

Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
Uniwersytet Warszawski  
Instytut Polityki Społecznej  
[r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)  
[rszarf.ips.uw.edu.pl](http://rszarf.ips.uw.edu.pl)

## Wpływ koncepcji rozwoju społecznego na politykę społeczną<sup>1</sup>

(wersja 1.0, 23.03.11)

### Wprowadzenie

W polskim myśleniu o polityce społecznej pojęcia rozwoju i postępu społecznego mają ugruntowane miejsce m.in. ze względu na refleksję teoretyczną Jana Daneckiego. Definiował on politykę społeczną poprzez powiązanie jej z umiejętnością wyboru celów rozwoju oraz organizowaniem procesów postępu społecznego: *W ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej [... i] polityki społecznej – rozumianej jako celowe organizowanie postępu społecznego*<sup>2</sup>. Wszechstronny postęp jako cel polityki społecznej wskazywany był również przez Kazimierza Secomskiego, będącego też zwolennikiem zintegrowanego pojęcia polityki społeczno-ekonomicznej<sup>3</sup>. Nieco inne podejście do tych zagadnień prezentuje James Midgley, który wyraźnie odróżniał tradycyjne ujęcie polityki społecznej skoncentrowane na administracji socjalnej i usługach społecznych od strategii rozwoju społecznego (patrz dalej).

W związku z tymi stanowiskami pojawia się interesujące zagadnienie relacji między polityką społeczną a rozwojem społecznym. Czy polityka społeczna jest sposobem osiągnięcia rozwoju społecznego czy wszechstronnego postępu? A jeżeli jest, czy są jakieś inne sposoby służące temu samemu? Czy wystarcza do tego sama polityka społeczna, czy też chodzi o politykę społeczno-gospodarczą, a może mamy do czynienia ze szczególnym rodzajem polityki publicznej, którą nazywa się dzisiaj polityką rozwoju (patrz: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>4</sup>)? Odpowiedzi na te pytania zależą od tego, jak będziemy rozumieli rozwój, a w szczególności rozwój społeczny lub rozwój społeczeństw<sup>5</sup>.

### Rozwój jednostek i rozwój grup

---

<sup>1</sup> W artykule zostały wykorzystane następujące teksty mojego autorstwa: Polityka społeczna i postęp społeczny (2003), Prawo do rozwoju (2006), Detronizacja PKB (2011), Globalne strategie rozwoju społecznego (2010), Ubóstwo, wykluczenie, nierówność i dyskryminacja – problemy wymagające rozwiązań (2011), Możliwe modele rozwojowe dla Polski i ich konsekwencje społeczne (2010). Niektóre z tekstów przywołane w przypisach, szczegóły bibliograficzne na stronie: <[rszarf.ips.uw.edu.pl](http://rszarf.ips.uw.edu.pl)>.

<sup>2</sup> J. Danecki, *O postępie społecznym i polityce społecznej*. W: I. Sieńko (red.) *Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW, s. 179.

<sup>3</sup> K. Secomski *Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1978, s. 44.

<sup>4</sup> Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658.

<sup>5</sup> J. Danecki, *Rozwój społeczeństwa*, w: B. Rysz-Kowalczyk (red.) *Leksykon polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 185.

Rozwój to pojęcie wieloznaczne, najbardziej zaś wtedy, gdy nie wiadomo, o jaki i czego rozwój chodzi. Jednostka rozwija się w czasie pod wieloma względami, np. biologicznym, psychicznym, społecznym, a to znaczy, że zmienia się ona w ukierunkowany sposób w tych wymiarach, np. dojrzewa płciowo, nabywa krytyczną samoświadomość i zdolność do zorganizowanego współdziałania z innymi ludźmi. Kierunek tych zmian określony jest przez potencjał rozwojowy, z jakim każdy z nas rodzi się, a który zapisany jest w naszym kodzie genetycznym. Wiadomo, że ludzie muszą być wspomagani w rozwoju przez innych ludzi, czego najlepszym przykładem jest niedorozwój dzieci pozbawionych kontaktu rodzicielskiego. Różne czynniki o charakterze społecznym decydują więc, że jedni mają zapewnione wszystkie warunki potrzebne, by ich potencjał rozwojowy został zrealizowany w pełni (bogate we wszelkie zasoby i kapitały środowisko rodzinne w równie bogatym środowisku społecznym), a przed innymi piętrzą się głównie przeszkody, w związku z czym z dużym prawdopodobieństwem skazani będą na niedorozwój, tzn. ich potencjał rozwojowy zostanie zrealizowany w niewielkim tylko stopniu.

Jeżeli jednak zamiast jednostki zaczniemy rozważać byty kolektywne takie, jak rodzina, plemię, społeczność lokalna, naród, czyli inne rozmaite grupy w sensie socjologicznym, wtedy względną jasność, którą uzyskujemy patrząc na rozwój jednostki, zastępuje raczej ciemność. Cóż to bowiem znaczy, że rozwija się rodzina, plemię, naród albo Polska? Co określa ich potencjał rozwojowy i co o nim decyduje? Gdyby przyjąć, że byty kolektywne są po prostu zbiorami powiązanych ze sobą jednostek, wtedy rozwój rodziny czy narodu, a uogólniając - każdej grupy społecznej, byłby funkcją rozwoju jej członków. Potencjał rozwojowy grupy byłby zaś funkcją potencjałów rozwojowych wszystkich jej członków. Idealem zaś byłaby taka organizacja życia grupowego, w której następuje maksymalna realizacja potencjałów rozwojowych wszystkich ludzi należących do grupy<sup>6</sup>.

Można też przyjąć stanowisko o charakterze kolektywistycznym czy wspólnotowym, tzn. rodzina, plemię czy naród to coś więcej niż zbiór powiązanych jakimiś relacjami jednostek. Przy takim założeniu należałoby mówić osobno o rozwoju rodziny czy narodu i o rozwoju ich poszczególnych członków. W pewnych sytuacjach mogłoby się nawet okazać, że rozwój danej grupy społecznej jest jakoś sprzeczny z rozwojem tworzących ją ludzi, albo ich rozwój wchodzi w konflikt z rozwojem grupy. Ponadto, przyjęcie stanowiska kolektywistycznego może zrodzić pokusę uznania, że rozwój niektórych jednostek jest mniej istotny od rozwoju bytu grupowego, jaki tworzą. Przykładem są ongiś popularne praktyki eugeniczne, np. sterylizacja osób uznanych za niepełnowartościowe, czyli znaczne ograniczanie potencjału rozwojowego pewnych osób ze względu na rozwój narodu czy gatunku.

Kompromisowe ujęcie oznaczałoby, że nie porzucamy z założenia żadnego z tych punktów widzenia, a konflikty między rozwojem jednostki i rozwojem grupy, wspólnoty czy innego ludzkiego bytu kolektywnego, rozwiązujemy w zależności od sytuacji i według określonych procedur, które uznano drogą konsensusu za racjonalne i sprawiedliwe.

W kontekście międzynarodowym dzieli się często kraje, państwa czy społeczeństwa na rozwinięte i rozwijające się, co od razu sprawia, że nasuwa się analogia do jednostek z określonym potencjałem rozwojowym. Kraje rozwinięte jakby zrealizowały swój potencjał, a rozwijające się – jeszcze nie. W indywidualistycznym ujęciu oznacza to tyle, że w pewnych państwach ludzie na ogół mają lepsze warunki dla realizacji swojego potencjału rozwojowego, a w innych te warunki są na ogół gorsze. Zapewne będzie to miało wpływ również na faktycznie osiągnięte poziomy realizacji potencjału rozwojowego w różnych państwach i występowanie znacznych różnic pod tym względem, np. w społeczeństwie rozwiniętym przeciętne dalsze trwanie życia może wynosić 75 lat, a w rozwijającym

---

<sup>6</sup> Pomijam tu zagadnienie nierównego rozkładu potencjałów rozwojowych i ewentualnych polityk, projektów i działań na rzecz równości w tym zakresie.

się 45 lat. Wewnątrz społeczeństw różnice tego rodzaju mogą być również znaczne, np. przeciętne dalsze trwanie życia w getcie, w którym rządzą gangi, a głównym źródłem utrzymania jest handel narkotykami może być na poziomie kraju rozwijającego się mimo, że jest to obszar w jednym z najbardziej rozwiniętych państw świata.

Narzędzie do wstępnego uporządkowania dyskusji o rozwoju wokół siedmiu podstawowych pytań przedstawione zostało w tabeli 1.

**Tabela 1.** Pytania porządkujące refleksję nad rozwojem

1.	Czym jest rozwój? <b>Konceptualizacja</b>
2.	Rozwój czego/kogo? Pytanie o <b>przedmiot</b> rozwoju
3.	Rozwój pod jakim względem? Pytanie o rozwój jednej z cech przedmiotu rozwoju, <b>aspekty</b> rozwoju
4.	Rozwój dzięki komu/przez kogo? Pytanie o <b>podmiot</b> rozwoju – Rozwój w jakim celu? Pytanie o <b>cele</b> rozwoju – Rozwój jakimi środkami? Pytanie o <b>instrumenty</b> rozwoju
5.	Rozwój dlaczego? Pytanie o przyczyny, uwarunkowania i skutki rozwoju, <b>teoria wyjaśniająca</b> rozwój
6.	Rozwój jak oceniany? Pytanie o <b>oceny</b> rozwoju, kryteria ocen
8.	Rozwój jaki? Pytanie o <b>cechy procesu</b> rozwoju (np. szybki, trwałe, burzliwy)
7.	Rozwój jak mierzony? Pytanie o <b>wskaźniki i mierniki</b> rozwoju

**Źródło:** R. Szarfenberg, prezentacja multimedialna wyświetlana w ramach seminarium „Społeczna gospodarka rynkowa – czyli w poszukiwaniu modelu rozwojowego dla Polski”

Odpowiedź na pytanie nr 1 bez wskazania przedmiotu rozwoju wydaje się być dość trudne, niemniej można uznać, że rozwojem jest sekwencja ukierunkowanych zmian przedmiotu rozwoju, uwarunkowana czynnikami dla niego wewnętrznymi, w wyniku której osiąga on pewien optymalny stan, oceniany tak według uzgodnionych i uznanych za zasadne kryteriów. Osiąganie optymalnych stanów w wyniku sekwencji endogennych zmian może być trudne do oceny w przypadku bytów kolektywnych, np. kiedy Polska osiągnie taki stan i czym się on będzie charakteryzował w różnych wymiarach, czy USA lub Luksemburg osiągnęły już ten stan?

### **Rozwój społeczny**

Myślenie w kategoriach rozwoju społecznego zrodziło się z krytyki koncentrowania uwagi wyłącznie na wzroście produkcji dóbr i usług finalnych jako jedynej lub najważniejszej konceptualizacji rozwoju. Jest ona intuicyjnie dość przekonująca, gdyż wzrost produkcji tego, co zaspokaja ludzkie potrzeby i pragnienia po uwzględnieniu liczby ludności, powinien przekładać się na pełniejsze ich zaspokojenie. Rozwojem w tym ujęciu jest proces zmian, który prowadzi do coraz pełniejszego zaspokojenia ludzkich potrzeb i pragnień. Sam wzrost produkowanych dóbr i usług finalnych nie jest jednak tym samym, co pełniejsze zaspokojenie potrzeb i pragnień, a to zaspokojenie niekoniecznie musi być zgodne z ideałem dobrego i zasadnie cenionego życia.

Ton polityki rozwoju w latach 60. najlepiej oddaje stwierdzenie W. Arthura Lewisa z poprzedniej dekady: *przedmiotem naszego zainteresowania powinien być wzrost gospodarczy, a nie redystrybucja*<sup>7</sup>. Osiągnięto ten cel, ale sytuacja pod wieloma innymi względami pogorszyła się, w szczególności wzrosło bezrobocie i ubóstwo. Ducha lat 70. w myśleniu o rozwoju dobrze oddaje z

<sup>7</sup> W. A. Lewis, 1955, za: E. W. Nafziger, *Economic Development*, Cambridge University Press, 2006, s. 15.

kolei słynna wypowiedź Dudleya Seersa. Zamiast pytania o wzrost gospodarczy zaproponował on trzy inne: *Co się działo z ubóstwem? Co się działo z bezrobociem? Co się działo z nierównością? Jeżeli wszystkie trzy problemy stały się mniej dotkliwe, wtedy bez żadnych wątpliwości możemy powiedzieć, że był to okres rozwoju dla danego kraju. Jeżeli sytuacja pod względem jednego lub dwóch z tych problemów pogorszyła się, a już szczególnie, gdy dotyczy to wszystkich trzech, byłoby dziwne nazywać taki wynik rozwojem, nawet jeżeli dochód na mieszkańca w tym czasie poszybował w górę*<sup>8</sup>.

Ostatecznym bodźcem, który nadał impet idei rozwoju społecznego (*human development*), z człowiekiem a nie dochodem w centrum (*human-centred development*) w latach 90., była koncepcja Amartii Sena. Pojęcie potrzeb uważał on za nadal bardzo skojarzone z myśleniem w kategoriach tego, co je zaspokaja (a to właśnie ma mierzyć PKB), a nie tego, jakim życiem możemy żyć i żyjemy (pojęcia *capabilities* i *functionings*). Kluczowym było tu powiązanie idei rozwoju i wolności, rozumianej nie tylko jako swoboda działania, ale jako możliwość dokonywania autentycznego i autonomicznego wyboru sposobu życia.

Od 1990 r. ukazują się co roku światowe raporty o rozwoju społecznym (Human Development Report, HDR). W 1993 r. na drugiej Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu przyjęto, że prawa człowieka są niepodzielne, współzależne i wzajemnie powiązane, co oznacza, że społeczność międzynarodowa nie uznaje teorii i praktyk przeciwstawiających sobie prawa różnych rodzajów (osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturowe), czy wyraźnie uznających prawa inne niż osobiste i polityczne za mniej ważne, wtórne, luksus, na który stać tylko najbogatsze kraje<sup>9</sup>. W 1995 r. zorganizowano Światowy Szczyt na Rzecz Rozwoju Społecznego w Kopenhadze, którego wynikiem była obszerna Deklaracja i Program Działań. Pierwsza dekada XXI wieku upłynęła pod znakiem Milenijnych Celów Rozwoju. Monitoring ich realizacji opiera się na 60 wskaźnikach odpowiadających poszczególnym celom, wśród tych wskaźników nie ma PKB<sup>10</sup>.

Zespołem autorskim pierwszych raportów z serii Human Development kierował Mahbub ul Haq, ważna postać już w Banku Światowym w latach 70.<sup>11</sup>

W koncepcji rozwoju społecznego w jego centrum powinien znajdować się człowiek, a nie dochód czy produkt wytworzony przez społeczeństwo (*human-centered development*): *ludzie są rzeczywistym bogactwem narodu. Podstawowym celem rozwoju jest stworzenie środowiska umożliwiającego (enabling) ludziom długie, zdrowe i twórcze życie*<sup>12</sup>. Inny cytat dobrze oddający tę ideę: *Rozwój ludzki jest procesem poszerzania ludzkich wyborów. Najbardziej zasadnicze z nich to prowadzenie długiego i zdrowego życia, bycie wykształconym i cieszenie się przyzwoitym standardem życia. Dodatkowe wybory to polityczna wolność, zagwarantowane prawa człowieka i szacunek dla samego siebie*<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> D. Seers, 1969, za: R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai, F. Lapeyre, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Indiana University Press, 2004, s. 108. O wpływie Seersa i Sena na myślenie o rozwoju zob. E. W. Nafziger, *From Seers to Sen: The Meaning of Economic Development*, <<http://www.rrojasdatabank.info/widerconf/Nafziger.pdf>>.

<sup>9</sup> Wśród dokumentów ONZ dotyczących rozwoju warto zwrócić uwagę na Deklarację o Prawie do Rozwoju, zob. R. Szarfenberg, *Prawo do rozwoju*, w: A. Florczak, B. Bolechów red. *Prawa i wolności I i II generacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

<sup>10</sup> Zob. R. Szarfenberg, *Globalne strategie rozwoju*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> Jego wizja rozwoju społecznego zob. Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press 1995.

<sup>12</sup> Human Development Report 1990, s. 9.

<sup>13</sup> Tamże s. 10.

W HDR z 1994 r. stwierdzono, że potrzebny jest nowy paradygmat rozwoju – trwały lub zrównoważony rozwój społeczny (*sustainable human development*): *który postawi człowieka w centrum rozwoju, chroniącego zarówno szanse życiowe przyszłych pokoleń, jak i szanse pokoleń obecnych oraz szanującego systemy naturalne, od których zależy wszelkie życie*. Idea rozwoju, który jest zrównoważony i trwały (*sustainable*) ma duże znaczenie w debacie o sprawach środowiska. Została ona sformułowana w raporcie *Nasza wspólna przyszłość*, który ukazał się w 1987 r., gdy Gro Harlem Brundtland była przewodniczącą Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ.

Krytyczne spojrzenie na strategię koncentrującą się wyłącznie na osiągnięciu wzrostu gospodarczego dobrze widać w HDR z 1996 r. Wyróżniono tam cechy złego wzrostu gospodarczego<sup>14</sup>:

- bezzatrudnieniowy (*jobless*): nie przynosi wzrostu zatrudnienia;
- niesprawiedliwy (*ruthless*): pogłębia nierówności społeczne;
- uprzedmiotawiający (*voiceless*): obywateli bez wolności politycznych;
- wykorzeniający (*rootless*): niszczy lokalne kultury i tożsamości;
- niezrównoważony (*futureless*): zagraża środowisku i dobrobytowi przyszłych pokoleń.

Taki opis złego wzrostu gospodarczego czerpie wiele z idei *maldevelopment* czyli takiego rozwoju, który ma wiele negatywnych skutków ubocznych, które mogą rzucić cień na korzyści w postaci wzrostu średniego poziomu konsumpcji dóbr i usług<sup>15</sup>.

