

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej

STUDIA
I DYSKUSJE

I/I999

WYDAWNICTWO IFIS PAN
WARSZAWA 1999

RADA PROGRAMOWA

Julian Auleytner, Lucyna Frąckiewicz (wiceprzewodnicząca), Mieczysław Kabaj,
Witold Nieciński (przewodniczący), Zdzisław Pisz, Antoni Rajkiewicz,
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Jan Danecki (redaktor naczelny), Krzysztof Gorlach,
Jolanta Supińska, Barbara Szatur-Jaworska (sekretarz),
Cezary Włodarczyk (zastępca redaktora naczelnego),
Maria Zrałek, Maciej Żukowski

Copyright © by Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, 1999

ISBN 83-87632-37-6

Adres redakcji
Nowy Świat 69, pok. 214
00-046 Warszawa
tel./fax 0-22 826-66-52
e-mail: instprac@it.com.pl

Spis treści

OD REDAKCJI	5
Aleksander Lipski: <i>Między epistemologią a aksjologią. Na przykładzie związków socjologii i polityki społecznej</i>	7
Krzysztof Gorlach: <i>Gospodarstwo chłopskie w obliczu restrukturyzacji czyli o potrzebie wyobraźni socjologicznej</i>	25
Maciej Żukowski: <i>Przebudowa systemu emerytalnego w Polsce na tle reform emerytalnych na świecie</i>	43
Cezary Włodarczyk: <i>Zdrowie a wykluczenia społeczne. Z problemów europejskiej polityki zdrowotnej</i>	59
Adam Szałkowski: <i>Stosunki pracy w aspekcie systemowych ich uwarunkowań</i>	89
FORUM	
<i>Polityka społeczna: sfera zdeterminowań – sfera swobodnego wyboru</i>	107
Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH	
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska: <i>Kwestia ubóstwa dzieci (na przykładzie Łodzi)</i>	139
Jerzy Rossa: <i>Wymiary marginalizacji</i>	153
Lucyna Frąckiewicz: <i>Województwo katowickie w okresie przemian</i>	169

RECENZJE

T. Kowalak: <i>Marginalność i marginalizacja społeczna</i> (rec. B. Dziewęcka-Bokun) ...	189
J. Auleytner: <i>Polityka społeczna. Teoria i praktyka</i> (rec. K. Frysztacki)	193
M. Żukowski: <i>Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem</i> (rec. M. Książkowski)	196
C. Włodarczyk: <i>Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym</i> (rec. M. Zralek)	199
C. Włodarczyk: <i>Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym, Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej</i> (rec. J. Supińska)	201
M. Rymśa: <i>Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku?</i> (rec. T. Szumlicz)	205
M. Sidor-Rządłowska: <i>Etyczne aspekty rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Koncepcje filozoficzne a debaty sejmowe)</i> (rec. J. Danecki)	210

NA ŁAMACH CZASOPISM

„Journal of European Social Policy” (opr. M. Książkowski)	215
„International Social Security Review” (opr. M. Żukowski)	218
„Journal of Health Politics, Policy and Law” (opr. A.M. Chmaj)	224
„Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” (opr. T. Kowalak)	230

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Konferencja „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej” (opr. R. Szarfenberg)	239
Konferencja „Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian” (opr. B. Balcerzak-Paradowska)	246
Symposium „Livelihoods, NGO's and Development Global Dimensions and New Directions” (opr. L. Miś)	253
Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez KBN w latach 1997–1998 (opr. R. Szarfenberg)	259
Prace habilitacyjne z zakresu nauk o pracy i polityki społecznej z lat 1996–1997 (opr. R. Szarfenberg)	261

Od redakcji

Środowisko nasze od lat odczuwa brak akademickiego czasopisma, które inspirowałoby i prezentowało studia ugruntowujące podstawy wiedzy o kwestiach społecznych i polityce społecznej. Powołanie takiego czasopisma jest tym bardziej konieczne, jeżeli zważy się rosnącą liczebność – młodej zwłaszcza – kadry naukowej i wprowadzenie nauczania polityki społecznej do programu studiów w licznych już szkołach wyższych. Również wydatny wzrost zapotrzebowania na badania aplikacyjne i działalność ekspercką – co jest zrozumiałe w sytuacji spiętrzenia dotkliwych problemów społecznych – wskazuje na wagę wszelkich poczynań ożywiających refleksję nad ich podbudową metodologiczną i teoretycznym ukierunkowaniem.

Biorąc to pod uwagę, kierownictwo Wydziału I PAN zaakceptowało wniosek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej o powołanie rocznika „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” i postanowiło włączyć go do swojego planu wydawniczego. Współuczestnictwo w wydawaniu czasopisma zadeklarowało Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

Szczególne znaczenie przywiązujemy do roli, jaką czasopismo nasze spełniałoby w integrowaniu środowiska naukowego, promując oryginalną myśl twórczą i prezentując poszukiwania badawcze zarówno renomowanych, jak i młodszych ośrodków. Chcemy, aby stało się ono forum dyskusji między krystalizującymi się w ramach nauki o polityce społecznej szkołami teoretycznymi i podstawowymi orientacjami aksjologicznymi, a także między przedstawicielami tych wszystkich dziedzin wiedzy, które zajmują się ze swoistych perspektyw poznawczych analizą problemów społecznych i ich szeroko pojętymi uwarunkowaniami.

Mamy nadzieję, że powołanie akademickiego periodyku będzie służyć ożywieniu obiegu informacji o życiu naukowym w Polsce i za granicą.

Przewidujemy następujące stałe działy: studia teoretyczne, raporty o wynikach badań, forum dyskusyjne, recenzje, omówienia treści czasopism zagranicznych, informacje o realizowanych projektach badawczych i wydarzeniach naukowych szczególnej wagi.

Zapraszamy do współpracy wszystkich, którzy pragną przedstawić wyniki własnych badań empirycznych i analiz teoretycznych lub zaprezentować ciekawe publikacje.

Jan Danecki

Aleksander Lipski

Akademia Ekonomiczna, Katowice

***Między epistemologią a aksjologią
(na przykładzie związków socjologii
i polityki społecznej)***

Tekst dotyczy klasycznej opozycji w naukach społecznych między metodologiczną zasadą niewartościowania a potrzebą krytyki społecznej, innymi słowy: sporu między modelem epistemologicznym nauk teoretycznych (czystych) a koncepcją nauk praktycznych zaangażowanych w budowę optymalnego ładu społecznego. Przyczyną jego przypomnienia są ponawiane w ostatnim czasie dyskusje wokół problemu „miejsca polityki społecznej w systemie nauk”. Celem autora jest nie tyle udział w samej dyskusji toczony przez polityków społecznych nad tak postawionym tematem, ile pokazanie jej ogólnego tła związanego właśnie z tą klasyczną opozycją w łonie szeroko rozumianych nauk społecznych.

Pytania o własną tożsamość, rolę czy miejsce w rzeczywistości to typowa cecha nauk społecznych czy, szerzej, humanistycznych. Jest to niewątpliwie właściwość stanowiąca jedną z osobliwości tej dziedziny, których katalog zbudowany jest poprzez klasyczną konfrontację modelu epistemologicznego nauk przyrodniczych i nauk humanistycznych. To porównanie już dawno ukazało jakościową ich odrębność i błąd zawarty w naturalistycznym założeniu dotyczącym możliwości upodobnienia nauk społecznych do przyrodzności. Nie mający analogii w świecie fizyki czy chemii inteligibilny charakter rzeczywistości społecznej tworzy przed jej badaczami przedmiot *sui generis* wymagający posługiwania się adekwatnymi do jego specyfiki metodami badawczymi, nie zaś

wtlaczania go do nieprzystających ram kategorii pojęciowych i schematów analitycznych przyrodoznawstwa w imię źle rozumianej idei jedności nauki, wykraczającej poza takie uniwersalne jej cechy, jak podporządkowanie zasadom logicznego myślenia, obiektywizmu, empirycznej weryfikowalności głoszonych twierdzeń. Paradoksalnie wymogi te miały większe znaczenie dla takich protagonistów antypozytywistycznego zwrotu w socjologii, jak W. Dilthey (*unbefangene Empirie*), H. Rickert, M. Weber (opozycja *Wertbeziehung–Wertung*) czy F. Znaniecki (koncepcja współczynnika humanistycznego) niż dla klasycznych pozytywistów, jak A. Comte czy K. Marks.

Choć owa wielka demystyfikacja złudzeń ortodoksyjnego pozytywizmu należy już do kanonów współczesnej filozofii nauki i w ujęciu, np. S. Ossowskiego, nabrała charakteru podręcznikowego, to temat ciągle jeszcze podnoszony jest głównie przez tych, którym idee naturalizmu i fizykalizmu są szczególnie bliskie. Sentyment do kategoriycznych idei pozytywizmu – to jedna przyczyna owych nieustannie ponawianych pytań w środowisku przedstawicieli nauk społecznych. Druga wynika z historycznego charakteru przedmiotu tych nauk, innymi słowy, z ciągłej presji zmieniającego się czasu społecznego i jego kolejnych wyzwań, których adresatem zwykło się od przełomu oświeceniowego uważać uczonych.

W ostatnim czasie tego rodzaju pytania o tożsamość własnej dyscypliny postawili przedstawiciele polityki społecznej¹. I w tym przypadku dyskusja na temat „miejsca polityki społecznej w systemie nauk” unaoczniała istnienie obu rodzajów źródeł autorefleksji w naukach społecznych. Z jednej strony bowiem spór, jaki toczył się wokół możliwości i zasadności stosowania mierników w odniesieniu do zjawisk społecznych, był symptomem zawartego w nim *implicite* dualizmu ontologicznego między stanowiskiem naturalistycznym i antynaturalistycznym. Zajęcie jednego z nich implikuje nieuchronnie określone rozstrzygnięcia metodologiczne. Choć tak przedstawiona alternatywa odzwierciedla nie tyle stan faktyczny, ile raczej typy idealne określonych koncepcji teoretyczno-metodologicznych i mechanizmów w nich istniejących, to istotniejsza jest wymowa tego rodzaju dyskusji, a szczególnie te ich fragmenty, które wyczerpują znamiona destrukcyjnej w naukach społecznych przypadłości, którą P. Sorokin nazwał „kwantofrenią”. Z drugiej strony, wiele głosów tej dyskusji dowodzi owego historyzmu myślenia przedstawicieli nauk społecznych i potrzeby stałego reagowania i dostosowywania się do zmieniających się warunków, a tym samym odkrywania tą drogą własnej tożsamości, która jest raczej w procesie nieustannego stawania się (dookreślania) niż czymś na zawsze danym. Determinująca w naukach społecznych funkcja czasu społecznego sprawia, że pojęcie nauk społecznych w ogólności i poszczególne stanowiące ją dyscypliny są rezultatem dynamicznego układu zmiennych, który tworzą: (1) dziedzictwo intelektualne nie tyle konkurencyjnych, ile komplementarnych stanowisk teoretycznych (w naukach przyrodniczych aktualnie obowiązująca

¹ Por. np.: konferencja „Zagrożenia społeczne. Miejsce polityki społecznej w systemie nauk” (Ustronie Wlkp., maj 1996); numer monograficzny „Polityki Społecznej” 1997, nr 8 – Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej. Zob. Frąckiewicz (1997) i Auleytner, Danecki (1999).

teoria rzeczywistości zbudowana jest na falsyfikacji dotychczasowej), (2) obecna sytuacja społeczna wymagająca odpowiedniej interpretacji (opisu, wyjaśnienia, oceny) na podstawie danego zespołu kategorii pojęciowych i schematów analitycznych. Należy zaznaczyć, że zależność ta rodzi stale niebezpieczeństwo koniunkturalizmu w praktyce badawczej narzucającego gotowość podporządkowywania się doraźnym potrzebom i eliminacji refleksji ogólnej.

To, co zwykliśmy określać mianem nauk społecznych, nie jest zbiorem jednorodnym; stanowiące go dyscypliny tworzą układ powiązań tak silnych i wielorakich, jak złożone jest samo życie społeczne. Istnieje powszechna zgoda co do związków polityki społecznej z takimi naukami, jak ekonomia, prawo, demografia, psychologia czy socjologia. Powiązania te wydają się oczywiste, jednak w praktyce badawczej niewiele z tego wynika; „Podejmując w środowisku polityków społecznych dyskusję na temat nauki – naukowości polityki społecznej, niedostatecznie wykorzystujemy doświadczenia i zdobycze innych nauk. Wydaje się, że poziom rozwoju socjologii i filozofii w Polsce daje podstawy do twierdzenia, że moglibyśmy z nich znacznie więcej niż dotychczas skorzystać” (Piątek 1997). Symptomaticznym tego rzeczywistego zamknięcia się polityki społecznej we własnym obszarze i ignorowania dorobku innych nauk społecznych jest „wyraźny zanik dyskusji teoretycznych, metodologicznych i aksjologicznych między różnymi orientacjami i stanowiskami”, na który zwrócił uwagę J. Danecki w słowie wstępnym do symposium w 1996 r. (1997; 1981).

W dyskusjach dotyczących tożsamości epistemologicznej polityki społecznej przewija się ciągle motyw jej statusu naukowego. Ukrytą przesłanką tych rozważań jest pragnienie jednoznacznego udowodnienia, że polityka społeczna jest nauką. Ta potrzeba przez wielu traktowana jako oczywista, jest rezultatem charakterystycznej dla współczesności hegemonii ideologii scjentystycznej. Ideologii wywodzącej się z filozofii Oświecenia, dojrzałej w dziewiętnastowiecznym pozytywizmie i wchodzącej odtąd w fazę swoistego manieryzmu. Uczestnicy tych dyskusji, a zarazem orędownicy tezy o naukowości polityki społecznej stoją wobec fundamentalnego problemu metodologicznego: jak pogodzić *differentiam specificam* polityki społecznej, czyli jej aksjologiczny charakter z obowiązującą w nauce zasadą niewartościowania, którą można określić – odpowiednio – jako jej cechę rodzajową. Sądy wartościujące bowiem (1) kolidują z normą opisowości, (2) nie mają ważności naukowej, bo nie są zdaniem w sensie logicznym.

Tak postawiony problem, będąc oczywistym wyrazem tej hegemonii, wywodzi się z empiryczno-analitycznego modelu nauki jako obiektywnego i weryfikowalnego źródła wiedzy o rzeczywistości, modelu niezbyt trafnie utożsamianego z pozytywizmem, o czym wspominałem wcześniej. Ten fakt uczynili przedmiotem filozoficznej krytyki reprezentanci szkoły frankfurckiej. Oddzielenie nauki czystej (teorii) od praktyki J. Habermas określił jako „ontologiczną fikcję” (Habermas 1968: 154), a T. Adorno nieadekwatnym do dogłębnego badania rzeczywistości społecznej, bo reifikującym ją, procedurom analitycznym przeciwstawił procedury interpretacyjne („Deutung”), które pozwalają, jego zdaniem, uchwycić „totalność w cechach rzeczywistości społecznej” (1972: 315, 321).

W tym duchu krytyki przewartościującej „dialektyki oświecenia” powstało odtąd wiele idei, swoją kulminację osiągając w postaci postmodernistycznego antyintelektualizmu. Jedną z nich jest koncepcja finalizacji nauki G. Böhme, wedle której źródłem rozwoju nauki są aktualnie cele zewnętrzne wobec samej teorii, która utraciła swoje możliwości inspirowania badań naukowych. Stanowisko to w pełni wpisuje się w klimat tego nurtu, czego dowodem może być spostrzeżenie D. Kuspita, który zwraca uwagę, że postmodernizm jest wyrazem wyczerpania się zaufania i szacunku dla siły oddziaływania i powagi teorii jako takiej (1990: 55). Jednym z aspektów koncepcji Böhme jest idea alternatywnych paradygmatów epistemologicznych wobec tych, które zdominowały dotychczasową historię nauki. Autor kojarzy te niewykorzystane obszary wiedzy z wypartymi treściami świadomości Freuda. Przykładem takiego redukcjonizmu jest według Böhme, co symptomatyczne ze względu na ów teoretyczno-metodologiczny dylemat polityki społecznej, teoria poznania Kanta. Oto proces poznania zostaje w sposób arbitralny okrojony do jego apriorycznych form eliminując z obszaru dostępnej człowiekowi (aktywnemu Ja) rzeczywistości dające się określić a dyskryminowane obszary doświadczenia. Aprioryczne formy poznania mają więc, zdaniem autora, charakter „poznawczo represyjny” (Böhme i in. 1987).

Nie wszystkie próby uporania się z tym dylematem są równie karkołomne, z reguły wszystkie zaś nawiązują do klasycznej krytyki „fikcji” oddzielającej teorię od praktyki i naukę od życia. W polemice z Weberowską zasadą obiektywności nauk społecznych niektórzy przedstawiciele polityki społecznej stoją na stanowisku, że naukowa prawomocność sądów wartościujących wynika z pluralistycznego charakteru rzeczywistości społecznej. Na przykład zdaniem O. von Nell-Breuninga rzeczywistość i jej wartościowanie są nierozdzielne i nie można badać rzeczywistości bez jej jednoczesnego oceniania (Auleytner 1997: 50, 52). Postępująca heterogeniczność i pluralizm aksjologiczny czy, szerzej, kulturowy nowoczesnego społeczeństwa, jest oczywiście faktem stwierdzanym przez wielu autorów, zwłaszcza w odniesieniu do jego formy ponowoczesnej, jak się ją zwykle określać. D. Kellner mówi, iż w dzisiejszym społeczeństwie mamy do czynienia nie tyle z utratą tożsamości kulturowej, ile z jej przewartościowaniem jakościowym, w wyniku którego przybiera ona paradoksalną postać uosabiającą to, co różnorodne, efemeryczne, względne (1992: 156–159). Inny komentator nowoczesności, P. Wagner (1995), identyfikując jej „drugi wielki kryzys” ma na myśli nie jej koniec, którym tak epatują się szeregowi postmoderniści, ale zasadniczą dekonwencjonalizację i pluralizm. P. Gross (1994) charakteryzuje totalną otwartość nowoczesnego społeczeństwa o nieograniczonej i ciągle rosnącej liczbie równoważnych możliwości, hiperaktywnego z obsesją sukcesów, rekordów i przekraczania barier. Niejednorodność i wielowymiarowość kulturowa nowoczesnych społeczeństw w żaden jednak sposób nie uzasadnia odejścia w sferze metodologii od Weberowskiej zasady bezstronności ku wartościowaniu. Analogicznie trudno się zgodzić z ideą „postmodernistycznej socjologii” Z. Baumana, która miałaby być alternatywą wobec rzekomo nieadekwatnej w aktualnych warunkach społecznych socjologii postmodernizmu. Obiektywizm i niewartościowanie stanowią podstawę racjonalnego poznania niezależnie od tego, czy dotyczy

ono strukturalnie i kulturowo prostej i homogenicznej społeczności pierwotnej czy złożonego i heterogenicznego społeczeństwa nowoczesnego. Gdy G. Weisser głosi pogląd, że polityka społeczna powinna stanowić przeciwwagę wobec „perfekcjonistów” naukowych, tj. zwolenników tendencji kwantytawnych, a zarazem powinna wydobyć się z wąskiego oglądu rzeczywistości (Auleytner 1997: 53), to można ten program epistemologiczny ze zrozumieniem potraktować jako w pełni zasadną krytykę błędów tzw. empiryzmu logicznego, a szerzej fenomenalizmu, zwłaszcza w jego wersji neopozytywistycznej. Ale gdy A. Gouldner twierdzi, że neutralność aksjologiczna, w tym przypadku socjologii, jest niemożliwa, bowiem próby jej realizacji są wyrazem konformizmu politycznego i akademickiego sankcjonowania istniejącego porządku społecznego, to daje się słyszeć w tych hasłach nie tylko echa neomarksistowskiego antyscjentyzmu, ale, co istotniejsze, zakwestionowana zostaje możliwość obiektywnego poznawania rzeczywistości, a więc w istocie realizacji przyjętego w ramach tego nurtu krytyki społecznej celu, jakim jest, ogólnie rzecz ujmując, demistyfikacja mitów i stereotypów (Mucha 1986: 133–135).

Istnieje wreszcie jeszcze jeden typ podejścia do omawianego problemu teoretyczno-metodologicznego polityki społecznej. Jest on związany z wyodrębnieniem obok nauk czystych (teoretycznych, formalnych) nauk praktycznych (stosowanych), do których np. K. Krzeczowski oprócz nauk technicznych, rolniczych, medycznych, pedagogicznych zalicza także tzw. umiejętności stosowane, czyli „polityki” (Krzeczowski 1936). W podręcznikowym ujęciu zagadnienia nauki czystej to te, których problematyka nie wyrasta bezpośrednio z praktyki życia, zaś nauki praktyczne to te, których problematyka pochodzi bezpośrednio z potrzeb egzystencjalnych (Ajdukiewicz 1985: 314). To przedmiotowe kryterium trudno uznać za zadowalające, jak bowiem uczy doświadczenie, zarówno życie inspiruje teoretyków (przebogata egzemplifikację stanowi w tym przypadku klasyczna dziewiętnastowieczna myśl społeczna formułująca podstawy nauk społecznych na bazie dziejowych przemian, reprezentowana przez Saint-Simona, Comte’a, Spencera, Durkheima, Marksa i innych), jak i – co może rzadziej jest uświadamiane – określone ustalenia teoretyczne „odkrywają” niedostrzegane dotąd fakty, mechanizmy i zależności. J. Życiński, podając liczne przykłady z zakresu nauk przyrodniczych, pisze na ten temat następująco: „Aby odpowiedzieć, co widzimy, musimy najpierw założyć, w jaki sposób będziemy interpretować pole naszego widzenia. Naiwny empiryzm, w którym kultywowano wiarę w czyste fakty obserwowane niezależnie od podzielanych zasad teoretycznych, należy do definitywnie skończonej epoki. (...) Samo dostrzeżenie występowania jakiegoś fenomenu bywa przez nas często bagatelizowane tak długo, jak długo nie łączymy z nim konkretnej treści teoretycznej. Dopiero teoretyczne usystematyzowanie naszej wiedzy decyduje o tym, by pozornie błahym efektom przypisywać centralną doniosłość, zaś domniemane »fakty«, równie oczywiste, jak np. nieruchomość Ziemi, ujmować w całkowicie różnej perspektywie teoretycznej” (Życiński 1992: 188, 190).

Rzeczywiście istotnym kryterium tego podziału są różnice teoretyczno-metodologiczne: wyodrębnienie nauk praktycznych nie tyle znosi bowiem omawiany tu prob-

lem-dylemat, ale jest próbą jego neutralizacji poprzez rozszerzenie zakresu pojęcia nauki, do której obok nauk formalnych, wolnych od sądów wartościujących, należeć będzie również grupa dyscyplin, których cechą gatunkową jest ocenianie. Kryterium tym jest bowiem właśnie newralgiczna kwestia sądów wartościujących, na co zwracali uwagę m.in. L. Petrażycki (1985), oddzielając nauki teoretyczne (opisujące, co jest) od praktycznych (mówiących, co być powinno), czy A. Podgórecki (1962), który naukom teoretycznym przydziela funkcję opisowo-wyjaśniającą, a praktycznym zadanie odpowiedzi na pytanie, jak na podstawie tej teoretycznej wiedzy realizować postulowane cele.

W ten sposób status nauk, obok właściwych nauk formalnych, uzyskały rozmaite dyscypliny będące praktycznym zastosowaniem teoretycznych ustaleń tych pierwszych. Działalność przedstawicieli nauk stosowanych łączy więc w szczególny sposób teoretyczną wiedzę o danej dziedzinie rzeczywistości z określonymi partykularyzmami aksjologicznymi. Na podstawie takich przesłanek polityka społeczna byłaby zatem jedną z nauk stosowanych formującą (1) postulowane systemy wartości (doktryny) warunkujące wzorcowe z ich punktu widzenia zasady porządku społecznego (wymiar aksjologiczny) oraz (2) sposoby ich realizacji (wymiar dyrektywny).

Owej teoretycznej wiedzy o przedmiocie, którym zajmuje się polityka społeczna dostarcza m.in. socjologia. Prawdopodobnie żadna inna nauka społeczna nie posiada tak bogatego dorobku metaanaliz skoncentrowanych wokół newralgicznego pytania o własny status epistemologiczny, jak właśnie socjologia. Trudno powiedzieć, by dyskusje te doprowadziły do jednoznacznych rozstrzygnięć, na użytek niniejszych rozważań spróbujmy jednak wskazać korespondujące z ogólną charakterystyką polityki społecznej cechy socjologii.

Jeśli przyjmiemy, że tą podstawową cechą czy kryterium wyróżniającym obie sfery ma być ich stosunek wobec aksjologii, to właściwą socjologii neutralność w tym zakresie oddają trzy metodologiczne reguły: niewartościowania zjawisk społecznych (np. M. Weber), relatywizmu kulturowego (np. F. Boas), niemieszania porządku rozumu teoretycznego i rozumu praktycznego (I. Kant). Na bazie tak określonego programu negatywnego, którego przestrzeganie stanowi swoisty ideał metodologiczny w socjologii, zbudowany jest jej pozytywny program teoretyczny. Najkrócej rzecz ujmując sprowadza się on do odkrywania charakterystycznych cech rzeczywistości społecznej jako dziedziny w określony sposób uporządkowanej zarówno w ujęciu strukturalnym (zasady jej budowy), jak i dynamicznym (mechanizmy jej zmian). Identyfikacja ta opiera się na określonym zespole kategorii pojęciowych i schematów analitycznych, nie ukazuje zatem nigdy rzeczy samych w sobie, czyli tzw. czystych faktów, bo te z przyczyn zasadniczych są poznającemu podmiotowi niedostępne, ale jest ich pewnym teoretycznie zapośredniczonym obrazem. W ten sposób pierwotnie nieupostaciowana rzeczywistość poprzez zastosowanie tego rodzaju narzędzi interpretacyjnych nabiera swoistych kształtów. Innymi słowy, zyskuje sens, gdy na ten nieokreślony agregat obiektów i zjawisk spoglądamy przez pryzmat ról społecznych, stosunków społecznych, instytucji, obyczajów, norm i wartości kulturowych, konfliktów, adaptacji, socjalizacji, ideologii, władzy

itd. Odkrycie praw rządzących daną dziedziną rzeczywistości (możliwość formułowania uogólnień) pozwala skutecznie realizować podstawową funkcję nauk nomologicznych, jaką jest wyjaśnianie przyczyn konkretnych zagadnień empirycznych. Socjologia stara się więc mówić – zgodnie z ideałem nauki czystej V. Pareto i obiektywnej wiedzy M. Webera – o tym, jak jest i dlaczego tak jest oraz, ewentualnie, jakie istnieją możliwości (potencjalne scenariusze przyszłych stanów rzeczy), nie zaś jak być powinno, tę ostatnią sferę decyzji pozostawiając np. polityce społecznej. Stosując analogiczne jak w przypadku polityki społecznej reguły definicyjne, można by więc powiedzieć, że socjologia to nauka opisująca i wyjaśniająca zasady powstawania, trwania i zmiany ładu społecznego.

Ta bardzo związana z konieczności charakterystyka obu dyscyplin wskazuje dość jednoznacznie, że między *ex definitione* normatywną polityką społeczną i opisowo-wyjaśniającą socjologią istnieje jakościowa różnica celów i powinności określająca zarazem rodzaj zależności występujących między tymi dziedzinami. Choć określone wybory aksjologiczne dokonywane przez przedstawicieli polityki społecznej nie wynikają logicznie z ustaleń porządkujących rzeczywistość społeczną na poziomie socjologii, to trudno wyobrazić sobie, by nie towarzyszyła im gruntowna znajomość tej rzeczywistości, niezależnie od tego, czy rzecz dotyczy kwestii pracy, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa czy ludzkich potrzeb wyższego rzędu. Trafnie zilustrował tę relację J. Kemeny, zwracając uwagę, że tak jak matematyka i logika nie są źródłem prawd empirycznych (teorii naukowych), ale są językiem nauki, tak – analogicznie – choć nauka sama z siebie nie może dostarczyć sądów wartościujących, jest jednak niezbędna w określaniu możliwości realizacji postulowanych celów aksjologicznych (Kemeny 1967: 239). Dodajmy, że choć nauka nie generuje bezpośrednio sądów wartościujących, to sposób, w jaki opisuje i wyjaśnia rzeczywistość (tworzone przez nią teorie), pozwala „odkrywać” już na poziomie polityki społecznej tzw. kwestie społeczne, a więc zjawiska charakteryzowane już z punktu widzenia pewnej aksjologii.

Polityka społeczna nie jest bowiem nauką samoistną, autonomiczną. Jeśli ma mieć charakter nauki (stosowanej), a jej sądy wartościujące i decyzje operacyjne mają się bronić przed zarzutem arbitralności i spekulatywizmu, to niezbędne jest każdorazowe osadzenie tych sądów i decyzji w maksymalnie obiektywnej, tzn. zgodnej ze wspomnianymi wcześniej regułami metodologicznymi obowiązującymi w nauce czystej, analizie opisującej i wyjaśniającej dany problem ujęty w kontekście całości kształtu, złożonej rzeczywistości społecznej. Trudna do przecenienia jest świadomość tej zależności prezentowana przez niektórych uczonych². W przeciwnym razie, tj. w sytuacji, gdy naukę stosowaną próbuje się uprawiać lekceważąc te strukturalno-logiczne przeciw,

² Na przykład K. Ajdukiewicz w jednym ze swoich pism zwraca uwagę, że aby rozwiązywać problemy w ramach nauk praktycznych, trzeba dysponować obfitą wiedzą o faktach i związkach między nimi (Ajdukiewicz 1985: 315). A. Rajkiewicz (1997: 13) wprost powiada, że politykiem społecznym może być ktoś, kto posiada już jakieś wykształcenie. J. Danecki wielokrotnie podkreślał konieczność budowy naukowego zaplecza polityki społecznej: diagnozy i rozumienia uwarunkowań stwierdzanego stanu rzeczy (np. J. Danecki 1991a).

a więc nieusuwalne zależności, w oderwaniu od jej podstaw teoretycznych, otrzymujemy połączenie fałszywego obrazu rzeczywistości i arbitralnych decyzji. Typowymi przykładami tego rodzaju błędów są: posługiwanie się tzw. deterministycznymi teoriami jednego czynnika z klasycznym przypadkiem koncepcji *homo oeconomicus*, ściśle z tym związana mechanicystyczna interpretacja zasad funkcjonowania społeczeństwa, ograniczenie obszaru zainteresowań badawczych do problemów dających się ująć ilościowo, redukcja zakresu potrzeb człowieka do wymiaru egzystencjalnego czy posługiwanie się pojęciem kultury w sposób typowy dla sprawozdań odpowiednich urzędów administracji państwowej.

Ten krótki szkic określający relację między socjologią a polityką społeczną jako nauką stosowaną można by na tym zakończyć, gdyby nie sama praktyka uprawiania socjologii, czy ściślej to, co etykietką socjologii zwykło się opatrywać. Obok tego, o czym do tej pory była mowa, a więc modelu socjologii formalnej, istnieje bowiem w ramach nauk społecznych nurt alternatywny – krytyki społecznej, występujący w rozmaitych wersjach i pod różnymi nazwami (socjologia krytyczna, radykalna, refleksyjna, teoria krytyczna). Jeśli mówię o niej w zestawieniu z polityką społeczną, to dlatego że podobnie jak w jej przypadku punktem wyjścia i zasadniczą cechą charakterystyczną – jak sama nazwa wskazuje – jest tu krytyka istniejącego porządku społecznego, a także akademickiego, czyli tzw. pozytywistycznego modelu epistemologicznego. Wspomniana wcześniej determinująca funkcja czasu znajduje najpełniejszy wyraz właśnie w dokonaniach przedstawicieli tego nurtu, niezwykle wyczulonych na aktualne problemy (kwestie) otaczającego świata społecznego, którzy zwrot „socjologia współczesnego społeczeństwa” traktują prawie jak pleonazm (Wagner 1995: 9).

Początków tego krytycyzmu upatruje się w różnych momentach historycznych. Charakteryzując „socjologię opisową Platona”, Popper zwraca uwagę na przełomowy w filozofii starożytnej moment przejścia od naiwnego monizmu społeczeństwa zamkniętego do narodzin racjonalności uosabianej przez krytyczny dualizm (konwencjonalizm) społeczeństwa otwartego, przejścia tożsamego z pojawieniem się świadomości zdolnej odróżniać świat naturalny i normatywny (Popper 1993: 81–83). W epoce nowożytnej takim momentem wyróżnionym z kolei przez Habermasa jest socjologia szkockich filozofów moralnych XVIII w.: A. Smitha, A. Fergusona, J. Millara. Ich twórczość jest atakiem przeciwko „ślepemu respektowi dla istniejących instytucji i autorytetów”, prowadzonym w celu „oświecenia powstającej (...) w XVIII w. politycznej opinii publicznej” (Habermas 1983: 340–342). Jeśli mówimy o tym przełomowym stuleciu, to pamiętać należy również o protagonistach Oświecenia francuskiego i niemieckiego. Te trzy filary rewolucyjno-krytycznej filozofii w myśleniu o rzeczywistości można uznać za podstawę zasadniczej zmiany ładu społecznego, jaki dokonał się w XIX w.

Między innymi z ich inspiracji Marks tworzy wówczas koncepcję nauki społecznej jako, z jednej strony, generalnej i dogłębnej krytyki rzeczywistości, z drugiej zaś – poznania będącego narzędziem zmian społecznych, a więc koncepcję, której nie tylko

obca jest idea nauki czystej, nie skalanej służebną rolą wobec praktyki, ale która badaczowi wyznacza – zgodnie z aksjologią filozofii społecznej Marksa – jednoznaczne zadanie bezpośredniego zaangażowania w sprawę przewycięzania kwestii społecznych. Kryzys społeczeństwa europejskiego, znajdującego się w okresie przejściowym między zmięchem porządku feudalnego i teologicznego a rodzącym się społeczeństwem industrialnym i naukowym, legł u podstaw „świeckiej religii Ludzkości” A. Comte’a, która miała być nowym integrującym społeczeństwo systemem wartości. Pozycja twórcy filozofii pozytywnej w historii nurtu krytyki społecznej jest szczególna z kilku względów. Po pierwsze, istnieje pewna sprzeczność między antynormatywizmem, jako jednym z zasadniczych założeń pozytywizmu, a z istoty wartościującą koncepcją świeckiej religii Ludzkości, która – jakby znosząc tę sprzeczność – jest w swej treści gloryfikacją naukowego poglądu na świat. Z kolei dwudziestowieczna socjologia krytyczna w wymiarze nie tylko metodologicznym, ale również ontologicznym, jak dowodzi szkoła frankfurcka, zwraca ostrze swej krytyki właśnie przeciwko pozytywizmowi, co bynajmniej nie kończy tej spirali paradoksów, jeśli zważyć, że występują tu obok siebie tak różne konkretyzacje tej teorii, jak np. Adorna czy Gouldnera, z jednej strony, oraz Millsa i Habermasa – z drugiej.

