Aktywna Młodzież, Projekt z 16 września 2013 roku, MPiPS Warszawa 2013 (projekt dokumentu udostępniony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej znajduje się w zbiorach autorki).
- Młodzieżowe Rady w Polsce, http://mlodziezowerady.eu/Mlodziezowe_Rady_w_Polsce_54 (10.01.2014).
- Overview on European action on the youth front [w:] European Commission, White Paper “A new impetus for European youth”, COM(2001) 681, Annex 2.
- Pełnomocnik ds. młodzieży. W Świętokrzyskim powoła go marszałek województwa, <http://www.e-vive.pl/pełnomocnik-ds-mlodziezy-w-swietokrzyskim-powola-go,pl,33272.html> (10.01.2014).
- Poland, National report: First cooperation cycle of the EU Youth Strategy 2010-2012, http://ec.europa.eu/youth/documents/national_youth_reports_2012/poland.pdf (9.01.2014).
- PROM, http://prom.info.pl/?page_id=46 (10.01.2014).
- Rezolucja (98) 6 Rady Europy dotycząca polityki młodzieżowej rady Europy przyjęta na posiedzeniu Komitetu Ministrów w dniu 16 kwietnia 1998 r., http://www.eurodesk.it/sites/default/files/file/doc_pogiovanili/COE_res_98_6_en.pdf (9.01.2014).
- Sekretariat ds. młodzieży województwa zachodniopomorskiego, <http://www.mlodziej.wzp.pl> (10.01.2014).

- Strategia państwa dla młodzieży na lata 2003–2013*, przyjęta przez Radę Ministrów 19 sierpnia 2003 (RM-000-34-03).
- Wallace C., Bendit R. 2011, *Trends towards Europeanisation of youth policy* [w:] *Europeanisation Youth Studies. Integrating research, policy and practice*, red. L. Chrisholm, S. Kovacheva, M. Merico, Innsbruck.
- White Paper. A New Impetus for European Youth, Brussels, European Commission 21.11.2001, COM(2001) 681 final.
- Youth partnerships, <http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/about/objectives.html> (9.01.2014).
- Zaproszenie na posiedzenie Doradźnej Komisji do Spraw Młodzieży Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/sejmik/aktualnosci/artukul/zaproszenie-na-posiedzenie-doradzej-komisji-do-spraw-młodzieży-sejmiku-województwa-dolnyslaski-1/> (10.01.2014).
- Zielińska G., 2009, *Rola państwa w realizacji polityki dla młodzieży* [w:] *Polityka młodzieżowa*, „Studia BAS”, nr 2(18).

FORMAL AND ORGANIZATIONAL DETERMINANTS OF YOUTH POLICY AT EUROPEAN, NATIONAL AND REGIONAL LEVEL

Abstract

This article presents the formal and organizational basis for the implementation of youth policy at the European, national and regional level. The author made an attempt to verify to what extent the existing mechanisms inherent in the model of youth policy in the broad sense, understood as a system of cross-sectoral and multi-stakeholder activities for young people, are treated subjectively, not only as beneficiaries of the initiatives taken by the public authorities. In the first part of the submitted paper, the author focused on the construction of a European system of youth policy, outlining the solutions adopted by various European institutions in recent years. In the second part, the Polish solutions for youth policy were presented. The last part of the given article concerns the formal and institutional arrangements for young people adopted on the regional level in Poland. The present paper is based on an analysis of legislation and strategic documents, desk research and internet sources. In the last part of this work, the author has used the comparative method.

Key words: youth policy, youth, region, regional policy, European Union.