Interesujące porównanie koncepcji zaspokojenia podstawowych potrzeb (*basic needs approach*, BNA), rozwoju społecznego oraz rozwoju w ujęciu neoliberalnym przedstawiła Sakiko Fukuda-Parr (szefowa Biura HDR w latach 1995-2004). Koncepcje neoliberalne najlepiej oddaje Waszyngtoński Konsensus i polityka rozwojowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Programy dostosowania strukturalnego (SAP) starego typu zostały jednak zastąpione w latach 90. przez trzyletnie strategie ograniczania ubóstwa (*Poverty Reduction Strategy Paper*), które mają zapewnić *wzrost gospodarczy o szerokich podstawach i ograniczyć ubóstwo*.

	<b>Rozwój społeczny</b>	<b>Neoliberalizm</b>	<b>BNA</b>
<b>Podstawy filozoficzne</b>			
Założenia normatywne (wartości)	Bezpośrednio wyrażone	Pośrednio wyrażone	Nie w pełni określone
Koncepcja dobrostanu człowieka ( <i>well-being</i> )	<i>Capabilities</i> i funkcjonowania	Użyteczność	Zaspokojenie podstawowych potrzeb
<b>Aspekt ewaluacyjny</b>			
Kluczowe kryterium oceny postępu	Ludzkie <i>capabilities</i> , równość w wymiarze osiągnięć, bezstronność i sprawiedliwość instytucji	Ekonomiczny dobrobyt, wzrost gospodarczy, efektywność	Ograniczenie ubóstwa pod względem dochodu i dostępu do podstawowych usług społecznych
Preferowane narzędzia pomiaru	Ludzkie osiągnięcia ( <i>outcomes</i> ), miary deprivacji i rozkładu	Aktywność i warunki gospodarcze, miary średnie i agregatywne	Dostęp do środków materialnych, miary deprivacji

<sup>14</sup> HDR 1996, s. 2, 4.

<sup>15</sup> J. Danecki red. *Insights into Maldevelopment: Reconsidering the Idea of Progress*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 1996.

<b>Aspekt podmiotowości</b>			
Ludzie w rozwoju jako środki i/lub cele	Cele i środki, ludzie jako beneficjenci i podmioty rozwoju	Środki: ludzie to zasoby ludzkie, które mają służyć gospodarce	Cele: beneficjenci rozwoju
Do jakich działań mobilizuje	Działania indywidualne i zbiorowe	Działania indywidualne	Związane z wolą polityczną i elektoratem ( <i>political base</i> )
<b>Strategia rozwoju</b>			
Główne cele operacyjne	Poszerzanie ludzkich wyborów (w sferze społecznej, politycznej i ekonomicznej)	Wzrost gospodarczy	Rozbudowa podstawowych usług społecznych
Podział korzyści i kosztów rozwoju	Podkreślanie równości i praw człowieka wszystkich jednostek	Uwzględnia ubóstwo	Uwzględnia ubóstwo
Znaczenie praw i wolności człowieka	Prawa i wolności człowieka mają są ostatecznym celem o wewnętrznej wartości. Poszukiwanie ich instrumentalnego znaczenia dla postępu społecznego i gospodarczego	Brak wyraźnego związku. Poszukiwanie powiązań między politycznymi i cywilnymi wolnościami a wzrostem gospodarczym	Brak wyraźnego związku

**Tabela 1** Trzy ujęcia rozwoju

Źródło: S. Fukuda-Parr, *Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas about Capabilities*. *Feminist Economics*, tom 9, nr 2-3, 2003, s. 311.

Porządkujące podsumowanie różnych koncepcji rozwoju przedstawił Alain de Janvry. Za zasadnicze dla rozwoju może być uznane<sup>16</sup>:

- Dochód i jego wzrost.
- Zmniejszanie ubóstwa.
- Zmniejszanie nierówności i niesprawiedliwości.
- Zmniejszanie ryzyka wystąpienia czynników szkodliwych dla dobra i interesów ludzi oraz ograniczanie skutków ich wystąpienia (działania na rzecz zwiększenia wielowymiarowego bezpieczeństwa ludzi).
- Zaspokojenie podstawowych potrzeb (np. żywnościowych, mieszkaniowych, edukacyjnych, zdrowotnych).
- Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi ze względu na dobro przyszłych pokoleń.
- Jakość życia.

Pierwsze z tych podejść ma charakter wąsko ekonomiczny, a kolejne coraz bardziej wykraczają poza taki punkt widzenia. W przypadku jakości życia można już uwzględniać bardzo wiele różnych wartości, jest to ujęcie najszersze.

<sup>16</sup> A. de Janvry, *Concepts of Development: criteria and indicators*. Wykład nr 1 z cyklu International Economic Development, Agriculture in Economic Development, materiał internetowy.

Podjęmowano próby bezpośredniego zdefiniowania rozwoju społecznego lub ogólnego określenia jego celów. Oto przykłady kilku definicji:

*Celem rozwoju społecznego jest dobrobyt ludzi, taki jakim go oni rozumieją, zaspokajanie potrzeb ludzi poprzez tworzenie i zmienianie instytucji (w tym wartości, zachowań i motywacji ludzi)<sup>17</sup>. Rozwój społeczny ma dwa powiązane wymiary: pierwszym jest rozwój potencjału (capacity) ludzi do stałej pracy na rzecz dobrobytu własnego i społeczeństwa; drugim jest zmiana lub rozwój instytucji społeczeństwa, tak aby ludzkie potrzeby były zaspokojone na wszystkich poziomach, szczególnie na najniższym, poprzez proces poprawiania ludźmi a instytucjami społeczno-gospodarczymi<sup>18</sup>.*

Definicja wspomnianego wyżej J. Midgleya była następująca: *Proces planowych zmian społecznych zaprojektowanych, aby wspierać ludzki dobrobyt w kontekście wszechstronnego rozwoju gospodarczego<sup>19</sup>* (więcej szczegółów na temat tej koncepcji patrz dalej).

Wspólny zestaw wątków w myśleniu o rozwoju społecznym w jednej z propozycji został podsumowany następująco<sup>20</sup>:

- Tworzenie i/lub zmienianie instytucji, aby bardziej odpowiadały ludzkim potrzebom.
- Uwzględnianie czynników z poziomu makro (system społeczny), jak i mikro (zachowania jednostek) oraz ich współdziałania.
- Zaangażowanie na rzecz sprawiedliwości społecznej, współpracy, uczestnictwa i równości.
- Uznanie, że sam wzrost gospodarczy nie jest wystarczający.
- Nieufność wobec zapożyczania, transferowania lub narzucania nieodpowiedniej technologii.

Z kolei Richard Estes pisał o praktyce rozwoju społecznego w kontekście różnych poziomów działania – od jednostek i małych grup do szczybla globalnego.

Poziom ludzkiego działania	Praktyka rozwoju społecznego
Jednostka i grupa	upodmiotowienie poprzez samopomoc, pomoc wzajemną, uświadamianie
Konflikty między jednostkami i grupami	rozwiązywanie, łagodzenie
Instytucji	humanizacja istniejących, powoływanie nowych bardziej odpowiadających potrzebom
Spółeczności	animowanie, pobudzanie do uczestnictwa w zaspokajaniu potrzeb członków
Narodu	integracja instytucji społecznych, gospodarczych, politycznych na wszystkich poziomach organizacji państwa
Regionu	integracja instytucji społecznych, gospodarczych, politycznych na wszystkich poziomach organizacji w międzynarodowym środowisku, np. UE
Świata	nowy system stosunków międzynarodowych sprzyjający pokojowi, sprawiedliwości, zaspokojeniu podstawowych potrzeb i ochronie zasobów planety

Tabela 2 Poziomy i praktyka rozwoju społecznej

<sup>17</sup> F. J. Paiva, 1977, za: R. E. Cummings, *Social Development: the Economic, the Political, and the Normative Emphases. International Social Work*, vol. 26, 1983, s. 15.

<sup>18</sup> F. J. Paiva, za: G.R. Lowe, *Social Development*. W: R. L. Edwards, J. G. Hopps (red.), *Encyclopedia of Social Work*, tom 3. Washington DC: NASW Press, 1995, s. 2169.

<sup>19</sup> J. Midgley, *Social Development*, SAGE Publications, London 1995, s. 25-26.

<sup>20</sup> R. Meinert i E. Kohn, za: G.R. Lowe op. cit., 1995, s. 2168-2169.

W przytoczonych definicjach często pojawia się wątek zaspokojenia ludzkich potrzeb, który jest też ważny w koncepcji rozwoju jako wzrostu produktu narodowego. Zwolennicy koncepcji rozwoju społecznego mają jednak na myśli przede wszystkim potrzeby podstawowe o charakterze uniwersalnym, np. autonomia krytyczna wobec zastanej kultury i wielowymiarowo ujmowane zdrowie. Podkreślają instytucjonalne uwarunkowania zaspokojenia tych potrzeb, ale również ludzką podmiotowość w procesach rozwoju oraz sprawiedliwość i równość w tym zakresie.

Międzynarodowa społeczność zgodziła się co do podstawowych zasad i działań, które składają się na rozwój społeczny. Na Światowym Szczycie na rzecz Rozwoju Społecznego w 1995r. przyjęto Deklarację i Program Działań. Ten drugi rozpoczyna stwierdzenie, że „przedstawia [on] w ogólnym zarysie polityki, środki i działania konieczne do realizacji zasad i wypełnienia zobowiązań wyrażonych w Deklaracji... sukces mierzyć będziemy uzyskanymi rezultatami”. Program został podzielony na cztery części, w każdej z nich znalazły się dodatkowe uzasadnienia („podstawy działań i celów”) oraz działania i ich bardziej szczegółowe opisy, podstawową strukturę i treść programu oddaje zestawienie w tabeli 3.

Obszar działań	Kategorie działań
Środowisko sprzyjające rozwojowi społecznemu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Stworzenie na szczeblu krajowym i międzynarodowym sprzyjającego środowiska gospodarczego.</li> <li>2) Tworzenie sprzyjającego środowiska politycznego i prawnego na szczeblu krajowym i międzynarodowym.</li> </ol>
Zwalczanie ubóstwa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Określenie zintegrowanych strategii.</li> <li>2) Ułatwienie dostępu do zasobów produkcyjnych i do infrastruktury.</li> <li>3) Zaspokajanie podstawowych potrzeb.</li> <li>4) Podniesienie poziomu zabezpieczenia społecznego i ograniczenie zagrożeń.</li> </ol>
Wzrost produktywnego zatrudnienia i zwalczanie bezrobocia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Przyznanie zatrudnieniu centralnego miejsca w procesie wypracowywania polityk.</li> <li>2) Przyjęcie polityk w dziedzinie edukacji, szkolenia zawodowego i zatrudnienia.</li> <li>3) Podnoszenie jakości pracy i zatrudnienia.</li> <li>4) Zwiększenie możliwości zatrudnienia grup mających szczególne potrzeby.</li> <li>5) Upowszechnianie zagadnień pracy i zatrudnienia.</li> </ol>
Integracja społeczna	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Skutecznie działające władze (<i>responsive government</i>) i pełne uczestnictwo wszystkich w życiu społeczeństwa.</li> <li>2) Wyeliminowanie dyskryminacji, zapewnienie tolerancji, wzajemnego poszanowania i docenienie wartości różnorodności.</li> <li>3) Równość i sprawiedliwość społeczna.</li> <li>4) Zaspokajanie szczególnych potrzeb społecznych.</li> <li>5) Zaspokajanie szczególnych potrzeb uchodźców, osób które zmuszone zostały do zmiany miejsca pobytu, tych którzy żądają azylu, a także leganie i nielegalnie migrujących.</li> <li>6) Problemy związane z przemocą, przestępczością, nielegalnymi narkotykami oraz nadużywaniem substancji psychoaktywnych.</li> <li>7) Integracja społeczna i obowiązki rodzinne.</li> </ol>

Tabela 3 Kopenhaski Program Działań na rzecz rozwoju społecznego

Źródło: opracowanie własne

Jest raczej jasne, że ten program wymaga uruchomienia wielu różnych polityk publicznych, w szczególności o charakterze ustrojowym (środowisko sprzyjające rozwojowi w wymiarach



gospodarczym, politycznym i prawnym), polityczno-administracyjnym (*responsive government*, co odpowiadać może współczesnym hasłom dobrego współzrządzenia, *good governance*), prozatrudnieniowym (z uwzględnieniem jakości pracy oraz grup bardziej oddalonych od rynku pracy) i społecznym (nie tylko typowe zagadnienia z zakresu przeciwdziałania ubóstwu i nierównościom, ale również problematyka przeciwdziałania dyskryminacji, przemocy i przestępczości).

Tak duży obszar zagadnień obejmuje tylko najszersza koncepcja polityki społecznej, wykraczająca daleko poza tradycyjnie przypisywany jej obszar, czyli instytucje rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. W szczególności uwzględnienie kwestii ustrojowych, zagadnień polityki wielokulturowości i społecznej różnorodności oraz polityki w sprawach kryminalnych sprawia, że obejmowany obszar pokrywa się z większą częścią polityki publicznej, niż to teoretycy zakładają, nie mówiąc już o oficjalnych klasyfikacjach działów administracji rządowej.

Rzeczywiste uwzględnienie takiej strategii rozwoju społecznego w polityce publicznej może być dobrym argumentem za używaniem terminu „polityka rozwoju”. Ma to tę zaletę, że dość łatwo uzasadnić, iż na politykę rozwoju składają się co najmniej polityka ustrojowa oraz gospodarcza, społeczna i ekologiczna. Jednym z zagrożeń po przyjęciu takiej konwencji jest wciąż pokutujące utożsamianie rozwoju z tym, co miało być tylko jedną z jego miar, a więc wzrostem łącznej produkcji dóbr i usług (wzrost PKB w przeliczeniu na mieszkańca).

### **Krytyka PKB**

Obecnie niewystarczalność PKB w polityce rozwoju i w ocenie sytuacji społeczeństw i zmian społecznych wydaje się oczywistością i daje mu wyraz nawet Komisja Europejska<sup>21</sup>, ale wciąż skupia on na sobie nieproporcjonalnie dużo uwagi reprezentantów opinii publicznej: *Powinno być oczywiste, że żadną pojedynczą liczbą nie da się podsumować czegoś tak złożonego i różnorodnego jak „społeczeństwo”. Niektóre liczby - w szczególności PKB - znajdują się jednak wciąż w centrum uwagi. Wydajemy miliony na przewidywanie, ile wyniesie ta liczba w przyszłym miesiącu lub w przyszłym roku*<sup>22</sup>.

Policzenie wszystkich dóbr i usług finalnych wyprodukowanych i sprzedanych w danym społeczeństwie w danym okresie z uwzględnieniem ich cen i liczby ludności to w uproszczeniu zasadniczy sens pojęcia produktu krajowego.

Metodologia obliczania PKB została wypracowana po II wojnie światowej, ale nadal nie uwzględnia ona wielu obszarów użytecznej społecznie działalności ludzi, np. pracy nierejestrowanej (w szarej strefie) czy pracy we własnym gospodarstwie domowym, co wiąże się m.in. ze stałym niedocenianiem wkładu kobiet w rozwój gospodarczy. Poza tym, że PKB nie jest doskonałym wskaźnikiem działalności gospodarczej, jeszcze większe problemy mamy, gdy uznamy go za wskaźnik rozwoju w ogóle.

Proces produkcji ma wiele negatywnych skutków ubocznych, np. ludzie tracący życie i zdrowie w pracy i/lub przez odpady poprodukcyjne. Wpływ tych negatywnych skutków ubocznych produkcji na PKB może być różnokierunkowy, jeżeli wielu ludzi będzie tracić życie przy produkcji, to zmniejszać się będzie zarówno produkcja, jak i konsumpcja. Ta pierwsza o ile zmarłych pracowników nie zastąpią

---

<sup>21</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Wyjść poza PKB. Pomiar postępu w zmieniającym się świecie, KOM(2009) 433, Bruksela, dnia 20.8.2009: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?checktexts=checkbox&val=499855>>.

<sup>22</sup> A. Sen, J. Stiglitz, J. Fitoussi, *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited: Reflections and Overview*, s. 63, <<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/overview-eng.pdf>>.

nowi lub maszyny, a ta druga, jeżeli pozostała przy życiu część populacji nie zwiększy konsumpcji. Utrata zdrowia przez pracę sprawia, że pracownicy pracują mniej wydajnie lub nie pracują w ogóle, a jako konsumenci zwiększa się ich popyt na dobra i usługi o charakterze leczniczym i opiekuńczym przy ogólnym zmniejszeniu popytu efektywnego (brak dochodów z pracy).

Podobne rozumowanie można przeprowadzić w sferze konsumowania. Po pierwsze, konsumpcja wielu dóbr i usług może mieć negatywne skutki uboczne dla życia i zdrowia ludzi, np. skażona żywność, zanieczyszczenia pochodzące z środków transportu, z elektrowni. Po drugie, część produkcji to są dobra i usługi, których przeznaczeniem jest wyrządzanie ludziom szkody, np. broń, w tym broń masowej zagłady.

Najwięcej uwagi przyciągają obecnie negatywne skutki uboczne produkcji i konsumpcji dla zasobów naturalnych planety, jej bioróżnorodności czy równowagi klimatu. Jednocześnie notujemy zapewne największe przyrosty PKB w historii ludzkości, głównie ze względu na wysoki wzrost produkcji i konsumpcji w Indiach i Chinach, najludniejszych krajach świata.

Jednym z głównych problemów z PKB jest też to, że nie uwzględnia on tego, jak konsumpcja wyprodukowanych dóbr i usług finalnych rozkłada się w społeczeństwie. Dwa kraje o takim samym PKB – w jednym może być wielu bogatych i wielu biednych w wymiarze konsumpcji, a w drugim niewielu bogatych i niewielu biednych w tym wymiarze. Pierwszy kraj reprezentuje większą nierówność konsumpcji w porównaniu z drugim. W niektórych filozofiach politycznych priorytet ma osiąganie stanów mniejszej nierówności.