Szczególny rozkwit krytyki społecznej nastąpił właśnie w XX w., którego przełomowym momentem był niewątpliwie antypozytywistyczny zwrot w naukach społecznych. Nie była to reakcja jednorodna w swej wymowie i dlatego należy wyraźnie oddzielić np. neokantowskie koncepcje socjologii formalnej M. Webera czy G. Simmla, opatrywane niezbyt fortuną etykietką „socjologii humanistycznej”, od antypozytywizmu w wydaniu szkoły frankfurckiej, która scjentyzm i tradycyjną filozofię obarczyła winą za całe zło społecznego świata. Podstępna dialektyka Oświecenia, według Adorna i Horkheimera, zdegenerowała ludzki rozum narzucając mu jarzmo instrumentalizmu, w wyniku czego, tkwiąc w okowach wyłącznie analityczno-empirycznego postrzegania świata, nie jest zdolny do jego poznawania w szerszych niż one horyzontach, a tym samym ignoruje znaczenie sądów wartościujących. Rzeczywistość, o której mówią frankfurczycy, skazona jest wszechobecną reifikacją przejawiającą się zarówno w uprzedmiotowieniu społeczeństwa zdominowanego kulturą masową, jak i w beznadziejnych wysiłkach umysłu, którego każdy akt jest apologią istniejącego stanu rzeczy.

Kontynuując ten sposób myślenia A. Gouldner zwraca się „w stronę socjologii refleksyjnej”, jak zatytułował jeden ze swoich artykułów poświęconych walce na rzecz nowego modelu nauki nieakademickiej. Socjologia refleksyjna bowiem ma być radykalna, co dla Gouldnera oznacza poznawanie rzeczywistości w celu jej zmieniania. Jest to zatem koncepcja socjologii mającej charakter programowo aksjologiczny. Podobnie jak w przypadku szkoły frankfurckiej jest ona zwrócona przeciwko dotychczasowej tradycji nauk społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem pozytywizmu, a także przeciwko obecnemu sposobowi uprawiania socjologii amerykańskiej, która jest dla autora przykładem politycznego konformizmu i w efekcie ideologicznego wypaczenia. Punktem wyjścia tego systemu wartości jest więc krytyka najbardziej charakterystycznych cech gospodarki kapitalistycznej i właściwego jej stylu życia społeczeństwa konsumpcyjnego

ogólnie rzecz ujmując, opór wobec wszystkich interpretacji rzeczywistości pochodzących od aparatu władzy. Zgodnie z Marksowską ideą jedności teorii i praktyki obowiązkiem socjologa jest bezpośrednie zaangażowanie się w walce o urzeczywistnienie tych wartości.

Nurt krytyki społecznej w naukach społecznych jest więc konsekwencją określonej diagnozy stanu społeczeństwa, którego struktura jest zwykle przedstawiana w postaci dychotomicznego układu dwu antagonistycznych zbiorowości. U C.W. Millsa społeczeństwo jest podzielone na elitę, skupiającą władzę i wynikające z niej przywileje, oraz swoiście, bo przecież już nie tak jak u Marksa, zniewolone masy. Mówiąc o masach Mills ma na myśli głównie klasę średnią, a zniewolenie spowodowane jest jej niezdolnością do wyjścia poza silnie zinternalizowane, powszechnie obowiązujące normy i wartości określające cele życia i środki ich osiągnięcia (amerykański wzorzec kariery i sukcesu). Tak ukształtowane kulturowo masy – przypominające ich charakterystykę w wydaniu Nietzschego, Ortegi y Gassetta czy Znanieckiego – żyją w stanie fałszywej świadomości uniemożliwiającej funkcjonowanie prawdziwej demokracji, której podstawą są ludzie myślący, a więc wolni, bowiem rozum i wolność to dwie główne wartości Millsowskiej aksjologii. Zadaniem socjologii jest w tej sytuacji wszechstronna demystyfikacja poglądów, postaw, idei, które – traktowane jako jedynie słuszne – stwarzają obraz świata będący zaprzeczeniem ustroju demokratycznego, przejawiającego się właśnie w płodnej wielości ścierających się systemów wartości, nie zaś w jałowej unifikacji. Ta fałszywa czy zreifikowana, jak zwykli ją określać reprezentanci filozofii Marksowskiej, świadomość odpowiada temu, co P. Bourdieu określił mianem „społecznie ustanowionej natury”, a S. Ossowski „instynktywizacją wartości”. Zadaniem socjologii jest, innymi słowy, powszechna edukacja społeczeństwa kształtująca to, co Mills nazywa socjologiczną wyobraźnią, czyli umiejętność racjonalnej diagnozy i oceny istniejącej sytuacji społecznej i własnego w niej miejsca każdej jednostki. Rozum, którego broni Mills, istotnie więc różni się od tej jednowymiarowej technokratycznej wiązki umiejętności sprowadzającej współczesną klasę średnią („białe kołnierzyki”) do „Radosnych Robotów”, doskonale wykonujących zadania, jakie przypisane są ich roli w wielkiej technologiczno-biurokratycznej maszynie postindustrialnego społeczeństwa, ale całkowicie bezradnych w konfrontacji z odmiennymi, niestandardowymi porządkami kulturowymi i wynikającymi z nich obcymi poglądami, wartościami, stylami życia. Rozum i wolność występują w tej aksjologii w bardzo wyraźnym związku zależności: społeczeństwo nie może być bowiem wolne, jeśli jego członkowie pozbawieni są zdolności obiektywnego myślenia i przekraczania zniewalających barier mitów i stereotypów.

Wolność i suwerenność polityczna, formalnoprawna, nie jest więc wystarczającym warunkiem demokracji jako jedności w wielości upodmiotowionych jednostek. Problem ten trafnie oddaje korespondująca z myślą Millsa idea optymalnego społeczeństwa J. Habermasa. Jego istotą jest możliwość pełnego porozumienia między ludźmi, nieograniczonego ani barierami natury politycznej (np. cenzura wypowiedzi), ani chorobą fałszywej świadomości. Tylko w takich warunkach możliwy jest prawdziwy dialog i w konsekwencji efektywne porozumiewanie się między ludźmi tworzące to, co – w podobnym duchu – M. Czerwiński nazwał „wspólnotą komunikowania”. Realizacja

ideału optymalnego ładu społecznego wymaga jednak żmudnego i systematycznego procesu edukowania społeczeństwa, kształtowania owej socjologicznej wyobraźni zdolnej do krytyczno-racjonalnego oglądu rzeczywistości, a więc do demaskowania wszelkich prób narzucania społeczeństwu jedynie słusznych interpretacji rzeczywistości albo wpajania mu potrzeb, przez siły opiniotwórcze, jako jego własnych, autentycznych pragnień (Marcuse 1991: 14–15)³. Socjologia, na której ciąży ten obowiązek, zdaniem Habermasa, odeszła współcześnie od swej oświeceniowej powinności ulegając „akademickiemu oswojeniu”. Habermas wskazuje trzy zasadnicze opozycje między myślą społeczną XVIII i początków XIX w. a socjologią współczesną: (1) w czasie tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego zajmowano się życiem społecznym jako całością – współczesna socjologia jako ścisła nauka empiryczna rezygnuje z tego ogólnego pojęcia, (2) do jego charakterystyki stosowano wartościujące określenie rozwoju społecznego, dodajmy: będące oczywistym nawiązaniem do oświeceniowej idei postępu – współczesna socjologia posługuje się aksjologicznie neutralnym pojęciem zmiany społecznej, (3) teoria społeczeństwa była ściśle związana z praktycznym oddziaływaniem na jego rozwój – dziś socjologia „ogranicza się do technicznych zaleceń”, innymi słowy, do realizowania ideału nauki czystej (Habermas 1983: 347–355).

Do nieco mniej znanych koncepcji tego nurtu należy idea „sztuki socjologicznej” H. Fischera. Powstała na początku lat 70. Jako krytyka istniejącego porządku społecznego, a w swych głównych założeniach (koncepcja „teoretycznej praktyki”, demystyfikacja ideologii, emancypacja społeczeństwa, demaskowanie indoktrynacyjnej roli mass mediów) [Fischer 1987] powiela klasyczne pomysły teorii krytycznej.

Oddzielne miejsce w tym pobieżnym zestawieniu należy się postmodernizmowi. Bynajmniej nie z powodu jego rangi merytorycznej, ale ze względu na osobliwość zjawiska społecznego, jakim ten wielowątkowy nurt parafilozoficzny stał się w ostatnich kilku dziesięcioleciach. Nie miejsce tu na jego szczegółową charakterystykę, co zresztą samo w sobie jest trudne do wykonania ze względu na immanentny brak w nim jakiegokolwiek porządku i jednoznaczności. Zwrócenie uwagi na postmodernizm przy okazji omawiania teorii krytycznej jest jak najbardziej uzasadnione z powodu wyraźnych koneksji przede wszystkim z dziedzictwem szkoły frankfurckiej. Dla postmodernistów jednak nie tylko pozytywizm – ten kozioł ofiarny współczesnej myśli filozoficznej – jest wyrazem zniewolenia człowieka, ale ocena ta dotyczy całej tradycji filozoficznej: racjonalność, dyscyplina intelektualna, logika – to znamiona represji i dyskryminacji wolnej jednostki. To, co cenne dla postmodernizmu, to niejasność, wieloznaczność i sprzeczności logiczne, anarchia intelektualna i chaos aksjologiczny, równoważność stanowisk i ocen, skrajny relatywizm, zacieranie wszelkich istniejących jeszcze granic, np. między nauką a nienauką.

Jednak to, że postmoderniści są bezsprzecznie epigonami demaskatorów „dialektyki oświecenia”, a jednocześnie nadgorliwymi reformatorami hermeneutyki, próbującymi doprowadzić ją do skrajności, nie usprawiedliwia jeszcze włączania tego wątku do

³ Pewien udział w narzucaniu czy przynajmniej stymulowaniu potrzeb społeczeństwa ma sama polityka społeczna, por. Szubert 1981: 14–15.

niniejszych rozważań. Uzasadnia to natomiast w pełni fakt, że postmodernizm nie jest niestety jedynie elementem filozoficznego folkloru współczesnej myśli, ale wkracza na tereny, które z definicji powinny mu być niedostępne. Mam tu na myśli przede wszystkim obszar nauki. Pierwszym przykładem takiego zachłystnięcia się postmodernizmem może być tzw. mocny program socjologii wiedzy szkoły edynburskiej reprezentowanej przez B. Barnes'a i D. Bloora. Koncepcja ta, zwana także „naturalizmem epistemologicznym”, oparta jest na założeniu skrajnego determinizmu społecznego i relatywizmu kulturowego, które sprawia, iż historia nauki postrzegana jest jako prosta funkcja uwarunkowań społecznych, a wewnętrzna logika jej rozwoju wydaje się być zmienną pozorną. Logika, racjonalność, nauka są więc w ramach tej osobliwej koncepcji tworem czysto lokalnymi i przez to – typowo postmodernistycznie – względnymi, tj. podobnymi do każdego innego wytworu kulturowego (Barnes, Bloor 1993).

Przykład drugi dotyczy Z. Bauman'a koncepcji „socjologii postmodernistycznej”, która miałaby zastąpić tradycyjny socjologiczny opis rzeczywistości społecznej. Postmodernizm z istoty swej wymaga nie konwencjonalnego w nauce uprzedmiotowienia, lecz uczynienia zeń podstawy nowej epistemologii. Zdaniem Bauman'a, zasadnicze kategorie pojęciowe socjologii stają się nieadekwatne w obliczu postmodernistycznej rzeczywistości, której nieokreśloność i efemeryczność wymaga nowej perspektywy i określeń (Bauman 1995).

Należałoby tu również wspomnieć o koncepcji „personal knowledge” M. Polanyiego (1962), w której przypisuje on znaczącą rolę intuicji i nie dającej się wyartykułować, wykraczającej poza porządek *ratio* „milczącej wiedzy osobowej”, czy podobną w duchu rewizję znaczenia takich, zdawałoby się zasadniczych, elementów myślenia, jak logika czy obiektywizm w wykonaniu S. Toulmina (1953), przy których anarchizm metodologiczny P. Feyerabenda staje się bez mała zachowawczy.

Nawet tak krótka, wybiórcza charakterystyka koncepcji reprezentujących nurt krytyki społecznej (nie wspomnieliśmy, lub tylko zdawkowo, o takich np. znaczących jego postaciach, jak Veblen, Lyndowie, Fromm czy Marcuse), pokazuje wyraźnie, że mamy do czynienia z dorobkiem wielce złożonym, niejednorodnym i niekiedy wręcz eklektycznym, co czyni każdą próbę jego podsumowania zadaniem dość trudnym. Główna przeszkoda tkwi w owych paradoksalnych niekonsekwencjach dziedzictwa krytyki społecznej, o których była mowa. Jeśli jednak, upraszczając zadanie, weźmiemy w nawias szczególny w tym kontekście syndrom Comte'a, oznaczający aporię niemal całego dziewiętnastowiecznego pozytywizmu, rozdartego między ascetycznym ideałem racjonalizmu naukowego a rewolucyjnym zaangażowaniem w przebudowę rzeczywistości, to dadzą się wyróżnić trzy ogólne cechy omawianego nurtu: (1) krytyka filozofii pozytywnej jako monizmu naturalistycznego, antynormatywizmu oraz kultu scjentyzmu, (2) związanie teorii z praktyką społeczną: służebna, a nie autoteliczna rola nauki (edukacyjne zadanie socjologii), (3) imperatyw aksjologiczny: wolność społeczeństwa, jego upodmiotowienie dzięki powszechnej edukacji ustawicznej (kształtowanie socjologicznej wyobraźni) znoszące iluzje fałszywej (zreifikowanej) świadomości społecznej.

Po pytaniu o relację między polityką społeczną a socjologią (formalną) pojawia się zatem drugie zasadnicze pytanie niniejszego szkicu dotyczące związku między polityką społeczną a teorią krytyczną. Charakterystyczny dla obu dziedzin krytyczny osąd rzeczywistości i dążenie do jej naprawy według określonego, preferowanego systemu wartości wskazuje na ich podobieństwo. Bliskie są sobie często nie tylko pod względem formalnym, ale i treściowym, jeśli przyjrzymy się owym postulowanym systemom wartości. Oto W. Szubert nadrzędny cel polityki społecznej widzi w zaspokajaniu powszechnie ważnych potrzeb (nie tylko materialnych, ale także dotyczących stosunków społecznych) szerokich kręgów społeczeństwa, dostrzegając zarazem potencjalną sprzeczność wewnętrzną programu, w którym „polityk społeczny sam stwarza potrzeby, których zaspokajanie miałyby być jego celem” (Szubert 1981: 14–16). Teorii polityki społecznej, głoszonej przez J. Daneckiego, przyświeca naczelna idea postępu społecznego, który w odróżnieniu od neutralnego aksjologicznie „rozwoju społecznego” ma wyraźnie określony cel w postaci poprawy warunków życia i stosunków społecznych wedle takich kryteriów, jak wielowymiarowy zakres potrzeb (nie tylko materialno-socjalne, ale także poziom i profil wykształcenia, organizacja przestrzeni społecznej, sposób spędzania czasu wolnego), sprawiedliwość społeczna, podmiotowość społeczeństwa. Tak szerokie określenie priorytetów polityki społecznej odróżnia ją, po pierwsze, od ciasnych ram polityki socjalnej, po drugie, od powszechnie dziś panujących kryteriów panekonomizmu, po trzecie zaś, od tej patologii rozwoju społecznego, którą określa się jako „maldevelopment” (Danecki 1983). Trzecim wreszcie przykładem niech będzie definicja polityki społecznej według J. Auleytnera. W perspektywie praktycznej jest to działalność określonych podmiotów, których celem jest rozwiązywanie kwestii socjalnych rozumianych przez autora jako wyraz asymetrycznych przekształceń w rozwoju gospodarczym, które rodzą zagrożenia społeczne (polityka socjalna). W perspektywie teoretycznej zaś jest to system wiedzy o działaniach, których celem jest wyrównywanie położenia życiowego ludzi, a w ogólności – kształtowanie humanistycznego rozwoju (polityka społeczna) [Auleytner 1997: 46].

Wniosek stwierdzający tożsamość teorii krytycznej i polityki społecznej wydaje się jednak zbyt daleko idący. Zasadnicza różnica tkwi w treści strategicznych celów postulowanego porządku społecznego. Gdy cytowani przed chwilą autorzy mówią, ujmując ich wypowiedzi syntetycznie, o humanistycznym rozwoju społecznym (postępie społecznym) w kierunku kształtowania podmiotowego społeczeństwa obywatelskiego wielowymiarowych jednostek, to hasła te na poziomie ogólnych programów i postulatów doskonale harmonizują z myśleniem Horkheimera, Marcusego, Fromma czy Millsa. Zgodność zanika jednak, gdy następuje konkretyzacja tych programów i postulatów, gdy – innymi słowy, posługując się znanym w teorii polityki społecznej rozróżnieniem – „polityka socjalna” zaczyna dominować nad „polityką społeczną” sprowadzając jej humanistyczne ideały do poziomu, *nomen omen*, minimum socjalnego. O ile bowiem w przypadku socjologii krytycznej uwaga autorów koncentruje się w istocie stale na kształtowaniu myślącego racjonalnie i krytycznie społeczeństwa, świadomego swych

uwarunkowań i zdolnego dzięki temu do trafnej diagnozy i oceny dokonujących się przemian, społeczeństwa ludzi wewnątrzsterownych, krótko rzecz ujmując: do tego, co E. Fromm nazwał „zdrowym społeczeństwem”, o tyle praktyka polityki społecznej, nieprzypadkowo i trafnie zwana „polityką socjalną”, nie przekracza właśnie progu, który można określić mianem konieczności egzystencjalnej (Lipski 1993). Redukcja ta, przez wielu uznawana jako oczywista, nie tylko razi niekonsekwencją praktyki wobec założeń generalnych, ale sankcjonując system społeczny – oparty na bezkrytycznym i nieograniczonym konsumpcjonizmie i poddaniu się władzy mediów i kultury masowej jako źródłach potrzeb jednostki – legitymizuje jego panowanie i przez to sprzeniewierza się sztandarowym celom polityki społecznej tworzenia sprawiedliwego porządku społecznego i humanistycznego rozwoju. Z jednej strony mamy więc bezcenną świadomość zależności nauk stosowanych od teoretyczno-metodologicznych rozstrzygnięć nauk formalnych, o której była mowa w części pierwszej, oraz jedność aksjologiczną pewnych ogólnych programów polityki społecznej z założeniami teorii krytycznej, a z drugiej zaś – spektakularną niespójność konkretnych decyzji i działań poszczególnych tzw. podmiotów polityki społecznej z tymi programami. Na poziomie praktyki polityka społeczna alienuje się więc ze swego teoretyczno-metodologicznego oraz aksjologicznego zaplecza dokonując jego karykaturalnego uproszczenia, który w efekcie niewiele ma wspólnego z ideałami humanistycznego rozwoju społecznego.

Warto w tym miejscu, jak sądzę, zwrócić uwagę na jeden z mniej popularnych tekstów C. Millsa, doskonale ilustrujący omawiany teraz problem. Chodzi mi o *Zawodową ideologię patologów społecznych* (1985). Punktem wyjścia jest tu analiza czy też swoista recenzja podręczników z zakresu dezorganizacji społecznej (patologii społecznej). Mills zarzuca im przede wszystkim niski poziom abstrakcji, brak perspektywy ogólnej, ignorowanie struktur i mechanizmów społecznych, powierzchowność opisu, atomizowanie zjawisk społecznych. Opracowania te grzeszą, zdaniem autora, typowo amerykańskim pragmatyzmem i ciasnym empiryzmem (przeciwstawianym przez niego niemieckiej filozofii historii), znamionującym nieskomplikowany sposób myślenia, według którego to, co jest, sprowadza się do tego, co jest bezpośrednio, zmysłowo uchwytne, a więc zarazem to, co może być ewentualną kwestią społeczną, nie wykracza poza ten obszar. Taka wizja wyizolowanych i bezpośrednio dostępnych problemów „realnych” jest, jego zdaniem, charakterystyczna „dla społeczeństwa gwałtownie rozwijającego się”, co być może tłumaczy po trosze także naszą aktualną sytuację. Egzemplifikacją braku owej pogłębionej, ogólnej perspektywy rzeczywistości społecznej jest traktowanie przez patologów społecznych istniejącego *status quo*, jeśli chodzi o obowiązujące normy społeczne, jako stanu stałego i bezproblemowego. Problemem, czyli kwestią społeczną, jest jedynie niepodporządkowywanie się im. Zagadnienia niezgodności celów ogólnych (postulowanych) polityki społecznej z ich konkretyzacją w praktyce dotyczą następujące słowa Millsa: „Jest rzeczą znaczącą, że przy całym ich (autorów tych podręczników – A.L.) zainteresowaniu reformowaniem społeczeństwa, które jest zwykle otwarcie głoszone, pisarze ci na ogół przyjmują te normy, które stosują, a często milcząco je sankcjonują”. Procesualny, homogeniczny charakter życia społecz-

nego kroczącego niezachwianie drogą postępu tworzy jednoznaczny dla patologów społecznych alegorię ideału człowieka „uspołecznionego”, tj. doskonale przystosowanego do stylu i filozofii życia, najpełniej uosabiającej ten proces, klasy średniej.

Jeśli zestawimy takie ideały ładu społecznego, jak scjencystyczną religię Comte’a, Millsa socjologiczną wyobraźnię czy społeczeństwo nieograniczonego dialogu Habermasa z najbardziej rozpowszechnionym sposobem pojmowania społeczeństwa w polityce społecznej, to trudno nie dostrzec istotnej różnicy perspektyw w obu podejściach. Najlepiej ilustruje to zagadnienie odmienne rozumienie kultury. O ile w nurcie krytyki społecznej, zgodnie zresztą z socjologicznym punktem widzenia, kultura nie jest jakimś nieuchwytnym czy zbyt kownym dodatkiem do codziennej egzystencji, lecz tożsamym z życiem społecznym, które *ex definitione* toczy się wyłącznie w określonych formach kulturowych, o tyle w polityce społecznej dominuje praktyka właśnie sztucznego wydzielania kultury – jako szczególnej sfery obejmującej zwykle tzw. wartości wyższe, reprezentowane przez takie instytucje, jak teatr, książka, muzeum, filharmonia itp. – i sytuowania jej nie tyle obok takich obszarów problemowych, jak praca, zdrowie czy opieka społeczna, ile raczej poza ich sekwencją. Ta praktyka zwykle nieproblematyzowanej izolacji i ignorowania kultury, a w konsekwencji fundamentalnego nieporozumienia ontologicznego, jest rezultatem uprawiania polityki społecznej w oderwaniu od jej podstaw teoretycznych, o czym była już mowa wcześniej.

Jeśli zatem socjologia formalna, jako jedna z nauk społecznych, może dostarczać politykom, a więc także polityce społecznej, teoretycznego uporządkowania (opisania i wyjaśnienia) struktur i mechanizmów rzeczywistości społecznej, to teorię krytyczną można by uznać z kolei za pomocną w określaniu optymalnego systemu wartości a pośrednio warunków zdrowego społeczeństwa.

O ile w pierwszym przypadku zależność nie budzi wątpliwości, o tyle drugi wymaga komentarza. Posiłkowanie się przez przedstawicieli polityki społecznej programami socjologii krytycznej wymaga bowiem wskazania pewnych zasadniczych słabości tego nurtu, co tym cenniejszym uczyni niekwestionowalne jego zalety. Przede wszystkim za bardzo groźną należy uznać, właściwą niektórym przedstawicielom szkoły frankfurckiej i postmodernizmu, pogardę dla takich wartości, jak racjonalizm, logika, obiektywizm, trzeźwość intelektualna, porzucanych na rzecz apoteozy sprzeczności, nonsensu, subiektywizmu, emocji i intuicji. Tego rodzaju miazmaty pseudofilozoficznego myślenia spotykają się na szczęście z krytyką wielu poważnych uczonych, w której ironii towarzyszy niekiedy głęboka troska o przyszłość człowieka i nauki w warunkach rozpowszechnionej bierności umysłowej i prymitywizmu zainteresowań panujących w społeczeństwie postnowoczesnym (masowym). Niepokój ten pojawia się np. u K. Poppera i to nie tylko w jego znanym pamflecie, dotyczącym dezynwoltury i nonszalancji intelektualnej Hegla (Popper 1993: rozdz. „Hegel i nowy trybalizm”), ale także wówczas, gdy formułował przed przeszło pół wiekiem swe *credo* moralne, w którym wyjawia, że „mój kontratak na irracjonalizm jest atakiem moralnym. Intelktualista, który uważa racjonalizm za zbyt banalny jak na jego gust i uganiając się za ostatnią intelektualną modą dla wtajemniczonych znajduje ją w uwielbieniu

średniowiecznego mistycyzmu, nie spełnia, moim zdaniem, swego obowiązku wobec bliźnich” (Popper 1993: 253). W tym duchu pisał także E. Gellner zastanawiając się nad przyszłością uniwersytetów opanowanych przez ludzi „wykładających” o tym, iż wszelkie poznanie jest niemożliwe (1977: 44). L. Kołakowski w *Głównych nurtach marksizmu* obnażył mankamenty i absurdy teorii krytycznej frankfurczykó w stawiając retoryczne pytanie o to, skąd ma ona czerpać reguły swojej poprawności, jeśli potępia w czambuł normy pozytywizmu, a logikę i matematykę traktuje jako symbol despotyzmu i pogardy wobec jednostki. Nieprzypadkowo więc podobne stanowisko autor zajął wobec postmodernizmu, określając go mianem „nieodpowiedzialnej motylej filozofii” (1989: 1072, 1090; 1996: 105).

Epigonizm wobec szkoły frankfurckiej i beznadziejność postmodernistów w dążeniu do wyzwolenia się z nieprzekraczalnych ram ludzkiej świadomości i języka pokazuje M. Siemek w krótkim, ale niezwykle celnym *Posłowie* do polskiego wydania *Dialektyki Oświecenia*. Odkrycie tych ram w rewolucyjnej teorii poznania Kanta, na grunt nauk społecznych przeniesionej przez takich jego spadkobierców, jak H. Rickert, W. Dilthey, G. Simmel, M. Weber czy F. Znaniecki, określa niewątpliwie sedno nie tylko epistemologii, ale również ontologii. O tym, że człowiek jako istota społeczna nie ma możliwości powrotu do stanu poznawczej niewinności, nie ma możliwości ucieczki od świadomości, czytamy w dziełach Cassirera i Jaspersa, Ricoeura i Kołakowskiego, Simmla i Znanieckiego. Siemek, pozostając w tym nurcie racjonalnego oglądu rzeczywistości, pisze na temat tej postmodernistycznej donkiszoterii następująco: „Jałowość i daremność wszelkich prób wykroczenia poza ten horyzont staje się w pełni widoczna, gdy uświadomić sobie treściową pustkę i pozorność wciąż tu poszukiwanych figur alternatywnych: rzekomy »rozum nie-instrumentalny« w swych mitycznych rojeniach o jakiejś »innej technice«, »innej nauce« i wręcz »innej racjonalności« nie odwołuje się przecież do żadnej zasadniczo innej logiki ani też nie mówi żadnym z gruntu odmiennym, »alternatywnym« językiem. Dlatego też nie może być poważnie brany pod uwagę jako alternatywa filozoficznie znacząca: popada bowiem od razu w typową »sprzeczność pragmatyczną«: to, co mówi, jest sprzeczne z tym, że właśnie to mówi. W kręgu tej sprzeczności obracają się wszystkie antynaukowe i antytechniczne jeremiady dzisiejszych sierot po Heideggerze i zabłąkanych w koniec dwudziestego wieku pogrobowców Nietzschego” (Siemek 1994: 295, 296). Dodajmy, że samobójczy paradoks postmodernizmu, polegający na krytyce rozumu i języka przy pomocy tegoż języka, obnażył w łonie samego postmodernizmu W. Welsch (1987).

Jeśli więc oddzielimy aberracje i nibynaukowe propozycje od mocnych elementów teorii krytycznej, do których należą m.in. badania nad społeczeństwem (kulturą) masowym, indoktrynacją prowadzoną przez środki masowego przekazu, reifikacją stosunków społecznych, ukrytym stymulowaniem potrzeb i rosnącej konsumpcji, komercjalizacją kultury, to pozostaje pokaźny obszar empiryczno-teoretyczny stanowiący cenne zaplecze diagnostyczne i aksjologiczne dla polityków społecznych.

Postmodernistyczna anarchia, której mottem mogłoby być Feyerabendowskie „anything goes”, próbująca zdyskredytować znaczenie nauki i – nawiązując do eseju

Kołąkowskiego – posadzić ją obok cywilizacji na ławie oskarżonych, to jedna postać zagrożeń dla świata rozumu. Druga wiąże się z będącym jej przeciwieństwem wynaturzeniem, fetyszyzmem nauki, prowadzącym do wynoszenia jej na ołtarze na wzór szczególnego fanatyzmu u późnego Comte'a. Nauka znajduje się więc między Scyllą ekstremalnego relatywizmu a Charybdą ślepego dogmatyzmu i choć skrajności nie cieszą się dobrą reputacją, to w tym przypadku drogą najlepszą jest nie tyle środek, ile ta, która omijając rafa scjentyzmu w wydaniu neopozytywistów czy przedstawicieli nauk społecznych ogarniętych „ankietomanią” i „kwantofrenią”, tak celnie zdemaskowaną przez Adorna (to właśnie jedna z jego niepodważalnych zasług), Sorokina czy Ossowskiego, wyznaczona jest drogowskazami, które nie sposób nazywać względnymi czy historycznymi. Są to wartości, które należy uznać za absolutne: rozum, a nie emocje, obiektywizm, a nie intuicja i subiektywne przeświadczenia, dogłębna analiza, a nie powierzchowne wrażenia, twierdzenia empirycznie weryfikowalne, a nie dogmaty, zaklęcia i czary. Jeśli nie pada tu termin „nauka”, to z tego względu, że są to wartości daleko wykraczające poza zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną naukę, z którą zwykliśmy je zwyczajowo kojarzyć.

Jeżeli więc w środowisku polityków społecznych odżywa problem dotyczący statusu epistemologicznego ich dyscypliny, powszechnie już wiązany z celem jej „unaukowieńia”, to zarówno ta metodologiczno-teoretyczna autorefleksja, jak i cel, który jej przyświeca, uznać należy za chwalebne, pod warunkiem, że nie chodzi tu o formalne pozyskanie etykiety „nauki”, ale o ściśle zespolenie dziedziny zwanej polityką społeczną z niekwestionowanymi ponadhistorycznymi wartościami.

Literatura

- Adorno, T. (1972) *Einleitung zum „Positivismusstreit in der deutschen Soziologie“*, w: *Soziologische Schriften I. Gesammelte Schriften*, t. 8, Frankfurt am Main.
- Ajdukiewicz, K. (1985) *Język i poznanie*, Warszawa, t. 1.
- Auleytnier, J. (1997) *Polityka społeczna*, Warszawa.
- Auleytnier, J., J. Danecki (1999) *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, Warszawa.
- Barnes, B., D. Bloor (wyb.) (1993) *Mocny program socjologii wiedzy*, Warszawa.
- Bauman, Z. (1995) *Wieloznaczność nowoczesna, nowoczesność wieloznaczna*, Warszawa.
- Böhme, G. i in. (1987) *Finalizacja nauki*, w: J. Niżnik (red.), *Rozwój nauki a społeczny kontekst poznania*, Warszawa.
- Danecki, J. (1981) *O teorii postępu społecznego*, w: Kabaj 1981.
- Danecki, J. (1983) *Introduction: The Concept of Maldevelopment*, w: J. Danecki (red.), *Insights into Maldevelopment*, Warszawa.
- Danecki, J. (1991) *Postęp i regres społeczny*. Warszawa.
- Danecki, J. (1991) *Wstęp*, w: J. Danecki 1991.
- Danecki, J. (1997) *Słowo wstępne*, „Polityka Społeczna”, 8.

- Fischer, H. (1987) *Teoria sztuki socjologicznej*, w: S. Morawski (red.), *Zmierzch estetyki*, Warszawa.
- Frąckiewicz, L. (1997) *Zagrożenia społeczne – miejsce polityki społecznej w systemie nauk*, Katowice.
- Fromm, E. (1996) *Zdrowe społeczeństwo*, Warszawa.
- Gellner, E. (1977) *Postmodernizm, rozum i religia*, Warszawa.
- Gross, P. (1994) *Die Multioptionengesellschaft*, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1968) *Erkenntnis und Interesse*, w: *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1983) *Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Habermas, J. *Teoria i praktyka*.
- Kabaj, M. i in. (red.) (1981) *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*, Warszawa.
- Kellner, D. (1992) *Popular Culture and the Construction of Postmodern Identities*, w: S. Jash, J. Friedman (red.), *Modernity and Identity*, Oxford.
- Kemeny, J. (1967) *Nauka w oczach filozofa*, Warszawa.
- Kołakowski, L. (1989) *Główne nurty marksizmu, cz. 3*, Warszawa; *Nasz relatywny relatywizm*, w: J. Niżnik (red.), *Habermas, Rorty, Kołakowski: stan filozofii współczesnej*, Warszawa 1996.
- Krzczkowski, K. (1936) *O stanowisko nauk praktycznych*, „Nauka Polska”, 21.
- Kuspit, D. (1990) *The Contradictory Character of Postmodernism*, w H.J. Silverman (red.), *Postmodernism – Philosophy and the Arts*, New York–London.
- Lipski, A. (1993) *Ubóstwo poza sferą konieczności egzystencjalnej*, w: L. Frąckiewicz (red.), *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, Katowice.
- Marcuse, H. (1991) *Człowiek jednowymiarowy*, Warszawa.
- Mills, C. (1985) *Wybór pism*, w: J. Mucha, C.W. Mills, Warszawa.
- Mucha, J. (1986) *Socjologia jako krytyka społeczna*, Warszawa.
- Petrażycki, L. (1985) *O nauce, prawie i moralności*, Warszawa, cz. 1.
- Piątek, K. (1997) *Wypowiedź w dyskusji*, „Polityka Społeczna”, 8.
- Podgórecki, A. (1962) *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa.
- Polanyi, M. (1962) *Personal Knowledge*, London.
- Popper, K.R. (1993) *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, Warszawa.
- Rajkiewicz, A. (1997) *W sprawie kształcenia specjalistów w zakresie polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, 8.
- Siemek, M.J. (1994) *Posłowie do wydania polskiego*, w: M. Horkheimer, T. Adorno, *Dialektyka Oświecenia*, Warszawa.
- Zsubert, W. (1981) *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, w: Kabaj 1981.
- Toulmin, S. (1953) *The Philosophy of Science*, London.
- Wagner, P. (1995) *Soziologie der Moderne*, Frankfurt am Main–New York.
- Welsch, W. (1987) *Unsere postmoderne Moderne*, Weinheim.
- Życiński, J. (1992) *Ułaskawianie natury*, Kraków.

Krzysztof Gorlach

Instytut Socjologii, Uniwersytet Jagielloński

Gospodarstwo chłopskie w obliczu restrukturyzacji, czyli o potrzebie wyobraźni socjologicznej

Uwagi wstępne

Przyjmuję dla potrzeb niniejszych rozważań następujące rozumienie polityki społecznej. Otóż, pojęciem tym obejmuję całokształt działań podejmowanych przez rozmaite podmioty społeczne (instytucje państwa, instytucje samorządowe, organizacje publiczne i prywatne), mających na celu redystrybucję zasobów istniejących w społeczeństwie. Od razu trzeba zaznaczyć, że określenie „zasoby” traktowane jest tutaj bardzo szeroko. Chodzi nie tylko o proste wartości materialne (dochody, zasiłki, dotacje itp.), ale też o takie czynniki, decydujące o pozycji jednostki czy grupy w społeczeństwie, jak wykształcenie, rodzaj pracy, ochrona zdrowia, standard miejsca zamieszkania itp.

Jednak nie polityka społeczna, jej typ czy charakter, bądź zestaw składających się na nią czynników, stanowi przedmiot rozważań zawartych w tym opracowaniu. Dlatego też nie nawiązuję w tym miejscu do dyskusji, toczącej się w obszernej literaturze, zarówno krajowej, jak i zagranicznej, poświęconej problematyce definiowania polityki społecznej i wyodrębniania jej poszczególnych rodzajów (por. np. Auleytner 1996; Kowalak 1996; Rajkiewicz 1997; Supińska 1991). Przedmiotem tego artykułu jest bowiem pewien szczególnie problem, mianowicie analizowany z socjologicznej perspektywy społeczny kontekst polityki społecznej.

* Artykuł stanowi część opracowania przygotowanego przez autora dla PBZ 02507.

Dwie warstwy społecznego kontekstu tego zjawiska interesują socjologa. Pierwsza to mechanizmy regulujące ład społeczny, które powodują nierównomierne rozłożenie w społeczeństwie rozmaitych zasobów. W tej warstwie polityka społeczna jawi się więc (w świetle przyjętego tu rozumienia) jako czynnik korygujący owe nierówności. Perspektywa socjologiczna oznacza więc w tym przypadku analizę mechanizmów i przebiegu procesów społecznych, określających charakter i rozmiary nierównomiernej dystrybucji zasobów. Innymi słowy jest to analiza procesów strukturalizacji społeczeństwa oraz ich efektów.

Warstwa druga to mechanizmy regulujące sam proces powstawania decyzji, składających się na określony kształt polityki społecznej. W tej warstwie polityka społeczna jawi się jako czynnik aktywnie interweniujący w rzeczywistość społeczną i efekt gry rozmaitych interesów grupowych (klasowych, warstwowych, etnicznych, lokalnych itp.). W tym przypadku z kolei perspektywa socjologiczna oznacza analizę procesu formowania polityki społecznej w określonej rzeczywistości, uwzględniającą siłę i charakter wpływu poszczególnych grup społecznych oraz wpływu podjętych decyzji na korektę procesów strukturalizacji społeczeństwa. Innymi słowy jest to *analiza istotnych elementów procesu funkcjonowania systemu politycznego*.

W ramach tego artykułu uwagę skoncentruję niemal wyłącznie na pierwszej spośród wyróżnionych warstw. Oznaczać to będzie próbę odniesienia koncepcji tzw. wrażliwości socjologicznej do pojawiających się w społeczeństwie zjawisk nierównomiernej dystrybucji zasobów.

Koncepcja wrażliwości socjologicznej została sformułowana przeze mnie (por. Gorlach 1996) w kontekście rozważań dotyczących socjologicznego sposobu ujęcia problemów społecznych. Idea jej wywodzi się od szeroko znanego i upowszechnionego w literaturze socjologicznej przez C.W. Millsa pojęcia wyobraźni socjologicznej. W nawiązaniu do tej koncepcji wrażliwość socjologiczna została zdefiniowana jako zdolność do oglądu społeczeństwa z różnych perspektyw z jednoczesną umiejętnością zrozumienia rozmaitych mechanizmów życia społecznego, które prowadzą do pojawienia się problemów społecznych (Gorlach 1996: 68). Wedle tak przyjętej koncepcji, problemy społeczne rozumiane są bardzo szeroko, jako wszelkie zaburzenia, które wpływają negatywnie na płynność funkcjonowania porządku społecznego. Nie jest w tym przypadku istotne, czy zaburzenia te są przez członków danego społeczeństwa świadomie identyfikowane jako problemy społeczne. Przykładem takiego problemu jest np. ubóstwo, które – w perspektywie socjologicznej – jest traktowane jako przejaw nierównomiernej dystrybucji rozmaitych zasobów w społeczeństwie, będącej efektem określonych procesów strukturalizacji społeczeństwa.

Szczególnego znaczenia – co warto podkreślić na zakończenie tych wstępnych rozważań – procesy te mogą mieć na obszarach wiejskich, gdzie ukształtowana w toku powojennego 45-lecia struktura agrarna, charakteryzująca się przewagą małych i w większości ciągle jeszcze tradycyjnie prowadzonych gospodarstw, staje się – zwłaszcza w obliczu integracji z Unią Europejską – siedliskiem rozmaitych problemów społecznych.

Marginalizacja i wykluczenie na obszarach wiejskich – problem światowy

W dobie szybkich zmian procesy strukturalizacji społeczeństwa nabierają tempa i ostrości. Stąd też niezwykła ranga i znaczenie tych zagadnień w sytuacji współczesnego społeczeństwa polskiego. Podjęte po 1989 r. reformy ekonomiczne i polityczne owocują przeobrażeniami w samych mechanizmach strukturalizacji (czynniki ekonomiczne zastępują tutaj system powiązań politycznych właściwych, by użyć spopularyzowanego w socjologii polskiej określenia, typowi ładu „monocentrycznego”), jak i w kierunkach rozwoju struktury społecznej (np. dezintegracja chłopstwa, klasy robotniczej i inteligencji, wzrost klasy średniej, zwiększanie dystansów i nierówności społecznych itp.).

Jednym z najbardziej istotnych problemów na obszarach wiejskich w skali całego społecznego świata jest przekształcanie drobnych gospodarstw rolnych, tak aby mogły działać efektywnie i zaspokajać potrzeby nie tylko prowadzących je rodzin, ale także szerszych społeczności. Jak stwierdza Ismail Seralgedin: „Nie istnieje żadna inna droga uporania się z ubóstwem, ochroną środowiska naturalnego czy niedostatkami żywności bez przeobrażenia rolnictwa na poziomie drobnych gospodarstw w krajach rozwijających się” (1998: 52). Tych nadziei nie spełni bowiem – jego zdaniem – dokonująca się aktualnie w rolnictwie rewolucja biotechnologiczna, jako że jej efekty są wykorzystywane przede wszystkim przez wielkie korporacje chemiczne czy farmaceutyczne oraz wielkie kompleksy rolne ulokowane głównie w krajach wysoko rozwiniętych. W tym więc sensie efekty owej rewolucji mogą jedynie pogłębić istniejące dysproporcje.

Takie dysproporcje obserwowalne są także wewnątrz wielu krajów rozwijających się. Przykładem jest np. Kenia, w której – jak piszą autorzy raportu – „Mimo tego, że walka z ubóstwem pozostaje ważnym elementem polityki, rezultaty są raczej skromne. W większości przypadków to wcale nie ubodzy są beneficjentami tej polityki” (Ndeti, Ndeti, Ndeti 1998: 1). W rolnictwie kenijskim przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w jego podziale na dwa wyraźnie wyodrębnione sektory, tworzące w sumie typowy dla wielu krajów Trzeciego Świata układ „podwójnej gospodarki” (*double economy*). Pierwszy sektor jest zaangażowany w produkcję żywności na eksport, a jego podstawą są duże, zmechanizowane gospodarstwa. Natomiast sektor drugi to rezerwuar siły roboczej oraz producent żywności na rynki lokalne, w tym także dla osób zatrudnionych w sektorze pierwszym. Podstawą jego są niewielkie gospodarstwa chłopskie, których w Kenii jest obecnie około 3,5 mln. Przeciętna wielkość takiego gospodarstwa to zaledwie 1,6 ha. Niemniej jednak wartość produkcji tego sektora stanowi 75% wartości całej produkcji rolnej kraju, a zatrudnionych w nim jest 85% siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie. Mimo to gospodarstwa w tym sektorze otrzymują od państwa minimalne wsparcie techniczne i finansowe.

Drugi sektor rolny doznaje upośledzenia nie tylko w porównaniu z sektorem pierwszym (proeksportowym). Podobnie wygląda sytuacja, gdy porówna się skalę i zakres pomocy państwa dla chłopskiego sektora rolnictwa oraz dla gospodarki przemysłowej. W sumie więc cała polityka państwa sprzyja postępującej marginalizacji

chłopstwa. Jak twierdzą wspomniani już autorzy raportu, „Do beneficjentów (polityki państwa – *K.G.*) można zaliczyć rozmaite podmioty wykorzystujące politykę państwa, w szczególności: przedsiębiorców w miastach, którzy uzyskują wyższe ceny za swoje produkty, a płacą niewiele swoim pracownikom; robotników przemysłowych, którzy korzystają z niskich, dotowanych cen żywności; właściciele dużych gospodarstw rolnych, którzy korzystają z systemu subsydiów państwowych. Natomiast drobni rolnicy uzyskują niskie dochody ze sprzedaży żywności, doświadczając jednocześnie wysokich cen wyrobów przemysłowych”. Wszystko to prowadzi do sytuacji, w której – konkludują autorzy – „istnieje uderzające podobieństwo pomiędzy polityką kolonialną eksploatującą zasoby terenów kolonialnych i używającą ich do budowania zachodnich metropolii, a obecną polityką państwa kenijskiego, eksploatującą zasoby na terenach wiejskich w celu rozbudowy obszarów zurbanizowanych” (Ndeti, Ndeti, Ndeti 1998: 4).

Na podobne źródła marginalizacji ludności chłopskiej wskazuje Ntsabane (1998) rozważając upadek rodzinnego systemu produkcji rolnej w Botswanie. Jak wskazuje, nałożenie na ludność wiejską różnego typu podatków, które należało opłacać w gotówce, spowodowało masową emigrację mężczyzn poza ich społeczności lokalne i regionalne w celu zdobycia owych środków. Z drugiej strony ograniczenie przez państwo swobodnego dostępu do ziemi rodzinom chłopskim dodatkowo wzmocniło zjawisko migracji zarobkowych. Migracje te (dłuższe lub krótsze czasowo) to nieobecność mężczyzn w rodzinach, która doprowadziła nie tylko do spadku produkcji rolnej, ale też do zaburzeń w funkcjonowaniu rodziny jako instytucji społecznej.

Okazuje się jednak, że ubóstwo na terenach wiejskich jest nie tylko charakterystyczne dla krajów rozwijających się. Przyjrzyjmy się, tytułem przykładu jedynie, kilku wybranym zagadnieniom, jakie stały się udziałem kraju należącego do centrum – by użyć znanej koncepcji Immanuela Wallersteina – współczesnego systemu światowego, tj. Stanów Zjednoczonych. Mimo że problemem wiejskiej Ameryki nie jest już kwestia przeobrażeń drobnych producentów rolnych, to jednak problem ubóstwa nie stracił tam wcale na ostrości.

Okazuje się, że obszary wiejskie we współczesnych Stanach Zjednoczonych – obok centrów wielkich metropolii – charakteryzują się najwyższymi wskaźnikami ubóstwa. Czynniki sprzyjającymi ubóstwu (czyli – wedle proponowanej terminologii – strukturalizującymi w kierunku ubóstwa) są bezrobocie, brak odpowiednich doświadczeń i kwalifikacji, jak również przynależność do mniejszości (etnicznych, rasowych itp.), inwalidztwo czy niepełny charakter rodziny (głównie gospodarstwa domowe prowadzone przez samotne matki). Na terenach wiejskich jednak prawdopodobieństwo znalezienia się w kategorii ubogich okazuje się nawet wyższe aniżeli w centrach wielkich metropolii. Autorzy sugerują w tym kontekście potrzebę dalszych badań, zwracających przede wszystkim uwagę na dostęp ludności wiejskiej do rozmaitych świadczeń wspomagających kategorie osób o niskich dochodach. Okazuje się także, że tendencje do marginalizacji i wykluczenia ubogich są silniejsze w społecznościach wiejskich aniżeli gdzie indziej. W efekcie „nasze badania potwierdzają tezę, że dynamika ubóstwa

jest związana z cechami określonej społeczności i że przyszłe badania na ten temat powinny więcej uwagi kierować na społeczne mechanizmy powodujące zróżnicowanie zjawiska ubóstwa w zależności od charakteru danej społeczności” (Brown i Hirschl 1995: 62).

Co jednak interesujące, ubóstwo na obszarach wiejskich Stanów Zjednoczonych dotyczy przede wszystkim osób pracujących. Jak wskazują Lichter i in. (1994: 411), „Pracownicy na obszarach wiejskich są źle wynagradzani za swoją pracę i problem ten w sposób widoczny wzrósł w trakcie ostatniej dekady (chodzi o lata osiemdziesiąte – K.G.)”. Problem ubóstwa jest ponadto szczególnie nasilony na terenach wiejskich wśród kobiet i przedstawicieli mniejszości etnicznych. Problemy te ulegną najprawdopodobniej pogłębieniu przede wszystkim z uwagi na fakt, że oferta prac lepiej płatnych pozostaje na terenach wiejskich ograniczona. Dodatkowym czynnikiem, który należy tutaj brać pod uwagę, jest większa mobilność przestrzenna pracowników na obszarach wiejskich. Potęguje to zjawisko braku ich zakorzenienia i zwłaszcza odcięcie od możliwości szerszego korzystania z zasobów społeczności lokalnych. W tym więc kontekście jawi się postulat dotyczący fundamentów zasad polityki walki z ubóstwem na terenach wiejskich, która powinna zostać skupiona na „odbudowaniu społecznej konstrukcji społeczności wiejskich i celowym tworzeniu siatki stosunków społecznych, jako czynników stabilizujących mobilne rodziny” (Fitchen 1994: 435).

Przy okazji omawiania tego problemu zwykle przywołuje się takie kategorie, jak dzieci, osoby starsze czy kobiety, w których przypadku ubóstwo na terenach wiejskich jest szczególnie dotkliwe. Okazuje się np., że w przypadku dzieci wiejskich dotkniętych ubóstwem nie potwierdza się teza o jakichś szczególnych charakterystykach ich rodzin. Wyniki badań wskazują tutaj raczej na miejsce zamieszkania jako na determinantę statusu ubóstwa. Chodzi o to, że – inaczej niż w mieście, gdzie większość dzieci ubogich to członkowie rodzin bezrobotnych, rozbitych lub patologicznych – „dotknięte ubóstwem dzieci wiejskie częściej aniżeli ich koledzy i koleżanki z miast, żyją w rodzinach pełnych, gdzie jedno albo nawet obydwoje rodzice pracują” (Garrett i in. 1994: 79).

Podobnie rzecz wygląda w przypadku ludzi starszych. Tutaj także ta kategoria mieszkańców wsi „w porównaniu z mieszkańcami miast doświadcza ubóstwa przez dłuższy czas i zagrożona jest w znacznie większym stopniu znalezieniem się w tej właśnie kategorii” (McLaughlin i Jensen 1995: 219). Szczególne nasilenie tego procesu obserwuje się wśród owdowiałych kobiet, jak również wśród samotnych matek (por. także Lichter i McLaughlin, 1995: 704).

Powyższe obserwacje stanowią podstawę do uogólniającego stwierdzenia o szczególnych czynnikach strukturalizujących w kierunku ubóstwa, charakterystycznych dla obszarów wiejskich. Jak stwierdza np. Farmer i in. (1989), ubóstwo może być ujęte zarówno jako cecha osób, jak i określonych miejsc. Inni autorzy dodają zaś: „Istnieje tendencja do zapominania, że miejsca nakładają zasadnicze strukturalne ograniczenia na ruchliwość w górę, jak również na tworzenie nowych możliwości lepszego życia” (Lichter i McLaughlin 1995: 704). Wreszcie brytyjscy socjologowie, uzasadniając potrzebę właśnie tego typu badań, wskazują, że „wykluczające efekty strukturalnych i innych

czynników wpływające na ludzi w społecznościach wiejskich, są kiepsko rozpoznane, szczególnie jeśli chodzi o te, które działają poza sektorem rolnictwa” (Shucksmith i Chapman 1998: 239).

Stąd wypływa potrzeba analizy przeobrażeń, jakie zachodzą na terenach wiejskich. W Polsce właśnie problem wsi, a zwłaszcza chłopstwa, nabiera szczególnej ostrości w tym kontekście. Ma rację Paweł Poławski, gdy stwierdza: „Druza zagrożona odłączeniem populacja – to chłopi. Wygląda na to, że transformacja najbardziej dotknęła właśnie ich; spadły ich zarobki, uczestnictwo w kulturze, dostęp do służby zdrowia, opieki społecznej, w wiejskich gospodarstwach najbardziej wzrosła prosumpcja. Mieszkańcy wsi wyróżniają się, jeśli brać pod uwagę którykolwiek z omawianych wyznaczników *underclass* i wymiarów *exclusion*” (Poławski 1997: 114).

Przyczyny tego stanu rzeczy leżą w kilku istotnych czynnikach, które charakteryzują wieś polską, a które są rezultatem przede wszystkim jej losów w ciągu ostatniego półwiecza. Istota tych losów sprowadza się do faktu, iż w rolnictwie polskim nie przeprowadzono wprawdzie kolektywizacji, ale jednocześnie nie dokonała się też restrukturyzacja i modernizacja charakterystyczna dla krajów Europy Zachodniej. Spowodowało to pojawienie się (por. np. Górlach 1995: 13–17) trzech typów współczesnej postaci kwestii chłopskiej, tj. kwestii socjalnej, strukturalnej i świadomościowej. Nie miejsce tu na szczepowe przedstawiania obrazu wsi, jaki one niosą ze sobą. Najbardziej jednak istotne jest to, że stanowią one poważne źródło rozmaitych problemów społecznych, takich właśnie jak bezrobocie, ubóstwo, rozmaite patologie społeczne, wzrost postaw roszczeniowych i antyreformatorskich itp. Oznacza to zatem, że dokładnej analizy wymagają mechanizmy strukturalne, które obecnie są niejako odpowiedzialne za przeobrażenia tej kategorii społeczeństwa.

Uwarunkowania ekonomiczne położenia klasowego rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce

Rok 1989 stanowi istotny przełom w najnowszej historii naszego społeczeństwa. Z punktu widzenia socjologa najbardziej istotne wydaje się to, że przejście do gospodarki rynkowej uruchomiło nowe procesy restrukturyzacji klasowej. Zwraca na to uwagę m.in. Włodzimierz Wesołowski, który charakteryzując rozpoczęte w okresie transformacji procesy klasotwórcze stwierdza m.in.: „U początków są bardzo głębokie procesy przemian gospodarstw chłopskich (rozkładowe jednych, a procesy wzrostu drugich); procesy te będą długie i powolne” (1994: 26). Można zatem oczekiwać, że zasadniczym procesem, który zdominuje sytuację wsi polskiej będzie dezintegracja klasy chłopskiej, ukształtowanej w minionym 45-leciu w ramach polskiego wariantu centralnie planowanej gospodarki etatystycznej.

Proponuję przyrzeć się krótko podstawowym czynnikom ekonomicznym wyznaczającym dynamikę rodzinnych gospodarstw rolnych w systemie kapitalistycznym. Pierwszy z nich tworzy rynek środków produkcji włącznie z podstawowym jego

elementem, jakim jest ziemia. Swobodny transfer ziemi, narzędzi i innych środków sprzyja wytwarzaniu się skomplikowanej struktury własnościowej. Możliwość posiadania ziemi na własność bądź jej dzierżawienia lub puszczenia w dzierżawę, możliwość zakupu różnych środków na własność bądź korzystania z nich w formie leasingu, czy np. rozmaite grupowe formy własności i użytkowania bardziej skomplikowanego sprzętu rolniczego – wszystko to tworzy szereg możliwości w strukturze własnościowej od pozycji właściciela począwszy, poprzez pozycję użytkownika podporządkowanego jedynie formalnie prawnemu właścicielowi, aż po użytkownika zredukowanego do roli wykonawcy zarządzeń właściciela i kierownika gospodarstwa zarazem.

Kolejnym czynnikiem jest rynek finansowy. Chodzi tu nie tylko o kwestię zewnętrznych (w stosunku do gospodarstw) źródeł finansowania, ale także relacje cenowe pomiędzy środkami produkcji nabywanymi przez rolników a produktami sprzedawanymi przez nich na rynku. Niemożność obsługi zaciągniętego na potrzeby gospodarstwa długu może w skrajnych przypadkach doprowadzić do likwidacji gospodarstwa bądź do takiego uzależnienia go od kredytodawcy, iż pozycja nawet jego formalnego właściciela zostanie praktycznie zredukowana do roli wykonawcy poleceń, np. zatrudnionego przez bank menedżera ds. zarządzania zadłużonym gospodarstwem. Podobne mogą okazać się w konsekwencjach niekorzystne dla rolników relacje cen pomiędzy środkami do produkcji a produktami. Z kolei w innych przypadkach efekty umiejętnego wykorzystania zaciągniętych kredytów czy korzystnych relacji cen mogą prowadzić do wzmocnienia pozycji gospodarstwa na rynku, jego powiększenia i np. utraty rodzinnego charakteru na rzecz przekształcenia się w wielkie gospodarstwo przemysłowe.

Innym czynnikiem jest rynek siły roboczej. Zatrudnianie pracowników najemnych (np. powodowane koniecznością podolania zwiększonej ilości upraw czy hodowli) może prowadzić do utraty rodzinnego charakteru gospodarstwa i przekształcenia się go w typowe kapitalistyczne przedsiębiorstwo. Wolny przepływ siły roboczej w społeczeństwie kapitalistycznym stwarza jednak okazję także do sprzedaży zbędnej w rodzinie rolniczej siły roboczej poza gospodarstwem. To z kolei może być czynnikiem podtrzymującym status rodzinny gospodarstwa z uwagi na możliwości transferowania uzyskanych w ten sposób środków finansowych w celu jego wspierania lub redukcję środków wypracowanych w gospodarstwie, przeznaczanych na potrzeby konsumpcyjne rodziny.

Można zatem powiedzieć, że mechanizmy rynkowe stwarzają różne możliwości przeobrażania się gospodarstw rolnych i przemieszczania ich użytkowników w strukturze klasowej społeczeństwa. Interesującą ramę teoretyczną tworzy tutaj wykorzystanie neomarksistowskiej koncepcji sprzecznego położenia klasowego (por. np. Mooney 1988). Punktem wyjścia jest analiza przeobrażeń sytuacji właścicieli rodzinnych gospodarstw rolnych w każdym z wymiarów pozycji klasowej. Chodzi więc o kontrolę nad rzeczowymi środkami produkcji (ziemia, maszyny, zabudowania gospodarcze itp.), kontrolę nad kapitałem finansowym i decyzjami dotyczącymi przeznaczenia posiadanych zasobów finansowych oraz kontrolę nad wykorzystaniem siły roboczej w procesie produkcyjnym. Procesami, w wyniku których dokonują się przeobrażenia we wspomnianych wyżej wymiarach, są: a) dzierżawa ziemi, b) zaciąganie kredytów, c) produkcja

kontraktowa, d) praca członków rodziny rolniczej poza gospodarstwem oraz e) wynajmowanie pracowników przez właścicieli do pracy w gospodarstwach. Każdy z tych procesów może powodować różne zmiany w sytuacji rolników.

Tak więc dzierżawa ziemi spycha rolników na pozycje pracowników podporządkowanych formalnemu właścicielowi, natomiast puszczenie ziemi w dzierżawę zamienia ich we właścicieli korzystających z renty gruntowej.

Zaciąganie kredytów może być oczywiście dobrym sposobem zdobywania dodatkowych środków inwestycyjnych i powiększania gospodarstwa oraz umacniania jego pozycji rynkowej. W sytuacji jednak, gdy pojawiają się trudności lub wręcz niemożność spłacenia zobowiązań, sytuacja rolnika ulega gwałtownej zmianie w kierunku podporządkowania wierzycielowi. W skrajnym przypadku prowadzi to do utraty gospodarstwa albo też do jego zupełnego podporządkowania dyktatowi kredytodawcy (banku), który za pośrednictwem wynajętego menedżera może kierować gospodarstwem, traktując rolnika i jego rodzinę jako pozostającą w jego dyspozycji załogę pracowniczą.

Podjęcie produkcji kontraktowej z reguły spycha rolnika na pozycję wykonawcy poleceń kontraktora (np. dużej międzynarodowej firmy zajmującej się przetwórstwem owoców czy warzyw). W efekcie więc rola rolnika i jego rodziny zostaje zredukowana do roli wykonawcy (pracownika). Nie dzieje się tak jednak w każdym przypadku. Niejednokrotnie kontrakty pozostawiają rolnikom sporo swobody w zakresie doboru metod czy środków produkcji. Ponadto produkcja kontraktowa stanowi doskonale zabezpieczenie przed nieoczekiwanymi zmianami na rynku, w efekcie stabilizując pozycję gospodarstwa i obsługującej je rodziny.

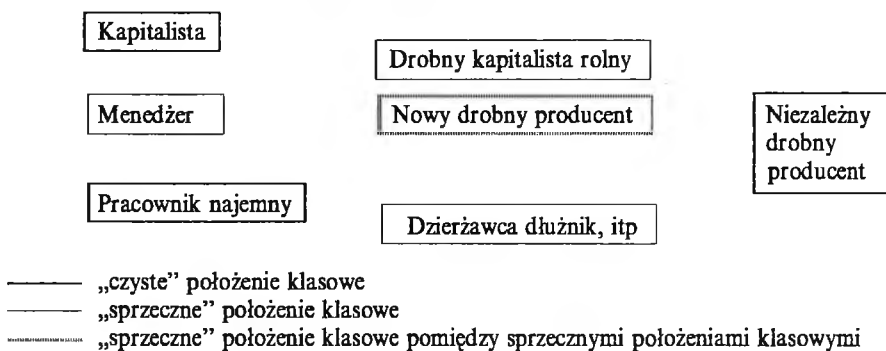
Podobnie niejednoznaczne rezultaty przynosi podejmowanie pracy przez członków rodziny rolniczej poza własnym gospodarstwem. Z jednej strony może być to wskaźnik proletaryzacji rodziny, w sytuacji gdy jej członkowie zatrudniają się jako pracownicy najemni, a dochody z ich pracy zaczynają przeważać nad dochodami uzyskiwanymi z prowadzenia gospodarstwa. Łatwo można jednak wskazać, że jest to zaledwie jedna z wielu możliwych sytuacji. Dochody z pracy poza gospodarstwem mogą np. stanowić jedynie niewielką część dochodów rodziny i być traktowane jako ich uzupełnienie czy wręcz jako dodatkowe źródło inwestycji lokowanych w gospodarstwie. Praca poza gospodarstwem może też nie mieć charakteru pracy najemnej. Wręcz przeciwnie, może to być np. prowadzenie samodzielnego przedsiębiorstwa, które (jeśli ma np. charakter przetwórstwa rolno-spożywczego lub firmy transportowej) wspiera funkcjonowanie gospodarstwa i jednocześnie służy podtrzymaniu pozycji jego właściciela jako przedstawiciela klasy drobnych producentów.

Z kolei najmowanie pracowników do gospodarstwa umieszcza jego właściciela na pozycji kapitalisty. Jak jednak rozstrzygnąć ten problem w sytuacji, gdy najmowanie siły roboczej ma charakter okresowy (np. sezonowy, związany z jakimś cyklem uprawy czy hodowli) lub gdy jest to zjawisko marginalne, bowiem najmowanie pracowników służy tylko uzupełnieniu zasobów siły roboczej w danym gospodarstwie.

Wszystkie te czynniki stwarzają określone ramy ujęcia *pozycji klasowej właścicieli rodzinnych gospodarstw rolnych*. Nie spełniają oni warunków zaliczenia ich do żadnej z klas reprezentujących tzw. czyste pozycje klasowe (tj. kapitaliści, pracownicy najemni lub niezależni drobni producenci). Nie spełniają oni jednak także kryteriów zaliczenia ich do którejkolwiek z klas charakteryzujących się tzw. sprzecznym położeniem klasowym (menedżerowie, drobni kapitaliści lub tzw. częściowo autonomiczni pracownicy). Dzierżawa ziemi, zaciąganie kredytów, zadłużenie, podejmowanie produkcji kontraktowej czy zatrudnienia poza gospodarstwem w charakterze pracowników najemnych – to zjawiska, które spychają rolników na pozycje częściowo autonomicznych pracowników. Puszczanie ziemi w dzierżawę czy zatrudnianie pracowników najemnych w gospodarstwie to czynniki, które przekształcają te pozycje na wzór drobnych kapitalistów. Wszystkie te czynniki oddziałują jednocześnie, choć oczywiście w przypadku różnych gospodarstw z różnym natężeniem. W rezultacie pozycja właścicieli rodzinnych gospodarstw rolnych jest swoistym typem sprzecznej kombinacji sprzecznych pozycji klasowych (por. rys. 1), tworząc typ określany przez Mooneya (1988) mianem *nowych drobnych producentów (new petty bourgeoisie)*.

Rysunek 1.

Usytuowanie rodzinnych producentów rolnych w schemacie stosunków klasowych



Źródło: Mooney (1988: 50).

Trajektorie przeobrażeń rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce

Rozważania zmierzające do skonstruowania schematu analizy przeobrażeń indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce rozpoczną od *definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego*¹. Zakładam, że pojęcie to posiada charakter typu idealnego,

¹ Szerzej na temat teoretycznego kontekstu tej analizy w: Gorlach 1998.

na którego podstawie wyprowadzone zostaną następnie dalsze elementy schematu konceptualizacyjnego. W przypadku określenia istoty rodzinnego gospodarstwa rolnego trzy elementy wydają się najbardziej istotne:

A. Połączenie własności i zarządzania w rękach głównego użytkownika gospodarstwa.

B. Zasoby głównego użytkownika gospodarstwa i jego rodziny stanowią podstawowy typ wykorzystywanego kapitału finansowego.

C. Rodzina użytkownika gospodarstwa stanowi dominujący rezerwuuar siły roboczej wykorzystywanej w tym gospodarstwie².

Trzy powyższe cechy stanowią jednocześnie trzy poziomy dokonujących się w gospodarstwie (czy mogących się dokonywać) przeobrażeń, powodujących nie tylko zmianę charakteru gospodarstwa, ale także (co istotne dla socjologa) pozycji klasowej jego głównego użytkownika. Pierwszy z wyróżnionych poziomów dotyczy kontroli nad kapitałem stałym, drugi nad kapitałem finansowym, trzeci natomiast odnosi się do charakteru siły roboczej. Zmiany, jakie tu zachodzą, są efektem oddziaływania mechanizmów rynkowych, do których należy przede wszystkim rynek ziemi i innych środków produkcji oraz produktów rolnych, rynek finansowy (kredyty, pożyczki, wykorzystywanie oszczędności itp.), rynek siły roboczej (najmowanie pracowników do pracy w gospodarstwie, praca członków rodziny właściciela czy użytkownika, a także jego samego poza gospodarstwem), oraz różnorodne rozwiązania instytucjonalne (produkcja kontraktowa, polityka państwa, działalność organizacji rolniczych, ruch spółdzielczy itp.). Inna grupa czynników, które oddziałują na gospodarstwo i jego, przemiany to strategia postępowania właściciela oraz dynamika stosunków wewnątrzrodzinnych.

Ciągi przeobrażeń, którym poddane są gospodarstwa przybierają postać trajektorii. Pojęcia tego używam z uwagi na konotacje, jakie są mu przypisywane przez niektórych zwolenników metody biograficznej. Chodzi tu mianowicie o fakt, że znalezienie się danego podmiotu w przestrzeni społecznej w określonej sytuacji określa pulę jego kolejnych szans i możliwości. Inaczej mówiąc, z chwilą „wejścia na trajektorię” pewne możliwości zostają już definitywnie zamknięte, inne natomiast „otwierają się”. Jednocześnie wybory nie są dokonywane w sposób całkowicie wolny, ale „pod naciskiem” określonego splotu okoliczności. Samo pojęcie przywołuje oczywiście skojarzenie z ruchem obiektów w przestrzeni, który odbywa się pod wpływem określonego układu sił grawitacyjnych po pewnych możliwych do precyzyjnego określenia torach, zwanych właśnie trajektoriami.