Wymyślono już wiele alternatywnych wskaźników dla PKB<sup>23</sup>, ale żaden nie uzyskał takiej popularności jak indeks rozwoju społecznego (HDI). Najprostszą odpowiedzią na niedostatki PKB jest uwzględnienie w ocenie sytuacji ludności także innych wskaźników. W uproszczeniu w HDI obok PKB na mieszkańca uwzględniono jeszcze dwa aspekty sytuacji ludności: życie (zdrowie) i edukację. Do pomiaru zdrowia populacji służy przeciętne dalsze trwanie życia dla urodzonych w danym roku (obliczane na podstawie danych o zgonach z tego roku, tablice trwania życia), a do pomiaru edukacji wykorzystuje się dwa wskaźniki oparte na liczeniu liczby lat w szkole (średniej i oczekiwanej) dla danej populacji. Za pomocą prostej procedury matematycznej te trzy wskaźniki cząstkowe są wyrażane jedną liczbą.

Trudno mówić, że HDI jest alternatywą dla PKB, skoro ten ostatni jest częścią tego pierwszego. Włączenie wskaźników, które nie tyle dotyczą produkcji i konsumpcji, ale ich konsekwencji było jednak przełomowe. Produkowanie i konsumowanie może wpływać pozytywnie lub negatywnie na zdrowie i tym samym na długość życia. Wskazałem wyżej, że wzrost PKB może się odbywać przy drastycznym zmniejszaniu liczby ludności, ale to samo dotyczy długości życia. PKB oblicza się zwykle dla roku kalendarzowego, a nawet dla kwartału, ale ludzie żyją dłużej niż rok. Krytykowana miara nie mówi nam nic na temat tego, jak długo ludzie żyją. Taki sam PKB na mieszkańca dla dwóch populacji dla roku X, może też oznaczać, że ludzie urodzeni w jednej z nich mają szansę przeżyć średnio 60 lat, a w drugiej 80 lat. Stwierdzono jednak, że wysokiemu PKB na mieszkańca towarzyszy dłuższe życie. W krajach o wysokim PKB na mieszkańca ludzie żyją dłużej niż w krajach o niskim poziomie tego wskaźnika. Zasadnym jest jednak pytanie, czy zależy to wyłącznie od wysokości łącznego PKB, czy raczej od tego, jaka jest struktura wydatków, a ta zależy również od decyzji publicznych w zakresie polityki społecznej.

---

<sup>23</sup> Dwa niedawne przeglądy: R. Constanza et al. *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, The Pardee Papers, nr 4, styczeń 2009, Boston University. M. Fleurbaey, *Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare*, *Journal of Economic Literature*, vol. 47, nr 4, 2009.

Sama długość życia jest ceniona, ludzie chcą żyć długo, niemniej liczba lat nie uwzględnia jakości życia. Niewielu z nas chciałoby żyć długo w niewoli, albo w śpiączce. Może życie krótkie, ale za to intensywne jest lepsze niż długie i nudne? Przewidywana średnia liczba lat życia nie jest więc doskonałym wskaźnikiem jakości życia pomijając już trudności z jej obliczaniem oraz kwestię, czy w przyszłości warunki się radykalnie nie zmienią. Są jednak propozycje uwzględniające przynajmniej część tych informacji, np. liczba lat życia skorygowana jakością (Quality Adjusted Life Years).

Edukacja symbolizuje większe możliwości ludzi. Im więcej wiemy o świecie i więcej umiemy, tym więcej możemy zrobić dla siebie, dla swoich bliskich i dla innych ludzi. Pomiar edukacji liczbą lat w szkole nie jest doskonały. Tu również nie uwzględnia się jakości kształcenia. Nauczyciele w szkołach w różnych regionach danego kraju, czy w różnych krajach mogą dostarczać usług o zróżnicowanej jakości. Przerysowując, przebywanie długo w szkołach, które zamiast uczyć indoktrynują, gdzie przekazuje się tylko przestarzałą wiedzę i w których nauczyciele znęcają się nad uczniami a uczniowie nad sobą wzajemnie, nie jest dobre i powinno być skrócone, o ile w ogóle uznamy, że ma jakiś sens. W praktyce szkoły jednak uczą czegoś lepiej lub gorzej, dlatego pomiar liczby lat w szkole jest dobrym wskaźnikiem wykształcenia populacji. Samo wykształcenie to jednak niekoniecznie prawdziwe oświecenie, a spożytkowane może być w różnych celach, zarówno dobrych, jak i złych z perspektywy przetrwania i rozwoju ludzi. Liczba lat w szkole nie jest doskonałym wskaźnikiem wiedzy i umiejętności, a te nie są doskonałymi wskaźnikami tego, jak i do czego ludzie wykorzystują je w swoim życiu.

Ktoś mógłby argumentować, że w PKB jest uwzględniana konsumpcja dóbr i usług zdrowotnych i edukacyjnych, również tych, które kupuje państwo dla swoich obywateli (wydatki państwa na usługi publiczne, w tym służbę zdrowia i szkolnictwo). Na ten argument możemy jednak odpowiedzieć tak, że łączny PKB lub w przeliczeniu na mieszkańca nie pokazuje struktury konsumpcji. Dlatego posłużenie się tylko PKB byłoby tu niewystarczające. Względnie łatwo obliczyć udział wydatków na edukację i zdrowie w całym PKB, wtedy obraz mielibyśmy taki: PKB na mieszkańca, udział wydatków na zdrowie w PKB na mieszkańca, udział wydatków na edukację w PKB na mieszkańca. Oczywiście wielkość tych udziałów zależy od tego, ile wynosi PKB łączny i ile wydaje się na inne dobra i usługi finalne. Dlatego też ktoś, kto myśli o sytuacji gospodarczej w kategoriach PKB prędzej czy później podkreśli, że wzrost PKB łącznego jest zasadniczy – żeby podzielić ciasto trzeba najpierw je mieć, a żeby udziały były duże, to i samo ciasto powinno być duże.

Różnica w podejściu HDI polega przede wszystkim na tym, że rezygnujemy z tego rodzaju wskaźników uzupełniających opartych na PKB i wybieramy całkowicie inne. Pomiar zdrowia i edukacji jest niezależny od obliczonego PKB, niezależny od łącznej wartości wszystkich zaspokajaczy i niezależny od tego jaka ich część należy do kategorii zdrowotnych i edukacyjnych. Jest to fundamentalny krok, gdyż pomiar produkcji i konsumpcji za pomocą łącznego PKB na mieszkańca abstrahuje od konsekwencji aktywności gospodarczej dla zdrowia, wiedzy i umiejętności ludzi. Wskazywałem wyżej, że łączny PKB zawiera całą produkcję i konsumpcję, niezależnie od tego, że jej część może być dla zdrowia szkodliwa (np. choroby zawodowe, skażona żywność, zanieczyszczenia w środowisku, broń masowej zagłady). Nie wiemy też, jak produkowanie i konsumowanie zobrazowane łącznym PKB przekłada się na stan oświecenia społeczeństwa (np. dzieci zaangażowane w produkcję nie uczą się wiele więcej poza to, czego nauczyły się w domu i w fabryce, rodzice nie chcą wydawać pieniędzy na edukację dzieci, a jedynie na rozrywkę).

Czy osiągnięcia w obszarze zaspokojenia potrzeb zdrowotnych oraz edukacyjnych wystarczają, aby orzekać o sytuacji i rozwoju danego kraju? Wysoki PKB na mieszkańca, długie życie i długie lata w szkole niekoniecznie znaczą, że mamy do czynienia ze społeczeństwem ludzi szczęśliwych. Ludzie

czepią zadowolenie również z innych obszarów. Ten fakt prowadzi do koncepcji jakości życia z naciskiem na subiektywny dobrostan, który z PKB niekoniecznie jest dobrze skorelowany. Mówi o tym paradoks Easterlina – mimo, że zamożność czyni jednostki szczęśliwszymi, wzrostowi dochodu społeczeństwa towarzyszą duże przyrosty zadowolenia z życia, ale po osiągnięciu pewnego poziomu zamożności ta zależność zanika<sup>24</sup>.

Żaden ze wskaźników w ramach HDI nie uwzględnia nierówności. O PKB już wiemy, że się do tego nie nadaje. A co z liczbą lat życia i liczbą lat spędzonych w szkole? Dorośli ze środowisk wiejskich i robotniczych, z ubogich dzielnic i regionów mają niższe wskaźniki pod tymi względami niż ci z klasy średniej i wyższej, mieszkańców bogatych dzielnic i miast.

HDI ma wiele słabości (poza wymienionymi ma też inne). Część z nich dzieli z PKB, który jest jego składnikiem, część z nich to nowe problemy związane z tym, czy HDI obejmuje wystarczająco wiele ważnych obszarów ludzkiego życia, a z tych które obejmuje, czy dobrze zostały dobrane ich wskaźniki. Zasadniczo jednak wnosi nowy punkt widzenia. Uznaje, że PKB nie jest wystarczający, uwzględnia zdrowie oraz wiedzę i umiejętności populacji, które bez większych wątpliwości uznamy za ważne dla oceny sytuacji i rozwoju danego kraju. W pomiarze zaspokojenia potrzeb zdrowotnych i edukacyjnych posługuje się wskaźnikami niezależnymi od PKB.

### **HDI i jego uzupełnienia**

W raportach o rozwoju społecznym świata przedstawiany jest nie tylko HDI, ale wiele innych mniej lub bardziej złożonych wskaźników. HDI to lepsza podstawa informacyjna dla orzekania o sytuacji kraju i jej zmianach niż PKB, ale myliby się ktoś, kto by twierdził, że możemy poprzestać tylko na niej.

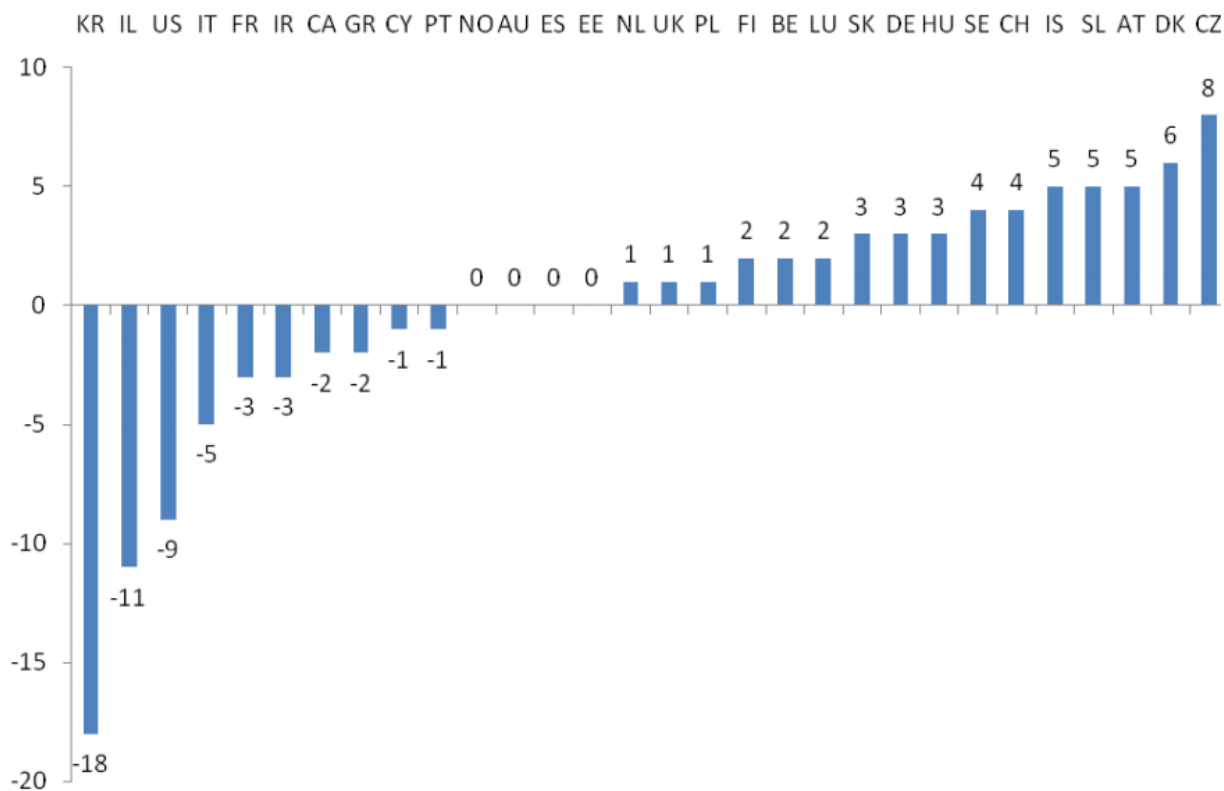
Czego nie uwzględnia HDI? Po pierwsze, tego że poziom konsumpcji, zdrowia i edukacji nie są równomiernie rozłożone. Po drugie, innych potrzeb podstawowych poza zdrowiem i edukacją populacji. Po trzecie, realizacji praw politycznych. Wysoki HDI mogą mieć kraje, w których nie ma demokracji, zakazane są niezależne formy samoorganizacji społecznej. Po czwarte, zagrożeń dla środowiska. Po piąte, dyskryminacji. HDI może być wysoki w krajach, gdzie kobiety lub inne kategorie mniej lub bardziej liczne są traktowane jak obywatele gorszej kategorii.

Na część z tych braków w HDR 2010 odpowiedziano poprzez wprowadzenie dodatkowych wskaźników, w części oryginalnych. Nierównomierność rozkładu dochodu i zaspokojen uwzględnia HDI dostosowany do poziomu nierówności (IHDI). Więcej wymiarów podstawowych potrzeb wprowadzono w indeksie wielowymiarowego ubóstwa (MPI). Aspekty uczestnictwa politycznego i dyskryminacji kobiet wprowadzono w indeksie nierówności pod względem płci (GII). Do zobrazowania sytuacji środowiska wykorzystano wskaźniki opracowane dla potrzeb innych raportów.

---

<sup>24</sup> Paradoks został sformułowany w artykule R.A. Easterlin, Does Economic Growth Improve the Human Lot? W: P.A. David, M.W. Reder red., *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, Inc., New York 1974. Podjęto kilka prób zweryfikowania paradoksu, Easterlin w odpowiedzi na te próby ostatnio potwierdza jego istnienie w długim okresie, również w przypadku krajów rozwijających się, zob. R.A. Easterlin i in., The happiness-income paradox revisited, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 52, nr 4, 2010. W Polsce zagadnienia związane z subiektywnym dobrostanem i szczęściem podejmował J. Czapiński, Szczęśliwy człowiek w szczęśliwym społeczeństwie? Zrównoważony rozwój, jakość życia i złudzenie postępu, *Psychologia Jakości Życia*, nr 1, 2002. Zob. też: P. Michoń, *Ekonomia szczęścia: dlaczego ludzie odmawiają wpasowania się w modele ekonomiczne*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Warszawa 2010.

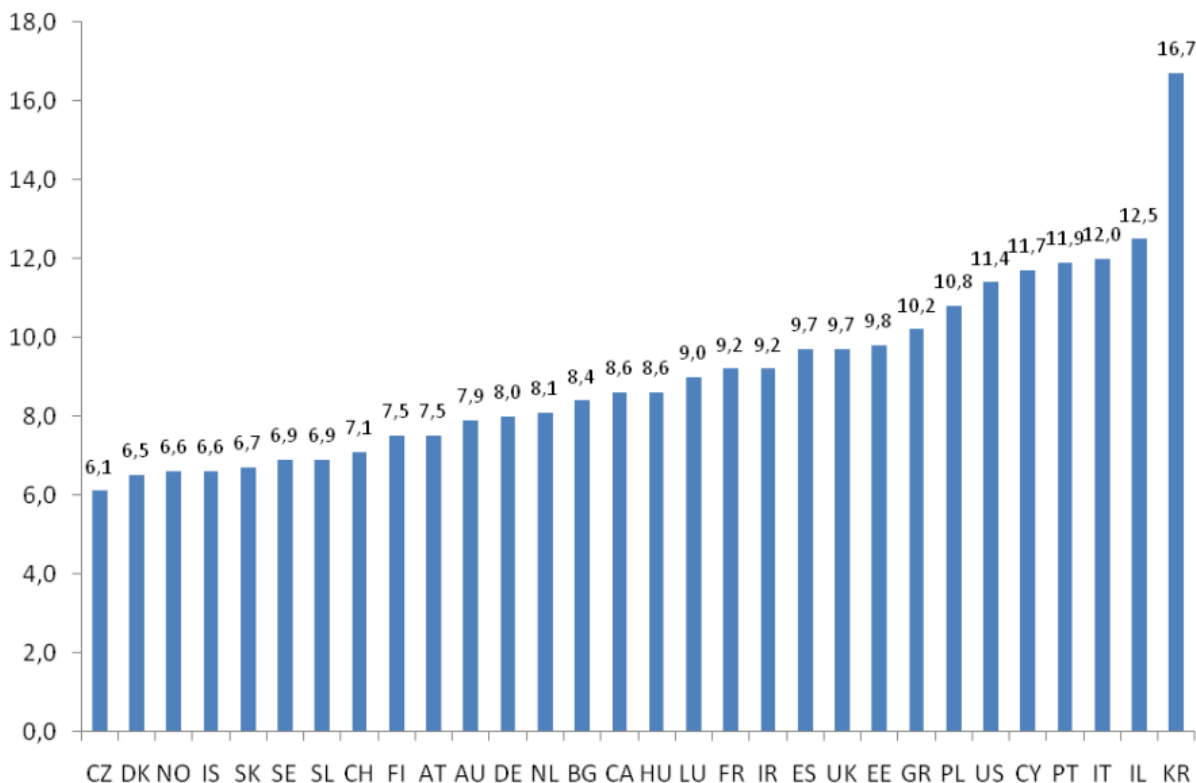
Podjęmowano już próby uwzględnienia w HDI nierówności, ale dotyczyły one tylko wymiaru dochodu i tylko niewielkiej liczby krajów. Innowacja w HDR 2010 polega na tym, że przygotowano szacunki IHDI dla większej liczby krajów biorąc pod uwagę nierówności we wszystkich trzech wymiarach, czyli również w odniesieniu do zdrowia i edukacji. Różnica między pozycją w rankingu krajów według HDI bez uwzględnienia nierówności i z jej uwzględnieniem dla kilkunastu krajów z grupy o wysokim HDI została pokazana na wykresie.