Można zatem przyjąć, że rodzinne gospodarstwa rolne pod wpływem oddziaływania poszczególnych czynników, charakterystycznych dla gospodarki rynkowej, wewnętrznej dynamiki rodzin i w efekcie określonych decyzji swych użytkowników poruszają się po określonych trajektoriach przybierając w efekcie różną postać. Istota problemu tkwi w tym, iż oddziaływanie wspomnianych czynników różnicuje sytuacje rodzinnych gospodarstw rolnych, co owocuje zmianami nie tylko w ich obrębie, ale także w relacjach z otoczeniem. Zmiany te mogą przebiegać w różny sposób, prowadząc od typowego

² Jest to zmodyfikowana definicja zaproponowana przez Erringtona i Gasson (1993).

gospodarstwa rolnego w kierunku jednej z pięciu modelowych sytuacji, które – podobnie jak opisane w tym opracowaniu rodzinne gospodarstwo rolne – należy traktować jako typy idealne.

1. Trajektoria *kapitalizacji* prowadzi do modelu kapitalistycznego gospodarstwa rolnego. Cechami tego typu są: a) rozdzielenie ról właściciela i użytkownika, b) finansowanie rozwoju ze źródeł zewnętrznych (kredyty, inwestycje ze strony podmiotów trzecich itp.), c) siłę roboczą stanowią pracownicy najemni. Jest to – innymi słowy – gospodarstwo prowadzone wedle reguł rolnictwa przemysłowego. Pozycja klasowa, jaką zajmuje jego właściciel, to pozycja właściciela typowego kapitalistycznego przedsiębiorstwa.

2. Trajektoria *farmeryzacji* prowadzi do modelu skapitalizowanego rodzinnego gospodarstwa rolnego. Cechami tego typu gospodarstwa są: a) tożsamość ról właściciela i użytkownika, b) finansowanie rozwoju z zasobów rodziny oraz źródeł zewnętrznych, c) siłę roboczą stanowi rodzina właściciela-użytkownika wspomagana w relatywnie niewielkim zakresie stale i/lub okresowo pracownikami najemnymi. Jest to gospodarstwo rodzinne, ale wykorzystujące mechanizmy i możliwości, jakie posiada gospodarka kapitalistyczna. Pozycja klasowa właściciela to opisana w poprzedniej części pozycja „nowego drobnego producenta”.

3. Trajektoria *marginalizacji* prowadzi do modelu zmarginalizowanego gospodarstwa rodzinnego (postchłopskiego). Cechami tego gospodarstwa są: a) przejście dotychczasowego właściciela-użytkownika na pozycję użytkownika-dzierżawcy gospodarstwa podporządkowanego zewnętrznemu właścicielowi, b) finansowanie rozwoju ze źródeł zewnętrznych wobec użytkownika i jego rodziny, c) siła robocza użytkownika i jego rodziny staje się podstawowym rodzajem siły roboczej wykorzystywanej w gospodarstwie. Jest to w dalszym ciągu gospodarstwo rodzinne, ale zdecydowanie podporządkowane czynnikom zewnętrznym, w czym jego sytuacja przypomina tradycyjne gospodarstwo chłopskie. Pozycja klasowa użytkownika tak opisanego gospodarstwa przypomina pozycję pracownika częściowo autonomicznego w schemacie sprzecznego położenia klasowego.

4. Trajektoria *proletaryzacji* prowadzi do przejścia gospodarstwa przez zewnętrznego właściciela, który przejmuje także funkcję głównego użytkownika. Cechami tego typu gospodarstw są: a) przejście dotychczasowego właściciela-użytkownika na pozycję wyłącznie pracownika w gospodarstwie, b) finansowanie gospodarstwa ze źródeł zewnętrznych w stosunku do pracownika i jego rodziny, c) pracownik i jego rodzina stają się najemną siłą roboczą zatrudnioną przez nowego właściciela gospodarstwa. Pozycja klasowa pierwotnego właściciela byłaby w tej sytuacji najbardziej bliska typowej pozycji pracownika najemnego.

5. Trajektoria *skansenizacji* prowadzi do konserwowania stanu gospodarstwa i do odgradzania go od otoczenia zewnętrznego, w efekcie czego pojawia się twór, który określić można mianem gospodarstwa neochłopskiego. Jego zasadniczymi cechami jest to, że: a) dotychczasowy właściciel-użytkownik pozostaje nadal w swej roli, b) działalność gospodarstwa podtrzymywana jest tylko dzięki finansowym zastrzykom

pochodzącym od właściciela i członków rodziny, c) siłę roboczą zapewnia tylko rodzina właściciela-użytkownika. Gospodarstwo nie produkuje na rynek, a użytkownik i jego rodzina traktują je jako dodatek do innych rodzajów aktywności ekonomicznej (*hobby farm*). Model ten mieści w sobie także sytuacje, kiedy gospodarstwo funkcjonuje niejako się tradycji i inercji i ulega likwidacji z chwilą śmierci aktualnego użytkownika. Pozycja klasowa właściciela-użytkownika w tym przypadku najbardziej przypomina pozycję typowego tradycyjnego drobnego producenta.

Zgodnie z Weberowską koncepcją szans rynkowych można założyć, że przemiany rodzinnych gospodarstw rolnych, czyli – wedle przyjętej tutaj terminologii – „wejście na określone trajektorie”, zależeć będzie od ich wyposażenia w różne rodzaje kapitału. Dlatego proponuję przyrzeć się teraz zbiorowości właścicieli rodzinnych gospodarstw rolnych właśnie z uwagi na stopień wyposażenia ich w dwa zasadnicze typy kapitału, tj. kapitał kulturowy oraz kapitał ekonomiczny.

Pod pojęciem *kapitału kulturowego* rozumiem „typ racjonalności” prezentowany przez właściciela gospodarstwa, na który – wedle przyjętej koncepcji – składają się cztery typy poglądów. Obejmują one problematykę dzierżawy ziemi, wyposażenia gospodarstwa w maszyny i urządzenia, autodefinicję dotyczącą roli właściciela oraz deklaracje dotyczące podjęcia prowadzenia gospodarstwa w aktualnej sytuacji. Wiązka zawierająca poglądy: a) preferujące własność za wszelką cenę na niekorzyść dzierżawy, b) akcentujące konieczność posiadania na wyłączną własność wszystkich maszyn i urządzeń bez względu na możliwość ich wykorzystania, c) ujmuje własną rolę w opozycji do roli przedsiębiorcy czy wreszcie d) wskazujące na prowadzenie gospodarstwa raczej mocą swoistej inercji, została potraktowana jako wskaźnik „racjonalności typu chłopskiego”, utrudniającej wykorzystywanie szans stwarzanych przez gospodarkę rynkową. Dlatego racjonalność ta oznacza niski poziom wyposażenia w kapitał kulturowy użyteczny w kapitalistycznym otoczeniu. Stąd przyporządkowano jej wartość równą wielkości „0”. Natomiast wiązka zawierająca przeciwnie poglądy (a) doceniające korzyści płynące z możliwości dzierżawy ziemi; b) akcentujące konieczność racjonalnej, tj. w odniesieniu do konkretnych potrzeb gospodarstwa, kalkulacji na temat posiadania maszyn i urządzeń na własność; c) ujmuje własną rolę jako rolę przedsiębiorcy; d) wskazujące na pełne przekonanie co do słuszności podjętej kiedyś decyzji o prowadzeniu gospodarstwa; została potraktowana jako wskaźnik „racjonalności typu farmerskiego”, a więc funkcjonalnej w gospodarce rynkowej. Oznacza ona wysoki poziom wyposażenia w kapitał kulturowy, któremu przypisano rangę „2”. Rangę „1” przypisano badanym właścicielom w sytuacji, gdy prezentowane przez nich poglądy nie układały się w wyraźnie sprofilowane wiązki, tworząc tzw. „racjonalność typu przejściowego” (por. Górlach 1995: 82–92).

Podobną logikę przyjęto przy posługiwaniu się zmienną pod nazwą *kapitału ekonomicznego* (por. Górlach 1995: 115–117). Pod pojęciem tym rozumiemy wyposażenie danego gospodarstwa w ziemię (wielkość obszaru użytkowanego) oraz maszyny i urządzenia do produkcji rolnej. Słabe wyposażenie gospodarstwa (niewielki obszar,

brak maszyn itp.) to jednocześnie niski poziom kapitału ekonomicznego, któremu przyporządkowano rangę „0”. Średni poziom wyposażenia (średni obszar, niektóre maszyny, jak np. traktor itp.) to jednocześnie średni poziom kapitału ekonomicznego, który oznaczyliśmy za pomocą rangi „1”. Natomiast posiadanie dużego gospodarstwa i/lub bardziej skomplikowanych maszyn (np. kombajn), to wysoki poziom wyposażenia w kapitał ekonomiczny, któremu przyporządkowano rangę „2”.

Dodając do siebie rangi odzwierciedlające poziom wyposażenia w kapitał konkretnych gospodarstw, wydzielono następnie cztery ich kategorie z uwagi na sytuację rynkową, określając je za pomocą Weberowskich pojęć „pozytywnego” i „negatywnego uprzywilejowania”. Kategorie te zawiera tabela 1.

Tabela 1.
Typy sytuacji rynkowej badanych gospodarstw

Sytuacja rynkowa	Posiadany kapitał	Liczba gospodarstw
1. Definitywnie negatywnie uprzywilejowania	kapitał ekonomiczny + kapitał kulturowy = 0	94 (11,8%)
2. Negatywnie uprzywilejowana	kapitał ekonomiczny + kapitał kulturowy = 1	269 (33,6%)
3. Średnia	kapitał ekonomiczny + kapitał kulturowy = 2	263 (32,9%)
4. Pozytywnie uprzywilejowana	kapitał ekonomiczny + kapitał kulturowy = 3	140 (17,5%)
5. Definitywnie pozytywnie uprzywilejowana	kapitał ekonomiczny + kapitał kulturowy = 4	34 (4,2%)

Powyższe rozważania stanowią charakterystykę podstawowych mechanizmów strukturalizujących – w moim przekonaniu – zbiorowość właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych i ich rodzin. W świetle przyjętego przez nas rozumowania nieco ponad 20% gospodarstw (kategorie 4 i 5) ma realne szanse utrzymania się na rynku i zapewnienia gospodarującym na nich rodzinom godziwych dochodów. To właśnie tworzy podstawową kwestię społeczną, z jaką będzie się borykać już w najbliższej przyszłości polska wieś. W ostatniej części opracowania chciałbym się zatem przyjrzeć kilku wybranym wymiarom tej kwestii przez pryzmat konkretnych danych liczbowych, zabranych w trakcie ostatniego spisu rolnego w 1996 r.

Wybrane elementy charakterystyki sytuacji ludności chłopskiej w Polsce

Na wstępie należy zaznaczyć, iż wbrew stereotypowym twierdzeniom o zmniejszaniu się liczby zatrudnionych w gospodarstwach rolnych w modernizującym się społeczeństwie, w latach 1988–1996 można zaobserwować w przypadku indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym kraju tendencję przeciwną. W tym bowiem okresie liczba zatrudnionych w tego typu gospodarstwach wzrosła niemal o 300 tys. Interesujące zmiany nastąpiły także w samej strukturze tej kategorii. Przede wszystkim ulega zwiększeniu odsetek osób pracujących wyłącznie w gospodarstwach (63,7% w 1988 r. i 71,7% w r. 1996). W tym samym okresie spadł jednak nieco udział dwuzawodowców (z 23,2% do 21,6%) oraz wydatnie – osób zamieszkujących co prawda w gospodarstwach, ale pracujących wyłącznie poza nimi (z 13,1% do 6,7%) (GUS 1997a: 2).

Spowodowało to zwiększające się nasycenie rolnictwa indywidualnego siłą roboczą, co jasno ukazują liczby pracujących na 1 gospodarstwo rolne (2,43 w roku 1988 i 2,55 osoby w roku 1996). W statystyce tej przodują województwa: nowosądeckie (2,96 osoby) oraz tarnowskie (2,81 osoby) (GUS 1997a: 6). Ponad półtora miliona spośród 3 836 349 osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych pracuje w nich jedynie 2–5 godzin dziennie (GUS 1997a: 58). Zdaniem badanych właścicieli gospodarstw z niemal co piątej osoby można byłoby dzisiaj zrezygnować bez uszczerbku dla bilansu siły roboczej (GUS 1997a: 82).

Kwalifikacje siły roboczej, jaka zatrudniona jest w gospodarstwach indywidualnych, także dają niewielkie nadzieje na jej przeorientowanie i przesunięcie w momencie przyspieszenia i rozszerzenia procesów modernizacyjnych w rolnictwie. Ponad 85% pracujących wyłącznie w gospodarstwach indywidualnych lub traktujących tę pracę jako główne źródło dochodu posiada zaledwie podstawowe lub co najwyżej zasadnicze zawodowe wykształcenie (GUS 1997a: 48). Można zatem powiedzieć, że rodzinne gospodarstwa rolne są rezerwuarem nadmiaru niewykwalifikowanej siły roboczej, która w momencie uruchomienia zasadniczych procesów restrukturyzacyjnych w rolnictwie stanie się przyczyną istotnych problemów społecznych.

Powyższe charakterystyki odnoszą się do siły roboczej zatrudnionej w indywidualnych gospodarstwach. Proponuję przyrzeć się obecnie pewnym cechom charakteryzującym same gospodarstwa. Okazuje się np., że działalność rolnicza stanowi główne źródło dochodów jedynie dla 37,8% gospodarstw. Kolejne 16,2% gospodarstw czerpie swe dochody z kilku źródeł, bez zdecydowanej przewagi jednego z nich. Co jednak ciekawe, to dla ponad 45% gospodarstw rolnych rolnictwo wcale nie jest zasadniczym źródłem dochodu. Aż 21,3% główny dochód czerpie z renty lub emerytury (GUS 1997b: XII). I ta ostatnia kategoria (często określana mianem gospodarstw „socjalnych”) stanowi najprawdopodobniej najbardziej rozległy obszar ubóstwa w rolnictwie indywidualnym.

Podobnych informacji dostarczyć może analiza celu produkcji rolnej oraz wartości sprzedanych produktów. Okazuje się, że 10,1% gospodarstw w ogóle nie prowadzi produkcji rolnej (!). Kolejne 10,9% – produkuje tylko na własne potrzeby, natomiast 1/3

wszystkich gospodarstw produkuje głównie na własne potrzeby. A zatem w produkcji rynkowej uczestniczy mniej niż połowa indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym kraju. Proponuję przyrzeć się bliżej tej właśnie ostatniej kategorii. Jest ona niezwykle zróżnicowana jeśli chodzi o wartość sprzedanych produktów. Zaledwie 0,5% wszystkich indywidualnych gospodarstw w Polsce należy do grona potentatów, których roczna wartość produkcji wynosi co najmniej 100 tys. zł. Kolejne 1,4% to ci, którzy sprzedają za przynajmniej 50 tys. zł. Wreszcie 4% to ci, których produkcja sprzedana warta jest przynajmniej 25 tys. zł. Natomiast 40% wszystkich gospodarstw indywidualnych w Polsce nie osiąga nawet tego pułapu (GUS 1997b: XIV).

Gdyby wyłączyć poza nawias naszej analizy te gospodarstwa, w których produkcja rynkowa nie jest głównym celem działalności, i skupić się na analizie tylko tych, które przede wszystkim produkują na rynek, to można otrzymać nieco bardziej wyrazisty obraz. Otóż okazałoby się, że jedynie mniej więcej co setne spośród towarowych gospodarstw rolnych w naszym kraju sprzedaje produkty wartości przynajmniej 100 tys. zł w skali roku (!). 3,5% nie spada poniżej 50 tys. zł, a nieco ponad 8,5% – poniżej 25 tys. zł. A zatem niemal 80% rynkowo zorientowanych indywidualnych gospodarstw uzyskuje w skali roku za swe produkty najwyżej 25 tys. zł, co oznacza nieco ponad 2000 na miesiąc. Jeżeli wziąć pod uwagę koszty produkcji i uwzględnić przeciętne wydatki poniesione przez statystyczne gospodarstwo na cele inwestycyjne i bieżącą produkcję rolną, to z pewnością nie pozwala to na uzyskanie godziwego dochodu z samej produkcji rolnej. Przy założeniu, iż owe przeciętne wydatki wynoszą 5643 zł (por. GUS 1997b: XV), daje to realny dochód w skali roku poniżej 20 tys. złotych dla gospodarstw osiągających pułap wartości sprzedanej produkcji na poziomie 25 tys. zł. Można chyba zaryzykować stwierdzenie, że produkcja rolna nie jest w tej sytuacji czynnikiem oddalającym ubóstwo na bezpieczny dystans.

Jeśli wierzyć raportowi Banku Światowego, Polska nie dorobiła się jeszcze swojej „podklasy” (Poławski 1997: 112). Niemniej jednak „kandydatów” – jeśli można to tak określić – do zajęcia tego miejsca można już w naszym społeczeństwie znaleźć. Są nimi pojawiający się w naszym kraju długotrwale bezrobotni, mieszkańcy restrukturyzowanych regionów przemysłowych czy też pracownicy byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Jak podkreśla w tym kontekście Poławski (1997: 111): „Wies w ogóle na transformacji straciła najwięcej – ok. 60% ubogich mieszka na wsi, gospodarstwa domowe na wsi są najslabiej wyposażone w dobra trwałego użytku, rolnicy są też grupą, której dochody realne spadły w czasie transformacji najbardziej. W najmniejszym stopniu dociera też do nich pomoc społeczna”. Byli pracownicy PGR wydają się właśnie przede wszystkim tworzyć tę kategorię, która – by użyć zaproponowanego w tym opracowaniu sformułowania – „wchodzi na trajektorię” prowadzącą w szeregi „podklasy”. Słabo wykwalifikowani, niemobilni, podatni na rozmaite patologie społeczne, a przede wszystkim przestrzennie wyizolowani, już dzisiaj tworzą swoiste getta na północnych obszarach naszego kraju. Jak stwierdza w swoim opracowaniu Jerzy Wilkin (1998: 50): „Proces marginalizacji analizowanej przez nas społeczności (chodzi o społeczność pracowników b. PGR – K.G.) oparty

jest na dość trwałych podstawach: wyuczonej bezradności, głębokiej apatii, niechęci bądź niemożności zmiany miejsca zamieszkania, niskiego poziomu wykształcenia i słabych bądź bardzo wąskich kwalifikacji. Nawet na obszarach dość szybko rozwijających się osiedla pegeerowskie pozostają na ogół enklawami nędzy i zastoju”.

Co jednak ważniejsze, tak ukształtowany syndrom cech ma szansę na międzygeneracyjną transmisję. Z chwilą jej dokonania już z pewnością będzie można mówić o wykształceniu się w środowiskach byłych pracowników PGR swoistej „kultury ubóstwa”, czyli – jak pamiętamy – jednej z konstytutywnych cech „podklasy”. Potwierdza to fakt słabego dostępu dzieci wiejskich do oświaty. Dotyczy to szczególnie osiedli pegeerowskich, w których: „Z wrywkowych danych i obserwacji wynika, że dostęp ten pogorszył się *wyraźnie* (podkr. moje – K.G.) w latach dziewięćdziesiątych” (Wilkin 1998: 51). W tej więc sytuacji kolejny raport Banku Światowego nie będzie już z pewnością brzmiał tak optymistycznie.

Konkluzje

Podsumowanie powyższych rozważań nasuwa – w moim przekonaniu – konieczność zwrócenia uwagi na trzy odrębne zagadnienia. Przede wszystkim należy podkreślić, że przydatność socjologicznego ujęcia struktury społeczeństwa z punktu widzenia potrzeb polityki społecznej polega na analizie mechanizmów jego strukturalizacji. Socjologiczna diagnoza jawi się zatem jako opis mechanizmów, które rządzą procesami dystrybucji dóbr i zasobów w społeczeństwie. W odniesieniu do doświadczającej intensywnych procesów przeobrażeń wsi polskiej zasadniczym problemem jest restrukturyzacja gospodarstw chłopskich. Proces ten znajduje się dopiero we wstępnej fazie. Niemniej jednak już teraz widać ogrom problemów, które się za tym kryją. Istota ich sprowadza się do prostego pytania: jakie alternatywne źródła utrzymania należy zaproponować rzeszy niewykwalifikowanych i niewykształconych właścicieli i pracowników indywidualnych gospodarstw rolnych w momencie, gdy gospodarstwa te przestaną zapewniać dochody wystarczające do minimalnego przynajmniej zaspokojenia rozmaitych potrzeb. Jeżeli państwo nie będzie w stanie przedstawić jasnej alternatywy, można założyć, że spora część owej rzeszy zdeklasowanych rolników zasili szeregi tworzącej się już na bazie środowisk pracowników byłych państwowych gospodarstw rolnych podklasy w polskim wydaniu.

Wreszcie uwaga ostatnia. Sytuacja, jaka powstaje na wsi polskiej, wymaga z pewnością interwencji państwa. Nie chodzi tu wszakże – w moim przekonaniu – o skierowanie na wieś określonej sumy środków w formie subsydiów, dopłat czy innych rodzajów pomocy, podtrzymujących niejako w sztuczny sposób istnienie części gospodarstw. Chodzi raczej o długofalowy program polityki na rzecz wsi, będący – by przywołać tutaj określenie zaproponowane przez wybitnego francuskiego socjologa Alaina Touraine’a (1998) – rezultatem działania państwa „wrażliwego socjalnie”. Owa wrażliwość polega przede wszystkim na przewidywaniu i niwelowaniu u samych podstaw czynników, które

prowadzą do pojawiania się problemów społecznych. W takiej koncepcji wrażliwości społecznej przydać się może także wrażliwość socjologiczna, choćby w tej postaci, w jakiej została zaprezentowana na wstępie opracowania.

Literatura

- Auleytner, J. (1996) *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.
- Brown, D.L. i T.A. Hirschl (1995) *Household Poverty in Rural and Metropolitan-core Areas of the United States*, „Rural Sociology”, 1 (60).
- Errington, A. i R. Gasson (1993) *The Farm Family Business*, Wallingford: CAB International.
- Fitchen, J.M. (1994) *Residential Mobility Among the Rural Poor*, „Rural Sociology”, 3 (59).
- Garrett, P. i in. (1994) *Is Rural Residency a Risk Factor for Childhood Poverty*, „Rural Sociology”, 1 (59).
- Gorlach, K. (1995) *Chłopi – rolnicy – przedsiębiorcy: „kłopotliwa klasa” w Polsce postkomunistycznej*, Kraków: Wydawnictwa UJ.
- Gorlach, K. (1996) *Społeczne mechanizmy genezy i identyfikacji problemów społecznych*, w: K. Czekał, K. Gorlach, M. Leśniak, *Labirynty współczesnego społeczeństwa. Kluczowe problemy społeczne w kształceniu pracowników socjalnych*, Warszawa: Interart.
- Gorlach, K. (1998) *Zmierzch klasy chłopskiej*, „Studia Socjologiczne”, 1 (148).
- GUS (1997a) *Aktywność ekonomiczna ludności związanej z rolnictwem* (cz. 1), Warszawa: GUS.
- GUS (1997b) *Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych i ich zamierzenia na przyszłość*, Warszawa: GUS.
- Kowalak, T. (1996) *Problemy społeczne Stanów Zjednoczonych*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.
- Lichter, D.T. i in. (1994) *Changing Linkages Between Work and Poverty in Rural America*, „Rural Sociology”, 3 (59).
- Lichter, D.T. i D.K. McLaughlin (1995) *Changing Economic Opportunities, Family Structure, and Poverty in Rural Areas*, „Rural Sociology”, 4 (60).
- Mooney, P.M. (1988) *My Own Boss? Class, Rationality, and the Family Farm*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ndeti, K., C. Ndeti, M. Ndeti (1998) „Rural Poverty in Kenya: Causes and Alternative Solutions”, referat wygłoszony w trakcie 10 dorocznej konferencji IUCISD, Kair, Egipt, 28 czerwca – 3 lipca.
- Ntsabane, T. (1998) „Roots of Rural Poverty: Some General Observations of the Twentieth Century Tswana Peasant Family Production”, referat wygłoszony w trakcie 10 dorocznej konferencji IUCISD, Kair, Egipt, 28 czerwca – 3 lipca.

- Poławski, P. (1997) *Kulturowe znaczenia underclass; spór o sens terminu a polska transformacja*, w: K.W. Frieske (red.), *Osiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Rajkiewicz, A. (red.) (1997) *Spoleczeństwo polskie w latach 1989–1995/96. Zagadnienia polityki społecznej*, Warszawa: Friedrich Ebert Foundation, Poland.
- Seralgedin, I. (1998) *Can we feed our world?*, „Newsweek”, 24 sierpnia.
- Shucksmith, M. i P. Chapman (1998) *Rural Development and Social Exclusion*, „Sociologia Ruralis”, nr 2 (38).
- Supińska, J. (1991) *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Touraine, A. (1998) *Beneficjenci i wykluczeni*, „Gazeta Wyborcza”, 14–16 sierpnia.
- Wesołowski, W. (1994) *Procesy klasotwórcze w teoretycznej perspektywie*, „Studia Socjologiczne”, 1 (132).
- Wilkin, J. (1998) *Przekształcanie państwowych gospodarstw rolnych – procesy racjonalizacji i marginalizacji*, w: B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, ich załogi i nowi gospodarze*, Warszawa: IRWiR PAN.

Maciej Żukowski

*Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu*

Przebudowa systemu emerytalnego w Polsce na tle reform emerytalnych na świecie

Wprowadzenie

1 stycznia 1999 r. wchodzi w życie reforma systemu emerytalnego w Polsce. Reforma została oparta na projekcie Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, opublikowanym w pierwszej wersji w końcu 1996 r. Reformę zapoczątkowały trzy ustawy z 1997 r.¹ Kolejne dwie – podstawowe dla organizacji nowego systemu – zostały wydane w 1998 r.²

Polska nie jest oczywiście wyjątkiem – w wielu krajach dokonywane są reformy emerytalne. Nie chodzi przy tym tylko o stałe wprowadzane korekty do istniejących systemów – w tym sensie reforma emerytalna to przecież ciągły proces. W niektórych przypadkach dokonywane są reformy systemowe, zmieniające strukturę lub konstrukcję systemów emerytalnych. Do nasilenia światowej debaty o zmianach w systemach emerytalnych w istotny sposób przyczynił się także głośny raport Banku Światowego z 1994 r. (World Bank 1994).

¹ Ustawa o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych z 25 czerwca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 106, poz. 673; Ustawa o pracowniczych programach emerytalnych z 22 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 932; Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 28 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 937.

² Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 r., Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887; Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 26 listopada 1998 r.

Niniejsze opracowanie to próba spojrzenia na polską reformę z międzynarodowej perspektywy. W pierwszej części dokonana jest syntetyczna prezentacja systemów i reform emerytalnych na świecie. W części drugiej zaprezentowana jest polska reforma realizowana od 1997 r. Wreszcie w części trzeciej polska reforma zestawiona jest z tendencjami międzynarodowymi.

Uwaga skoncentrowana jest jedynie na emeryturach, z pominięciem specyficznych problemów rent inwalidzkich i rodzinnych, często na świecie związanych z emeryturami (w Polsce reforma osłabia ten związek). Punktem odniesienia dla prezentacji polskiej reformy są przede wszystkim – ze zrozumiałych względów – zmiany w systemach emerytalnych w krajach Unii Europejskiej. Odniesienie do krajów Ameryce Łacińskiej wynika z kolei ze znaczenia dokonywanych tam reform dla światowej debaty o emeryturach, w tym dla polskiej reformy.

Kluczowym elementem reform emerytalnych zarówno w Polsce, jak i na świecie jest struktura całego systemu zabezpieczenia na starość, określanego tutaj jako zabezpieczenie emerytalne, złożonego z trzech „stopni” lub „warstw”: zabezpieczenia społecznego (bazowego), zakładowego i indywidualnego. Z tego względu szczególna uwaga zwrócona jest na to zagadnienie. Opracowanie opiera się w dużym stopniu na wynikach badań autora nad wielostopniowymi systemami emerytalnymi (Żukowski 1997)³.

Systemy i reformy emerytalne na świecie

Analiza wielostopniowych systemów emerytalnych wskazuje na *duże zróżnicowanie systemów zabezpieczenia emerytalnego w różnych krajach*. Zróżnicowana jest zarówno struktura zabezpieczenia, a więc udział w nim poszczególnych warstw, jak i ich konstrukcja. Nie ma np. rozwiązań „typowych dla Unii Europejskiej”.

Zróżnicowanie struktury zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej ilustrują np. udziały wydatków z systemów zakładowych w sumie wydatków z systemów społecznych, zakładowych i pomocy społecznej, sięgające od poniżej 0,5% w Hiszpanii i Portugalii do prawie 1/3 w Holandii. Innym wskaźnikiem zróżnicowanej struktury zabezpieczenia jest fakt, że o ile w Wielkiej Brytanii i Irlandii relacje społecznych świadczeń emerytalnych do Produktu Krajowego Brutto są zbliżone do odpowiedniej relacji dla składek na ubezpieczenie na życie, to we Włoszech relacje dla systemów społecznych są wyższe prawie 19 razy. Zwraca przy tym uwagę fakt, że tak bardzo różnią się udziały zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych w krajach znajdujących się na zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego.

³ Opracowanie jest znacznie rozszerzoną i przebudowaną wersją referatu wygłoszonego na konferencji „Kierunki reformy systemu ubezpieczeń społecznych” w Bystrzej Śląskiej, zorganizowanej przez Akademię Ekonomiczną w Katowicach w dniach 13–15 października 1997 r. (materiały z konferencji są przygotowywane do druku w Akademii Ekonomicznej w Katowicach).

Zróznicowanie konstrukcji systemów dotyczy wszystkich elementów. Systemy bazowe różnią się m.in. pod względem źródeł finansowania, warunków nabycia uprawnień czy sposobu ustalania wysokości emerytury. W systemach zakładowych, dla przykładu, rezerwy księgowo są główną metodą finansowania w Niemczech, natomiast takie wewnątrzzakładowe finansowanie emerytur jest zabronione w Wielkiej Brytanii.

Duże znaczenie w wyjaśnieniu zróznicowania, zarówno struktury, jak i konstrukcji, ma analiza historycznego rozwoju systemów w poszczególnych krajach, co jest przedmiotem rozległych studiów (por. zwłaszcza Flora 1986).

Cechą wspólną systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej jest jednak dominacja społecznych (bazowych) systemów emerytalnych, które niemal we wszystkich krajach (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) stanowią ponad połowę łącznych wydatków na zabezpieczenie emerytalne. Systemy społeczne są finansowane na podstawie repartycji, a więc jest ona dominującą metodą finansowania zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej. Tak więc w *zabezpieczeniu emerytalnym w Unii Europejskiej znacznie więcej jest „państwa” niż „rynku”*.

Wynika to, z jednej strony, z podobieństw systemów społeczno-gospodarczych (zwłaszcza „logiki industrializmu” i mechanizmów demokracji), ale wskazuje również na znaczenie efektywnościowego uzasadnienia interwencji państwa w mechanizm rynkowy (Barr 1993).

Względami efektywności uzasadniana jest także interwencja państwa wobec dodatkowych systemów emerytalnych. Rola państwa w zabezpieczeniu emerytalnym nie ogranicza się bowiem do zapewniania emerytur bazowych. Państwo interweniuje także przy pomocy regulacji w zabezpieczenie zakładowe i indywidualne (co poprawia informację konsumentów), a także niekiedy dofinansowuje, zwłaszcza waloryzację w systemach kapitalizowanych.

Potoczne rozróżnienie systemów „prywatnych” („rynkowych”) – pod pojęciem których rozumie się automatycznie dobrowolne systemy kapitalizowane – i „państwowych” nie oddaje zatem bogactwa występujących rozwiązań. Przykładami rozwiązań odbiegających od tej uproszczonej klasyfikacji są systemy zakładowe, w których państwo dofinansowuje waloryzację (jak w Wielkiej Brytanii), lub obowiązkowe systemy zakładowe w sektorze publicznym, oparte na repartycji (jak we Francji). Poszczególne kraje mogą się zatem różnić skalą lub formą interwencji.

Choć systemy społeczne zajmują nadal dominującą pozycję w zabezpieczeniu emerytalnym, to jednak od pewnego czasu *systemy dodatkowe, kapitalizowane wykazują większą dynamikę*. Jest to wynik ograniczania systemów bazowych, w odpowiedzi na niekorzystne trendy demograficzne i gospodarcze oraz zmiany w postrzeganiu roli państwa w społeczeństwie i gospodarce. Nastąpiło więc zahamowanie oraz częściowe odwrócenie tendencji rozwojowych zabezpieczenia społecznego po II wojnie światowej.

Konieczność zahamowania ekspansji społecznych systemów emerytalnych wynika z tego, że ich rozwój znacznie przekroczył zakres, jaki daje się uzasadnić względami efektywnościowymi (Diamond 1995).

Jednocześnie rośnie przekonanie, że zjawiska, które stały się przyczyną trudności, zwłaszcza finansowych, społecznych systemów emerytalnych, dotyczą także systemów dodatkowych. Bezrobocie i rosnące koszty pracy stały się więc istotnymi przyczynami zahamowania rozwoju zakładowych systemów emerytalnych – w wielu krajach Unii Europejskiej spadł nieco odsetek pracowników objętych zakładowymi systemami emerytalnymi. Wydłużanie się przeciętnego trwania życia zmusza towarzystwa ubezpieczeniowe do podnoszenia składek na ubezpieczenie na życie.

Niedoceniany jest fakt, że od konstrukcji systemu emerytalnego zależy to, jak wpływają na niego różne czynniki oraz jakie ma on skutki. To oznacza, że np. różne systemy społeczne mogą w różnym stopniu wytwarzać negatywne bodźce na rynku pracy. W konsekwencji – zmiany w ramach warstw zabezpieczenia mogą ograniczyć lub wyeliminować problemy przypisywane warstwie jako takiej (World Bank 1994).

Należy zatem przede wszystkim zwrócić uwagę na *zmiany dokonywane w społecznych systemach emerytalnych*. W krajach Unii Europejskiej w ostatnim okresie wprowadzono następujące zmiany w społecznych systemach emerytalnych (CEA 1997):

- podniesienie wieku emerytalnego, w tym wyrównanie niższego wieku emerytalnego kobiet do wyższego poziomu wieku emerytalnego mężczyzn (m.in. Austria, Belgia, Niemcy, Hiszpania, Wielka Brytania, Grecja, Włochy, Portugalia);
- zmiany zasad naliczania emerytury, w tym np. wydłużenie okresu, z którego obliczane są emerytury (m.in. Austria, Francja);
- zmiany w zakresie waloryzacji emerytur, w tym m.in. przechodzenie z waloryzacji płacowej na cenową (m.in. Francja) lub z waloryzacji według płac brutto na waloryzację według płac netto (Austria, Niemcy).

Zmiany motywowane były ogólnie dążeniem do zahamowania pogarszania się sytuacji finansowej systemów bazowych.

Przykładem dalej idących zmian w ramach społecznych systemów emerytalnych mogą być nowo powstające systemy bazowe ze zdefiniowanymi składkami, będące odpowiedzią na problemy starzenia się społeczeństw. Wprowadziły go od 1 stycznia 1996 r. Włochy (Reynaud, Hege 1996) i Łotwa (Holzmann 1997; Bite 1996), a koncepcja ta była od dawna przygotowywana w Szwecji (Książkowski 1995; Borowczyk 1995).

Wysokość emerytury z takiego systemu będzie od zgromadzonych przez daną osobę składek oraz wieku, w którym zdecyduje się ona na przejście na emeryturę (powyżej określonego minimum). Jest to więc system społeczny oparty na repartycji, ale działający na analogicznych zasadach jak prywatny kapitalizowany system ze zdefiniowanymi składkami. Innowacja ta jest próbą rozwiązania problemów (zwłaszcza finansowych) systemów społecznych wobec starzenia się ludności, bez przejścia z repartycji na kapitalizację, z którym związane są ogromne koszty. Ze względu na nowość tego rozwiązania trudno jeszcze o ocenę jego funkcjonowania.

Ten przykład, jak i inne rozwiązania wprowadzane w odpowiedzi na problemy demograficzne i ekonomiczne wskazują na innowacyjność zabezpieczenia społecznego i możliwości jego dostosowania do zmieniających się uwarunkowań.

Najbardziej znanym przykładem kraju, który dokonał *systemowej reformy emerytalnej*, jest Chile. Do niedawna był to jedyny w świecie przypadek zastąpienia społecznego systemu emerytalnego obowiązkowym systemem indywidualnym, zarządzanym przez prywatne instytucje. W ostatnim okresie także inne kraje Ameryki Łacińskiej poszły śladem Chile, zastępując (jak w Peru) lub uzupełniając (jak w Argentynie) swoje społeczne systemy emerytalne podobnymi systemami jak w Chile (Queisser 1995). Ze względu na znaczenie przykładu Chile, także dla Polski, wymaga on bliższej prezentacji.

Dawny społeczny system ubezpieczeniowy w Chile miał długie tradycje, szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy, cechowało go jednak również duże zróżnicowanie uprawnień poszczególnych grup ubezpieczonych, liberalne warunki dostępu do świadczeń, trudności finansowe i duży zakres subwencji państwa. W warunkach dyktatury wojskowej od roku 1973 system stopniowo ujednolicono, zaostrzając warunki prawa do świadczeń. Następnie w roku 1980 została uchwalona, a w r. 1981 weszła w życie radykalna reforma systemu emerytalnego (Mesa-Lago 1993; Queisser 1995).

Dotychczasowy system został „zamknięty” dla nowych członków. Osoby dotychczas nim objęte otrzymały prawo wyboru (do końca 1986 r.): pozostania w dotychczasowym systemie lub „przejścia” do nowego, do czego zachęcała niższa składka i intensywne kampania reklamowa⁴. Nowym systemem objęci są obowiązkowo wszyscy pracownicy, a dobrowolnie mogą do niego przystąpić samodzielnie zarobkujący. Składki ubezpieczonych w wysokości 10% wynagrodzenia – pracodawcy nie płacą żadnych składek – gromadzone są na indywidualnym koncie w wybranej przez ubezpieczonego prywatnej firmie zarządzającej funduszami emerytalnymi (AFP). Firmy te konkurują między sobą i ubezpieczony może zmieniać, nawet kilkakrotnie w ciągu roku, AFP, która będzie zarządzać jego kontem. Składki są w pełni kapitalizowane i inwestowane przez firmy w ramach regulacji ustawowych. Dla nabycia prawa do emerytury (od 65. roku życia dla mężczyzn i 60. roku dla kobiet) wymaganych jest 20 lat składkowych. W momencie przejścia na emeryturę ubezpieczony może wykupić rentę w towarzystwie ubezpieczeń na życie lub zdecydować się na rentę wypłacaną przez AFP. O wysokości emerytury decydują dochody z inwestycji składek – jest to system z określonymi składkami.

Jest to więc przymusowy prywatny system oszczędzania na starość. Rola państwa jest jednak bardzo duża, zarówno w przejściu od starego do nowego systemu, jak i wobec nowego⁵. Państwo finansuje deficyt starego systemu, uzupełnia kapitał ze składek osób, które przeszły ze starego systemu do nowego, oraz ponosi koszty emerytury minimalnej, jeżeli ubezpieczony nie zgromadził przez wymagane 20 lat dostatecznych środków (wynosi ona 22 do 25% przeciętnego wynagrodzenia w kraju)⁶. Składki na nowy system

⁴ W końcu 1982 r. prawie 70% ubezpieczonych przeszło do nowego systemu. Szacuje się, że stary system będzie istniał jeszcze 40–50 lat. Por. Mesa-Lago 1993: 171.

⁵ Są to tzw. świadectwa uznaniowe (uznania składek wnoszonych przez ubezpieczonego do starego systemu), stanowiące 50–75% kapitału osób, które przejdą na emeryturę do końca tego stulecia (skoro system zaczął funkcjonować w 1981 r., a wymagany okres składkowy wynosi 20 lat). Por. Mesa-Lago 1993: 173, 178.

są zwolnione z podatku dochodowego. Nie ma jednoznacznych danych, czy łączne obciążenia finansowe państwa są obecnie niższe niż w dawnym systemie. Poza finansowaniem, państwo ściśle reguluje nowy system. Regulacje dotyczą zwłaszcza firm zarządzających (nie mogą one prowadzić żadnej innej działalności, muszą się wykazać minimalnym kapitałem założycielskim), struktury inwestycji, minimalnej stopy zwrotu, bieżącego nadzoru sprawowanego przez specjalną instytucję nadzorczą (World Bank 1994: 218 i nast.)

System chilijski stał się przedmiotem ożywionej debaty w świecie. Dla wielu jest przykładem udanej prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego jako niezbędnego sposobu rozwiązania problemów, przed jakimi stanęły społeczne systemy emerytalne w świecie. Istotną rolę w jego popularyzacji odegrał Bank Światowy (World Bank 1994). System chilijski stał się także modelowym rozwiązaniem dla zwolenników radykalnych zmian systemowych w Polsce po 1989 r. Z drugiej strony, system chilijski i strategia prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego spotykają się ze sceptycznymi czy wręcz bardzo krytycznymi ocenami (Jończyk 1992; Mesa-Lago 1993; Becker-Neetz 1995; Beattie, McGillivray 1995). Krytyka dotyczy zwłaszcza ograniczonego zakresu podmiotowego, szczególnie osób faktycznie płacących składki, wysokich kosztów systemu i niepewnego poziomu zabezpieczenia (ryzyka ubezpieczonych).

Reforma chilijska, jak i w ostatnim czasie ogólniej systemy emerytalne są przedmiotem zainteresowania na świecie ze względu na ich skutki ekonomiczne. *System emerytalny należy jednak oceniać w pierwszej kolejności według jego efektów w zakresie zapewniania dochodów na okres starości.*

Dla przykładu, Wielka Brytania uchodzi za wyjątkowy w Europie kraj, który rozwiązał problem finansowania emerytur, czyli problem rosnących wydatków publicznych na emerytury, rosnących podatków i składek. To „rozwiązanie” wiąże się jednak z wysokim kosztem: rosnącym względnym ubóstwem wśród emerytów i wzrastającym zróżnicowaniem dochodów. Reformy emerytalne ostatnich 15 lat nie doprowadziły przy tym do znaczącego wzrostu stopy oszczędności na okres emerytalny. Reformy te przeniosły po prostu część tych oszczędności z systemu ubezpieczenia społecznego opartego na podatkach i transferach do systemu emerytur indywidualnych, opartych na akumulacji kapitałów. „Tak naprawdę zatem przypadek brytyjski nie jest przykładem rządu rozwiązującego problem zabezpieczenia dochodów na starość w starzejącym się społeczeństwie, ale raczej przykładem rządu pozbywającego się odpowiedzialności” (Johnson, Rake 1996: 23–24).

Z punktu widzenia emerytów, za lepszy uznaje się np. system niemiecki: daje wyższe emerytury, większe bezpieczeństwo, większą równość szans. Przy tym efekty dla gospodarki nie są gorsze, skoro gospodarka niemiecka rozwijała się generalnie lepiej niż

⁶ W początku lat 90. szacowano, że połowa ubezpieczonych otrzymywała emeryturę minimalną. Osoby, które nie nabyły uprawnień do emerytury minimalnej, mogły liczyć na rentę z pomocy społecznej, równą mniej więcej połowie emerytury minimalnej – liczba tych świadczeń jest przy tym ograniczona do 300 tys. i jest długa lista oczekujących w kolejce. Por. Mesa-Lago 1993: 174.

brytyjska, wykazując także wyższą stopę oszczędności. Z drugiej jednak strony Niemcy stoją wobec problemu rosnących kosztów systemu bazowego. Systemy dodatkowe, mające w Niemczech długą tradycję, dają w dłuższej perspektywie szansę stopniowego przejmowania części funkcji emerytur społecznych.

Systemy zabezpieczenia emerytalnego mogą funkcjonować lepiej, jeżeli składają się z wielu (pod)systemów (warstw). Zabezpieczenie emerytalne realizuje różne funkcje, lepiej więc rozdzielić je między różne systemy, w różnym stopniu podlegające wpływowi różnych czynników (Zacher 1991). Jest to także spełnienie elementarnego postulatu rozłożenia (dywersyfikacji) ryzyka, dotyczącego każdej formy oszczędności. Wreszcie współistnienie różnych systemów daje wolność wyboru, na której opiera się gospodarka rynkowa.

Reforma emerytalna w Polsce

System emerytalno-rentowy w Polsce wymagał głębokiej reformy, głównie ze względu na jego nieefektywność. Jest on przede wszystkim bardzo kosztowny; wskaźnik około 15% PKB przeznaczanych na emerytury i renty (w kraju o relatywnie młodym społeczeństwie) jest jednym z najwyższych w świecie. Emerytura i rent jest dużo, na emeryturę przechodzi się wcześniej, a emerytury i renty są w relacji do wynagrodzeń względnie wysokie. Słabością zabezpieczenia dochodów na okres starości jest także i to, że dla większości ludzi emerytura z ZUS (KRUS) jest jedynym źródłem zabezpieczenia.

Ekspansja bazowego systemu emerytalnego w Polsce w ostatnim okresie zapewniła ochronę poziomu życia emerytów i „pokój społeczny”, niezbędny dla reform, ale koszt tych niewątpliwych korzyści był bardzo wysoki. Koszty te ponosili przede wszystkim pracodawcy, finansujący wysokie składki za pracowników, ale i wszyscy podatnicy, ponieważ wpływy ze składek musiały być uzupełniane dotacjami z podatków. Wzrost wydatków na emerytury i renty ograniczał możliwości wzrostu czy wręcz wymuszał obniżanie wydatków na inne cele, w tym takie, jak edukacja i opieka zdrowotna.

Tak jak cała transformacja systemowa (Barr 1994), zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce zawierają dwa niebezpieczeństwa: zbyt mały zakres i wolne tempo rozwoju systemu rynkowego (utrzymanie monopolu państwa) oraz prywatyzacja posunięta za daleko: odrzucenie roli państwa na rzecz rynku. Tymczasem zabezpieczenie emerytalne może dobrze funkcjonować jedynie w warunkach partnerstwa państwa i rynku.

Koncepcja reformy opracowana w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego w latach 1996–1997 oparta została na koncepcji „trójfilarewego” systemu emerytalnego (Biuro Pełnomocnika..., 1997). Tytuł projektu podkreśla ideę zabezpieczenia dochodów na starość poprzez wielostopniowy system emerytalny. Bezpieczeństwo dochodów emerytalnych ma być głównym celem reformy. Różnorodność

dochodów emerytalnych – z różnych warstw systemu emerytalnego – jest postrzegana jako główny środek do osiągnięcia tego celu. Schemat 1 prezentuje strukturę nowego systemu.

W przekonaniu autora, pojęcia „stopień” lub „warstwa” – używane w dotychczasowych rozważaniach – oddają lepiej sens elementów składowych systemów emerytalnych niż używane w polskiej reformie pojęcie „filar”. Przy opisie polskich rozwiązań przyjmuje się jednak to stosowane już powszechnie określenie. Inna sprawa, że kryteria wyróżnienia polskich „filarów” odbiegają od przyjętych do wydzielenia w niniejszym opracowaniu „warstw” („stopni”).

Pierwszym filarem nowego systemu emerytalnego będzie zreformowany system ubezpieczenia społecznego (ZUS). Warunki nabycia uprawnień będą zaostrzone. Emerytura będzie obliczana według całkowicie nowej formuły (wprowadzającej repartycyjny system emerytalny ze zdefiniowanymi składkami), z utrzymanym zróżnicowanym wiekiem emerytalnym (choć projekt zakładał wprowadzenie jednolitego minimalnego wieku emerytalnego 62 lata dla obu płci). Nowym drugim filarem emerytalnym będą obowiązkowe otwarte fundusze emerytalne, spośród których wyboru dokona ubezpieczony, zarządzane przez firmy prywatne (na zasadach zbliżonych do systemu emerytalnego w Chile). Trzecim filarem będą dodatkowe dobrowolne systemy ubezpieczeniowe i oszczędności, w tym ubezpieczenie na życie i zakładowe systemy emerytalne.

Schemat 1.
Trzy filary nowego systemu emerytalnego w Polsce

		Finansowanie systemu	
		repartycja	kapitalizacja
Funkcjonowanie systemu	Powszechny, Obowiązkowy	PIERWSZY FILAR	DRUGI FILAR
	Dodatkowy, Dobrowolny		TRZECI FILAR

Źródło: Biuro Pełnomocnika..., 1997, zmodyfikowane.

Nowy system obejmie w pełni jedynie osoby, które do rozpoczęcia reformy (1 stycznia 1999 r.) nie osiągnęły 30. roku życia. Osoby w wieku od 30 do 50 lat będą mogły wybrać: albo wezmą udział w tworzeniu „drugiego filaru”, albo pozostaną całkowicie w pierwszym, ale zreformowanym. Osoby powyżej 50. roku życia oraz obecni emeryci pozostaną w starym systemie. Podobnie będzie w przypadku młodszych osób, które nabyły lub wkrótce nabadą prawo do wcześniejszej emerytury.

Składka za osoby objęte nowym systemem zostanie podzielona: 80% trafi do pierwszego filaru, a 20% (czyli 9% podstawy wymiaru) – do funduszu emerytalnego

wybranego przez ubezpieczonego. Składkę za pracownika podzielono pomiędzy pracownika i pracodawcę po ubruttowaniu zarobków, które ma zapewnić utrzymanie zarobków netto bez zmian. Do systemu ubezpieczenia społecznego zostanie wprowadzona dolna i górna granica wymiaru składki. Zarówno składka na drugi filar (fundusze emerytalne), jak i dochody z inwestycji będą zwolnione z podatku, a opodatkowane będą przyszłe emerytury. W trzecim filarze natomiast opodatkowane będą składki i jedynie pracodawcy oferujący swoim pracownikom program emerytalny będą mogli włączyć składkę do kosztów.

Wysokość nowej emerytury z pierwszego filaru będzie zależała jedynie od dwóch czynników: sumy składek zgromadzonych przez całe życie ubezpieczonego podzielonej przez dalsze oczekiwane trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę. Jest to więc wspomniana formuła systemu społecznego (repartycyjnego) o zdefiniowanej składce.

Nie będzie okresów nieskładkowych. Minimalna emerytura będzie finansowana z podatków. Uprawnienia do niej będzie się nabywać po 25 latach ubezpieczenia i osiągnięciu 65. roku życia.

Jedną z kluczowych kwestii reformy emerytalnej jest finansowanie okresu przejściowego z systemu obecnego do nowego. Skierowanie 20% obecnych składek do drugiego filaru tworzy lukę we wpływach ZUS. W sytuacji, gdy wydatki na emerytury i renty pochłaniają około 15% PKB, włączenie wszystkich ubezpieczonych do nowego systemu tworzyłoby lukę w wielkości około 3% PKB. To spowodowało konieczność ograniczenia skali obowiązkowego uczestnictwa w drugim filarze.

Zgodnie z koncepcją reformy, głównym źródłem wypełnienia wspomnianej luki ma być reforma pierwszego filaru – „racjonalizacja” wydatków FUS. Uzupełniającym źródłem finansowania przejścia do nowego systemu mają być wpływy z prywatyzacji wybranych przedsiębiorstw państwowych.

Realizowana w Polsce reforma emerytalna jest generalnie akceptowana społecznie. Zupełnie inaczej było w przypadku poprzednich projektów reformy istniejącego systemu. Już sam fakt, że nowy rząd po wyborach w 1997 r. zdecydował się na kontynuację reformy rozpoczętej przez poprzedników pokazuje pewien konsensus wokół reformy.

Istotnym źródłem poparcia dla reformy może być niezadowolony z dotychczasowego systemu. Konsens może być także postrzegany jako sukces strategii łączenia reformy dotychczasowego systemu repartycyjnego z równoczesnym wprowadzeniem obowiązkowego systemu kapitalizowanego, prywatnie zarządzanego. Taka koncepcja reformy mogła zapewnić zadowolenie (lub uniknięcie niezadowolenia) zarówno zwolenników, jak i przeciwników radykalnej zmiany (Müller 1997a).

Realizowana reforma emerytalna daje szansę rozwiązania szeregu problemów obecnego systemu. Reforma przełamuje zwłaszcza „monopol” ubezpieczenia społecznego jako jedyne źródła dochodów na starość. Ściśle wiąże emerytury ze składkami, zarówno w warunkach nabycia uprawnień, jak i w nowej formule emerytalnej, co powinno osłabić bodźce do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz ograniczyć inne ujemne skutki systemu emerytalnego na rynku pracy oraz dostosować system do zmian demograficznych i ekonomicznych.

Jednak kolejność realizacji reformy mogła osłabić wspomniany konsens. Łatwiejsza politycznie część reformy, tzn. zasady funkcjonowania drugiego i trzeciego filaru, została dokonana najpierw (w sierpniu 1997 r.). Było to związane z wyborami do parlamentu we wrześniu 1998 r.; reformę prezentowano społeczeństwu jako niemal dokonaną. Trudniejsza część reformy (pierwszy filar) zostawiono nowemu rządowi i parlamentowi.

Niezależnie od konsensu, jest oczywiście zgłaszana *krytyka reformy emerytalnej*. Wynika ona czasami z pozytywnej oceny dotychczasowego systemu i jego zdolności do dalszego funkcjonowania. Zarzuty wobec realizowanej reformy obejmują wówczas zburzenie lub osłabienie solidarności społecznej i bezpieczeństwa społecznego oraz prymat celów ekonomicznych reformy, takich jak rozwój rynku kapitałowego, nad głównymi celami społecznymi systemu emerytalnego (Jończyk 1997; Kalina-Prasznick 1997).

Reforma jest także krytykowana przez tych, którzy widzą konieczność głębokiej reformy systemu dotychczasowego. Podnoszone są zwłaszcza dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy obligatoryjności drugiego filaru (por. niżej). Drugi wiąże się z kwestią dyskryminacji według wieku. Z nowego systemu skorzystać mogą jedynie młodszy. Starsze osoby nie objęte nowym systemem mogą jedynie skorzystać z trzeciego filaru jako dodatkowego źródła zabezpieczenia emerytalnego. Jednak ubezpieczenie życiowe czy zakładowe systemy emerytalne nie są raczej realnym źródłem zabezpieczenia na starość osób przystępujących do nich w zaawansowanym wieku.

Krytykowane jest także i to, że reforma nie zmniejsza łącznych obciążeń składką na ubezpieczenie społeczne, mimo że ten właśnie fakt był jednym z głównych powodów krytyki dotychczasowego systemu, zwłaszcza z punktu widzenia pracodawców (Jończyk 1997).

Polska reforma emerytalna na tle reform na świecie

System emerytalny w Polsce stoi wobec podobnych wyzwań jak systemy w innych krajach, ale problemy potęgują dwie okoliczności. Po pierwsze, państwo ma nadal praktycznie monopol na zabezpieczenie emerytalne, bowiem systemy „rynkowe” dotąd niemal nie występują, poza ubezpieczeniem na życie. Po drugie, skala problemu (mierzona np. udziałem publicznych wydatków na emerytury w Produkcie Krajowym Brutto) jest wyjątkowo duża i to mimo stosunkowo korzystnej struktury demograficznej. Jest to częściowo dziedzictwo poprzedniego systemu, częściowo wynik ekspansji systemu w okresie transformacji.

Z analizy wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego na świecie wynikają trzy podstawowe wnioski dla rozwoju systemu emerytalnego w Polsce. Po pierwsze, konieczny jest rozwój dodatkowych, pozapaństwowych systemów emerytalnych, pozwalających lepiej zrealizować różne funkcje zabezpieczenia, dające rozłożenie ryzyka i wolność wyboru. Po drugie, problemy bazowego zabezpieczenia emerytalnego należy

– i można – rozwiązać przez zmiany jego konstrukcji, takie jak podniesienie wieku emerytalnego, zmianę formuły emerytalnej czy waloryzacji. Oznacza to wzmocnienie zasady ubezpieczeniowej w społecznym systemie emerytalnym. Po trzecie, państwo ma do spełnienia podstawową rolę w zabezpieczeniu emerytalnym przez: utrzymanie systemu bazowego, stworzenie bodźców do tworzenia systemów dodatkowych, sfinansowanie okresu przejścia.

Realizowana w Polsce reforma emerytalna zdaje się spełniać powyższe założenia. Wykorzystuje koncepcje przyjmowane w innych krajach, zarówno w zakresie koncepcji wielostopniowego systemu, jak i konstrukcji systemu bazowego i funduszy emerytalnych.

Po pierwsze, reforma wprowadza wielostopniowy („wielofilarowy”) system zabezpieczenia emerytalnego, obejmujący repartycyjny system bazowy, obowiązkowy system kapitałowy oraz dodatkowe systemy kapitałowe. W ten sposób przełamany zostaje monopol ubezpieczenia społecznego w zakresie zapewniania dochodów na okres starości. Jest to zgodne z kierunkiem wielu reform emerytalnych na świecie, które zmierzają do ograniczenia roli systemów społecznych na rzecz dodatkowych systemów kapitalizowanych.

Nowy system emerytalny w Polsce będzie zatem systemem „wielofilarowym”, jak wiele systemów w świecie. Zwraca jednak uwagę fakt, że klasyfikacja „filarów” odbiega od tradycji – zwłaszcza europejskiej w tym zakresie. W tradycji tej „drugim filarem” były przeważnie zakładowe systemy emerytalne, w Polsce „zeczpięte” do trzeciego filaru wobec wprowadzenia obowiązkowego „drugiego filaru” otwartych funduszy emerytalnych. Ta odmienność wiąże się z oryginalną strukturą polskiego systemu emerytalnego (por. niżej). Jest ona konsekwencją przyjęcia wzorców anglosaskich „urynkowania państwa” z osłabieniem tradycji kontynentalnych ubezpieczenia społecznego służącego „uspołecznieniu rynku” (Rymsha 1998).

Po drugie, zmieniona zostaje logika funkcjonowania systemu bazowego. Zmiana ta oznacza wyraźne wzmocnienie powiązania emerytury ze składką, przez takie rozwiązania, jak likwidacja okresów nieskładkowych, nowa formuła emerytalna, nowy sposób finansowania i zasady przyznawania emerytury minimalnej, indywidualne konta ubezpieczeniowe. Tutaj także wykorzystywane są zagraniczne doświadczenia, np. w zakresie formuły emerytalnej (na wzór Łotwy, Włoch czy Szwecji).

Obie części składowe reformy: nowa struktura systemu oraz nowa konstrukcja systemu bazowego, oznaczają wzmocnienie przezorności na okres emerytalny. Odpowiada to światowym tendencjom wzmacniania elementów przezorności i osłabiania elementów zaopatrzeniowych (Schmähl 1997).

Po trzecie, państwo zachowuje decydującą rolę w systemie zabezpieczenia emerytalnego. System bazowy pozostaje podstawowym elementem zabezpieczenia, nie zostaje np. sprowadzony do instrumentu zapobiegania ubóstwu. Państwo wprowadzając obowiązek uczestniczenia w „drugim filarze” przejmuje dużą odpowiedzialność za funkcjonowanie funduszy emerytalnych, choć nie zajmuje się ich zarządzaniem.

Na kształt reformy emerytalnej w Polsce z pewnością duży wpływ wywarł „model chilijski”. Jednak polskie rozwiązania zawierają istotne różnice w stosunku do chilijskiego „wzorca” (Müller 1997a). Po pierwsze, pierwszy filar, publiczny system repartycyjny, zostaje jedynie częściowo zastąpiony przez nowy system kapitalizowany i nie jest możliwe całkowite „wyjście” z systemu społecznego. Po drugie, obowiązkowy filar funduszy emerytalnych jest budowany stopniowo. Po trzecie, utrzymana zostaje składka pracodawcy na system emerytalny. Po czwarte, dla zrekompensowania nabytych uprawnień emerytalnych wykorzystana zostaje metoda przyznawania „kapitału początkowego”, a nie świadectw uznaniowych jak w Chile.

Powyższe cechy łączą natomiast reformę w Polsce z przebudową systemu emerytalnego w innym kraju Ameryki Łacińskiej – Argentynie. W 1994 r. Argentyna wprowadziła mieszany system emerytalny: zreformowany bazowy system repartycyjny plus fundusze emerytalne, z wolnością wyboru uczestnictwa w drugim filarze. Podobne rozwiązanie wprowadziły Węgry w 1996 r., a teraz Polska – stąd teza o „argentyńskiej drodze”, którą wybrały w reformach emerytalnych oba kraje środkowoeuropejskie (Müller 1997b).

Jest jednak jedna istotna różnica pomiędzy reformą emerytalną w Polsce (i na Węgrzech) a koncepcją chilijską (argentyńską) Banku Światowego. W koncepcji Banku Światowego pierwszy filar – społeczny system emerytalny – ma zapewniać jednolite (albo uznaniowe, albo wyrównawcze) emerytury w celu zapobiegania ubóstwu. W systemie chilijskim „pierwszym filarem” są uznaniowe emerytury z pomocy społecznej. W Argentynie osobom decydujących się na uczestnictwo w kapitalizowanym drugim filarze, pierwszy filar zapewnia jednolite emerytury minimalne.

W Polsce koncepcja jednolitych emerytur, niezależnych od wkładu własnego, nie cieszy się poparciem społecznym, czego dowodem była powszechna krytyka propozycji powszechnej renty państwowej, zawartej w projekcie Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej z 1995 r. Uwzględniając to, obecna reforma emerytalna w Polsce (podobnie jak na Węgrzech) nie przewiduje takich zmian systemu bazowego. System społeczny nadal będzie zapewniać emerytury powiązane z zarobkami (składkami) i będzie czymś znacznie więcej niż tylko instrumentem zapobiegania ubóstwu.

W zestawieniu z tendencjami światowymi, *struktura nowego systemu w Polsce jest zatem dość oryginalna*. Reforma oznacza bowiem połączenie pierwszego rozległego filaru repartycyjnego, zapewniającego emerytury zróżnicowane według stażu ubezpieczeniowego i wysokości składek (zarobków), z nowym obowiązkowym filarem funduszy emerytalnych. Do niedawna taka struktura zabezpieczenia emerytalnego była raczej niespotykana na świecie: uzupełniające czy dodatkowe systemy zróżnicowanych emerytur wprowadzano głównie w krajach, które posiadały systemy bazowe zapewniające skromne emerytury jednolite (Schmähl 1991).

Utrzymanie zróżnicowania emerytur w „pierwszym filarze” osłabia argumenty na rzecz obligatoryjnego charakteru „drugiego filaru”. Zarówno system bazowy, jak i „drugi filar”, oba obowiązkowe, będą służyć wypracowaniu emerytur powiązanych ze składkami, a więc realizować będą funkcję zachowania pozycji dochodowej ubezpieczonego.

Obligatoryjność „drugiego filaru” pociąga za sobą utrzymanie dużego zakresu interwencji państwa i odpowiedzialności państwa za finanse emerytalne. Prowadzi to do utrzymania przez długi czas wysokich obowiązkowych składek na zabezpieczenie emerytalne, z wszystkimi znanymi konsekwencjami.

Istniały inne koncepcje reformy emerytalnej zakładające – obok przebudowy systemu bazowego zbliżonej do realizowanej w reformie – dobrowolność dodatkowych systemów kapitałowych (Golinowska 1997; Kurowski 1998).

Zakończenie

Polski system emerytalny z pewnością wymagał reformy. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” przedstawia obszerną koncepcję reformy, dającą szansę usunięcia wielu słabości dotychczasowego systemu. Reformę oparto na założeniu, że rzeczywista reforma emerytalna musi obejmować zarówno transformację obecnego systemu, jak i rozwój nowych systemów kapitalizowanych. Kilku projektów reformy po roku 1989, które koncentrowały się tylko na pierwszej części, nie udało się zrealizować.

W reformie wykorzystano doświadczenia zagraniczne zarówno w zakresie struktury nowego systemu emerytalnego, jak i konstrukcji jego części składowych. Bardziej przy tym wykorzystano doświadczenia odległych krajów Ameryki Łacińskiej niż sąsiednich krajów Unii Europejskiej, której członkiem Polska powinna zostać w najbliższych latach.

Oryginalna jest struktura nowego systemu – obligatoryjny nowy system kapitałowy przy utrzymaniu rozległego systemu repartycyjnego. Jednak koncepcja „zmieniony ZUS plus fundusze emerytalne” mogła ułatwić realizację reformy. Obligatoryjność „drugiego filaru” ma zapewnić szerszy zakres podmiotowy funduszy emerytalnych. Trudne zmiany w „pierwszym filarze” mogły zostać łatwiej zaakceptowane, ponieważ towarzyszy im wprowadzenie nowego elementu zabezpieczenia emerytalnego. Czas pokaże, czy warto było zapłacić taką cenę za polityczną akceptację reformy.

Literatura

- Barr, N. (1993) *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Barr, N. (1994) *Income Transfers: Social Insurance*, w: N. Barr (red.), *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*, World Bank in association with the London School of Economics and Political Science, Oxford–New York: University Press.
- Beattie, R., W. McGillivray (1995) *A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report „Averting the Old Age Crisis”*, „International Social Security Review”, 3–4.

- Becker-Neetz, G. (1995) *Der Weltbankbericht über die Krise der Alterssicherungssysteme*, „Deutsche Rentenversicherung”, 4.
- Bite, I. (1996) „Transformation of Old-Age Security in Latvia”, maszynopis powielony, przygotowany w ramach projektu „Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe”, Brema.
- Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego (1997) *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności: Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa.
- Borowczyk, E. (1995) *Szwecja – radykalna reforma systemu emerytalnego*, „Materiały Informacyjne ZUS”, 1.
- CEA (1997) *Pensions in Europe 1997*, Comité Européen des Assurances.
- Diamond, P. (1995) *Economic Support in Old Age*, Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington, D.C., 1–2 maja.
- Flora, P. (red.) (1986) *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin, New York.
- Golinowska, S. (red.) (1997) *Reforma systemu emerytalno-rentowego*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), Raporty CASE, 6, Warszawa.
- Holzmann, R. (1997) *Pension Reform in Central and Eastern Europe: Necessity, Approaches, and Open Questions*, University of Saarland, Europa-Institut, Forschungsbericht 9701, Saarbrücken.
- Johnson, P., K. Rake (1996) *The British Pension System: An Overview*, maszynopis powielony, przygotowany w ramach projektu Phare-ACE „Pension Systems and Reforms: Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden”, London.
- Jończyk, J. (1992) *Reforma ubezpieczenia społecznego – opcja chilijska*, w: *Problemy emerytur, rent i opieki zdrowotnej*, materiały z IV konferencji PSUS, Warszawa–Wrocław: Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.
- Jończyk, J. (1997) *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, „Rzeczpospolita”, 95.
- Kalina-Prasznic, U. (1997) *Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 9.
- Książopolski, M. (1995) *Projekt reformy systemu emerytalnego w Szwecji*, „Polityka Społeczna”, 5–6.
- Kurowski, P. (1998) *Dylematy reformy systemu emerytalnego w Polsce*, „Polityka Społeczna”, 4.
- Mesa-Lago, C. (1993) *Soziale Sicherheit und Rentenreform in Lateinamerika: Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen*, „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht”, 3.
- Müller, K. (1997a) *Pension Reform in the Czech Republic, Hungary, and Poland: A Comparative View*, w: N. Stropnik (red.): *Social and Economic Aspects of Ageing Societies: An Important Social Development Issue*, Ljubljana: IUCISD.
- Müller, K. (1997b) *Das „argentinische Modell“ für Mitteleuropa?*, w: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Hamburg, 14 (36).
- Queisser, M. (1995) *Chile and Beyond: The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*, „International Social Security Review”, 3–4.

- Reynaud, E., A. Hege (1996) *Italy: A Fundamental Transformation of the Pension System*, „International Social Security Review”, 3.
- Rymsza, M. (1998) *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych.
- Schmähl, W. (red.) (1991) *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and Beyond*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, W. (1997) *Rentenreformen brauchen konzeptionsgeleitete Entscheidungen*, „Wirtschaftsdienst”, 6.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press.
- Zacher, H.F. (1991) *Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung*, w: H.F. Zacher (red.), *Alterssicherung im Rechtsvergleich. Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, t. 11, Baden-Baden: Nomos.
- Żukowski, M. (1997) *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty naukowe, seria II – Prace habilitacyjne, z. 151.