**Wykres 1 Różnice w rankingach według HDI i IHDI**  
**Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z HDR2010**

Wśród krajów, które zanotowały znaczne przesunięcie w rankingu w dół znalazły się nie tylko takie jak Izrael (IL) i Korea Południowa (KR), ale również USA czy Włochy. Z kolei względnie niski poziom nierówności pod względem dochodu, zdrowia i edukacji znacząco poprawił pozycję Czech, Danii, Słowenii, Islandii i Austrii. Względna pozycja Polski wynikająca z różnic w pozycji w obu rankingach zmieniła się nieznacznie na plus. Kraje najwyżej w rankingu HDI, czyli Norwegia i Australia są również najwyżej w rankingu IHDI.

Inny sposób przedstawienia tego, co wnosi informacja o nierówności to pokazanie procentowej straty wskaźnika HDI po jego przeliczeniu na IHDI. Tym razem Polska nie wypada już tak dobrze, jak w przypadku różnic w rankingach. Pod względem nierównościowej straty nieco tylko ustępujemy USA.

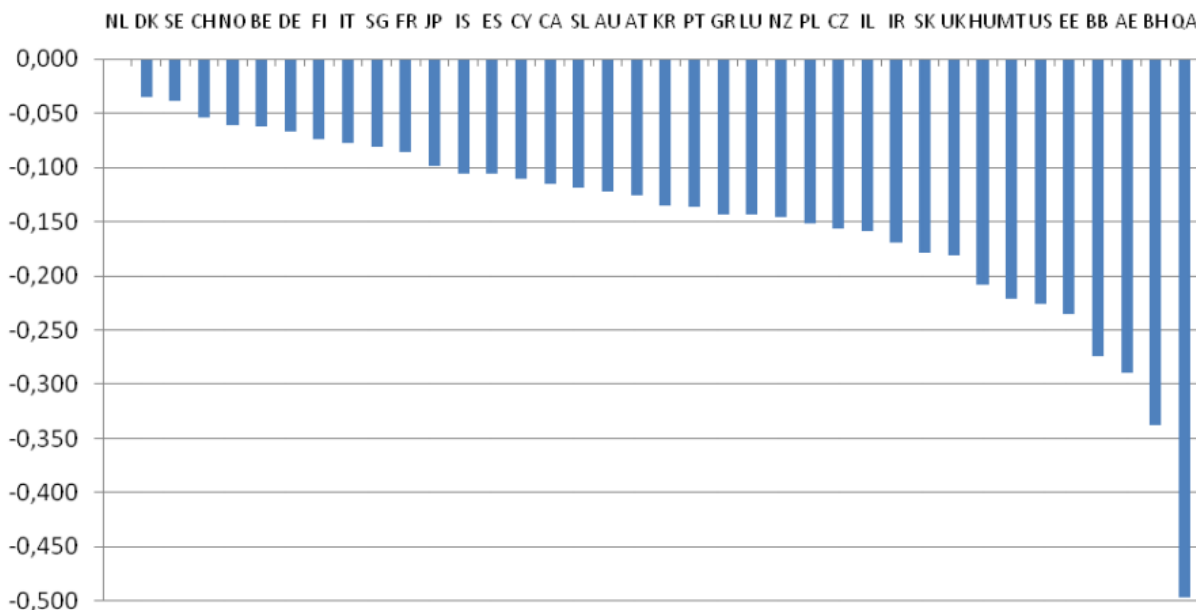


Wykres 2 Strata wartosci HDI ze wzgledu na nierownosc (w proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z HDR2010

Kobiety są jedyną kategorią, której pozycja została wyróżniona specjalnym indeksem nierówności. Składało się nań pięć wskaźników cząstkowych w trzech obszarach: zdrowia reprodukcyjnego (umieralność okołoporodowa matek, dzietność nastolatek), udziału w rynku pracy (wskaźnik aktywności zawodowej), upodmiotowienia (udział w parlamencie, wykształcenie średnie lub wyższe).

Najniższy poziom indeksu nierówności pod względem płci miała Holandia. Jaka odległość dzieliła różne kraje, w tym Polskę od tego najbardziej egalitarnego genderowo kraju pokazują na kolejnym wykresie.



### Wykres 3 Odległość od najlepszego kraju pod względem GII

Źródło: opracowanie własne, dane do obliczeń za HDR 2010

Na wykresie zostały uwzględnione kraje o wysokim poziomie rozwoju społecznego. Widać wyraźnie, że Katar (QA), Bahrain (BH), Zjednoczone Emiraty Arabskie (AE) pod względem HDI nie ustępują bardzo krajom europejskim, ale już pod względem poziomu nierówności płci pozostają daleko w tyle. Mamy wynik nieco lepszy niż Czesi i Węgrzy, ale daleko nam do czołówki.

Indeks wielowymiarowego ubóstwa mierzy poziom niezaspokojenia potrzeb przy uwzględnieniu dziesięciu wskaźników o charakterze niedochodowym. W obszarze zdrowia – czy w gospodarstwie domowym umarło jedno lub więcej dzieci, czy jest przynajmniej jedna osoba niedożywiona. W obszarze edukacji – czy w gospodarstwie domowym wszyscy nie mają ukończonych pięciu klas szkoły podstawowej, czy jest przynajmniej jedno dziecko w wieku szkolnym, które nie uczęszcza do szkoły. W obszarze warunków życia – czy gospodarstwo domowe nie ma elektryczności, dostępu do czystej wody, sanitariatu, nie ma podłogi w mieszkaniu, nie opala czystym paliwem, nie ma samochodu, ale ma co najmniej rower, radio, telewizor. Jeżeli na wszystkie te pytania lub na ich część odpowiemy tak, to mamy do czynienia z wielowymiarowo ubogim gospodarstwem domowym. Autorzy tego wskaźnika przewidzieli wagi dla poszczególnych wymiarów, a także granice wielowymiarowego ubóstwa i zagrożenia nim.

Z przeglądu komponentów tego wskaźnika wyraźnie widać, że nie dotyczy on krajów o wysokim poziomie rozwoju społecznego. Krajów dla których były dane i w których większość populacji została uznana za wielowymiarowo ubogich było 38 (ponad 35% wszystkich krajów dla których były dane). Ponad 80% ludności była wielowymiarowo uboga tylko w krajach afrykańskich: w Rwandzie, Sierra Leone, Gwinei, Burkina Faso, Liberii, Burundi, Centralnej Republiki Afryki, Mali, Etiopii, Nigrze i w Somalii. Wszystkich ludzi biednych na świecie według tego wskaźnika było 1,75 miliarda.

Już pokazanie wartości złożonych indeksów oraz składających się na nie wskaźników cząstkowych to duża baza danych, której informacyjny potencjał jest nieporównanie większy niż to czego dowiadujemy się o krajach świata, gdy uwzględnimy wyłącznie PKB w postaci na mieszkańca lub przez indeks zmiany. W HDR 2010 znajdujemy też wiele innych wskaźników poza omówionymi, które informują o wielu różnych aspektach jakości życia, a także o zagrożeniach ekologicznych.

Porównajmy jeszcze pozycję kilku krajów według wartości różnych wskaźników rozwoju. Będą to USA z najwyższym PKB na mieszkańca oraz Szwecja, Finlandia, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania, Kanada i Polska. Pozostałe wskaźniki to: indeks jakości życia według The Economist (QoLI E, 2005), IHDI i GII za HDR 2010, wskaźnik subiektywnego powodzenia w życiu według badań Gallupa (GWB), indeks jakości życia International Living (QoLI IL, 2010) oraz wskaźnik dziedziczenia nierówności na podstawie badań PISA 2009 (na ile wyniki uczniów w testach wiedzy i umiejętności zależą od statusu społeczno-ekonomicznego ich rodziców). W tabeli zobaczymy tylko rankingi wyznaczone przez poszczególne wskaźniki.

	PKB	QoLI E	IHDI	GWB	GI	QoLI IL	PISA
USA	1	5	6	5	10	2	9
Holandia	2	7	2	3	1	3	4
Szwecja	3	1	1	2	2	7	5
Kanada	4	6	4	4	7	3	2
Finlandia	5	4	5	1	4	5	1
Wielka Brytania	6	9	8	6	9	6	7

Niemcy	7	8	3	7	3	1	10
Włochy	8	2	9	8	5	3	3
Hiszpania	9	3	7	9	6	4	6
Polska	10	10	10	10	8	7	8

Tabela 4 Rankingi wybranych krajów według wskaźników rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PKB – dane OECD; IHDI oraz GII dane UNDP; GWB - Gallup® Global Wellbeing: The Behavioral Economics of GDP Growth; QoLI E - The Economist Intelligence Unit's quality-of-life index; QoLI IL - 2010 Quality of Life Index International Living, PISA - PISA 2009 Results: Overcoming Social Background, OECD.

USA, które w rankingu pod względem poziomu PKB na mieszkańca są na pierwszym miejscu, tylko pod względem jeszcze jednego wskaźnika znalazły się w pierwszej trójce. Szwecja była raz na 3 miejscu, dwa razy na pierwszym i dwa razy na drugim. W pierwszej trójce znalazła się więc pięć razy. Podobnie Holandia, pierwsze miejsce zajęła raz, drugie – dwa razy i trzecie także dwa razy. Bycie najbogatszym krajem nie gwarantuje więc wygranej, gdy weźmiemy pod uwagę wielowymiarową jakość życia oraz wielowymiarowe i wielopokoleniowe nierówności.

Ostatnie wydarzenia w Tunezji i w Egipcie również dowiodły, że obserwowanie tylko zmian PKB może być bardzo mylące. W obu krajach ten wskaźnik w ostatnich latach wzrastał, a odsetek zadowolonych z życia (liczony według metody Gallupa) spadał, co zakończyło się protestami i zamieszkami<sup>25</sup>.

### Rozwój społeczny Polski – obraz spoza PKB

Do zobrazowania obecnego stanu rozwoju społecznego naszego kraju w wybranych wymiarach wykorzystane zostaną wskaźniki, które zalecał w tym względzie przytoczony na początku Dudley Seers. Dodatkowo kilka prawdziwych historii ubogich Polaków w ramkach.

W 2009 r. ponad 6 milionów 400 tys., mieszkańców Polski było ubogich relatywnie. Granicą ubóstwa jest w tym przypadku 60% mediany dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych w danym kraju. Stąd też granice ubóstwa w różnych krajach są różne, np. w 2009 r. we Francji – 11 856 euro, w Norwegii – 20 332, w Rumunii – 1297, w Bułgarii – 1697, w Polsce 3058 euro. Im zamożniejszy kraj tym wyższa będzie granica ubóstwa. Ponad 5 milionów 600 tys. osób doświadczało głębokiej deprivacji materialnej (nie stać ich było na zaspokojenie czterech lub więcej z dziewięciu podstawowych potrzeb). Ubogich i podlegających deprivacji kobiet i dzieci było więcej niż mężczyzn i seniorów. Sytuacja rodzin wielodzietnych jest o wiele gorsza w porównaniu z innymi typami rodzin. Trend spadkowy od 2005 r. odwrócił - stopa ubóstwa relatywnego wzrosła z 16,9% w 2008 r. do 17,2% w 2009 r.

Wskaźnik \ Kategoria	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	Dzieci <16	Starsi >65	GD bez dzieci	GD z dziećmi ogółem	GD z dziećmi 3+
Stopa ubóstwa	17,1	17,4	16,9	22,7	14,4	13,3	19,9	37,8
Stopa głębokiej deprivacji	15,0	15,3	14,6	15,1	17,3	16,7	13,6	21,2
Liczba ubogich relatywnie	6435	3377	3058	1423	733	-	-	-
Liczba podlegających głębokiej deprivacji	5625	2983	2642	570*	272**	-	-	-

<sup>25</sup> J. Clifton, L. Morales, *Egyptians', Tunisians' Wellbeing Plummet Despite GDP Gains*, Gallup.com, 2 luty 2011, <<http://www.gallup.com/poll/145883/Egyptians-Tunisians-Wellbeing-Plummet-Despite-GDP-Gains.aspx>>.

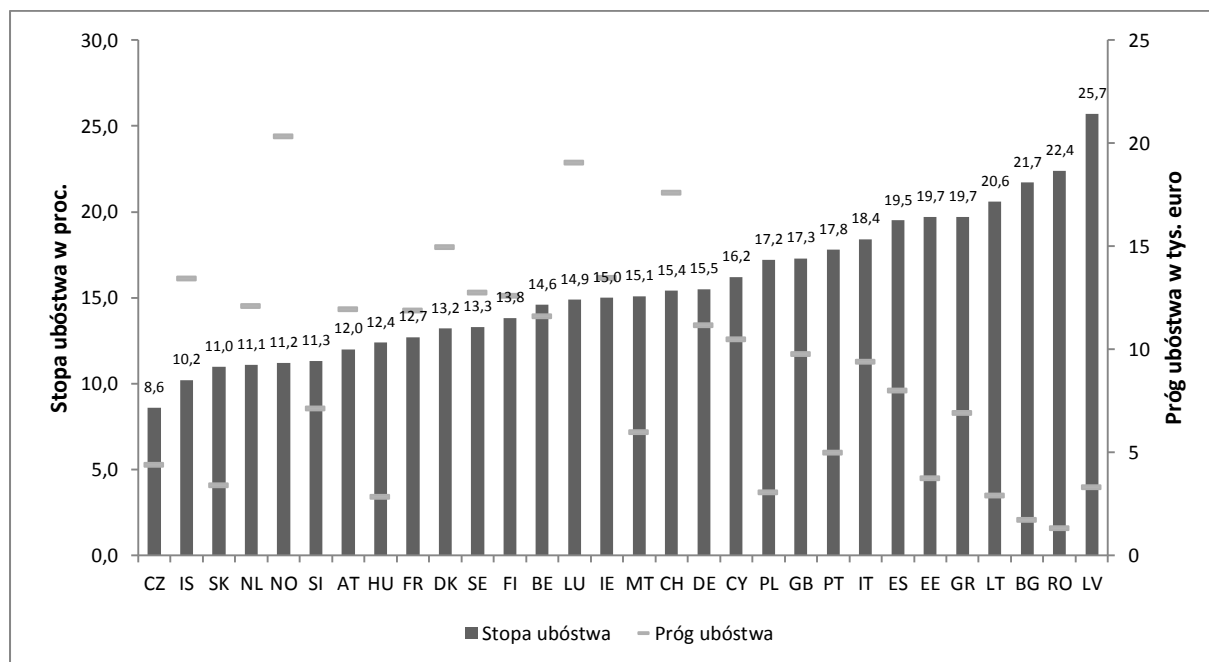


Tabela 5 Stopa ubóstwa relatywnego po transferach socjalnych i stopa głębokiej deprivacji materialnej ogółem i dla różnych kategorii, stopa w proc., liczba w tys., 2009

Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

\*<18, \*\*65 i >65

W ujęciu porównawczym granica ubóstwa w Polsce należy do tych niższych w Europie, a poziom ubóstwa relatywnego jest nieco wyższy niż średnia w UE27 (16,3 proc.).