Cezary Włodarczyk

*Instytut Zdrowia Publicznego,
Uniwersytet Jagielloński*

Zdrowie a wykluczenia społeczne. Z problemów europejskiej polityki zdrowotnej

Analiza wzajemnych relacji między zdrowiem a wykluczeniami społecznymi warta jest podjęcia z dwóch co najmniej powodów. Pierwszy dotyczy koncepcji wykluczeń jako konstrukcji teoretycznej i jest wynikiem wiary, iż warto poszukiwać inspiracji w międzynarodowych doświadczeniach, aby lepiej opisywać i wyjaśniać ważne problemy społeczne. Pojęcie wykluczeń z pewnością należy do jednego z najważniejszych – i najciekawszych – jakie są współcześnie stosowane w europejskiej nauce polityki społecznej. Drugi powód ma charakter praktyczny. W procesie jednoczenia Europy dojdzie do sformułowania zbioru wymogów akcesyjnych – standardów – dotyczących polityki zdrowotnej. Dotychczas, także w ramach starej Unii, koordynacja tej polityki dotyczyła niemal wyłącznie niektórych kwestii zdrowia publicznego, pomijając sprawy opieki zdrowotnej (Joffe 1996: 21–22). Jednak bliska perspektywa swobodnego przepływu pacjentów i pracowników służby zdrowia oraz świadczeń zdrowotnych musi doprowadzić do zmiany tej sytuacji. Oznacza to, że niektóre dotychczasowe doświadczenia krajów zachodnich staną się podstawą budowania standardów. Istnieją przesłanki, by sądzić, że kategoria „wykluczeń” będzie w tym procesie odgrywać ważną rolę.

Analizując teoretyczne aspekty problemu i przechodząc następnie do jego wymiarów empirycznych, wykorzystywać będą nie tylko publikowane opracowania, ale także opracowania „szarego” obiegu oraz sprawozdania z realizacji European Social Charter, przedkładane Radzie Europy przez kraje członkowskie¹.

¹ Do źródeł tych uzyskałem dostęp przygotowując opracowanie „Western Europe Thematic Health

Problemy teoretyczne

Pojęcie wykluczenia społecznego można potraktować jako charakterystyczne dla języka europejskiej polityki społecznej ostatniego dziesięciolecia². Język ten to język dokumentów przygotowywanych w ramach prac prowadzonych głównie przez Unię Europejską (Wspólnoty Europejskie) oraz Radę Europy³. Niektóre spośród tych dokumentów mają charakter badawczych raportów i analiz, ale niektóre są normami prawa międzynarodowego. Jako rzecz niezwykłą traktować można sytuacje, w których pewne koncepcje teoretyczne są rozwijane w ten sposób.

Wczesne definicje

W jednym z wczesnych dokumentów nie tylko stwierdzono, że „zwalczanie wykluczeń społecznych jest ważną częścią społecznego wymiaru wspólnego rynku”, ale zidentyfikowano najważniejsze formy dóbr i świadczeń, do których dostęp jest realizacją tej walki⁴. Pośrednio przyjęto zatem, że wykluczenie jest stanem, w którym jednostka lub grupa są pozbawione możliwości korzystania z możliwości otwartych dla innych. Wśród ważnych dóbr i świadczeń wskazano edukację, trening zawodowy, zatrudnienie, mieszkanie, opiekuńcze świadczenia udzielane na poziomie lokalnym i opiekę medyczną. Wszystkie te dziedziny powinny być poddawane celowym oddziaływaniom eliminującym bariery dostępności.

Również z politycznego dokumentu pochodzi koncepcja uwarunkowań stanu określanego jako wykluczenie (*Towards a Europe...*, 1980). Wśród czynników do niego prowadzących wymieniono bezrobocie, szczególnie bezrobocie długotrwałe, wpływ zmian w technologiach przemysłowych na nisko kwalifikowanych pracowników, ewolucję struktur rodziny i tradycyjnych form solidarności, rozprzestrzenienie się indywidualizmu, słabnięcie tradycyjnych instytucji reprezentujących różne grupy społeczne, nowe zjawiska przemieszczania się ludności, zwłaszcza migracji nielegalnej. Wiele spośród tych czynników nakłada się na tradycyjne przyczyny upośledzenia społecznego, które koncentrują się na ubogich obszarach, pozbawionych szans rozwojowych.

W kolejnym dokumencie zauważono, iż układ czynników sprawczych powoduje groźbę wykluczania osób napotyających trudności w „normalnym” funkcjonowaniu społecznym: niepełnosprawnych, migrujących, dzieci i młodzież, osób starszych, kobiet. Nawet legalni rezydenci krajów spoza Unii są pozbawieni uprawnień dotyczących

Report” w ramach programu The Human Dignity and Social Exclusion Initiative, Council of Europe, Strasbourg, 1997, z którego wątki i fragmenty wykorzystuję w tym tekście (*The Human...*, 1997).

² Tak twierdził G. Rodgers (1994: 3), ale także wielu innych autorów.

³ Nie oznacza to jednak, że problemy związane z wykluczeniami nie są analizowane poza tymi instytucjami i poza kontekstem europejskim, por. Mahler 1996. Autor przypomina prace dotyczące marginalizacji w krajach Trzeciego Świata.

⁴ Resolution of the Council and of the Ministers of Social Affairs Meetings within the Council of 29th September 1989, OJ No C 277, 31 października 1989.

swobody przemieszczania się lub udziału w życiu politycznym. Grupy reprezentujące kulturę mniejszości stale odczuwają presję grup większościowych. Biorąc pod uwagę realia Europy, najważniejsze formy społecznych wykluczeń dotyczą braku pracy i mieszkania. Biorąc te różne kryteria pod uwagę liczbę osób społecznie wykluczonych, żyjących w krajach Unii oceniano w połowie lat 90. na 52 mln (*Working on European...*, 1996: 18–20). Trudno weryfikować tę wielkość, ale warto zauważyć, że przy jej ustalaniu zastosowano kryteria odmienne niż te, które służyły definiowaniu pojęcia wykluczeń we wcześniejszych opracowaniach. Akcent został wyraźnie przesunięty z problemu dostępu do dóbr na problem uczestnictwa w życiu społecznym.

W niektórych dokumentach można znaleźć uwagi, że wprowadzenie pojęcia wykluczeń nie jest odkryciem nowych zjawisk występujących w społeczeństwie – gnębiącym jego członków – ale raczej nowym rozłożeniem akcentów w analizie spraw dobrze już znanych. „Obecnie należy położyć nacisk na strukturalną naturę procesu, który pozbawia część populacji szans uczestniczenia w życiu ekonomicznym i społecznym. Problem polega nie tylko na różnicach występujących między wysokim i niskim miejscem w społecznej hierarchii, ale także na różnicach między tymi, którzy mają swoje miejsce w społeczeństwie, i tymi, którzy ze społeczeństwa są wykluczeni” (*European Social Policy...*, 1993: 20). Niektórzy badacze wyrażają to stosowaniem słów „w” i „poza”, w miejsce używanych wcześniej „niżej” i „wyżej”⁵. W ten sposób stary układ relacji stratyfikacyjnych – niższych i wyższych klas społecznych – jest zastępowany określaniem relacji między centrum i peryferiami: w centrum toczą się główne nurty życia społecznego, a im od niego dalej w kierunku peryferii, tym uczestnictwo w tych nurtach jest słabsze, aż do całkowitego zerwania. To spychanie na margines nie może być tolerowane ze względu na zasady europejskiej polityki społecznej: solidarność i godność jednostki (*Council Recommendation...*, 1992).

Znaczenie, jakie przypisuje się problemom wykluczeń, może zilustrować fakt, że w ramach Wspólnot Europejskich powołano instytucjonalną formę „Obserwatorium”, którego zadaniem było analizowanie polityki nastawionej na zwalczanie wykluczeń społecznych, realizowanych w krajach członkowskich. W jego pracach posługiwano się definicją, w której uwzględniano trzy płaszczyzny (*Social Europe* 1993: 59). Po pierwsze, płaszczyznę praw społecznych, gwarantujących dostęp do takich dóbr, jak zatrudnienie, gwarantowany dochód, edukacja i trening zawodowy, mieszkania i ochrona środowiska, opieka zdrowotna i świadczenia społeczne. Po drugie, wymiar dotyczący realizacji formalnie gwarantowanych praw, przy uchwyceniu występujących barier. Po trzecie, konsekwencje, do jakich doprowadza nieprzestrzeganie praw socjalnych, zwłaszcza z punktu widzenia ograniczeń uczestnictwa w społecznych instytucjach. Stawianie

⁵ Koncepcja A. Touraine'a z pracy „Inegalite de la societe industrielle, referowane przez Katherine Duffy w raporcie „Social Exclusion and Human Dignity in Europe: Background report for the proposed initiative by the Council of Europe, Strasbourg, August 1995.

problemu wykluczeń – i przeciwdziałającej im integracji – w kategoriach praw obywatelskich było często traktowane jak charakterystyczne dla polityki społecznej realizowanej w ramach Unii (*For Europe...*, 1996: 24–27).

Rozwinięcie koncepcji

Równoległe z wrastaniem pojęcia wykluczeń w terminologię stosowaną w dokumentach polityki społecznej było ono wzbogacane teoretycznie. W literaturze pojawiła się koncepcja, że o wykluczeniach można zasadnie mówić tylko w stosunku do obszarów potencjalnego uczestnictwa i wyróżniono trzy takie obszary: państwo, rynek i społeczeństwo obywatelskie⁶. Każdy z nich może służyć jako teren integrowania jednostki czy grupy ze społeczeństwem, co oznacza, że tworzy również możliwość wykluczenia. Każdy zasługuje też na krótką choćby charakterystykę.

W działaniu państwa najbardziej dostrzegalnym środkiem kształtowania relacji z obywatelami jest sprawowanie władzy. Decyzje polityczne, także te podejmowane w imieniu członków wspólnoty politycznej przez wybieranych reprezentantów, oraz decyzje administracyjne wpływające wprost na położenie obywateli, tworzą układ uprawnień i zobowiązań jednostek i grup. Należy jednak podkreślić, że w systemie demokratycznym wszyscy obywatele mają możliwość wypowiedzania swojej opinii o sprawujących władzę – przez system wyborczy. Warunkiem, który umożliwia tę formę uczestnictwa, jest obywatelstwo i ono jest traktowane jako podstawowa forma więzi między jednostką a państwem. Osoby nie posiadające obywatelstwa są tej możliwości integracji z definicji pozbawione. Istnieje jednak także możliwość uczestniczenia w procesach decyzyjnych, także w aktach wyborczych, realizowanych na poziomie pośrednich i lokalnych wspólnot politycznych⁷. Ich rola zależy od stopnia decentralizacji układu władzy w danym kraju, ale współczesne tendencje wyraźnie zmiernają do rozszerzenia lokalnej samodzielności. Możliwe jest także, że w lokalnym życiu politycznym uczestniczy osoba nie posiadająca obywatelstwa danego kraju⁸. Pamiętać jednak należy, że funkcjonowanie wspólnoty państwowej to nie tylko wybory, ale także korzystanie z usług jej administracji świadczącej. Oznacza to konieczność stykania się z miejscową biurokracją, która jest narzędziem publicznego działania w sferze zaspokajania wielu potrzeb (Widmaier 1995). W tej dziedzinie na sposób traktowania jednostek wpływają na także cechy zajmowanej przez nią pozycji społecznej. Jeśli jest ona „mocna”, zgodnie z obowiązującymi regułami, położenie jednostki jest bardziej korzystne, co umożliwia jej łatwiejsze funkcjonowanie. Jeśli jednak pozycja zostaje osłabiona, nawet bez zmiany formalnego statusu, powstaje niebezpieczeństwo wykluczenia. Tak więc, nie tylko osoby

⁶ Jest to koncepcja P. Abrahamsona (1994) rozwinięta przez Katherine Duffy (1997: 5–14).

⁷ Jednym z możliwych rozwiązań jest przygotowywanie „paktu społecznego”, co staje się szczególnie atrakcyjne w warunkach postrzeganego w wielu krajach, kryzysu instytucji przedstawicielskich, por. Hehe (1995: 23–30).

⁸ Niedawno opisywane były doświadczenia Polaka, który nie miał szwedzkiego obywatelstwa, ale miał prawa polityczne w Sztokholmie.

migrujące są zagrożone zerwaniem – czy nienawiązaniem tych więzi – ale także byli skazani, przedstawiciele mniejszości seksualnych, samotne matki i wszyscy, którzy mogą być traktowani jako „inni” czy „obcy”.

Wiele cech i funkcji rynku sprawia, że jest on miejscem społecznej integracji, ale też zagrożeń i wykluczeń⁹. Na rynku ludzie występują zarówno jako nabywcy dóbr oraz jako ich producenci. Aby być nabywcą, konieczne są zasoby finansowe do swobodnego zagospodarowania – i biorąc pod uwagę realia krajów rozwiniętych – są one zwykle otrzymywane jako wynagrodzenie za pracę. Stąd najczęściej obecność na drugim rynku – producentów – jest warunkiem funkcjonowania na rynku nabywców. Jest to też forma zdobywania środków materialnych bardziej ceniona niż życie z zasiłków pomocy społecznej, choć nie brak opinii, że łatwość ich otrzymywania doprowadziła do wzmocnienia postaw wyuczzonej zależności. Stąd dla producentów-pracobiorców zakotwiczenie na rynku pracy ma znaczenie ekonomiczne, ale również bardzo istotne znaczenie społeczne. Z reguły bowiem instytucje obecne na rynku, poprzez samo swoje funkcjonowanie, pełnią rolę integracyjną (Lipset 1995). Stąd wszyscy mający trudności ze znalezieniem i utrzymaniem pracy będą napotykali trudności integracyjne. Niskie wykształcenie, zły stan zdrowia, trudności adaptacyjne, to przykłady czynników prowadzących do wykluczeń z rynku pracy. Ważne też jest kulturowo uwarunkowane znaczenie wiązane z faktem posiadania pracy i zdobywania środków utrzymania tą drogą. Poczucie bycia poza społecznością w razie utraty pracy są zwykle silniejsze w tych kręgach kulturowych, w których etos pracy jest szczególnie rozwinięty.

W społeczeństwie obywatelskim – niezależnie od trudności w bardziej dokładnym określeniu jego natury – najważniejszą siłą jednoczącą jest solidarność (Szacki 1997: 5–62). Jednostki i grupy tutaj działające występują jako osoby prywatne, ale ich aktywność ma zwykle skutki społeczne, a motywacje także dotyczą sfery publicznej. Stąd częste określanie społeczeństwa obywatelskiego jako „trzeciego sektora” po sektorze władzy i sektorze rynku. Powinien być traktowany jako uzupełnienie tamtych, choć w przeszłości był chętnie im przeciwstawiany, zwłaszcza państwu. Podstawowe struktury tutaj występujące to małe grupy pierwotne, takie jak rodzina i kręgi przyjacielskie, społeczności lokalne i grupy dobrowolnego uczestnictwa (Putnam 1995). Tradycja spójności rodziny, albo małej społeczności lokalnej, jest czynnikiem silnego zakorzenienia w tej sferze i tworzy naturalny krąg społecznego wsparcia. Sieroctwo, brak rodzeństwa, ale także miejsce zamieszkania w słabo zaludnionej okolicy stanowią naturalne bariery w tworzeniu więzi. Także wszelkie formy zachowania, traktowane jako antyspołeczne tworzą przeszkody w silnej integracji jednostki, nawet wtedy, gdy – przejściowo – tworzą złudę silnego powiązania emocjonalnego z grupą.

Pojęcie uczestnictwa – jako zaprzeczenie wykluczenia – zawiera element uczestnictwa we wszystkich trzech wskazanych wyżej obszarach. Z pewnością, w normatywnej wizji

⁹ Zwolennicy libertarianizmu będą twierdzili, że wymiana rynkowa jest najważniejszą „naturalną” formą społecznego uczestnictwa, w jakimś sensie ważniejszą niż państwo, którego wiele działań jest zamachem na naturalne wolności jednostek, por. Ryan (1998: 380–406).

kształtowania relacji społecznej jednostka powinna nawiązywać i utrzymywać więzi zarówno z państwem, jak i rynkiem, instytucją zatrudniającą, rodziną i aktywnie działającym kręgiem przyjacielsko-sąsiedzkim. Jednak w rzeczywistości, w spontanicznym kształtowaniu tych więzi, poszczególne obszary pełni wobec siebie funkcje kompensacyjne. Osoby słabo identyfikujące się z państwem tworzą organizacje rodzinnego wsparcia, posuwając się aż do przekroczenia granic legalności. Osoby ponoszące porażki w życiu publicznym szukają pomocy w środowisku przyjaciół. Młodzież odrzucana przez oficjalne instytucje edukacyjne znajduje oparcie w grupach rówieśniczych. Poczucie bycia poza społecznością w razie utraty pracy, szczególnie silne w tych kręgach kulturowych, w których etos pracy jest szczególnie rozwinięty – tradycja protestancka – mogą na ogół liczyć na pomoc silnych grup parafialnych. Ponadto, w krajach europejskich problem społecznego uczestnictwa od dawna nie jest pozostawiany spontanicznemu rozwojowi. Państwo i jego agendy interweniują w przebieg naturalnych procesów rozwijając mechanizmy zabezpieczenia społecznego, które miały chronić ludzi przed skutkami szczególnie niebezpiecznych zdarzeń, ale także integrować ich ze społeczeństwem¹⁰.

We wcześniejszych fazach dyskusji o wykluczeniach były one lokowane bardzo blisko problemów ubóstwa, co prowadziło niekiedy do traktowania ich jako synonimów (Veit-Wilson 1996). Przynajmniej część inicjatyw praktycznych i badawczych była następstwem jednego z programów dotyczących zwalczania obszarów nędzy (Poverty 3) (Flynn 1993). Jednak z czasem pojawiła się wyraźna tendencja do kreślenia bardziej wyraźnej granicy między tymi pojęciami.

Podstawowa różnica między ubóstwem i wykluczeniem społecznym polega na niewystarczającym – lub niesprawiedliwie nierównym – dostępie do dóbr materialnych, a niewystarczającym – lub niesprawiedliwie nierównym – udziale w życiu społecznym. Ubóstwo pociąga za sobą wykluczenie z udziału w społeczeństwie konsumującym, co jest tylko częścią uczestnictwa poprzez rynek – zgodnie z wprowadzonymi wcześniej rozróżnieniami – podczas gdy udział w różnych formach społecznej kooperacji zostaje zachowany. Wykluczenia społeczne dotyczą szerszego wymiaru uczestnictwa w różnego rodzaju wspólnotach, w których zwykle jednostka współcześnie uczestniczy. Osoba biedna może zachować wiele powiązań społecznych, może aktywnie uczestniczyć w wielu przejawach życia wspólnotowego. Wykluczenie nie jest więc koniecznym następstwem biedy, choć statystycznie prawdopodobieństwo współwystępowania ubóstwa i wykluczeń jest zwykle bardzo duże.

Wykluczenia i zdrowie

Problem związków między zdrowiem a wykluczeniami społecznymi jest bardziej złożony, niż ma to miejsce w odniesieniu do wielu innych problemów socjalnych.

¹⁰ Choć podkreślić należy, że na problem integracji robotników z resztą społeczeństwa zwracano uwagę już w starych koncepcjach polityki społecznej (Piotrowski 1996).

Związki te wpisują się w trzy różne łańcuchy przyczynowo-skutkowe. Warto je odróżnić, bo każdy z nich jest odmiennie interpretowany teoretycznie, i ich znaczenie dla polityki społecznej i zdrowotnej jest niejednakowe.

W pierwszym łańcuchu wykluczenie jest równoznaczne z brakiem dostępu do świadczeń zdrowotnych. Jest to nawiązanie do wczesnych definicji wykluczeń, o których była mowa wyżej. W takim podejściu nic nie mówi się o zdrowiu, chociaż milcząco jest przyjmowana przesłanka, że niemożność korzystania ze świadczeń wpływa negatywnie na stan zdrowia.

W drugim łańcuchu różne czynniki sytuacji społecznej, współwystępujące z jakąś postacią wykluczenia są traktowane jako przyczyny złego stanu zdrowia. Czynniki te to przede wszystkim ubóstwo, ale także brak wykształcenia, bezrobocie, patologie życia rodzinnego. Mówiąc inaczej, przy tej interpretacji stan zdrowia członków grupy społecznej jest zły, ponieważ grupa ta jest wykluczona.

W trzecim łańcuchu zdrowie, a raczej zły stan zdrowia, jest traktowane jako siła sprawcza ekskluzji. Ludzie dlatego podlegają wykluczeniu, że stan ich zdrowia jest zły, a więc nie mogą podjąć się odgrywania oczekiwanych od nich ról, nie mogą nawiązać odpowiednich więzi społecznych albo zrywają te istniejące. W efekcie są odrzucani bądź to formalnie – jak przy odmowie zatrudnienia – bądź nieformalnie – przez ostracyzm grupy większościowej.

Pierwszy sposób postrzegania problemu, wyraźnie eksponowany we wczesnych koncepcjach wykluczeń, ma stosunkowo krótką historię. Pojawił się wraz z rozwojem współczesnej medycyny i upowszechnianiem się poglądów, że dostęp do jej świadczeń jest uprawnieniem niezależnym od sytuacji materialnej pacjenta, co nastąpiło w drugiej połowie XIX w. Wcześniej korzystanie z pomocy medycznej było przywilejem bogaczy – o tyle wątpliwym, że środki wówczas stosowane często pogarszały stan pacjenta, zamiast mu pomagać. Ubezpieczenia chorobowe Bismarcka, ustawa o brytyjskiej Narodowej Służbie Zdrowia i publiczne programy amerykańskie z połowy lat 60., to najbardziej znane przykłady rozwiązania problemu barier w dostępie do świadczeń. Z czasem zdawano sobie sprawę, że ważny jest nie tylko brak barier formalnych, a nawet nie tylko formalna bezpłatność usług, co ich rzeczywista dostępność, związana z wieloma czynnikami materialnymi, psychologicznymi i kulturowymi¹¹.

Drugi sposób postrzegania problemu, odmiennie niż pierwszy, ma długą i jednoznaczną tradycję. Od bardzo dawna ludzie zdawali sobie sprawę z wpływu sytuacji społecznej na stan zdrowia. Trudno ustalić, od kiedy w świadomości potocznej pojawiła się wiedza o nim. Z pewnością można stwierdzić, że wybitni lekarze już w pierwszej połowie XIX w. opisywali różne jednostki chorobowe jako bezpośrednio wynikające z nędzy. Z pewnością też można przywołać stare badania, w których wskazywano wpływ złych warunków życia na zły stan zdrowia. Odwołując się do tej wiedzy, postulaty walki z nędzą uzasadniano powołaniem się na konieczność poprawy stanu zdrowia. Bieda była też od dawna postrzegana jako czynnik utrudniający

¹¹ Por. fragment mojej książki (1996), zatytułowany „Dostępność jako cel” (polityki społecznej).

korzystanie z opieki zdrowotnej. Stąd w licznych programach głoszonych przez reformatorów społecznych pojawiał się postulat zniesienia finansowych barier dostępności świadczeń.

Trzeci sposób postrzegania problemu podlegał specyficznej ewolucji. Były czasy, kiedy choroba czy dolegliwość stawały się podstawą podjęcia pewnej roli społecznej, jaką w średniowieczu była rola kaleki-żebra. Już w epoce nowożytnej istniało angielskie prawo ubogich, które dawało ludziom chorym i niezdolnym do pracy specjalne przywileje. W XIX w., kiedy źródłem utrzymania większości ludzi stała się praca najemna, stan zdrowia na tyle zły, że uniemożliwiający jej wykonywanie, został w pełni dostrzeżony jako czynnik prowadzący do nędzy. Dlatego żądanie utworzenia ubezpieczeń chorobowych i wypadkowych stało się powszechne. Ale także wtedy, kiedy problemy nędzy zostały rozwiązane, było oczywiste, że stan zdrowia może utrudniać, a niekiedy uniemożliwiać korzystanie z wielu form aktywności społecznej. Znoszenie barier architektonicznych jest dowodem dostrzeżenia tej kwestii i dobrym przykładem jak problem może być rozwiązywany. W najnowszych czasach niektóre choroby stały się przyczyną „etykietyzowania”. Do takiego celu były kiedyś wykorzystywane choroby psychiczne, ostatnio podobnie funkcjonuje AIDS, i efektem etykietyzacji jest wykluczenie jednostki, a niekiedy całych grup z niektórych obszarów życia społecznego.

Wyróżnione w poprzednim akapicie trzy obszary uczestnictwa i wykluczeń w odmienny sposób włączają się w trzy łańcuchy przyczynowo-skutkowe. Dla formalnej dostępności świadczeń najważniejsze znaczenie ma związek z państwem: obywatelstwo jest kluczem otwierającym możliwości korzystania z nich. Między obywatelem i osobą z nim zrównaną, a nieobywatelem istnieje pod tym względem różnica na tyle zasadnicza, że pozwala wyodrębnić kategorię „swoich” i „obcych”. Dostępność rzeczywista i korzystanie zależą natomiast w decydującym stopniu od społecznej pozycji jednostki, a więc także od jej położenia na rynku i w układzie nieformalnym (społeczeństwie obywatelskim). Natomiast na stan zdrowia związek z państwem ma wpływ jedynie pośredni, a na plan pierwszy wysuwają się pozostałe układy, choć konsekwencje podziału na swoich i obcych nadal się utrzymują. Natomiast zły stan zdrowia może prowadzić do wykluczeń we wszystkich trzech obszarach, przy czym powiązania z państwem są bardziej odporne na destrukcję niż układy pozostałe.

Przedstawiony wywód pozwala na uzasadnienie struktury dalszej części analizy prowadzonej w tym opracowaniu. Będzie ona podporządkowana następującym problemom: formalne uprawnienia do świadczeń, dyskusja wokół formalnych uprawnień, rzeczywiste korzystanie, związki między pozycją społeczną a zdrowiem. W związku z tym konieczna jest pewna uwaga terminologiczna. W wykorzystywanej literaturze używane są powszechnie dwie kategorie: sprawiedliwość (*equity*) i równość/nierówność (*equality/inequality*). Sprawiedliwość w dostępie i korzystaniu z opieki zdrowotnej jest rozumiana, zgodnie ze starą arystotelesowską tradycją, jako równe traktowanie tych, którzy znajdują się w tej samej sytuacji zdrowotnej, i nierównego traktowania tych, których sytuacja jest zróżnicowana (Williams 1994: 829–842). Natomiast nierówność

w zdrowiu oznacza, że stan zdrowia osób należących do różnych grup, których członkowie powinni być w tej samej sytuacji zdrowotnej, jest odmienny – jak to się dzieje wśród ludzi w tym samym wieku i tej samej płci, ale należących do różnych klas społecznych (Kunst, Mackenbach 1995). To właśnie sytuacje niesprawiedliwości i nierówności będą traktowane jako wiążące się z wykluczeniami.

Formalne uprawnienia

Charakterystyczną cechą europejskiej polityki zdrowotnej, zwłaszcza w opozycji do polityki amerykańskiej, jest deklarowane powszechne prawo do zdrowia i do opieki zdrowotnej (Abel-Smith i in. 1995). Oznacza to, że państwo bierze na siebie odpowiedzialność za jego realizację. Jednak prawna formuła wprowadzenia w życie tego prawa jest bardzo różna w różnych krajach i trudno wyjaśnić dlaczego poszczególne formuły są przyjmowane. Ogólnie wydaje się, że to specyficzna tradycja i historia budowania polityki zdrowotnej przesądza o tym, jaka formuła jest stosowana. W przybliżeniu jedynie stwierdzić można, że w krajach mających nowsze konstytucje, takich jak Holandia, Hiszpania czy Portugalia, prawo to jest zapisane w konstytucji. Można jednak wskazać wyjątki. Konstytucja Irlandii już w roku 1937 formułowała prawo do opieki zdrowotnej.

W większości krajów prawo do zdrowia i opieki zdrowotnej ustalano na poziomie ustaw. W systemach ubezpieczeniowych (Austria, Belgia, Niemcy, Islandia, Szwajcaria) prawo to jest definiowane poprzez ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych. W krajach nawiązujących do systemu NHS prawo to jest formułowane w ustawach dotyczących ochrony zdrowia (Szwecja, Finlandia) [Leenen i in. 1986].

Uprawnienia dla swoich

Klasycznym europejskim rozwiązaniem, które daje uprawnienia wszystkim „swoim”, jest model NHS w Wielkiej Brytanii, w którym stosuje się zasadę powszechnego dostępu wszystkich obywateli. Na drugim biegunie europejskich rozwiązań jest model niemiecki przymusowego ubezpieczenia dla większości grup nie osiągających dochodów powyżej przyjmowanego ustawowo minimum. Oprócz tego stosowana jest cała gama różnorodnych rozwiązań, które odzwierciedlają specyficzną drogę, jaką w toku rozwoju przebyły ich systemy zdrowotne.

W Danii świadczenia zdrowotne w szerokim zakresie (prewencja i leczenie, opieka ambulatoryjna i opieka szpitalna oraz odrębne programy, jak opieka nad matką i dzieckiem, opieka dentyścyczna nad młodzieżą, wizytacje pielęgniarek, badania dzieci, medycyna szkolna, opieka nad młodzieżą) są dostępne wszystkim obywatelom (The Government of Denmark..., 1996: 35). W Grecji cała ludność korzysta z uprawnień do świadczeń zdrowotnych (The Government of Greece..., 1996: 34–35, 42). Zwraca się uwagę, aby bariera finansowa nie utrudniała dostępu do świadczeń w przypadkach

szczególnie groźnych chorób (nowotwory, cukrzyca, hemofilia, choroby nerek), a także w świadczeniach dla matek i dzieci. Obywatele Malty mają gwarancje powszechnego dostępu, ale na podstawie Social Security Act, w którym stosuje się tzw. *means test* (The Government of Malta..., 1995: 8). W Norwegii różne szczeble administracji (*county councils, local councils*) są zobowiązane do takiego organizowania opieki zdrowotnej, aby była ona dostępna równo, w zależności od potrzeb, wszystkim obywatelom, bez związku z ich dochodami (The Government of Norway..., 1995: 15–17). We Francji większość mieszkańców korzysta z opieki zdrowotnej na podstawie ubezpieczenia. Korzysta wtedy z szerokim uprawnien dotyczących swobodnego wyboru lekarza i placówki zdrowotnej (The Government of France..., 1995: 22). Osoby nieubezpieczone mają możliwość korzystania z opieki medycznej na podstawie regulacji dotyczącej pomocy społecznej (*minimum integration income*) (s. 39). Uprawnienia są zwykle związane z pewnymi warunkami, takimi jak wymagany okres stałego zamieszkania. W Belgii w ramach powszechnego i przymusowego ubezpieczenia pacjenci mają prawo do szerokiej gamy świadczeń leczniczych. Osoby nie mające tytułu ubezpieczeniowego, bo są zbyt biedni, by opłacać składkę, albo sytuacja ubezpieczonego nie jest formalnie w pełni uregulowana, mogą występować o przyznanie im środków z pomocy społecznej w lokalnej społeczności, w której żyją (The Government of Belgium..., 1995: 140). Dostęp do świadczeń zapobiegawczych podlega innym regułom. Niektóre spośród nich – świadczenia w przypadkach gruźlicy, z zakresu zdrowia psychicznego, opieka nad matką i dzieckiem, medycyna szkolna – są udostępniane bezpłatnie, niezależnie od innych uprawnień. W Hiszpanii ogólne prawo do opieki zdrowotnej jest zawarte w Konstytucji z roku 1978 (The Government of Spain..., 1995: 213). Zostało ono powtórzone w Ogólnym Akcie Zdrowotnym z roku 1986. Ale dopiero ustawa budżetowa na rok 1989 alokowała środki niezbędne na zapewnienie obywatelom możliwości korzystania z tego prawa. Zgodnie z prawem hiszpańskim osoby niepełnosprawne, a także osoby nie posiadające wystarczających dochodów mają specjalne uprawnienia do bezpłatnej pomocy medycznej. Jeśli ich stopień inwalidztwa przekracza 33%, mają także uprawnienia do bezpłatnych leków (s. 209). Osoby ubiegające się o uprawnienia z tego tytułu muszą udowodnić potrzebę. Na Cyprze stosowane są dwa kryteria dostępności. Po pierwsze, kryterium dochodu: osoby i rodziny uzyskujące roczne dochody poniżej pewnego minimalnego poziomu otrzymują świadczenia bezpłatnie, a osoby i rodziny powyżej tego poziomu płacą połowę kosztów (The Government of Cyprus..., 1996: 10). Po drugie, kryterium rodzaju świadczeń, zgodnie z tradycyjnym podejściem zdrowia publicznego. Bezpłatne są więc świadczenia dla chorych na gruźlicę i choroby psychiczne, a także świadczenia dla matek i dzieci i młodzieży w szkołach oraz pracowników państwowych, policjantów i żołnierzy.

Uprawnienia dla obcych

W Danii kategoria rezydentów posiadających pełne uprawnienia do świadczeń obejmuje wiele grup cudzoziemców legalnie przebywających w kraju (imigrantów, uchodźców i bezpaństwowców). Należy podkreślić, że w tym kraju nawet osoby

przebywające nielegalnie mają prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń szpitalnych w przypadku nagłej choroby, pogorszenia się stanu w chorobie przewlekłej, a także świadczeń z tytułu macierzyństwa (The Government of Denmark..., 1996: 35). W Norwegii, gdzie wszystkie osoby mające prawo pobytu korzystają z pełnego zakresu świadczeń (The Government of Norway..., 1995: 27). Jednak prawa innych cudzoziemców, w tym osób ubiegających się o azyl polityczny, są ograniczone. Osoby dorosłe poszukujące azylu w Szwecji mają uprawnienia jedynie do pomocy doraźnej (The Government of Sweden..., 1995: 36). Za inne formy pomocy muszą płacić specjalną opłatę. Natomiast ich dzieci mają prawo do korzystania ze świadczeń zdrowotnych i medycznych na tych samych zasadach, jak dzieci szwedzkie. Za leki płacą dopłatę, podobnie jak obywatele Szwecji. W Wielkiej Brytanii obywatele wszystkich krajów, z którymi podpisano umowy o świadczeniach zdrowotnych, mają możliwość skorzystania z pomocy medycznej. Niezależnie od tego z pomocy korzystają obywatele krajów, które przystąpiły do Europejskiej Karty Społecznej, nawet jeśli nie mają stosownych umów¹². Te same zasady stosuje się we Francji (The Government of France..., 1995: 196).