Wykres 4 Stopa ubóstwa po transferach socjalnych i progi ubóstwa relatywnego w wymiarze dochodów, progi przeliczone według parytetu siły nabywczej, 2009

Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

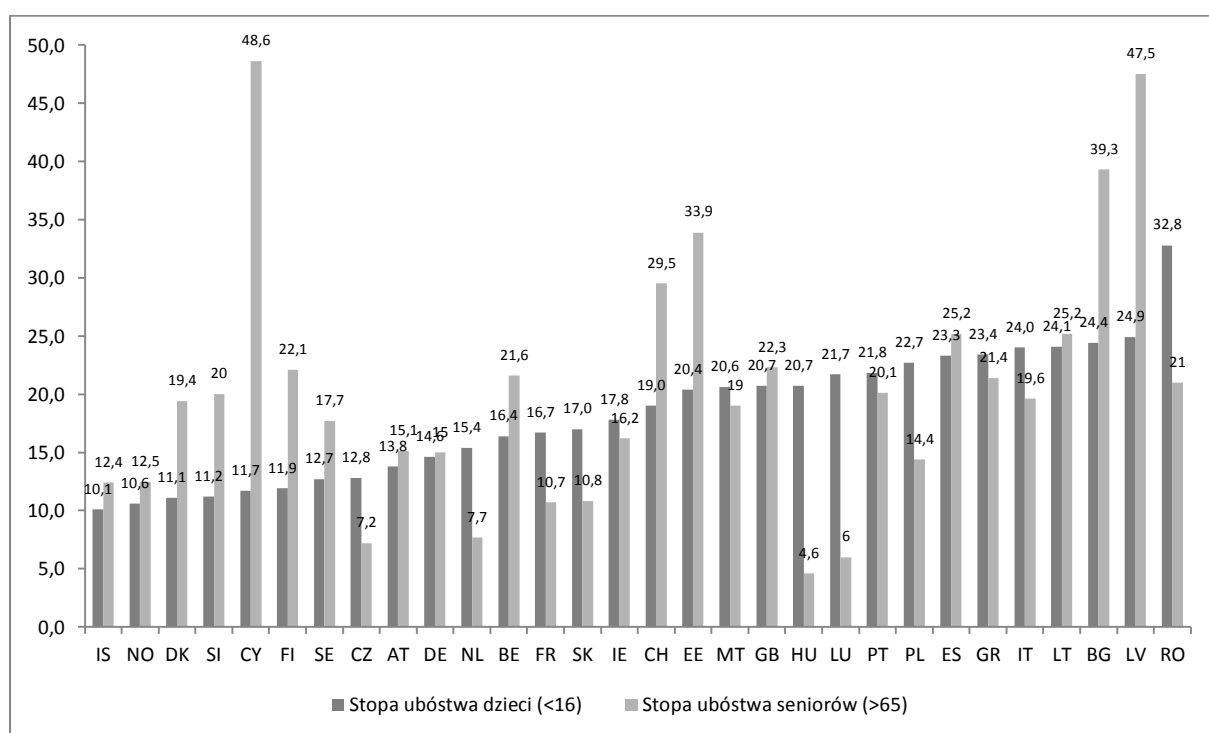
### Wpadanie w ubóstwo

Gabrysia przez 27 lat pracowała w piekarniach, najpierw państwowych, potem prywatnych. Niedawno ciężko zachorowała – ma zakażenie bakteryjne w nodze i nie jest w stanie chodzić. Od roku otrzymuje zasiłek rehabilitacyjny. W przyszłym roku komisja lekarska ma zdecydować o przyznaniu jej renty. Ma ogromne wydatki na leczenie, zwłaszcza że od pewnego czasu chodzi do prywatnego lekarza, gdyż leczenie w publicznej służbie zdrowia nie przynosiło żadnych skutków (*Chodziłam tutaj do przychodni naszej, do specjalistów, chirurgów, ale to nie dawało żadnych efektów, bo przepisywali same płyny. Co drugi dzień jeździłam, a one płynami okładają. Jeżeli miałam bakterię, to nie wygonią płynami. Tak, że zrezygnowałam z tego, bo coś się trzymać jak nie pomaga nic*). Po wydaniu kilkuset złotych miesięcznie na wizyty lekarskie i leki pozostaje jej niewiele pieniędzy. Brakuje środków przeważnie na życie. *Bo na leki muszę mieć. Na jedzenie najczęściej [brakuje]. Bo leki, opłaty trzeba zrobić* - mówiła. Choroba uruchomiła cały łańcuch niekorzystnych zmian, prowadzących do znacznego pogorszenia się jej sytuacji. Zawsze uprawiała warzywa, dzięki czemu miała własną żywność. Teraz jej stan fizyczny nie pozwala jej na to, a pozostali członkowie rodziny z różnych względów nie mogą jej zastąpić. Młodsze dzieci chodzą do szkoły, starsza córka pracuje i nie ma możliwości zajmowania się polem. Gabrysia nie wspomina o mężu, ale później okazuje się, że jest on alkoholikiem nie zajmującym się rodziną. Ze względu na bardzo duże wydatki na leczenie nie mogła pozwolić sobie na zakup kurcząt, nie będzie więc miała jajek i drobiu. Nie może liczyć na

pomoc rodziny – jej mama żyje z renty w wysokości 600 złotych, z rodzeństwem nie utrzymuje bliższych kontaktów.

[Ta i pozostałe wypowiedzi w ramach pochodzą z Polskiego Raportu Social Watch 2010. Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa 2011]

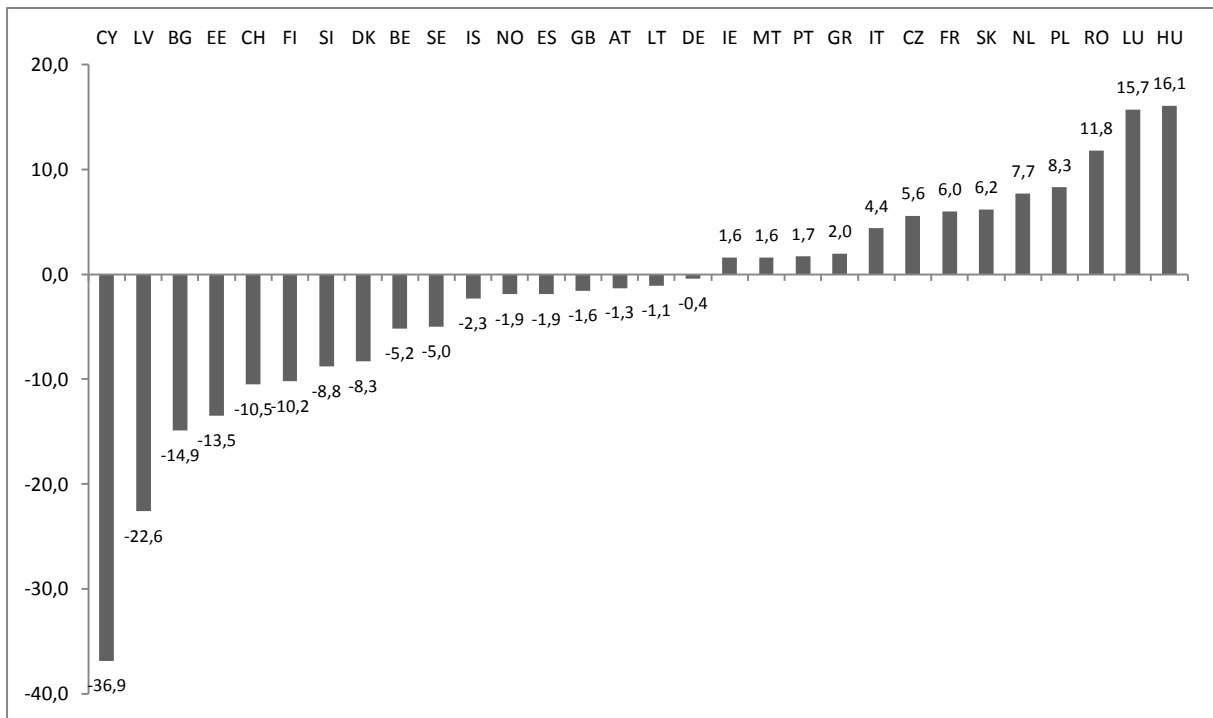
Poziom ubóstwa może być zróżnicowany w zależności od tego z jaką grupą mamy do czynienia. Ubóstwo dzieci, czy osób starszych może wydawać się groźniejsze w porównaniu z ubóstwem osób dorosłych. Dzieci powinny mieć zapewnione odpowiednie warunki do rozwoju, a seniorzy z różnych względów nie mogą już zapewnić sobie takiego poziomu życia, jakby chcieli. Jeżeli poziom ubóstwa jest większy wśród kobiet niż wśród mężczyzn, to również powinno być powodem do niepokoju. W porównaniu do innych krajów poziom ubóstwa relatywnego dzieci jest w Polsce wysoki, a poziom ubóstwa seniorów niski.



Wykres 5 Stopa ubóstwa dzieci i seniorów, po transferach socjalnych, 2009

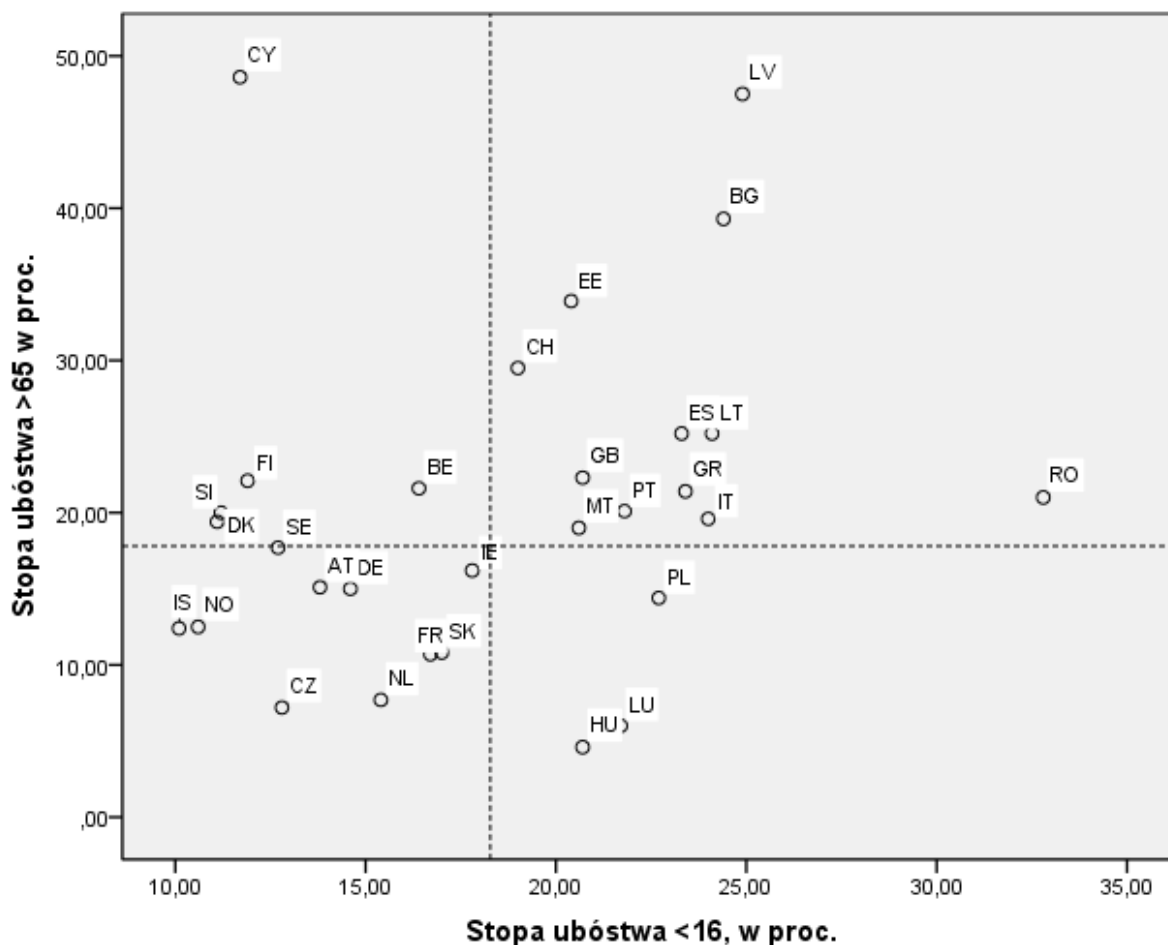
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

W przypadku poziomu ubóstwa pod względem wieku kraje Europy można podzielić na dwie grupy. W pierwszej poziom ubóstwa dzieci jest niższy niż poziom ubóstwa osób starszych, w drugiej jest odwrotnie. Polska należy do drugiej grupy, dzieci są uboższe niż osoby starsze, największą różnicę na plus pod tym względem mają Węgry. Ubóstwo osób starszych jest wielokrotnie wyższe niż ubóstwo dzieci na Cyprze i Łotwie.



**Wykres 6** Stopa ubóstwa dzieci (<16) odjąć stopa ubóstwa osób starszych (>65), w punktach proc., 2009  
**Źródło:** opracowanie własne, dane Eurostat

Zestawiając dane dotyczące ubóstwa pod względem wieku możemy wyróżnić również kraje o sytuacji lepszej i gorszej. Polska należy do społeczeństw o wyższym niż średnie ubóstwo dzieci i niższym niż średnie ubóstwie seniorów. Sytuacja w Czechach jest najlepsza - bardzo niski poziom ubóstwa w obu grupach wiekowych.



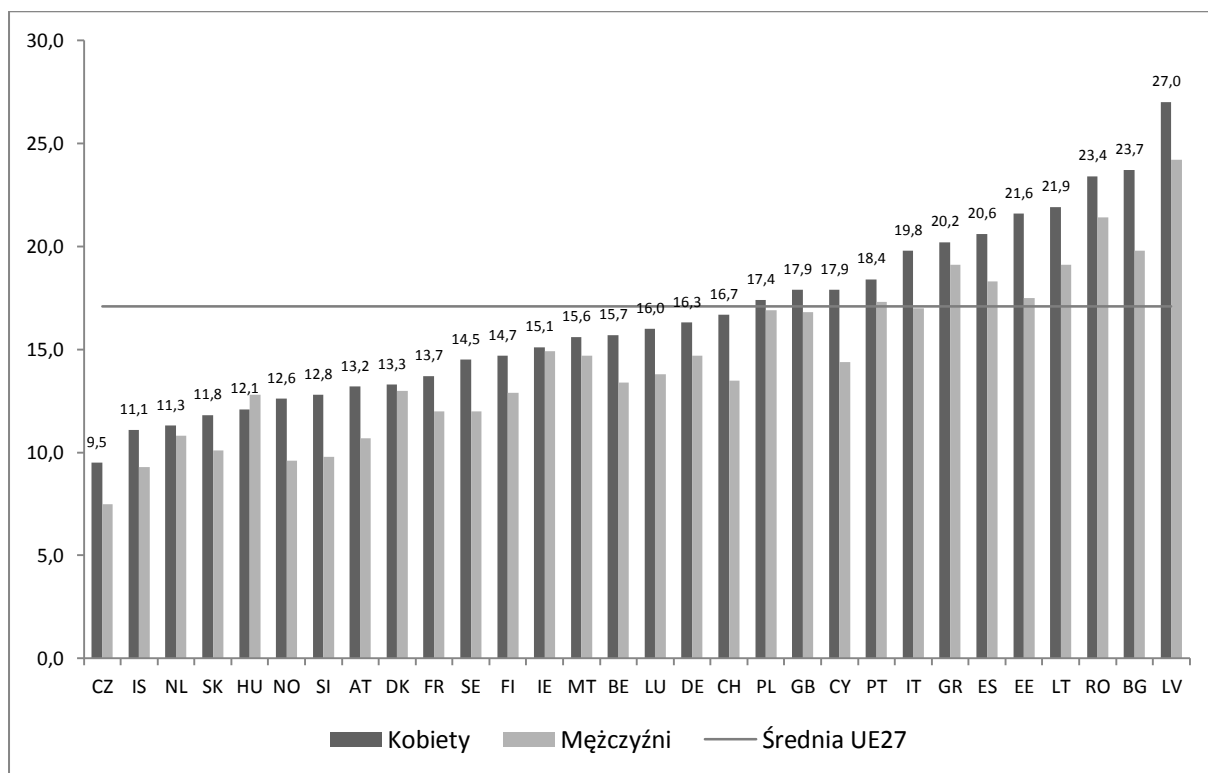
Wykres 7 Stopa ubóstwa relatywnego dzieci i seniorów po transferach socjalnych, w proc. 2009  
 Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

### Radzenie sobie z ubóstwem

Gospodarstwo domowe Agnieszki, składające się z dwojga dorosłych i trojga dzieci, utrzymuje jej mąż, zarabiający około 1200 złotych miesięcznie. Trudności ze znalezieniem pracy w Świętokrzyskiem zmusiły go do wyjazdu. Obecnie pracuje pod Warszawą i przyjeżdża do domu tylko na weekendy. Agnieszka jest sama przez większość czasu i to na nią spada odpowiedzialność za zajmowanie się dziećmi, domem, polem, zwierzętami. Mówi, że źle jej z tym, ale pracując w Starachowicach czy okolicy mąż mógłby zarobić tylko około 800 złotych. Wcześniej pracował przez półtora roku we Francji, a do domu przyjeżdżał dwa razy do roku. Agnieszka zauważyła: *To są zawsze lepsze pieniądze, ale dużo się traci*. Słabną więzi rodzinne, doskwiera samotność. Mimo lepszych zarobków zdecydowali więc, że mąż wróci do kraju. Niemniej jednak ciągła rozłąka i przebywanie z mężem tylko przez dwa dni w tygodniu to dla Agnieszki wciąż duże obciążenie, co pokazuje, z jak wysokimi emocjonalnymi kosztami muszą liczyć się kobiety żyjące w rodzinach decydujących się na takie sposoby radzenia sobie z ubóstwem, jak wyjazd bliskiej osoby za pracą.