Bardziej restrykcyjne są regulacje obowiązujące w innych krajach. Na Malcie uprawnienia mają tylko sygnatariusze Europejskiej Konwencji o Społecznej i Medycznej Pomocy z 1953 r. (European Convention on Social and Medical Assistance) albo kraje-sygnatariusze dwustronnych umów (The Government of Malta..., 1995: 9). Belgia, która jest stroną tej konwencji od roku 1956 zastrzegła sobie jej niepełne stosowanie (The Government of Belgium..., 1996: 14–16). W efekcie obywatele państw-stron konwencji nie mają tam uprawnień do świadczeń. Pełne uprawnienia są przyznane tylko dla obywateli krajów UE, a częściowe uprawnienia dla osób uwzględnionych przez Convention on the Status of Stateless Persons i uchodźców, według definicji prawa belgijskiego. W Austrii prawa cudzoziemców są regulowane odmiennie w różnych prowincjach: w niektórych z nich mają oni prawa równe obywatelom austriackim (w ramach uprawnień wynikających z pomocy społecznej, a nie z tytułów ubezpieczeniowych), ale gdzie indziej uprawnienia te są znacznie ograniczone (The Government of Austria..., 1995: 166). Na Cyprze cudzoziemcy (*non residents*) mogą korzystać bezpłatnie tylko z pomocy doraźnej (The Government of Cyprus..., 1996: 10).

W Hiszpanii uchodźcy mający prawo pobytu i pozwolenie na pracę otrzymują świadczenia w takim samym zakresie, z jakiego korzystają obywatele (The Government of Spain..., 1995: 212). Inni uchodźcy otrzymują pomoc w zakresie ograniczonym.

Osoby przybywające do Wielkiej Brytanii są poddawane przeglądowym badaniom¹³. Także osoby podlegające deportacji mają uprawnienia do korzystania do świadczeń medycznych oferowanych przez pomoc doraźną. Niekiedy można mieć wątpliwości, czy tego rodzaju badania są organizowane ze względu na dobro osób przybywających czy

¹² Wśród krajów tych jest Turcja i Cypr, o który wprost pytał Komitet Niezależnych Ekspertów.

¹³ Są podstawy by sądzić, że chodzi głównie o wykrycie gruźlicy i innych chorób zakaźnych, por. The Government of United Kingdom..., 1995: 9).

raczej dla korzyści społeczności przyjmującej. Również w Holandii dostępne są podobne badania imigrantów, mające na celu wykrycie gruźlicy. Każda osoba przybywająca na czas dłuższy niż trzy miesiące jest obowiązana poddać się takiemu badaniu. Jeśli przybysz nie chce poddać się badaniu, albo nie chce współdziałać przy leczeniu wykrytej choroby, władze mogą odmówić prawa wjazdu lub prawa pobytu (The Government of Netherland..., 1993: 30). Bywa, że zły stan zdrowia jest wykorzystywany jako przyczyna deportacji¹⁴.

Najczęściej sprawy cudzoziemców i ich uprawnienia do opieki zdrowotnej są w kompetencji administracji lokalnej, która zajmuje się pomocą społeczną. Niekiedy jednak tworzy się administrację wyspecjalizowaną. I tak we Włoszech powołany został specjalny urząd, którego celem jest pomoc dla przybyszów z krajów spoza UE (Council and Service for the Problems of Non-Community Migrant Workers and their Families). Wśród zadań realizowanych przez ten urząd jest również troska o ich stan zdrowia (The Government of Italy..., 1995: 76).

Ogólnie można stwierdzić, że wiele grup osób migrujących ma znacząco mniejsze uprawnienia niż obywatele państw przyjmujących (Bollini, Siem 1995: 819–828).

Medyczne wykluczenia vs integracja medyczna

Zdarza się, że stan zdrowia staje się przyczyną zupełnie dosłownego wykluczenia osoby z życia zbiorowości. W przeszłości dochodziło do tworzenia miejsc odosobnienia dla ludzi dotkniętych niektórymi chorobami, czego najbardziej znanym przykładem były osiedla dla trędowatych. Współcześnie największa groźba wykluczeń wiąże się najczęściej z problemami AIDS. Szeroko postrzegane jest niebezpieczeństwo niedopuszczenia do pracy nosicieli wirusa HIV, które niekiedy staje się faktem. Normy międzynarodowe tworzą w tej dziedzinie pewne zabezpieczenia, ale nie ulega wątpliwości, że jądro problemu tkwi w świadomości ludzi. Jednak warto dostrzec, że w przypadku AIDS nie tylko bariery w więziach społecznych są problemem. Bardzo często sama służba zdrowia tworzy dodatkowe bariery. Lęk pracowników medycznych, którzy lecząc nosicieli sami stają się grupą podwyższonego ryzyka, często utrudnia dostęp do świadczeń ludziom, którzy ich szczególnie potrzebują. Znane są sytuacje amerykańskie, w których pacjenci-nosiciele mają utrudniony dostęp do świadczeń. Warto więc rozpoznać rozwiązania tego problemu przyjmowane w różnych krajach europejskich.

W Hiszpanii świadczenia dla nosicieli HIV są oferowane przez centra podstawowej opieki zdrowotnej (The Government of Spain..., 1995: 176). Odmienne podejście zostało przyjęte w Austrii, gdzie tworzy się wyspecjalizowane w leczeniu AIDS oddziały szpitalne (The Government of Austria..., 1995: 62). Warto jednak odnotować, że w tym kraju bardzo ważną rolę w zwalczaniu AIDS odgrywają nie tylko masowe kampanie edukacyjne, ale także indywidualne i poradnictwo, które prowadzone są przy prze-

¹⁴ Takie przypadki wystąpiły w Hiszpanii, choć były „rzadko” stosowane, w porównaniu z innymi przyczynami (The Governments of Spain... 1995: 290).

strzeganiu zasady anonimowości. W Norwegii nowe prawo dotyczące chorób zakaźnych, także AIDS, weszło w życie na początku lat 90. Wprawdzie wzmocniono zasady profesjonalnej tajemnicy, ale także wprowadzono różne obowiązki osób zainfekowanych. Mają one obowiązek poddawania się badaniom lekarskim, a także ujawniania źródeł zakażenia. W skrajnych przypadkach możliwe jest stosowanie przymusu (The Government of Norway..., 1995: 20).

Dyskusje wokół dostępności

Na poziomie politycznych deklaracji sprawiedliwość w zdrowiu i opiece zdrowotnej pozostaje w wielu krajach celem strategii zdrowotnych. Istotną rolę odgrywają tu inspiracje międzynarodowe. Dobrze znany program „Zdrowie dla wszystkich” lansowany od końca lat 70. przez Międzynarodową Organizację Zdrowia (WHO), kładzie bardzo wyraźny nacisk na ten problem¹⁵. Można więc postawić tezę, że w perspektywie międzynarodowej poparcie *equity* jest manifestacją swoistej politycznej poprawności.

Tendencja ta jest przenoszona na politykę zdrowotną wielu krajów, w których sprawiedliwość jest definiowana jako cel polityczny najwyższej rangi. Podejście takie jest wyraźne w krajach skandynawskich. W Finlandii i Norwegii jest to *explicite* formułowany cel (Salmela 1993; Grytten i in. 1995), a w Szwecji, która radykalnie reformowała sektor zdrowotny, podkreślono, że zmiany te muszą być zgodne z zasadą sprawiedliwości (Hakansson 1994). Ten sposób stawiania problemu jest stosowany także w innych krajach. We Włoszech znaczenie tego celu akcentowano zwłaszcza w związku z wdrażanym planem zmian decentralizujących uprawnienia decyzyjne w systemie opieki zdrowotnej (Neroni, Sargentini 1994). W Holandii udało osiągnąć się ugodę między partiami opozycyjnymi i partiami koalicji rządowej w sprawie uznania sprawiedliwości w zdrowiu jako wspólnego celu (Mackenbach 1994). W Niemczech w ramach reformy wprowadzono mechanizm kompensujący różnice w strukturze ryzyka poszczególnych kas chorych, aby – w imię sprawiedliwości – wyrównać ich sytuację finansową (Files, Murray 1995: 300–309).

Nowe tendencje

Nawet jeśli uznać, że polityczna akceptacja idei sprawiedliwości stanowi solidną bazę polityki zdrowotnej państw europejskich, to w ostatnich latach w bazie tej pojawiły się wyraźne rysy. Było to związane ze wzrastającymi wpływami neoliberalizmu, nasilaniem się tendencji indywidualistycznych i kryzysem *welfare state* (Lindbladh i in. 1998). Wielu autorów akcentując rolę wolnego rynku krytykowało mechanizmy publicznej interwencji w proces alokacji zasobów, bez której zasada *equity* w zdrowiu i opiece zdrowotnej nie

¹⁵ Zob. *Targets for Health...*, 1991 i kolejną modyfikację dokonaną w roku 1998, w której potwierdzono zasadę sprawiedliwości.

da się praktycznie urzeczywistnić. Krytyka braku efektywności działań podejmowanych przez państwo opiekuńcze – nieraz określane jako „wady rządu” (*government's failers*), przeciwstawiane eksponowanym dawniej „wadom rynku” (*market failers*) – prowadziła do odrzucania publicznych zobowiązań także w sferze zdrowia, co także musiało prowadzić do rezygnacji z idei sprawiedliwości. W płaszczyźnie bardziej specyficznej dla sektora zdrowotnego w wielu krajach europejskich rozważano wprowadzenie reform, które wzmacniając działanie mechanizmów rynkowych godziły się, *explicite* lub *implicitie*, na osłabianie mechanizmów broniących zasady sprawiedliwości. Historycznie bowiem sytuacja ukształtowała się w taki sposób, że zasada sprawiedliwości była na ogół realizowana przez publiczne systemy opieki zdrowotnej, które były zarządzane przez ciała administracyjne i stąd nie uczestniczyły w grze rynkowej (Vagero 1994). Osłabienie kontroli administracyjnej i zastąpienie jej oddziaływaniem rynku wyglądało na odejście od tej zasady. Częste i wyraźne podkreślanie walorów konkurencji jako użytecznej w poprawianiu działania opieki zdrowotnej i nacisk na ekonomiczne rozumienia pojęcia *efficiency*, zmieniło społeczny klimat, w którym stawiano problem sprawiedliwości. Nawet jeśli w decyzjach reformatorskich nie dochodziło wprost do rezygnacji z samej zasady, to powstawało wrażenie, że w przyszłości rezygnacja taka jest możliwa.

Dyskusja dotycząca tych problemów była szczególnie intensywna w Wielkiej Brytanii. Jej przebieg – a zwłaszcza finał¹⁶ – mogą być pouczające dla wielu innych krajów, jeśli zważy się, że to właśnie tam zasada sprawiedliwości była przez wiele lat eksponowana ze szczególną siłą. Od samego początku swojego istnienia Brytyjska Narodowa Służba Zdrowia (NHS) była oparta na zasadzie sprawiedliwości, która została sformułowana w powołującym ją do życia akcie prawnym (Challis, Henwood 1994). Tymczasem w wielu dyskusjach prowadzonych w latach 90. zasady te zaczęły być podawane w wątpliwość. Niektórzy pisarze twierdzili, że sprawiedliwość jest koncepcją „staroświecką, utopijną i nieosiągalną”, która nie powinna być stosowana w polityce zdrowotnej (Bradshaw, Bradshaw 1995). W wielu przypadkach krytyka tradycyjnych zasad NHS była oparta nie tyle na empirycznych argumentach, ile przede wszystkim na argumentach wywodzonych z neoliberalnej filozofii społecznej (Royce 1995). Nie brakło także głosów, że w pierwszych fazach reformy debata o sprawiedliwości jest przedwczesna, bowiem wprowadzenie rynku wewnętrznego nie musiało być jednoznaczne z akceptacją nierówności. Podkreślano, że w chwili wprowadzania reformy nabywcy świadczeń – administracja publiczna – pozostawali odpowiedzialni za ocenę zdrowotnych potrzeb ludności, czego integralną częścią musiała pozostawać ocena sprawiedliwości w dostępie i korzystaniu (Majeed i in. 1994).

Proces politycznych przemian w Wielkiej Brytanii dopisał pointę do toczonych w pierwszej połowie lat 90. sporów. Kiedy Partia Pracy objęła władzę w 1997 r. zapowiedziała rewizję zasad wprowadzonej wcześniej reformy. Zamierzenia nowej ekipy zostały przedstawione w grudniu tego samego roku w dokumencie (*White*

¹⁶ Podkreślić należy, że jest to finał relatywny, znamienny dla kolejnego etapu nie kończącego się procesu tworzenia i wdrażania polityki zdrowotnej.

Paper) zatytułowanym „Nowa NHS: nowoczesna i niezawodna” (The New National..., 1997). Jednym z punktów szczególnie mocno krytykowanych było wprowadzenie wewnętrznego rynku, który poprzez mechanizm konkurencji między świadczeniodawcami wymuszał różnicowanie warunków udzielania świadczeń. Także powierzenie lekarzom rodzinnym budżetu przeznaczanego na opłacanie świadczeń specjalistycznych udzielanych ich pacjentom spowodowało negatywne konsekwencje. Konsekwencje te dotyczyły, z jednej strony, przesunięcia uwagi lekarzy na sprawy finansowe, a z drugiej postawienia specjalistów i szpitali wobec faktu powstania dwóch kategorii pacjentów, za których ich lekarze rodzinni opłacali usługi, oraz pozostałych. Nie ulega wątpliwości, że obie te kwestie wpływały negatywnie na problemy związane ze sprawiedliwością i – wobec ideologicznego nastawienia „nowej partii pracy” taki stan rzeczy nie mógł być tolerowany. To jednak, co zwracało uwagę w dokumencie i co dostrzegali komentatorzy, to słabość empirycznego dowodu, który uzasadniał krytykę polityczną (Powell 1998). Tak jak poprzednio chwalono rynek wewnętrzny bez nadmiernej troski o społeczne konsekwencje jego wprowadzenia, tak kilka lat później odrzucono jego mechanizm, bez dokładnego zbadania jego rzeczywistego wpływu.

Jednak niezależnie od sporów na temat empirycznych walorów rynkowych rozwiązań klimat społeczny wokół nich ulega w ostatnich latach przemianom. W powszechnej świadomości krajów europejskich pojawia się na nowo tęsknota do silniejszej interwencji opiekuńczego państwa. Jest to często związane z postrzeganiem dziedziczeniem pozycji społecznej, zwłaszcza tej upośledzonej, czego jednostka działając w pojedynkę nie jest w stanie przełamać (Evans 1997).

Problem racjonowania

Bardzo ważnym wątkiem dyskusji o reformie i sprawiedliwości był problem racjonowania. Dla naszych analiz jest to sprawa o fundamentalnym znaczeniu, racjonowanie oznacza bowiem, że osobie potrzebującej odmawia się pomocy: jest ona odrzucona i wykluczona. Racjonalnym argumentem uzasadniającym wykluczenie jest twierdzenie, że osoba ta nie może odnieść dostatecznie dużej korzyści z oferowanego jej świadczenia. Podstawy odrzucenia mogą być różne¹⁷; wiek (osobie starszej nie wszczepia się protezy biodra, stan zdrowia (u osoby chorej na nowotwór nie przeprowadza się operacji oka), zachowania (osobie palącej odmawia się operacji serca).

Z teoretycznego punktu widzenia nie jest to problem nowy. Już od dawna zauważono, że kiedy wola korzystania ze świadczeń przewyższa zdolności wytwarzania tych świadczeń – a nie działa rynek i cena nie jest barierą w dostępie – konieczne jest konstruowanie jakiegoś mechanizmu regulacyjnego (Foster 1983). Sytuacja ta ujawniała się w sposób trywialny w postaci kolejek przed gabinetem lekarza, albo w sposób bardziej dramatyczny w postaci konkurencji o korzystanie z dializy. Ad-

¹⁷ Oczywiście pomijam tu podstawową kwestię, jaką jest posiadanie uprawnień do korzystania; osoba ich nie posiadająca jest wykluczona *a priori*, ale nie jest to sprawa związana z racjonowaniem.

ministratoży opieki zdrowotnej akceptowali wówczas mechanizmy ukrytego racjonowania, pozostawiając lekarzom dokonywanie trudnych wyborów. Jednak z czasem, a zwłaszcza z rozwojem technologii medycznych, okazało się, że nadmiar oczekiwań wobec możliwości ich zaspokojenia jest stałą, chciałoby się powiedzieć: strukturalną, cechą współczesnej opieki zdrowotnej. Stare metody kontroli dostępności okazują się niewystarczające i stąd niektórzy badacze traktują racjonowanie jako najważniejszy problem polityki zdrowotnej.

Klasycznym przykładem wprowadzenia jawnego racjonowania jest doświadczenia amerykańskiego stanu Oregon (Kirk 1993: 13–23). Lokalna legislatura zainicjowała przygotowanie listy świadczeń dostępnych pacjentom korzystającym z programu o nazwie Medicaid. Zadanie to zrealizowano budując specyficzną listę rankingową, na której różne procedury terapeutyczne zostały uporządkowane według kryterium wielkości uzyskiwanego efektu zdrowotnego, a na pierwszych miejscach znalazły się procedury ratujące życie. Lista została podzielona na dwie części i pacjentom *explicite* odmówiono dostępu do świadczeń znajdujących się w drugiej części listy. Faktem jest jednak, że dzięki oszczędnościom uzyskanym dzięki ograniczeniu zakresu świadczeń możliwe było zwiększenie liczby osób uprawnionych do korzystania. Należy pamiętać, że program Medicaid jest dla ludzi poniżej linii ubóstwa i wprowadzona zmiana zmniejszyła liczbę tych, którzy byli wykluczeni z programu. Tak więc wykluczenia w jednej dziedzinie były rekompensowane włączeniem w innej. Należy jednak także pamiętać, że restrykcje wynikające z jawnego racjonowania dotyczyły tylko ludzi biednych, zmuszonych do korzystania z Medicaid. Ludzie bogaci, mający dobre ubezpieczenia, nie stawali przed koniecznością rezygnacji z żadnych świadczeń.

Doświadczenie oregońskie wywarło bardzo silny wpływ na wzrost zainteresowania problemami racjonowania w krajach europejskich. Ujawniano fakty rzeczywistego racjonowania w sytuacjach, w których opinia publiczna nie zdawała sobie sprawy, że ograniczenia mają miejsce. Ujawniano przede wszystkim rolę list oczekujących jako podstawową metodę racjonowania (Malek 1994). Wskazywano, że wiek znacznie częściej niż powszechnie sądzono staje się czynnikiem zmniejszającym dostęp do świadczenia i to w krajach o tradycjach równego dostępu, takich jak Wielka Brytania (Ebrahi 1995) i Szwecja (Nilstun, Ohlsson 1995).

Najważniejszy problem wynika ze zmieniającego się podejścia do sprawy racjonowania. Z dyskusji prowadzonych w wielu krajach wyłania się wzrastająca świadomość nieuchronności stosowania tego mechanizmu. Wydaje się, że polityka zdrowotna staje przed dylematem: albo stosować mechanizmy rynkowe, które nieuchronnie dyskryminują biednych, albo stosować jawne racjonowanie, w którym można stosować takie kryteria wykluczenia, które zyskują większą społeczną aprobatę (*Priorities in Health Care...*, 1995).

Korzystanie z opieki zdrowotnej

Ogólnie można stwierdzić, że korzystanie z opieki zdrowotnej grup społecznie upośledzonych jest gorsze niż grup mających wyższy status. Trudności w rozwinięciu tego twierdzenia wiążą się z interpretacją określenia „gorsze korzystanie”. Sama intensywność korzystania, a więc liczba wizyt u lekarza, albo liczba badań czy testów, nie jest bowiem dobrą miarą adekwatności korzystania. Struktura i intensywność korzystania musi być odnoszona do stanu zdrowia albo – jak niektórzy mówią – do potrzeby zdrowotnej. „Dobre” czy „odpowiednie” korzystanie powinno być intensywne, jeśli tego wymaga potrzeba, ale w innych sytuacjach korzystanie ilościowo identyczne byłoby skutkiem zachowań hipochondrycznych. Sprawę komplikuje również wpływ narodowych wzorów korzystania. Jest faktem powszechnie znanym, że Niemcy i Włosi chodzą do lekarzy znacznie częściej niż mieszkańcy krajów skandynawskich, i – oczywiście – nie jest to dowodem, że Szwedzi są upośledzeni w dostępie do opieki zdrowotnej. Wszystko to sprawia, że porównywanie danych liczbowych dotyczących korzystania musi być dokonywane z dużą ostrożnością.

Korzystanie „swoich”

Wyniki badań korzystania przez „swoich” dostarczają obrazu bardzo zróżnicowanego. Prawie zawsze, kiedy rozporządzamy dostatecznie dużą liczbą badań, można odkryć zjawiska zarówno pozytywne, jak i negatywne. Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że wszędzie można znaleźć jakieś przejawy niesprawiedliwego korzystania (przy uwzględnieniu tych samych potrzeb), ale jednocześnie prawie wszędzie można znaleźć przykłady sprawiedliwego dostępu i korzystania. Bywa, że to bardzo specyficzny wskaźnik – np. typ świadczeń – różnicuje sytuację. Jeśli zatem jakiś kraj dostarcza obrazu mało zróżnicowanego – taka sytuacja dotyczy Hiszpanii (Navarro-Rubio i in. 1995) – to jest prawdopodobne, że wynika to z braku wystarczającej informacji o badaniach, a nie istnieniu negatywnych jedynie trendów.

Komplikacje dotyczące interpretacji różnic w korzystaniu dobrze ilustruje przypadek Włoch. Z jednej strony można znaleźć badania, z których wynika, że opieka zdrowotna nie jest konsumowana jednakowo intensywnie przez ludzi o tym samym poziomie potrzeb (Paci, Wagstaff 1993). Różnice w częstotliwości wizyt u lekarza ogólnego między grupą o wysokim i niskim wykształceniu pozostawały w stosunku jak 1 do 1,96, ale różnice korzystania z profilaktycznych badań ginekologicznych jak 1 do 0,47 (Costa, Faggiano 1993). Badacze mieli podstawy, by stwierdzać, że liczne nierówności w korzystaniu między mieszkańcami północnych i południowych Włoch wynikały z różnic w dostępie do służby zdrowia (Vineis, Paci 1995). Jednocześnie okazało się, że grupy ekonomicznie słabsze częściej korzystają z pomocy medycznej, niekiedy ponad potrzeby wynikające ze stanu ich zdrowia (Mapelli 1993). Pamiętać jednak należy, że „potrzeby” nie są obiektywnym wyznacznikiem intensywności korzystania. Ważny jest też czynnik zmienności w czasie. Przed epoką *welfare state* korzystanie grup słabszych

było wyraźnie niższe niż innych grup, ale ten aspekt upośledzenia był z czasem wyrównywany. We Włoszech stwierdzono, że liczba dzieci nie zaszczepionych urodzonych po roku 1968 niż dzieci urodzonych przed tym czasem (D'Amelio i in. 1993).

Równie niejednoznaczne wyniki pochodzą z Norwegii. Z jednej strony okazało się, że zamieszkiwanie na terenach o wysokim nasyceniu kadrami lekarską i placówkami udzielającymi świadczenia specjalistyczne zwiększa prawdopodobieństwo otrzymania takiego świadczenia (Fylkesnes 1993). Prawdopodobieństwo to było również wyższe dla osób posiadających wyższe wykształcenie. Z drugiej stwierdzono, że dochodowa elastyczność korzystania była bliska zeru, co potwierdzało hipotezę o braku wpływu pozycji dochodowej na szanse otrzymania świadczenia (Grytten i in. 1995). Dostępne są także wyniki badań, które wskazują, że miejsce zamieszkania nie ma wpływu na dostęp i korzystanie z podstawowej opieki zdrowotnej, nawet jeśli jest ona zarządzana w sposób zdecentralizowany (Sorensen i in. 1997). W istocie miejsce zamieszkania, poziom dochodu i poziom wykształcenia to różne wymiary położenia społecznego, które mogą wpływać na korzystanie w sposób niezależny od siebie. Ponadto korzystanie z opieki podstawowej może podlegać innym prawidłowościom niż korzystanie z opieki specjalistycznej. Tak więc przedstawione niezgodne wyniki mogą być traktowane jako komplementarne, wzbogacające wiedzę o zachodzących procesach. Ważne jest jednak, że nie dochodzi do kumulacji różnych czynników upośledzających korzystanie.

Podobnie niejednoznaczny obraz powstaje na podstawie wyników badań prowadzonych w Wielkiej Brytanii. Wśród zjawisk negatywnych stwierdzono, że mimo zasadniczego zwiększenia się liczby dzieci objętych szczepieniami różnice między biednymi i bogatymi obszarami utrzymały się, a nawet uległy powiększeniu (Reading i in. 1994). Stwierdzono także wyraźne różnice między regionami w korzystaniu ze świadczeń chirurgicznych w chorobach serca (Michaels i in. 1994). Ogólnie można by zatem stwierdzić, że w Wielkiej Brytanii występują liczne nierówności w korzystaniu z opieki podstawowej i specjalistycznej (Majeed i in. 1994). Problem jest jednak bardziej skomplikowany. O ile bowiem osoby należące do kwartyła najbiedniejszych rządziej otrzymywali potrzebne świadczenia chirurgiczne, to częściej korzystali ze świadczeń lekarza ogólnego (Chaturvedi, Ben-Shlomo 1995). W innych badaniach stwierdzono, że chociaż niski dochód utrudniał korzystanie z niektórych świadczeń, to w przypadku wylewów decydujące było kryterium potrzeby (de Haan i in. 1993). Znalaziono również dowody, że wprowadzane programy prewencyjne zwiększają szanse sprawiedliwego korzystania (Orbell i in. 1995).

Pozytywne zjawiska można znaleźć w Finlandii. Z prowadzonych tam badań wynika, iż biorąc pod uwagę potrzeby, przedstawiciele niższych grup społecznych korzystają ze świadczeń szpitalnych na równi z innymi grupami (Keskimaki i in. 1995). Jednocześnie można było znaleźć dowody, że międzyregionalne nierówności w korzystaniu utrzymują się przez lata na nie zmienionym poziomie (Salmela 1993).

Korzystanie „obcych”

O ile charakterystyczną cechą korzystania przez „swoich” była niejednoznaczność wniosków wynikająca z braku dostatecznie precyzyjnych badań, o tyle w odniesieniu do „obcych” konkluzje są właściwie jednoznaczne. Ogólny wniosek jest bowiem taki, że praktycznie we wszystkich krajach przybysze mają ograniczony dostęp do świadczeń z powodów politycznych, administracyjnych i kulturowych (Bollini, Siem 1995). Dzieje się tak nawet wtedy, gdy formalne problemy dostępu są rozwiązane, co w niektórych krajach nie jest regułą, i kiedy brak określenia placówki udzielającej świadczenia jest dla przedstawicieli mniejszości dodatkową barierą (Bartman i in. 1997).

Niewiele jest badań dotyczących omawianego problemu. W Wielkiej Brytanii, nawet gdy ogólny poziom korzystania na poziomie opieki podstawowej nie odbiegał ilościowo od korzystania przez inne grupy społeczne, pojawiały się specyficzne różnice: mniej świadczeń prewencyjnych i mniej świadczeń specjalistycznych (Smaje, Grand 1997). Pojawiały się specyficzne uwarunkowania kulturowe – Chińczycy korzystali rzadziej ze świadczeń niż inne grupy, ale powszechnie stwierdzano, iż potrzeby kobiet w tych środowiskach pozostawały z reguły niezaspokojone (Lambert 1995). Badania prowadzone w Szwecji wykazały niski poziom korzystania ze świadczeń stomatologicznych; w populacji uchodźców mniej niż 40% osób odbyło wizytę u dentysty – co w tym kraju jest zachowaniem rutynowym (Zimmerman i in. 1995).

Stan zdrowia

Stara idea zależności między pozycją społeczną a zdrowiem, o której była mowa na wstępie, została zapomniana na początku XX w. Jej przypomnienie nastąpiło dopiero w latach 80., głównie dzięki opublikowanemu w Wielkiej Brytanii Raportowi Blacka (*The Black Report*, 1982). Od tego czasu trwa wzmożone zainteresowanie tą problematyką, czego dowodem są liczne badania prowadzone w różnych krajach i próby syntez. W efekcie świadomość istnienia tych zależności stawała się udziałem nie tylko badaczy, ale także polityków i administratorów – o czym świadczą także przedstawione wcześniej dokumenty europejskiej polityki społecznej.

Pewnym problemem – ważnym także dla interpretacji zjawiska wykluczeń – jest kierunek zależności przyczynowych między zdrowiem i położeniem społecznym. Na poziomie zagregowanych wyników problem ten nie może być rozstrzygnięty, w więc zasadne jest orzekanie jedynie o współwystępowaniu złej sytuacji społecznej i złego stanu zdrowia.

Zróznicowane szanse obywateli

Przy szerokim interpretowaniu zasady solidarności szanse ludzi w osiąganiu dobrego zdrowia nie powinny być uzależnione od faktu bycia obywatelem określonego kraju.

Innymi słowy, zasada sprawiedliwości wymaga, aby stan zdrowia mieszkańców krajów należących do pewnej wspólnoty, członków Unii Europejskiej czy członków Rady Europy, nie był nadmiernie zróżnicowany.

Trudny problem wiąże się nie tyle z faktem występowania różnic, ile z mechanizmem ich powstawania. Powszechnie akceptowana jest teza o związku między bogactwem kraju a zdrowiem jego mieszkańców. Na ogół bogatsi żyją dłużej i cieszą się lepszym zdrowiem. Teza ta wymaga jednak pewnego uściślenia. Jest faktem, że przy niskich dochodach każde ich zwiększenie powoduje znaczną poprawę stanu zdrowia. Jednak przy wyższych dochodach wpływ ten nie jest tak wyraźny. Niektórzy autorzy twierdzą, że przy poziomie GDP powyżej 5000 dolarów na głowę (w cenach z początku lat 90.) związek ten przestaje być widoczny (Power 1994). Istnieje coraz więcej dowodów, że w krajach, w których poziom dochodu jest dostatecznie wysoki, czynnikiem, który najsilniej oddziałuje na zdrowie, jest rozpiętość dochodów pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi grupami społecznymi. Społeczeństwa o mniejsze rozpiętości dochodów, szczególnie zapewniające grupom najgorzej sytuowanym większy udział w rzeczywistych dochodach, miały szansę być zdrowsze (Pond 1993: 195). Nie tylko rozpiętość odgrywa ważną rolę, ale także kierunek zmian tej rozpiętości: jej wzrost wpływa na pogarszanie się stanu zdrowia, podczas gdy zmniejszanie się przynosi efekty pozytywne¹⁸.

Zdrowie „swoich”

Wiele nowych badań potwierdza utrzymywanie się, a niekiedy nawet powiększanie się, różnic w stanie zdrowia między ludźmi z różnych klas społecznych, zawodowych i ekonomicznych. Stwierdzono, że we wszystkich krajach skandynawskich pracownicy fizyczni znacznie częściej niż pracownicy umysłowi skarżą się na dolegliwości zdrowotne, a spośród wszystkich porównywanych grup społecznych mężczyźni z klasy wyższej cieszą się najlepszym stanem zdrowia (Rahkonen i in. 1993). Kiedy badano bardziej specyficzne problemy ludzi starszych odkryto, że klasa społeczna jest zmienną najsilniej interweniującą (Thorslund, Lundberg 1994). Porównanie sytuacji w Wielkiej Brytanii i Finlandii ujawniło w obu krajach silny związek między przynależnością do grupy społeczno-zawodowej i stanem zdrowia, i słaby związek między klasą, do której należeli rodzice, i stanem zdrowia dzieci (Rahkonen i in. 1995). Wiele dowodów na istnienie nierówności z zdrowiu znaleziono we Włoszech (Paci, Wagstaff 1993). Dokonana tam ocena stanu zdrowia osób należących do różnych grup społecznych wykazała wyraźną zależność: im niższa klasa, tym gorszy stan zdrowia (Mapelli 1993). Badania prowadzone w Holandii ujawniły, że sytuacja życiowa przynajmniej częściowo wyjaśnia różnice w stanie zdrowia (Lucht, Groothoff

¹⁸ W literaturze jako jeden z dowodów przedstawia się przykład różnic w rozwoju sytuacji zdrowotnej w Wielkiej Brytanii i Japonii. Na początku lat 70. oczekiwane trwanie życia w obydwu krajach było niemal jednakowe, a także rozkład dochodów był zbliżony. W miarę upływu czasu sytuacja zdrowotna Japonii poprawiała się coraz bardziej. Jednocześnie rozkład dochodów pozostawał tam bardzo egalitarny, podczas gdy Wielka Brytania, realizująca politykę neoliberalną, akceptowała zwiększające się różnice dochodowe różnych grup ludności.

1995). Badania prowadzone w Wielkiej Brytanii wykazały, że poziom funkcjonalnej sprawności osób starszych zależy od pozycji zajmowanej przez nich wcześniej na rynku pracy (Arber, Ginn 1993).

Różnice w stanie zdrowia są w bardzo dużym stopniu powiązane z miejscem zamieszkania. Wiele dowodów potwierdzających tę zależność pochodzi z krajów basenu Morza Śródziemnego. Szereg badań prowadzonych we Włoszech wykazało uporczywe występowanie różnic wielu wskaźników zdrowotnych między północnymi i południowymi regionami kraju (Vineis, Paci 1995). W Hiszpanii w okresie 1975–1986 przestrzenne zróżnicowanie umieralności okołoporodowej wzrosło o blisko 80% (Vazquez-Vizoso i in 1993). Na drugim krańcu Europy w Finlandii i Norwegii stwierdzono, że w ciągu ostatnich 20 lat regionalne różnice w stanie zdrowia pozostały w zasadzie nie zmienione (Salmela 1993). Wiele dowodów pochodzi także z Wielkiej Brytanii. Dostrzeżono tam, że poprawa ogólnokrajowych wskaźników stanu zdrowia została osiągnięta kosztem zwiększenia się różnic międzyregionalnych (Bryce i in. 1994). Wiele bardziej szczegółowych miar potwierdzały tę ogólną tendencję. Dotyczyło to takich wskaźników, jak niska waga urodzeniowa (Reading i in. 1993), niedokrwienność choroby serca (Ben-Shlomo, Chaturvedi 1995), ogólny stan zdrowia dzieci (Reading i in. 1994a), stan jamy ustnej u dzieci (Elley, Langford 1993).