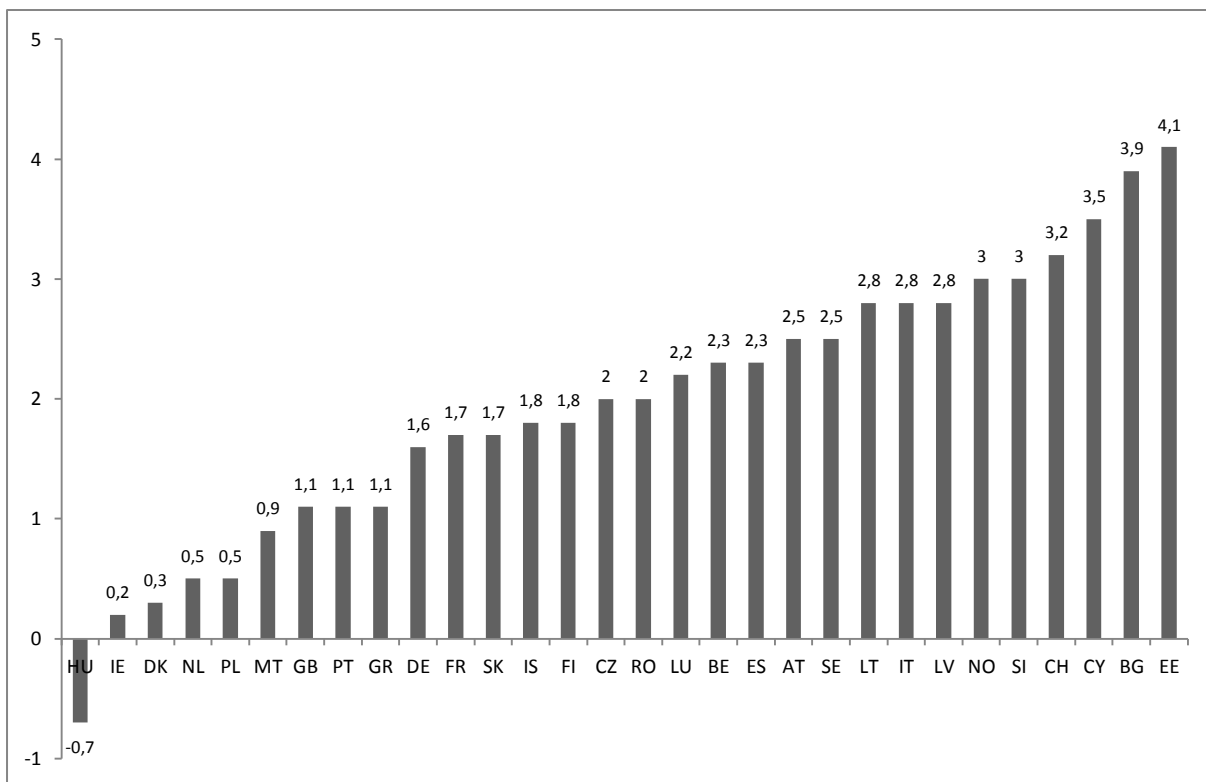
Prawie we wszystkich krajach UE poziom ubóstwa kobiet jest większy niż poziom ubóstwa mężczyzn. Jedyne sytuacja Węgry jest odmienna. Najwyższy poziom ubóstwa kobiet jest na Łotwie, w

Bułgarii i Rumunii, a najniższy w Czechach, Islandii i Holandii. W Polsce stopa ubóstwa relatywnego kobiet jest tylko nieco wyższa niż średnia unijna.



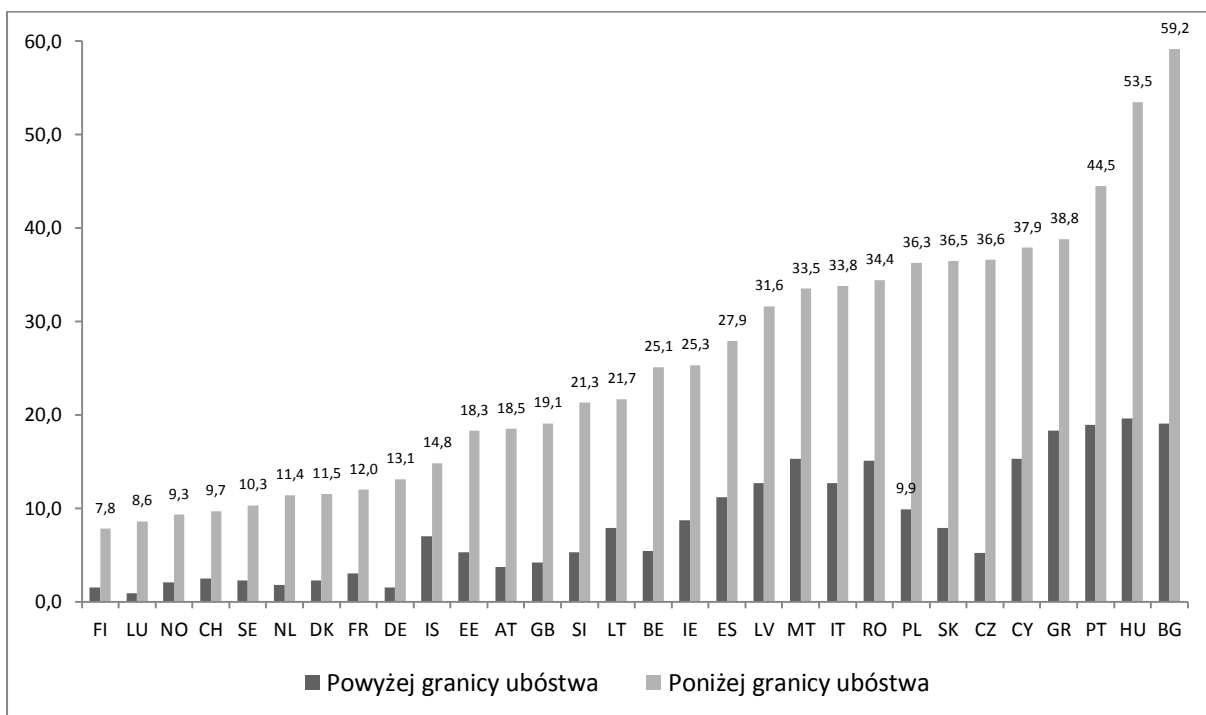
Wykres 8 Stopa ubóstwa kobiet i mężczyzn, w proc., 2009  
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Różnica między poziomem ubóstwa kobiet i mężczyzn najwyższa jest w Bułgarii i Estonii. Węgry to jedyny kraj, gdzie poziom ubóstwa kobiet jest niższy niż w przypadku mężczyzn, różnica ta nie jest jednak zbyt duża. W Polsce ubóstwo kobiet jest tylko nieco wyższe niż mężczyzn.



**Wykres 9** Stopa ubóstwa kobiet odjąć stopa ubóstwa mężczyzn, w punktach proc., 2009  
**Źródło:** opracowanie własne, dane Eurostat

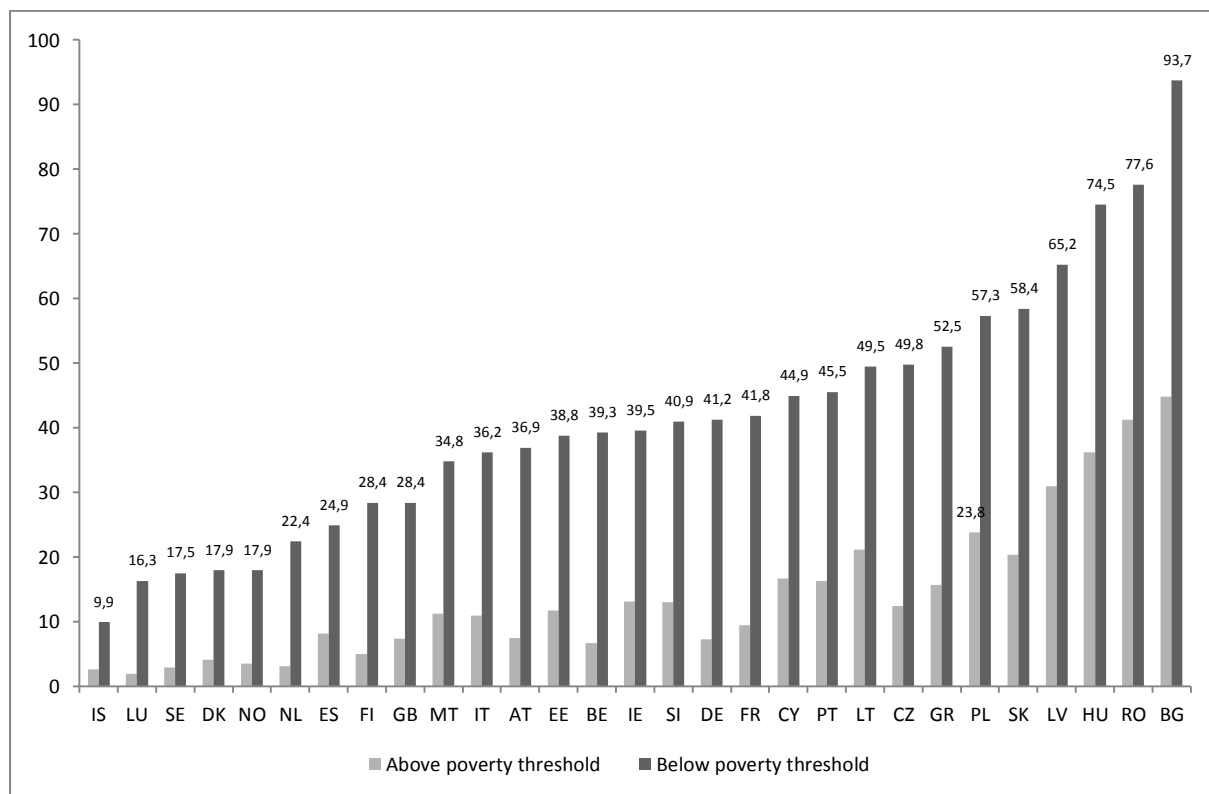
Ubóstwo pod względem dochodu szczególnie w zestawieniu z relatywną granicą ubóstwa niekoniecznie musi oznaczać deprivację potrzeb czy niemożność wiązania końca z końcem. Osoby, które deklarują, że z wielką trudnością wiążą koniec z końcem dużo częściej mają dochody poniżej granicy ubóstwa relatywnego niż osoby z wyższymi od niej dochodami. W Polsce tych pierwszych jest prawie trzy razy więcej niż drugich.



**Wykres 10** Odsetek deklarujących, że wiązą koniec z końcem z wielką trudnością i mających dochody poniżej lub powyżej granicy ubóstwa relatywnego, w proc., 2009

Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Podobna sytuacja ma miejsce, kiedy porównamy deprivację materialną z poziomem dochodów poniżej i powyżej granicy ubóstwa relatywnego. Tym razem w Polsce jest więcej przypadków jednoczesnego ubóstwa relatywnego i deprivacji materialnej, większa jest też rozbieżność pomiędzy brakiem ubóstwa relatywnego i deprivacją materialną (tzn. więcej nieubogich relatywnie podlega deprivacji materialnej niż nieubogich relatywnie twierdzi, że z wielką trudnością wiąże koniec z końcem).



**Wykres 11** Odsetek podlegających deprivacji materialnej i mających dochody poniżej lub powyżej granicy ubóstwa relatywnego, w proc., 2009 (dane dla Wielkiej Brytanii z 2008 r.)

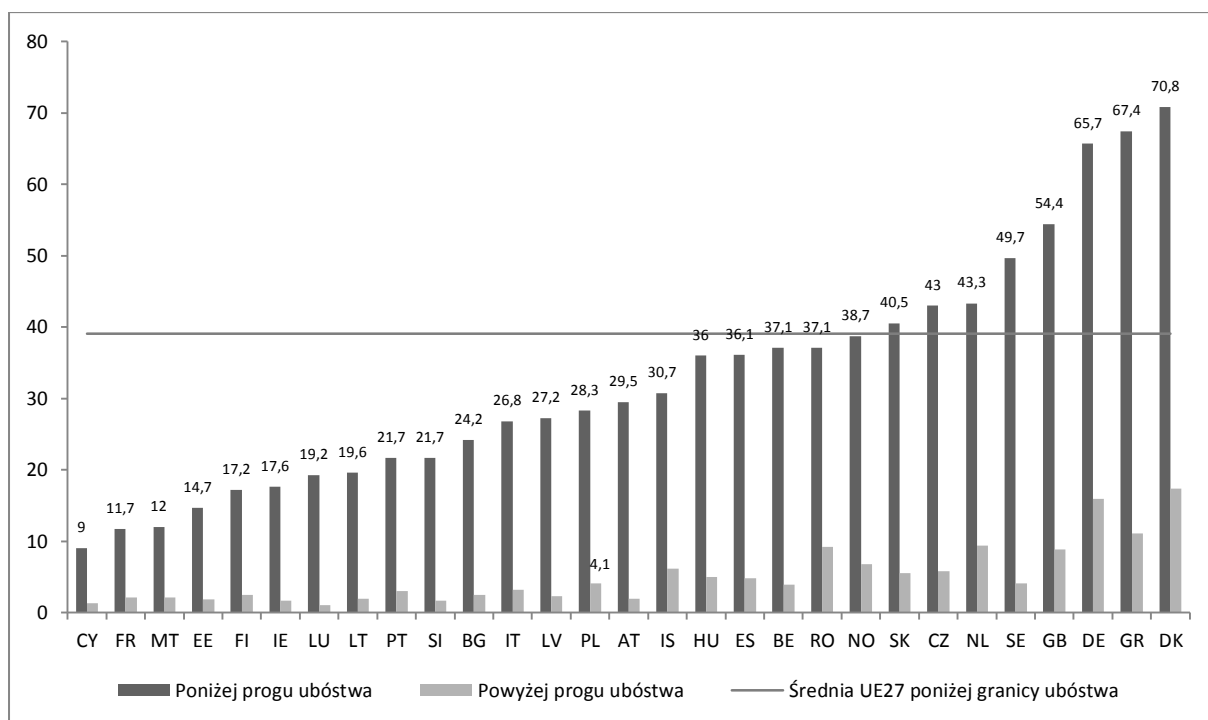
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

### Samotne rodzicielstwo i niepełnosprawne dziecko

Samotna matka, wychowująca 15-letniego syna z zespołem Downa i wrodzoną chorobą jelita grubego tzw. choroba Hirschsprunga: *Ze względu na częste pobyty dziecka w szpitalach, musiałam zrezygnować z pracy zawodowej. Częste przebywanie na zwolnieniach lekarskich uniemożliwiło powrót do pracy. Od września znajduję się na świadczeniu pielęgnacyjnym. Świadczenie pielęgnacyjne wynosi 420 zł., zasiłek pielęgnacyjny 153 zł., zasiłek rodzinny 64 zł., dodatek rehabilitacyjny 80 zł. Otrzymywane alimenty w wysokości 250 zł. Łączna suma to 967 zł. Nie pozwala to na przeżycie z dzieckiem a co mówić o rehabilitacji. Żeby nie organizacja pozarządowa, w której działam nie mogłabym sobie pozwolić na turnusy rehabilitacyjne czy wyjazdy edukacyjne dziecka. A za co kupić potrzebną po szpitalu maść czy inne leki i opatrunki? Mieszkam razem z synem i mamą w mieszkaniu spółdzielczym. Oplata za czynsz wynosi 310 zł, za energię miesięcznie*

*ok.150 zł., za wodę na osobę około 40 zł. Wszystko płaci mama ze swojej emerytury. Bez mamy nie mogłabym żyć z dzieckiem. Ze względu na wysokie koszty utrzymania, głodowe świadczenia dla osób niepełnosprawnych moja sytuacja życiowa i materialna uniemożliwia usamodzielnienie się mieszkaniowe.*

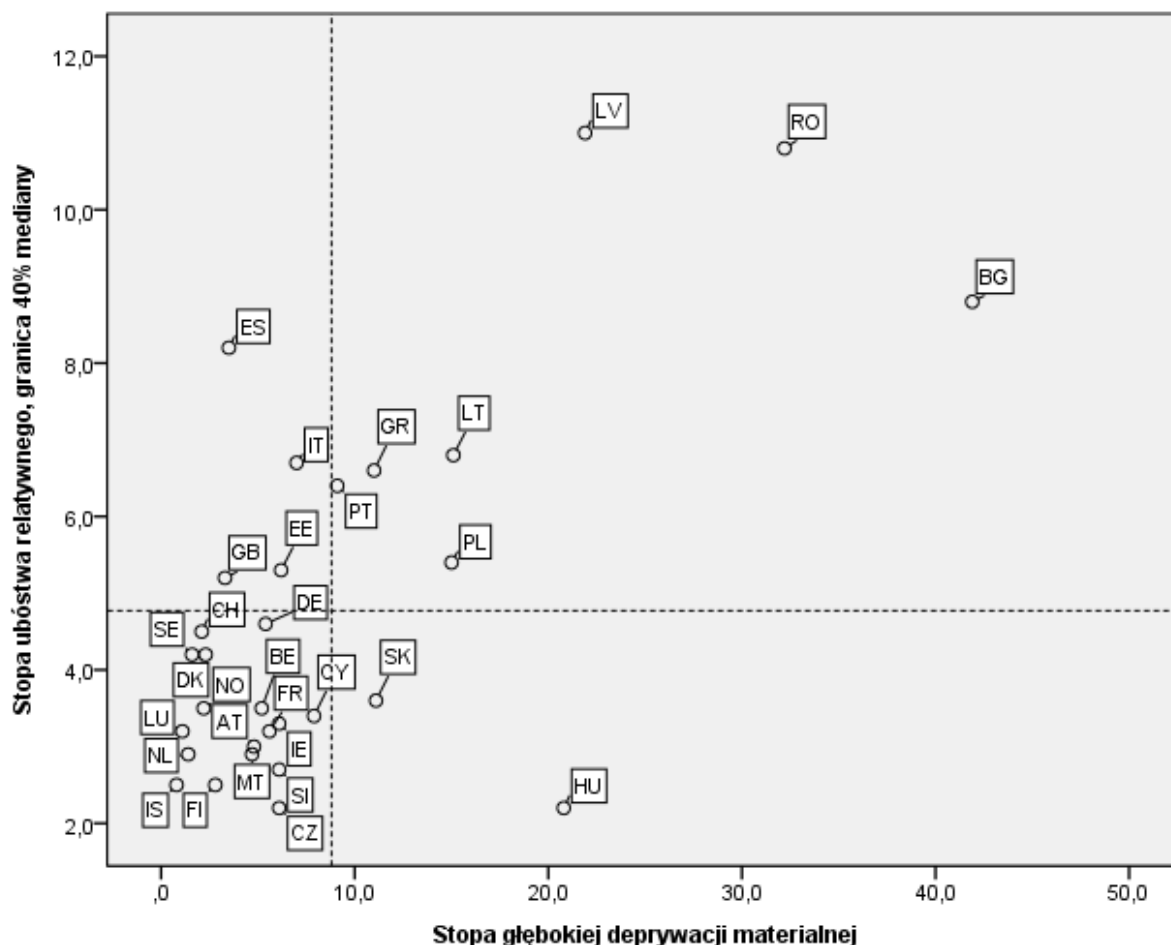
Koszty utrzymania mieszkania dla ubogich gospodarstw domowych stanowią poważne obciążenie i jeżeli przekraczają 40% dochodu do dyspozycji można uznać, że mamy do czynienia z przeciążeniem pod tym względem. W Polsce w takiej sytuacji jest 28,3% ludności. Przeciążenie kosztami mieszkaniowymi gospodarstw domowych mających dochody powyżej granicy ubóstwa relatywnego ma już o wiele mniejszą skalę.



**Wykres 12** Odsetek ludności przeciążonej kosztami mieszkaniowymi poniżej i powyżej granicy ubóstwa relatywnego, w proc., 2009  
 Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Jeżeli spojrzymy jednocześnie na głębokie ubóstwo relatywne (granica ubóstwa nie 60% mediany jak wyżej, ale 40%) i głęboką deprivację potrzeb materialnych Polska sytuuje się w grupie krajów o wartościach obu tych wskaźników powyżej średniej unijnej. Poza nami w tej grupie są kraje z dużo wyższym poziomem poważnego ubóstwa i deprivacji - Litwa, Rumunia i Bułgaria, a także kraje o podobnej sytuacji – Grecja, Łotwa, Portugalia. Polska w tej grupie krajów ma najmniejszy poziom głębokiego ubóstwa i nieco wyższy poziom głębokiej deprivacji materialnej od Portugalii i Grecji.





Wykres 13 Stopa głębokiego ubóstwa relatywnego i stopa głębokiej deprivacji materialnej, w proc., 2009  
 Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

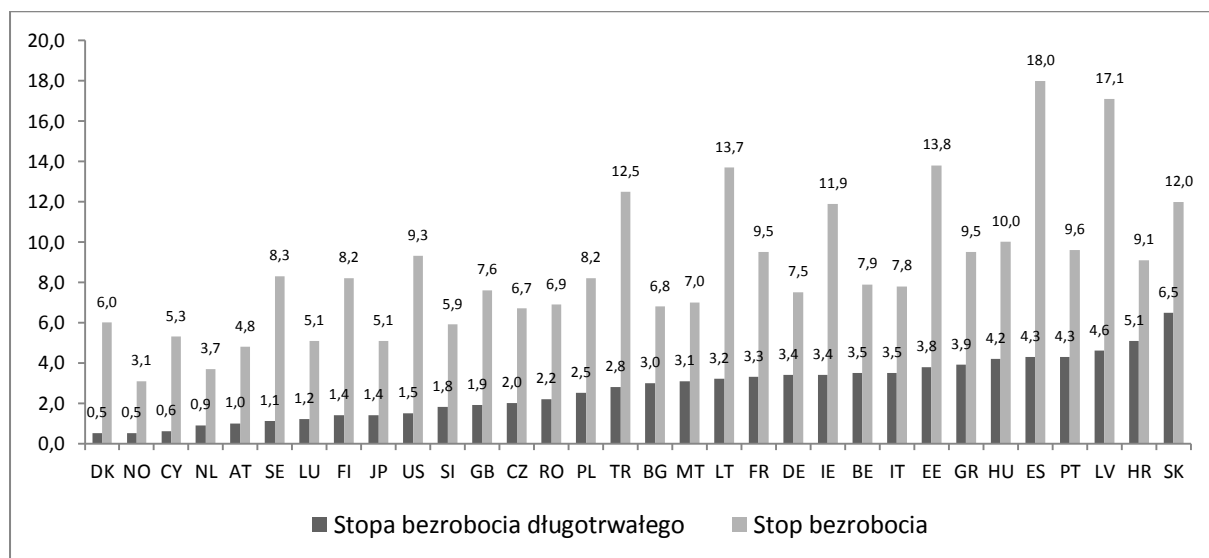
Poziomą głęboką deprivację materialną mierzoną odsetkiem ludności zmniejsza się w Polsce systematycznie od 2005 r. (33,8%) i osiągnął w 2009 r. 15,0%. Jest to oczywiście pozytywny trend, ale należy pamiętać, że w wielu innych krajach Europy w szczególności skandynawskich ten odsetek nie przekracza 5%.

Przestrzenne zróżnicowanie ubóstwa w Polsce można przedstawić przy pomocy odsetka korzystających z pomocy społecznej. Wśród gmin z tym wskaźnikiem powyżej 20% w 2009 r. (34) najczęściej (10) było w województwie warmińsko-mazurskim (północno-wschodnia Polska). Tam też były dwie gminy, w których odsetek klientów pomocy społecznej wynosił ponad 30% - Górowo Iławieckie (47,0%), Barciany (31,8%)<sup>26</sup>.

Praca uznawana jest za najlepszą ochronę przed ubóstwem. Jest ona też podstawą zdobywania uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego (składki naliczane w stosunku do płacy i staż pracy). Żeby praca spełniała te funkcje powinna być legalna i dobrze wynagradzana. Mamy też prawo, aby nie było to zajęcie pozbawiające zdrowia i życia (odpowiedni poziom i zarządzanie BHP), a także uprzedmiotawiające, czyli związane z traktowaniem ludzi jedynie jako wykonawców poleceń, którzy nie mają prawa do krytykowania i dyskusowania o polityce firmy. Poza tym, że pracę w ogóle trzeba mieć, to nie zawsze spełnia one te minimalne standardy.

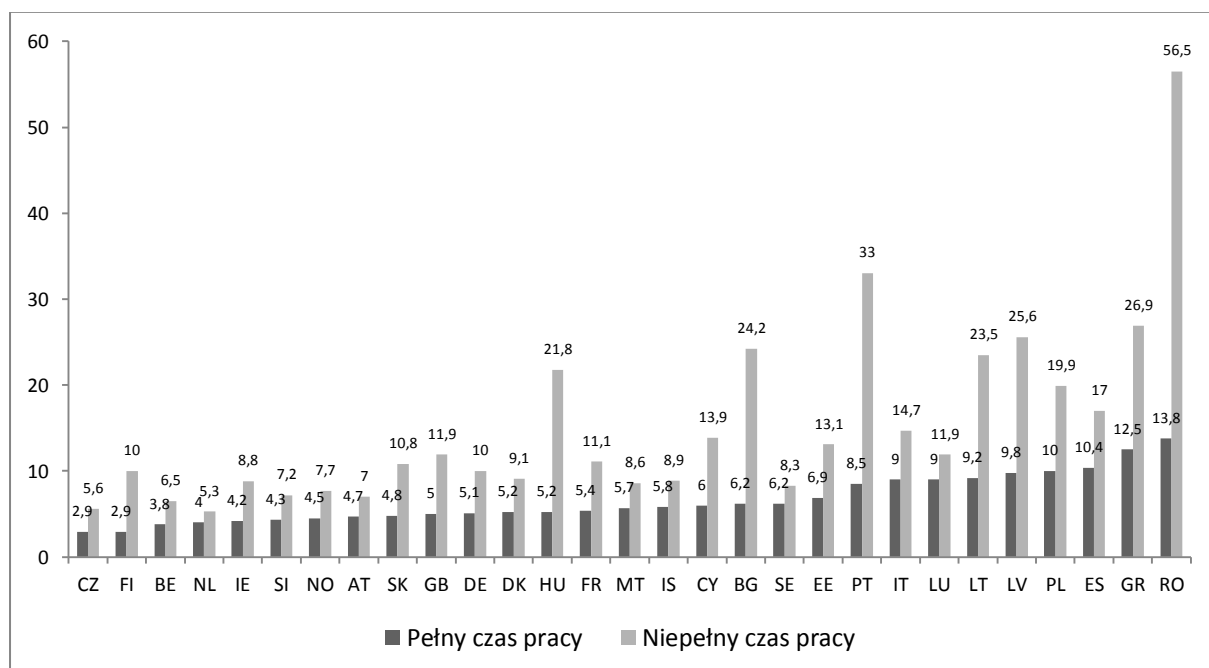
<sup>26</sup> Obliczenia własne na podstawie danych POMOST (2009) i GUS (liczba ludności gmin - szacunki na czerwiec 2010).

W 2009 r. Polska należała do krajów o stopie bezrobocia bliskiej średniej unijnej. Podobnie było w przypadku stopy bezrobocia długotrwałego, które może być groźniejsze w skutkach.



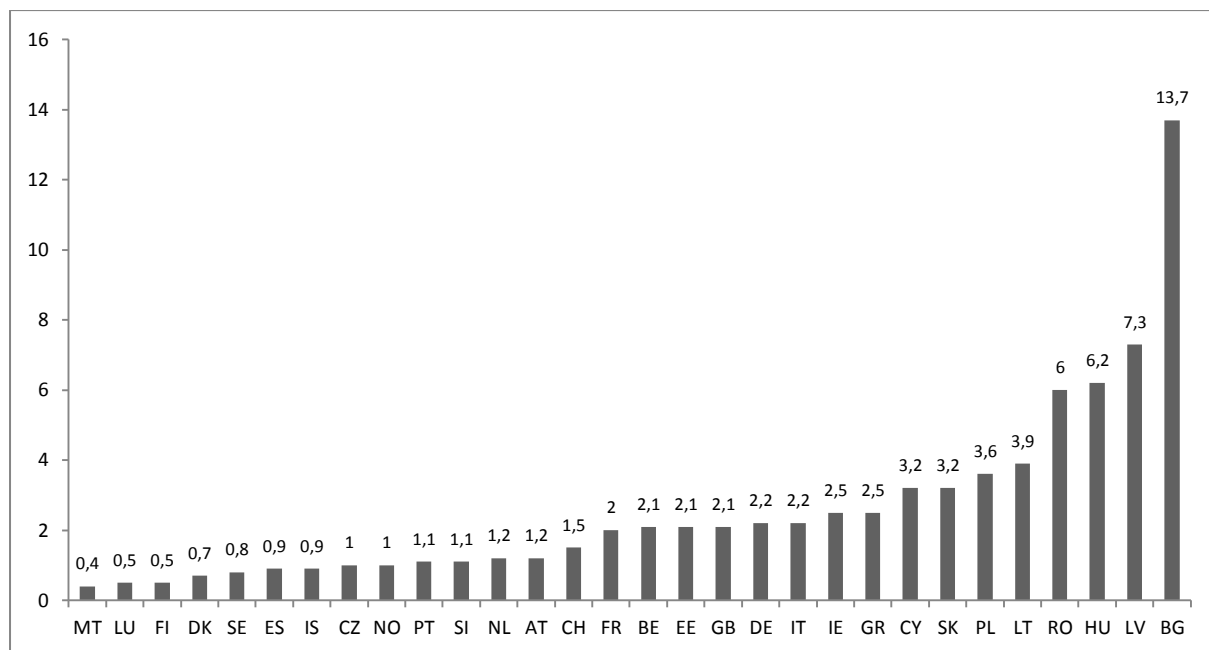
Wykres 14 Stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego (rok i dłużej, do liczby aktywnych zawodowo), w proc., 2009  
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Nawet praca w pełnym wymiarze czasu nie chroni przed ubóstwem relatywnym wszystkich pracowników. W Polsce ponad 10% pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy to osoby ubogie. Mamy pod tym względem sytuację gorszą niż wiele innych krajów w UE. Praca chroni przed ubóstwem, jeżeli realne wynagrodzenie wystarcza na zaspokojenie potrzeb wszystkich członków gospodarstwa domowego. Głównym problemem jest więc płaca zbyt niska w stosunku do tych potrzeb. A one same mogą być większe ze względu na liczbę osób (wielodzietność), choroby przewlekłe, niepełnosprawność.



Wykres 15 Uboży relatywnie, którzy pracują w pełnym lub niepełnym czasie pracy, w proc., 2009  
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Jeżeli osoby z wykształceniem wyższym cierpią na głęboką deprivację potrzeb materialnych, to oznacza, że wykształcenie nie uchroniło ich przed ubóstwem. Sytuacja w Polsce jest trzy razy gorsza pod tym względem niż w Czechach.



Wykres 16 Stopa głębokiej deprivacji materialnej, wiek 25-49 lat, wykształcenie wyższe, w proc., 2009  
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Pod względem typowego zestawu wskaźników dotyczących rynku pracy w porównaniu z danymi dla OECD sytuacja Polski w 2009 r. przedstawiała się gorzej między innymi w przypadku bezrobocia młodzieży i bezrobocia długotrwałego, zatrudnienia osób starszych i kobiet. Jeżeli chodzi o płace realne, mimo utrzymania wzrostu w 2009 r. wyraźnie zmniejszyła się ich dynamika: z 6% (2008 do 2007, wg GUS) do 2,1% (2009 do 2008).

Wskaźnik	Jednostka	1999	2008	2009	2009 OECD łącznie
Stopa bezrobocia	% siły roboczej	12,8	7,2	8,3	8,3
Stopa bezrobocia młodzieży	% młodej siły roboczej (15-24)	30,0	17,3	20,7	16,4
Odsetek bezrobotnych rok i dłużej	% całkowitego bezrobocia	34,8	29,0	25,2	23,6
Stopa zatrudnienia	% ludności w wieku produkcyjnym	57,5	59,2	59,3	64,8
Stopa zatrudnienia kobiet	% kobiet (15-64)	51,6	52,4	52,8	56,5
Stopa zatrudnienia starszych pracowników	% ludności w wieku 55- 64	32,5	31,6	32,3	54,5
Zatrudnienie tymczasowe	% zatrudnienia najemnego	bd	27,0	26,5	11,6
Zatrudnienie w niepełnym czasie pracy	% całkowitego zatrudnienia	14,0	9,3	8,7	16,2
Średni roczny czas pracy	Godziny na pracownika	bd	1 969	1 966	1 739
Średnia płaca roczna	2008 w dolarach według	15	17	17	bd

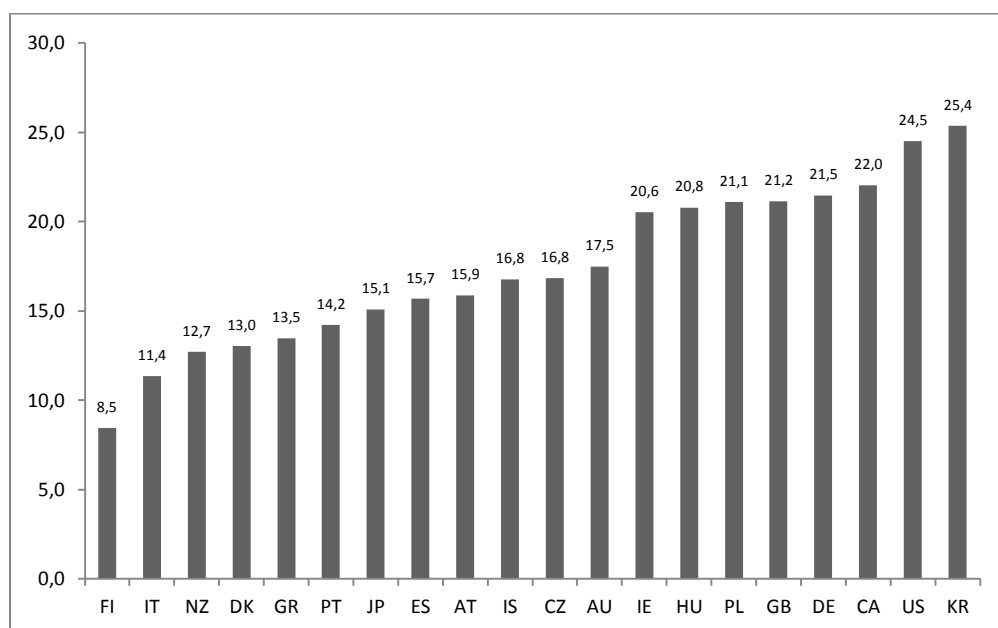
	parytetu siły nabywczej	878	485	812	
Realny wzrost PKB	% zmiana w stosunku do roku poprzedniego	4,5	5,0	1,8	-3,3
Wzrost zatrudnienia	% zmiana w stosunku do roku poprzedniego	-3,9	3,7	0,4	-1,8
Wzrost płac	% zmiana w stosunku do roku poprzedniego	6,1	4,3	2,1*	bd

Tabela 6 Sytuacja na rynku pracy w Polsce

Źródło: OECD

\*dane GUS dotyczące wzrostu płacy realnej, w 2008 wg GUS wskaźnik wynosił 6%

Dla poziomu życia rodzin istotne znaczenie ma wysokość płacy. W Polsce udział płac niskich (poniżej dwóch trzecich mediany) w porównaniu z innymi krajami jest stosunkowo wysoki. O kilka punktów procentowych wyższy niż w Czechach i ponad dwa razy wyższy niż w Finlandii.



Wykres 17 Udział płac niskich, w proc., 2008

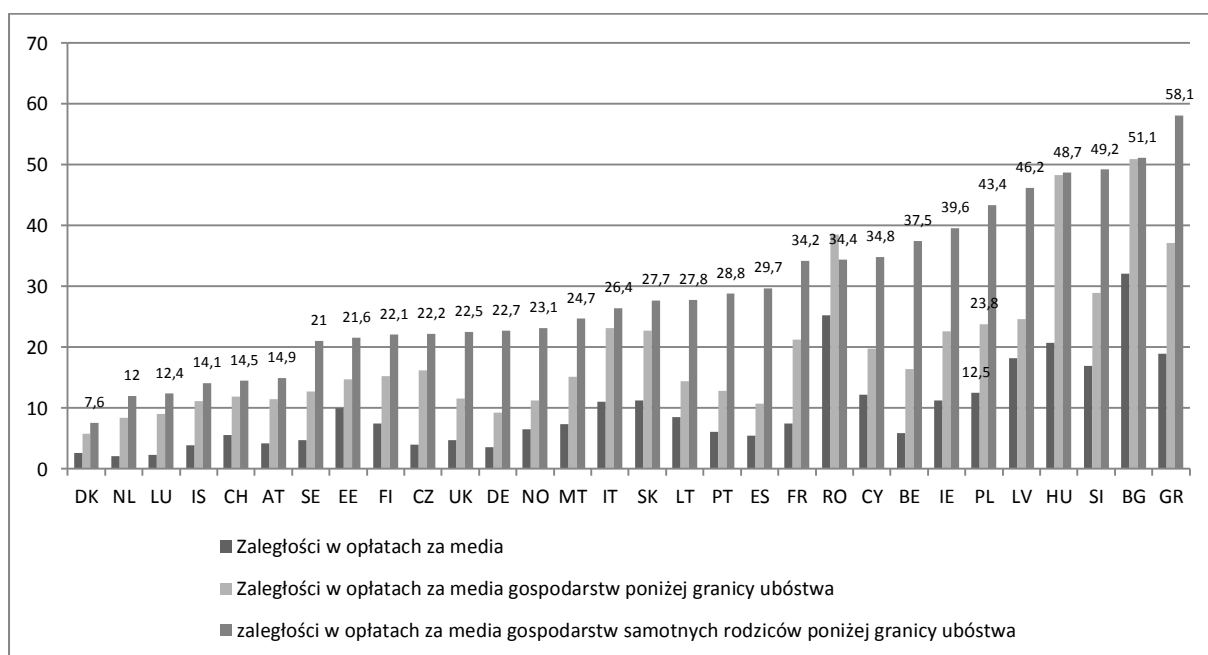
Źródło: opracowanie własne, dane OECD

### Warunki mieszkaniowe

*Mieszkaliśmy na Dąbrowskiego, to było ojca mieszkanie. Potem dostaliśmy mieszkanie socjalne na Bema – straszna wilgoć. Do tej pory wychodzi taki grzyb, że się w głowie nie mieści. Mamy to mieszkanie zadłużone, bo od początku prawie żeśmy nie płacili, bo żeby starczyło na życie to człowiekłożył na te dzieci a już nie było na to stać. I rozłożyli mi to na raty, ale one wynosiły prawie 500 zł. I nie stać mnie było na te raty. [...] Na Konradowie weszliśmy na dziko, pustostan, weszliśmy i mieszkaliśmy, bo wiedzieliśmy że w pewnym momencie pójdziemy tu na Dąbrowskiego. [...] Ale tam się nie dało mieszkać, jedno małe pomieszczenie, tam nie było gazu, kuchenka była, nie było łazienki, masakryczne były warunki. [...] nie ogrzewane to było, bo to był strych. Nie szło tam mieszkać, i nie staraliśmy się o to, bo podejrzewałam że się przeprowadzimy. [...] Potem się przeprowadziliśmy na mieszkanie taty. I urodziło się drugie dziecko i trzecie. Mieszkanie też*

było zadłużone, ale tato je spłacił, on był tam zameldowany. A moja mama dostała po swojej mamie mieszkanie, a tato mieszkał u mamy ale się tam nie meldował u mamy żeby ja mogła mieszkać na Dąbrowskiego. Bo ja też tu byłam zameldowana od urodzenia to tu mieszkaliśmy.

Niskie płace mogą być powodem kłopotów z bieżącymi opłatami za mieszkanie, za wodę, elektryczność i gaz, a także spłatami odsetek od zaciągniętych kredytów (w tym na regulowanie bieżących i zaległych należności). W konsekwencji narasta zadłużenie i wzrasta zagrożenie całkowitą niewypłacalnością, eksmisją i w skrajnych przypadkach bezdomnością. Sytuacja w Polsce pod względem zaległości w opłatach za podstawowe media jest w porównaniu z wieloma innymi krajami Europy gorsza w szczególności gdy porównamy sytuację ubogich rodzin niepełnych. Stopa zaległości w Polsce dla tej grupy gospodarstw domowych jest ponad cztery razy wyższa niż w Danii.



Wykres 18 Odsetek ludności z zaległościami w opłatach za media łącznie, poniżej linii ubóstwa relatywnego oraz ubogich gospodarstw samotnych rodziców  
Źródło: opracowanie własne, dane Eurostat

Dopiero zestawienie powyższych danych z informacjami o PKB i dynamice jego wzrostu daje pełny obraz osiągniętego przez Polskę rozwoju. Byliśmy zieloną wyspą wzrostu, ale jednocześnie na tej wyspie było ponad 2 miliony skrajnie ubogich i ponad 5,4 miliona podlegających wielowymiarowej deprivacji.

### Od filantropii do rozwoju społecznego

Szeroko i wąsko rozumianą politykę społeczną w kontekście rozwojowym umieścił James Midgley<sup>27</sup>. Uznał on, że dotychczas obowiązywały trzy *zinstytucjonalizowane podejścia do wspierania dobrobytu społecznego (social welfare)*: filantropia społeczna, praca socjalna i administracja społeczna (usługi społeczne, polityka społeczna).

<sup>27</sup> J. Midgley, *Social Development*, SAGE Publications, London, 1995 s. 15-25.

Filantropia społeczna polega na tym, że ludzie sami organizują się, aby pomóc tym, którzy są w potrzebie, co prowadzi do powstawania m.in. organizacji dobroczynnych. Działalność dobroczynna była i jest ważnym elementem organizacji i ruchów wyznaniowych, ale od XIX wieku pojawia się coraz więcej organizacji, które nie kierują się przesłankami religijnymi. Za pomocą regulacji i środków publicznych można zachęcać do działalności filantropijnej i ją wspierać. Od dobroczynności należy odróżnić samopomoc lub pomoc wzajemną, gdy sami ludzie w potrzebie organizują się, aby sobie pomóc, co uznaje się czasem za rozwiązanie pozbawione niektórych wad klasycznej dobroczynności czy profesjonalnej pracy socjalnej, np. paternalizmu.

Praca socjalna ma swoje korzenie w krytycznej refleksji nad filantropią społeczną i próbach jej zreformowania, skoordynowania oraz profesjonalizowania. Ludzie działający w organizacjach dobroczynnych są w pewnym sensie amatorami, jeżeli zastąpić ich specjalistami czy zawodowcami znającymi się na problemach i ich rozwiązywaniu, to można oczekiwać skuteczniejszego wspierania dobra społecznego. Tak powstała praca socjalna traktowana jako zawód, polegający na rozwiązywaniu problemów jednostek, rodzin i małych wspólnot. Jak każdy inny zawód wymaga on kształcenia, czyli edukatorów, podręczników, instytucji kształcących itd., w ten sposób na całym świecie powstawały szkoły pracy socjalnej. Idea pracy socjalnej oparta była na założeniu, że pomoc jednostkom lub rodzinom głównie w postaci poradnictwa, różnego rodzaju terapii indywidualnych i grupowych, usług rehabilitacyjnych rozwiąże problemy społeczne takie, jak bezdomność, bezrobocie, ubóstwo, pijaństwo, przemoc w rodzinie itp.

Ostatnie z podejść J. Midgley nazywa „administracją społeczną”, a za jej synonimy uznaje nazwy „usługi społeczne” i popularny u nas termin „polityka społeczna”. Opiera się ono na założeniu, że *rzędy są odpowiedzialne za dobrobyt swoich obywateli i to one powinny dostarczać usług, które wspierają dobrobyt społeczny* wszystkich w ramach „rządowych programów społecznych” i „rządowych interwencji społecznych”. Zakres administracji społecznej znacząco się rozszerzył od czasów, gdy jej głównym zadaniem była pomoc dla ubogich. Najpierw wprowadzano różne regulacje ograniczające swobodę działania jednostek (np. ustawy dotyczące ograniczenia czasu pracy, minimalnego wieku zatrudnienia), a potem powstał sektor publiczny, który miał spełniać funkcje usługowe nie tylko wobec ubogich (np. publiczne szkolnictwo, publiczna służba zdrowia). „Rządowe programy społeczne” coraz bardziej rozbudowywano, aż zaczęły obejmować ludzkie życie „od kołyski aż po grób”, co nazwano po II Wojnie Światowej w Wielkiej Brytanii *welfare state*.

Midgley uznał, że wszystkie te podejścia mają ograniczoną wartość z perspektywy wspierania dobrobytu społecznego i zaproponował nowe, któremu poświęcił swoją książkę, jego nazwa to właśnie „rozwój społeczny” (*social development*). Od filantropii społecznej i pracy socjalnej różni je to, że nie koncentruje się na jednostkach i małych grupach, ale na społeczeństwie, na szerszych procesach i strukturach społecznych. Ponadto podkreśla się w nim aspekt dynamiczny – nie chodzi już tylko o utrzymanie czy przywrócenie odpowiedniego poziomu dobrobytu społecznego, ale o proces rozwoju, o zmiany rozwojowe. Najbardziej charakterystyczną cechą tego podejścia jest próba zintegrowania dwóch punktów widzenia reprezentowanych przez politykę społeczną i politykę gospodarczą. Podejście administracji społecznej czy usług społecznych charakteryzuje to, że zawsze są one w sytuacji zależności (finansowej) od gospodarki i mają jedynie uzupełniający charakter w stosunku do niej w tym sensie, że koncentruje się na usługach dla osób starszych, niepełnosprawnych, bezrobotnych, chorych, które nie uczestniczą w produkcji.

W referowanej koncepcji Midgley krytykuje jednostronne koncentrowanie uwagi na wzroście gospodarczym, zamiast tego proponuje *harmonizację polityki gospodarczej i społecznej w taki sposób*,

*aby powiększać dobrobyt dla wszystkich.* Może być to osiągnięte na trzy sposoby<sup>28</sup>: 1) organizacyjne i instytucjonalne reformy sprzyjające lepszej integracji działalności agend państwa odpowiedzialnych za sprawy gospodarcze i społeczne; 2) zapewnienia, że wzrost gospodarczy będzie przynosił korzyści całej ludności, a nie tylko wybranym grupom, czemu służą najlepiej takie inwestycje, które kreują zatrudnienie i samozatrudnienie, przez które zwykli ludzie mogą uczestniczyć we wzroście gospodarczym, ponadto istotne w tym względzie są programy zwiększania wydajności pracy w rolnictwie oraz programy budowania zasobów, w tym reformy rolne; 3) projektowanie usług społecznych w taki sposób, aby przyczyniały się do wzrostu gospodarczego, głównie poprzez inwestycje w kapitał ludzki i jego formowanie się (usługi edukacyjne i zdrowotne dla rodzin z dziećmi), temu ma też służyć mobilizacja kapitału społecznego rozumianego jako działalność stowarzyszeniowa i programy aktywności lokalnej ułatwiające korzystanie z rozwoju.

W koncepcji Midgleya granice między tym co społeczne i tym co gospodarcze zacierają się. Współczesny nacisk na spółdzielczość socjalną i gospodarkę społeczną, a także społeczną odpowiedzialność biznesu mają podobne konsekwencje.

## **Wnioski**

Główne wnioski są dwa. Pierwszy dotyczy wyzwań rozwojowych stojących przed Polską, a drugi polityki społecznej rozumianej jako polityka rozwoju.

Polska w 2009 r. była jednym krajem w Europie z dodatnim wzrostem realnego produktu krajowego brutto (PKB). Ten pozytywny fakt był dyskutowany przez polityków z koalicji rządzącej, którzy z dumą mówili o tym, że to dzięki ostrożnym i przemyślanym działaniom rządu udało się to osiągnąć. Mimo tego doszło do zmniejszenia dynamiki wzrostu PKB, a co się z tym wiąże różnych problemów z dziedziny finansów publicznych. W związku z tym podjęto różne działania o charakterze oszczędnościowym, a największe kontrowersje wzbudziły propozycje zmian w II filarze nowego systemu emerytalnego (Otwarte Fundusze Emerytalne zarządzane przez prywatne firmy finansowe). Debata wokół OFE nie dotyczyła zasadniczej sprawy, a mianowicie, w jaki sposób rząd będzie przeciwdziałał ubóstwu emerytów, gdy reforma z 1999 za kilkadziesiąt lat przyniesie spadek udziału średniej emerytury w średniej płacy o 40%. Wykazywanie, że reforma proponowana przez rząd obecnie zmniejszy bądź zwiększy ten bardzo wysoki spadek o kilka punktów procentowych przysłania ten zasadniczy fakt.

Jeżeli przyszłe ubóstwo uznamy za mniej istotne niż ubóstwo obecne, to powyżej pokazałem, że 2 miliony Polaków jest skrajnie ubogich, a ponad 5 milionów doświadcza głębokiej i wielowymiarowej deprivacji materialnej. Działania rządu w tej dziedzinie polegają na oszczędzaniu na najbiedniejszych – niepodwyższanie progów dla świadczeń z pomocy społecznej sprawiło, że nawet skrajne ubóstwo nie gwarantuje dzisiaj pomocy ostatniej szansy, która zresztą nadal wynosi tylko 50% zasiłku okresowego. Obcięcie środków na aktywne programy rynku pracy sprawiło, że w 2011 będziemy aktywizować bezrobotnych za 130 zł miesięcznie. Tnie się więc zarówno świadczenia pieniężne, jak i usługi.

Zapewnienie dobrobytu dla wszystkich obywateli i jednocześnie ograniczenie skrajnego ubóstwa i głębokiej deprivacji materialnej to najważniejsze wyzwania rozwojowe Polski. Żeby tego dokonać nie wystarczą instrumenty zawężająco rozumianej polityki społecznej.

---

<sup>28</sup> J. Midgley, tamże s. 156-161.

Polityka, która miałaby przyjąć i realizować strategię rozwoju społecznego staje się polityką wielowymiarowego rozwoju społecznego, lub w skrócie polityką rozwoju. W taki oto sposób zbliżamy się do koncepcji polityki społecznej, której zwolennikami byli J. Danecki i J. Midgley. Tym samym po raz kolejny odchodzimy od wąskiego ujmowania polityki społecznej jako przede wszystkim polityki instytucji rynku pracy i/lub zabezpieczenia społecznego. Co nie znaczy oczywiście, że one są mniej ważne niż kiedyś.

Filozoficzną podstawą tak rozumianej polityki rozwoju powinny być niepodzielne, współzależne i integralnie pojmowane prawa człowieka, w tym także prawo do rozwoju rozumiane jako prawo do udziału w jego tworzeniu i w korzystaniu z jego owoców. Poszanowanie, ochrona i realizacja wszystkich tych praw wymaga odpowiednich środków, a te zależne są od decyzji politycznych i wzrostu gospodarczego. Drugim filarem jest przypisanie większej wagi w rozważaniach o kryteriach i pomiarze rozwoju do sytuacji tych, którzy są w gorszym niż inni położeniu. W związku z tym ważniejszymi wskaźnikami rozwoju są wskaźniki realizacji praw człowieka, wzrostu zaspokojenia podstawowych potrzeb oraz jakości życia ludzi ubogich i zdominowanych. Nie oznacza to, że w polityce rozwoju należy w ogóle pomijać inne grupy. Wolne, sprawiedliwe i solidarne społeczeństwo jest zadaniem rozwojowym dla wszystkich.



## Spis tabel i wykresów

Tabela 1 Trzy ujęcia rozwoju .....	6
Tabela 2 Poziomy i praktyka rozwoju społecznej.....	7
Tabela 3 Kopenhaski Program Działań na rzecz rozwoju społecznego .....	8
Tabela 4 Rankingi wybranych krajów według wskaźników rozwoju .....	16
Tabela 5 Stopa ubóstwa relatywnego po transferach socjalnych i stopa głębokiej deprivacji materialnej ogółem i dla różnych kategorii, stopa w proc., liczba w tys., 2009 .....	17
Tabela 6 Sytuacja na rynku pracy w Polsce .....	28
Wykres 1 Różnice w rankingach według HDI i IHDI.....	13
Wykres 2 Strata wartości HDI ze względu na nierówność (w proc.).....	14
Wykres 3 Odległość od najlepszego kraju pod względem GII .....	15
Wykres 4 Stopa ubóstwa po transferach socjalnych i progi ubóstwa relatywnego w wymiarze dochodów, progi przeliczone według parytetu siły nabywczej, 2009.....	17
Wykres 5 Stopa ubóstwa dzieci i seniorów, po transferach socjalnych, 2009 .....	18
Wykres 6 Stopa ubóstwa dzieci (<16) odjąć stopa ubóstwa osób starszych (>65), w punktach proc., 2009 .....	19
Wykres 7 Stopa ubóstwa relatywnego dzieci i seniorów po transferach socjalnych, w proc. 2009 .....	20
Wykres 8 Stopa ubóstwa kobiet i mężczyzn, w proc., 2009.....	21
Wykres 9 Stopa ubóstwa kobiet odjąć stopa ubóstwa mężczyzn, w punktach proc., 2009 .....	22
Wykres 10 Odsetek deklarujących, że wiążą koniec z końcem z wielką trudnością i mających dochody poniżej lub powyżej granicy ubóstwa relatywnego, w proc., 2009.....	23
Wykres 11 Odsetek podlegających deprivacji materialnej i mających dochody poniżej lub powyżej granicy ubóstwa relatywnego, w proc., 2009 (dane dla Wielkiej Brytanii z 2008 r.).....	23
Wykres 12 Odsetek ludności przeciążonej kosztami mieszkaniowymi poniżej i powyżej granicy ubóstwa relatywnego, w proc., 2009 .....	24
Wykres 13 Stopa głębokiego ubóstwa relatywnego i stopa głębokiej deprivacji materialnej, w proc., 2009 .....	25
Wykres 14 Stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego (rok i dłużej, do liczby aktywnych zawodowo), w proc., 2009.....	26
Wykres 15 Ubodzy relatywnie, którzy pracują w pełnym lub niepełnym czasie pracy, w proc., 2009.....	26
Wykres 16 Stopa głębokiej deprivacji materialnej, wiek 25-49 lat, wykształcenie wyższe, w proc., 2009 .....	27
Wykres 17 Udział płac niskich, w proc., 2008 .....	28
Wykres 18 Odsetek ludności z zaległościami w opłatach za media łącznie, poniżej linii ubóstwa relatywnego oraz ubogich gospodarstw samotnych.....	29