Dalsze potwierdzenie znalazła od lat sprawdzana hipoteza o wpływie poziomu edukacji na zdrowie. W Finlandii i Wielkiej Brytanii edukacja była czynnikiem najlepiej wyjaśniającym różnice w stanie zdrowia młodych dorosłych (Rahkonen i in. 1995). We Włoszech różnice wartości wskaźników umieralności ogólnej między grupą o najwyższym i najniższym poziomie wykształcenia (mężczyźni w wieku 18–54) układały się jak 58 do 155, a wskaźniki umieralności niemowląt plasowały się w przedziale 7,1 do 13,8 w zależności od wykształcenia matek (Costa, Faggiano 1993). Ale w Holandii, kraju o wyraźnych tradycjach egalitarystycznych, edukacja okazała się słabiej związana ze stanem zdrowia niż dochód i pozycja materialna (Stronks i in. 1997). Nie ulega jednak wątpliwości, i rosnąca liczba badań potwierdza tę zależność, że osiągnięte położenie społeczne ma decydujący wpływ na zdrowie, większe niż sytuacja rodziców, sytuacja rodzinna w dzieciństwie, a nawet wczesne powodzenia szkolne (Marmott i in. 1997). Stosunkowo nikły wpływ doświadczeń z dzieciństwa na stan zdrowia dorosłych znajduje poparcie także w innych badaniach, które były zrealizowane w Szwecji (Lundberg 1997). Natomiast własna historia zawodowa – i związana z tym pozycja majątkowa – wywierają bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi starszych i to niezależnie od realizowanej polityki w zakresie świadczeń emerytalnych, która zmierzałaby do wyrównywania nierówności dochodowych (Dahl, Birkelund 1997).

Zdrowie „obcych”

Ostatnio badacze poświęcają uwagę problemom mniejszości etnicznych i imigrantów. Dzięki temu problemy, które w Stanach Zjednoczonych już od dawna stanowiły jeden z ważnych wątków analiz polityki społecznej, zostały uznane za ważne także

w Europie. Był on badany ze szczególną intensywnością w Szwecji. W toku tych badań stwierdzono, że bycie imigrantem tworzy ryzyko zdrowotne porównywalne z ryzykiem prowadzenia antyzdrowotnego stylu życia (Sundquist 1995). Zmienną, która najsilniej wpływała na zły stan zdrowia, był fakt bycia uchodźcą z Ameryki Południowej. Także w innych krajach wyraźne były widoczne różnice w stanie zdrowia na niekorzyść grup etnicznych (Benzeval i in. 1995). Dotyczyło to wielu wskaźników stanu zdrowia: umieralności okołoporodowej, umieralności powypadkowej, poziomu sprawności (Bolini, Siem 1995).

Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie dwóch wniosków odnoszących się wprost do racji uzasadniających jej podjęcie, o których była mowa we wstępie.

Wniosek pierwszy dotyczy przydatności stosowania pojęcia wykluczenia społecznego w rozważaniu zdrowotnych aspektów sytuacji społecznej jednostki i grup. Z pewnością jego stosowanie pozwala zwrócić uwagę na nowe aspekty problemu, które przy stosowaniu tradycyjnej terminologii sprawiedliwości i równości pozostawały niedocenione. Zdrowie jako warunek uczestnictwa i zdrowie jako ofiara wykluczeń – to bardzo ważna problematyka polityki społecznej.

Jednocześnie warto dostrzec pewne dodatkowe implikacje stosowania tego pojęcia. W dążeniu do zastąpienia kategorii ubóstwa kategorią wykluczenia niektórzy autorzy dostrzegli także element gry politycznej. Rzecz w tym, że dla wielu rządów wygodniej jest posługiwać się wieloaspektowym i trudno mierzalnym pojęciem wykluczeń aniżeli statystycznie weryfikowanym pojęciem ubóstwa¹⁹. Z tego punktu widzenia płynność zakresu pojęcia wykluczenia jest jego zaletą, także ze względu na trudności w ustaleniu politycznej odpowiedzialności, które doprowadziły do rozległych, ale niedookreślonych skutków społecznych. Można przy tej okazji postawić pytanie o przyczyny popularności i atrakcyjności pojęcia wykluczenia, które bezpośrednio nie jest stopniowalne, podczas gdy pojęcie marginalizacji, lepiej oddające gradacyjność procesów prowadzących ostatecznie do wykluczeń, traci na popularności. Posługując się pojęciem wykluczeń warto więc sprawdzać jego rzeczywistą przydatność w stawianiu i rozwiązywaniu problemów polityki społecznej.

Wniosek drugi dotyczy doświadczeń krajów należących od Unii jako ewentualnej podstawy budowania standardów polityki zdrowotnej, które w przyszłości byłyby stosowane także przez nowych członków. Wbrew stereotypowym oczekiwaniom doświadczenie to tylko częściowo potwierdza przekonanie, że w Europie powszechnie rozwija się otwartą i antydyskryminacyjną politykę, zmierzającą do eliminacji wykluczeń. Mimo podejmowanych wysiłków wciąż jest zaskakująco dużo niesprawiedliwo-

¹⁹ Formułując to twierdzenie autor powoływał się na wywiady prowadzone z członkami Komisji Europejskiej. Por. Veit-Wilson 1996: 25.

ści i nierówności, podział na swoich i obcych trwa i – co gorsze – nie jest pewne, czy działania służące zmianie tego stanu rzeczy będą kontynuowane.

Możliwości wykluczeń pojawiają się już na poziomie uprawnień formalnych. Wprawdzie w niektórych krajach norma prawna daje wszystkim równe uprawnienia, ale są także kraje, w których zakres dostępnych świadczeń jest uzależniony od specjalnych tytułów albo specjalnych okoliczności. Wprawdzie zasada obywatelstwa pozwala przewyżczać różne ograniczenia i zmniejsza groźbę wykluczeń, ale formalne zróżnicowanie obywateli jest faktem w wielu krajach. Natomiast znalezienie się poza własnym krajem w większości przypadków wydatnie pogarsza sytuację osoby potrzebującej, pomijając oczywiście tych, którzy są dostatecznie bogaci, aby łatwo przewyżczać bariery uprawnień i dostępności. Warto natomiast zauważyć, że różne choroby są raczej – przynajmniej formalnie – źródłem dodatkowych uprawnień, a nie stają się dodatkowymi przyczynami wykluczeń. Także w dziedzinie AIDS widać wysiłki zmierzające do integrowania nosicieli i chorych.

Nie budzi wątpliwości istnienie silnych związków między pozycją społeczną i zdrowiem. Bycie imigrantem lub członkiem mniejszości etnicznej, ale także brak wykształcenia, niska pozycja zawodowa, niskie dochody, zamieszkiwanie na terenach ekonomicznie mniej rozwiniętych – to czynniki wpływające na zły stan zdrowia. Związki te istnieją praktycznie we wszystkich krajach. Są dowody na to, że w niektórych przepaść zdrowotna między tymi, którym się powodzi lepiej, i tymi, którym powodzi się gorzej, stale się powiększa. Warto też pamiętać, że istnieje wyraźna przepaść zdrowotna między różnymi regionami i krajami Europy. Może być więc tak, że w jakimś sensie całe narody stają się przedmiotem wykluczenia.

Bardziej skomplikowane i mniej jednoznaczne zależności istnieją między pozycją społeczną a korzystaniem z opieki zdrowotnej. Wprawdzie bycie imigrantem i brak wykształcenia bardzo istotnie upośledzają korzystanie, ale już poziom dochodu albo miejsce zamieszkania mają – przynajmniej w niektórych krajach – mniejsze znaczenie. Wydaje się, że konsekwentna polityka zdrowotna niektórych krajów zmierzająca do zmniejszania nierówności w tej dziedzinie doprowadziła do sukcesów. Ich doświadczenia warte są ze wszech miar poznania, ale budowanie standardów polityki społecznej redukującej i eliminującej wykluczenia wiążące się ze zdrowiem pozostaje problemem niezwykle trudnym.

Literatura

- Abel-Smith, B., J. Figueras, W. Holland, M. McKee, E. Mossialos (1995) *Choices in Health Policy. An Agenda for the European Union*, Office for Official Publications of the EC: Dartmouth.
- Abrahamson, P. (1994) *Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for an European Social Policy*, w: *Poverty and Social Politics: The Changing of Social Europe*, Samiko Project: Copenhagen.

- Arber, S., J. Ginn (1993) *Gender and Inequalities in Health in Later Life*, „Social Science & Medicine”, 36(1).
- Bartman, B.A., E. Moy, L.J. D'Angelo (1997) *Access to Ambulatory Care for Adolescents: the Role of a Usual Source of Care*, „Journal of Health Care for the Poor & Underserved”, 8(2).
- Ben-Shlomo, Y., N. Chaturvedi (1995) *Assessing Equity in Access to Health Care Provision in the UK: does where you Live Affect your Chances of Getting a Coronary Artery Bypass Graft?*, „Journal Epidemiology Community Health”, 49(2).
- Benzeval, M., K. Judge, C. Smaje (1995) *Beyond Class, Race, and Ethnicity: Deprivation and Health in Britain*, „Health Services Research”, 30(1 Pt 2).
- Bollini, P., H. Siem (1995) *No Real Progress Towards Equity: Health of Migrants and Ethnic Minorities on the Eve of the Year 2000*. „Social Science Medicine”, 41(6).
- Bradshaw, G., P.L. Bradshaw (1995) *The Equity Debate Within the British National Health Service*, „Journal Nursing Manag.”, 3(4).
- Bryce, C., S. Curtis, J. Mohan (1994) *Coronary Heart Disease: Trends in Spatial Inequalities and Implications for Health Care Planning in England*, „Social Science & Medicine”, 38(5).
- Challis, L., M. Henwood (1994) *Equity in Community Care*, „BMJ”, 308(6942), 4 czerwca.
- Chaturvedi, N, Y. Ben-Shlomo (1995) *From the Surgery to the Surgeon: does Deprivation Influence Consultation and Operation Rates?*, „Br-J-Gen-Pract.”, 45(392).
- Costa, G., F. Faggiano (1993) *Equity in Health and in Health Care in Italy in the 80's*, „Abstr-Int-Soc-Technol-Assess-Health-Care.”, 9.
- Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC) OJ No I. 245/46, 26 sierpnia.
- D'Amelio, R., T. Stroffolini, M. Wirz, R. Biselli, P.M. Matricardi, G. Gentili, C. Collotti, P. Pasquini (1993) *Tetanus Immunity Among Italians Born After the Introduction of Mandatory Vaccination of Children*, „Vaccine”, 11(9).
- Dahl, E., G.E. Birkelund (1997) *Health Inequalities in Later Life in a Social Democratic Welfare State*, „Social Science & Medicine.”, 44(6).
- De-Haan, R., M. Limburg, J. van-der-Meulen, G.A. van-den-Bos (1993) *Use of Health Care Services after Stroke*, „Qual-Health-Care”, 2(4).
- Duffy, K. (1997) *Opportunity and Risk: A Report on the Risks of Social Exclusion in Countries of Central and Eastern Europe*, Council of Europe (Initiative on Human Dignity and Social Exclusion).
- Ebrahi, S. (1995) *Public Health Implications of Ageing*, The Milroy Lecture, J-R-Coll-Physicians-Lond., 29(3).
- Elley, K.M., J.W. Langford (1993) *The Use of a Classification of Residential Neighbourhoods (ACORN) to Demonstrate Differences in Dental Health of Children Resident within the South Birmingham Health District and of Different Socio-economic Backgrounds*, „Community Dentistry Health”, 10(2).

- European Social Policy. Green Paper. Options for the Union* (1993) Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels.
- Evans, G. (1997) *Political Ideology and Popular Beliefs About Class and Opportunity: Evidence from a Survey Experiment* (1997), „British Journal of Sociology”, 48(3).
- Files, A., M. Murray (1995) *German Risk Structure Compensation: Enhancing Equity and Effectiveness*, „Inquiry”, 32(3).
- Flynn, P. (1993) *Preface, Social Europe*, Supplement.
- For Europe of Civic and Social Rights* (1995–1996) Report by the Comite des Sages, Brussels, październik–luty.
- Foster, P. (1983) *Access to Welfare. An Introduction to Welfare Rationing*, Macmillan Press Ltd: London.
- Fylkesnes, K. (1993) *Determinants of Health Care Utilization-Visits and Referrals*, „Scandinavian Journal of Primary Health Care”, 21(1).
- Grytten, J., G. Rongen, R. Sorensen (1995) *Can a Public Health Care System Achieve Equity? The Norwegian Experience*, „Med-Care” 33(9), September.
- Hakansson, S. (1994) *New Ways of Financing and Organizing Health Care in Sweden*, „Int-J-Health-Plann-Manage” 9(1), January–March.
- Hehe, A. (1995) *Pakt społeczny i uprawnienia partnerów społecznych*, w: *Negocjacje, droga do paktu społecznego*, PTPS i IPiSS, Warszawa.
- Joffe, M. (1996) *Health and Other European Policy Areas*, „Eurohealth”, 2(2).
- Keskimaki, I., M. Salinto, S. Aro (1995) *Socioeconomic Equity in Finnish Hospital Care in Relation to Need*, „SO: Social Science & Medicine”, 41(3).
- Kirk, E.P. (1993) *The Oregon Experience*, w: M. Tunbridge (red.), *Rationing of health care in medicine*, Royal College of Physicians: London.
- Kunst, A.E., J.P. Mackenbach (1995) *Measuring Socioeconomic Inequalities in Health*, WHO, Regional Office for Europe, Copenhagen.
- Lambert, M.I. (1995) *Migrant and Seasonal Farm Worker Women*, „Journal of Obstetric Gynecologic, and Neonatal Nursing”, 24(3).
- Leenen, H.J.J., G. Pinet, A.V. Prims (1986) *Trends in Health Legislation in Europe*, Masson: Paris–New York.
- Lindbladh, E., Ch. Lyttkens, B.S. Hanson (1998) *Ostergren PO. Equity is Out of Fashion? An Essay on Autonomy and Health Policy in the Individualized Society*, „Social Science & Medicine”, 46(8).
- Lipset, S.M. (1995) *Spoleczne podstawy polityki*, PWN: Warszawa.
- Lundberg, O (1997) *Childhood Conditions, Sense of Coherence, Social Class and Adult ill Health: Exploring their Teoretical and Empirical Relations*, „Social Science & Medicine”, 44(6).
- Mackenbach, J.P. (1994) *Socioeconomic Inequalities in Health in The Netherlands: Impact of a Five Year Research Programme*, „BMJ”, 309(6967), 3 grudnia.
- Mahler, F. (1996) *Maldevelopment and Marginality*, w: J. Danecki (red.), *Insight into Maldevelopment. Reconsidering the Idea of Progress*, The University of Warsaw: Warsaw.

- The Government of Greece (1996) Seventh Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of Italy (1995) Sixteenth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of Malta (1995) Fourth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of the Netherland (1995) Ninth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of Norway (1995) Sixteenth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of Spain (1995) Ninth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of Sweden (1995) Sixteenth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The Government of the United Kingdom (1995) Sixteenth Report on the Implementation of European Social Charter.
- The New National Health Service: *Modern, Dependable, Secretary of State for Health* (1997) „HMSO”, Londyn, grudzień.
- Thorslund, M. O. Lundberg (1994) *Health and Inequalities Among the Oldest Old*, „J-Aging-Health”, 6(1).
- Towards a Europe of Solidarity. Intensifying the Fight against Social Exclusion, Fostering Integration. Communication from the Commission* (1992) Bruksela, grudzień.
- Townsend, P., N. Davidson (red.) (1982) *The Black Report. Inequalities in Health*, Penguin Books: Harmondworth.
- Widmaier, H.P. (1995) *O ładzie społecznym. Demokratyczna polityka społeczna. Logika biurokracji*, Friedrich Ebert Stiftung: Warszawa.
- Williams, A. (1994) *Economics, Society and Health Care Ethics*, w: R. Gillon (red.), *Principles of Health Care Ethics*, John Wiley & Sons: Chichester.
- Włodarczyk, C. (1996) *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Łódź–Kraków–Warszawa.
- Working on European Social Policy: a Report on the Forum* (1996) Directorate-General V, European Social Policy Forum, Bruksela, 27–30 marca.
- World Development Report* (1993) Investing in Health, Published for World Bank Oxford University Press: Oxford.
- Vagero, D. (1994) *Equity and Efficiency in Health Reform. A European View*, „Social Science and Medicine”, 39(9).
- Van-der-Lucht, F., J. Groothoff (1995) *Social Inequalities and Health Among Children Aged 10–11 in The Netherlands: Causes and Consequences*, „Social Science & Medicine”, 40(9).
- Vazquez-Vizoso, F., J. Castilla, M. Pollan, G. Lopez-Abente (1993) *Assessment of Trends in Geographical Inequalities in Infant Mortality*, „Social Science & Medicine”, 37(3).

- Veit-Wilson, J. (1996) *Current Problems of Poverty Discourses – Issues for the Design and Operation of Governmental Minimum Standards*, w: S. Golinowska (red.), *Social Policy towards Poverty. Comparative Approach*, Warsaw.
- Vineis, P., E. Paci (1995) *Epidemiology and the Italian National Health Service*, „J.-Epidemiol.-Community-Health”, 49(6).
- Zimmerman, M., R. Bornstein, T. Martinsson (1995) *Utilization of Dental Services in Refugees in Sweden 1975–1985*, „Community-Dent-Oral-Epidemiol.”, 23(2).

Adam Szalkowski

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Stosunki pracy w aspekcie ich uwarunkowań systemowych

Wprowadzenie

Dokonujące się w ostatniej dekadzie zmiany ustrojowe i systemowe w Polsce dotyczą całokształtu życia społeczno-gospodarczego. Zmiany te są szczególnie odczuwalne tam, gdzie na stosunki społeczne wpływa proces prywatyzacji. Wiąże się on przede wszystkim z działalnością gospodarczą ludzi i tym samym wpływa na relacje między podmiotami tej działalności. Prywatyzacja sprawia, że relacje pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, kształtowane do niedawna w Polsce głównie przez własność i kapitał państwowy, obecnie coraz częściej determinowane są przez własność i kapitał prywatny.

Pracodawca przestaje być bliżej nieokreślonym, wręcz anonimowym właścicielem środków produkcji, a staje się osobą prawną czy osobą fizyczną, która swoimi decyzjami może kapitał pomnażać, ale też go tracić. Ryzyko związane z tymi decyzjami i naturalna dążność pracodawcy do osiągania zysku, a pracownika do pomnażania swojego dochodu sprawiają, iż wspomniane relacje urastają do węzłowego problemu zarządzania pracą i organizacją gospodarczą. Poprzez te relacje bowiem – w procesie wielopłaszczyznowej kooperacji pracodawców i pracowników – kształtują się specyficzne zależności, które szeroko określa się jako stosunki pracy.

Koncepcja stosunków pracy

Łatwiej można wskazać zbiór czynników owe stosunki warunkujących oraz czas i miejsce powstania najstarszych aktów prawnych normujących wybrane sfery relacji między pracodawcą a pracownikiem niż ustalić autora koncepcji stosunków pracy. Na ogół akceptowany jest pogląd, że koncepcja stosunków pracy wyrosła na gruncie ujawniających się sprzeczności i konfliktów między kapitałem a pracą. Wchodzi tu więc w grę pewien układ relacji między ludźmi, czyli „system unormowanych wzajemnych oddziaływań między partnerami na gruncie określonej platformy” (Szczępański 1970: 190).

Na stosunki społeczne składają się niezliczone relacje międzyludzkie. Jednak tylko niektóre z nich dają się opisać za pomocą wyrazistych kryteriów, dotyczących tak ważnych obszarów życia ludzi, iż celowe staje się wyodrębnienie określonego rodzaju stosunków społecznych. Chodzi o taki rodzaj owych stosunków, który swoim zasięgiem obejmuje zbiorowość liczną i ma dla niej istotne znaczenie. Tworzenie popytu na pracę, świadczenie usługi pracy oraz racjonalne użytkowanie tej usługi są zjawiskami powszechnymi i bezpośrednio dotyczą większości członków społeczeństwa. Stąd też wyodrębnienie stosunków pracy jako specyficznego rodzaju stosunków społecznych jest w pełni uzasadnione. Bowiem „przedmiotem stosunku pracy są stosunki społeczne zachodzące w procesie pracy, a ściślej – świadczenie pracy” (Piątkowski 1994: 15). Stosunek pracy jest przede wszystkim kategorią socjologiczną i prawną. Jednak fakt świadczenia pracy i wiązanie jej z kapitałem włącza pracę w orbitę ekonomii, ściśle podporządkowując ją zasadom racjonalności gospodarczej.

Za potrzebą wyodrębnienia stosunków pracy przemawia pogłębiający się podział pracy, którego skutki znajdują odbicie w strukturze społecznej. Kreuje on takie zależności społeczne w organizacji pracy, iż wykonanie jakiegokolwiek zadania gospodarczego zależy od pozytywnej kooperacji określonej grupy pracowników. Innym argumentem jest fakt, że skutki omawianych stosunków pośrednio dotyczą również tej części zasobów ludzkich, które aktualnie nie uczestniczą w procesie pracy. W grę wchodzi ludność w wieku przed- i poprodukcyjnym, gdyż następstwa stosunków pracy dla zbiorowości biernych produkcyjnie stają się zarazem czynnikami owych stosunków. Przykładem tych następstw jest postulat płacy godziwej.

Choć wyłanianie się i utrwalanie wspólnie rozumianych stosunków pracy wiązać należy z początkami kapitalizmu, to jednak i na obecnym etapie rozwoju społecznego ujawniają się one jako znaczący czynnik efektywności gospodarowania i kształtowania ładu społecznego. Może się to wydawać paradoksalne, bowiem zjawiska, które kiedyś bezpośrednio i widocznie determinowały stosunki pracy, np. normy czasu pracy, bezpieczeństwo pracy, dziś tracą na znaczeniu. Natomiast bezpośrednie przyczyny wzrostu znaczenia stosunków pracy, pozostając w ścisłych związkach ze społecznymi aspektami gospodarowania, coraz bardziej przesuwają się na obszary ekonomii. Po prostu takie elementarne kategorie stosunków pracy, jak czas, fizyczne

warunki pracy, jej higiena i bezpieczeństwo, organizacja pracy, płaca, nabierają coraz większego znaczenia w efektywnym wykorzystaniu maszyn, urządzeń, informacji i surowców.

Przesuwanie się siły i stopnia wzajemnego uzależnienia pracy i kapitału – od nieomal niczym nie ograniczonej hegemonii kapitału nad pracą, do nieomal pełnej współzależności, jest już faktem. Niektórzy uważają wręcz, że praca zaczyna dominować nad kapitałem. Chodzi tu zarówno o problem pracy, która wymaga niskich kwalifikacji, jak i o coraz droższe rodzaje pracy, wymagające wysoce profesjonalnych umiejętności, które nabywa się łącząc zdolności z wiedzą naukową. Istota owego problemu sprowadza się do relatywnego obniżania ceny pracy prostej i znaczącego wzrostu ceny pracy złożonej. Jednak każdy rodzaj pracy pozostając w zależności od kapitału czyni go zarazem zależnym od siebie, zarówno na drodze rozwiązań prawno-państwowych, jak i organizacji pracy, przede wszystkim z uwagi na technikę i technologię produkcji.

Argumentację uzasadniającą potrzebę wyodrębnienia stosunków pracy zawrzeć można w czterech względnie jednorodnych zbiorach.

Po pierwsze, potrzeba wyodrębnienia stosunków pracy pojawia się w konsekwencji tego, że w organizacji pełna wspólnota interesów między pracodawcami a pracownikami nie występuje ani też nie można jej zakładać czy nawet życzyć sobie. Sprzeczności wynikające z natury stosunków pracy, a głównie z powodu odmiennych celów zysku i płacy, wytwarzają ciągle napięcia między pracodawcą a pracownikami. Zasadnicze przedmioty zainteresowania pracownika – dochód z pracy, bezpieczeństwo, kariera czy wreszcie zadcowolenie z pracy – nie mogą pokrywać się w pełni z przedmiotem zainteresowania pracodawcy i udziałowców. Ta odmienność interesów ciągle tworzy warunki potencjalnych konfliktów i one to stają się głównym problemem stosunków pracy. W systemie gospodarki rynkowej kapitał i praca zespalając się ze sobą, pozostają w sprzeczności, ale zarazem we współzależności, która tworzy między kapitałem a pracą dające się określić obszary wspólnoty interesów. Odnosi się ona zarówno do tych, którzy współuczestniczą w wydobywaniu surowców i przetwarzają je w towary, do tych, którzy świadczą usługi w szpitalu, urzędzie czy szkole, jak i do tych, którzy dysponując kapitałem są pracodawcami.

Po drugie, zmniejszanie się liczby członków związków zawodowych, precyzowanie rozwiązań prawnych dotyczących konfliktów w stosunkach pracy, a przede wszystkim rozwój technik zarządzania zasobami ludzkimi organizacji wskazują na umacnianie się roli indywidualnych umów o pracę, zawieranych według zasad przyjętych w zbiorowych stosunkach pracy. Jest to szczególnie widoczne w przedsiębiorstwach prywatnych, zwłaszcza tych niewielkich, których jest najwięcej w krajach gospodarczo rozwiniętych. Mnogość owych przedsiębiorstw wywołuje zjawisko rozproszenia pracowników a zarazem członków związków zawodowych. Wymienione zjawiska i tendencje w połączeniu ze wzrostem poziomu wykształcenia pracowników, postępowaniem techniki, wdrażaniem nowoczesnych technologii, nowych podejść do organizacji pracy i zmianami w strukturze społecznej oddziałują na stosunki pracy. Dojrzewa również

świadomości zarówno pracodawców, jak i pracowników w zakresie niezbędności kooperacji pozytywnej w stosunkach pracy i wzajemnie doznawanych szkód w sytuacji walki.

Trzeci zbiór omawianych argumentów dotyczy personelu. Jest on, zarówno w aspekcie indywidualnych, jak i zbiorowych stosunków pracy, przedmiotem zarządzania każdej organizacji, a zwłaszcza organizacji gospodarczej. O jej sukcesie decydują wprowadzane innowacje i zmiany technologiczne, wyższa efektywność zużycia energii oraz surowców, jednak o tym wszystkim rozstrzyga człowiek. Stąd też społeczne aspekty funkcjonowania organizacji stają się również jej problemem kluczowym.

Po czwarte, ma miejsce znaczący wzrost aktywności zawodowej kobiet. Praca zawodowa, przypisywana kiedyś mężczyznom, obecnie staje się również dominantą życia kobiet. Coraz częściej podejmują one pracę poza gospodarstwem domowym i rodziną. Kobiety, występując w roli pracowników, zderzają się ze swoimi tradycyjnymi rolami, a zwłaszcza z macierzyństwem. Wymaga ono szczególnie dużego nakładu czasu, co uświadamia uczestnikom stosunków pracy cennosc czasu pracy. Ów czas i szeroko rozumiane warunki wykonywania pracy współtworzą wartość szczególnie cenną dla człowieka. Przekształcają się one w przedmiot o rynkowej wartości. Czas przeznaczany na wykonywanie czynności zawodowych oraz potencjał pracy, czyli zdolności, umiejętności i zdrowie, są własnością pracownika. Warunki pracy tworzy pracodawca na drodze swych uprawnień własnościowych i umiejętności menedżerskich. Zatem po zawarciu kontraktu z pracownikiem, traktuje on ów czas i warunki jako przedmiot. Uprawnienia własnościowe stają się tym samym najważniejszym składnikiem stosunków pracy, w których tkwi zarówno obowiązek i posłuszeństwo, jak i prawa oraz przywileje.

Z dotychczasowych rozważań wynikają przesłanki do próby określenia istoty stosunków pracy. Można ją dostrzegać w zwiększającej się wzajemnej zależności kapitału i pracy. Owe zależności są tak ściśle, że można wręcz mówić o specyficznej formie zespalania się kapitału z pracą czy pracy z kapitałem. Jeśli synonimem kapitału uczynimy coraz droższe i skomplikowane środki produkcji, a pracę zidentyfikujemy w formie coraz wyższego poziomu wiedzy i kwalifikacji pracowników, wówczas zależności te ujawniają cechy sprzężenia zwrotnego. *Ich syntetycznym wyrazem jest pomnażanie kapitału, w przypadku racjonalnego wykorzystania potencjału pracy, i wzrost poziomu wiedzy oraz kwalifikacji pracowników w przypadku efektywnego społecznie wykorzystania kapitału.* Całokształt i ranga wspomnianych zależności oraz ich złożoność uzasadniają wyodrębnienie stosunków pracy jako przedmiotu badań i obszaru przedsięwzięć je doskonalących. Na niższym szczeblu uogólnienia stosunki te określa się jako wielostronne i złożone relacje między pracodawcami a pracownikami.

Wielowymiarowość stosunków pracy i włączanie się we wspomniane interakcje stron spoza sytuacji pracy tworzy dwa typowe rodzaje owych stosunków. Często określa się je jako *indywidualne* oraz *zbiorowe stosunki pracy* (Seweryński 1995: 18-45).

Indywidualne stosunki pracy, choć są pierwotne w sensie historycznym i biorą początek z bezpośredniej styczności pracownika z pracodawcą, to współcześnie kształ-

towane są na podstawie zbiorowych stosunków pracy. Owa zbiorowość oznacza, iż w relację pracownik–pracodawca wkracza osoba trzecia. Reprezentuje ona te instytucje społeczne, które zastępują pracodawcę bądź pośredniczą między nim a pracownikiem. Te instytucje to przede wszystkim organizacje pracowników, kodeksy pracy, inspekcja pracy, sądy pracy itp. organizacje. Jednak i we wspomnianym zastępowaniu – czy pośrednictwie – główny cel stosunków pracy określić można jako optymalizowanie zaspokajania potrzeb ich uczestników oraz całego społeczeństwa.

Zawsze jednak stosunki pracy mają swój początek w zachowaniach organizacyjnych pracodawcy i pracownika. Nawet wówczas, gdy pracodawca jest reprezentowany przez menedżera, co zdarza się najczęściej, a pracownik reprezentowany przez przedstawiciela rady pracowniczej czy organizacji związkowej, to zjawiska i procesy w obszarze stosunków pracy wywołane zostają czymś zachowaniem organizacyjnym. W zachowaniu tym, stwierdzają autorytety naukowe, „decydującym czynnikiem organizacji jest bezpośrednia relacja między osobą a jej zajęciem” (Moerel 1995: 333).

Ta bezpośredniość skłania do częściowego uwzględnienia w analizie stosunków pracy podejścia redukcjonistycznego. Owo podejście zakłada, że zjawiska oraz procesy najbardziej złożone i rządzące nimi prawidłowości można wyjaśniać za pomocą badania zjawisk i procesów prostszych i odpowiadających im mniej skomplikowanym regułom. Wyjaśnianie to staje się możliwe, gdyż te złożone procesy dają się rozkładać na zjawiska proste. Zatem funkcjonowanie instytucji, organizacji i społeczeństwa staje się bardziej zrozumiałe, gdy uwzględni się determinanty zachowań człowieka, jego strukturę biologiczną i potrzeby oraz środowisko społeczne.

Jednak zbiór tych zachowań tworzy nowy rodzaj rzeczywistości społecznej, nie dający się sprowadzić do sumy pojedynczych zachowań. Nie stanowią one bowiem prostej wypadkowej zbioru działań jednostek. Ze zbioru tego na ogół wyłania się nowy rodzaj rzeczywistości. Zatem *efekt stosunków pracy to nie tylko prosty układ wzajemnych relacji między pracodawcą a pracownikiem, ale również nowy twór społeczny*. Można go określić jako równoważny zbiór praw i obowiązków jednostki i grup społecznych tworzonych do stabilizowania, ładu społecznego uznanego za pożądany, którego celem jest dobro pracownika i pracodawcy.

W literaturze socjologicznej stwierdza się występowanie istotnych trudności w jednoznacznym określeniu granicy między prawami a obowiązkami zarówno w układzie interpersonalnym, w układzie między osobą a zbiorowością społeczną, jak i w układzie relacji międzygrupowych – interorganizacyjnych. Nietrafność określania tej granicy jest odwiecznym i najtrudniejszym problemem społecznym. Zarówno jego konsekwencją, jak i przyczyną są sprzeczności między jednostką a społeczeństwem, powodujące szkodliwe dla obu stron napięcia i konflikty. Ujawniają się one zwłaszcza w obszarach życia gospodarczego, w których zderzenie interesów pracodawcy i pracowników są ewidentne, czego szczególnym wyrazem jest konflikt między dochodową i kosztową funkcją płac.

Dlaczego stosunki pracy, a nie stosunki przemysłowe?

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu obok pojęć *labour relation* czy *employee relation* współwystępuje termin *industrial relation*, który w języku polskim bywa czasami tłumaczony dosłownie jako „stosunki przemysłowe”. Rozumie się je „jako zasady, praktyki i umowy rządzące relacjami między menedżmentem a pracownikami. Zasady te określają procedury kształtowania fizycznych warunków pracy, płac, dyscyplinowania, rozwiązywania konfliktów w pracy na drodze analizowania postulatów i skarg pracowników. Ustalone zasady mają najczęściej formę wewnątrzorganizacyjnych regulaminów, wspartych na regulacjach prawnych, których autorem jest państwo” (Bennet 1992: 99).

W innej definicji owych stosunków stwierdzono, że są one systemem „zasad i procedur stosowanych przez związki zawodowe i pracodawców do określania nagrody za wysiłek i warunki zatrudnienia, ochrony interesów pracownika i pracodawców oraz określania sposobów traktowania pracowników przez pracodawców” (Armstrong 1988: 557). W jeszcze innych definicjach stosunków przemysłowych podkreśla się, że dotyczą one więzi społecznych ludzi z organizacjami gospodarczymi, a ujawniających się w procesach podziału pracy. W szerszym ujęciu tych stosunków uwzględnia się też procesy zachodzące w całym społeczeństwie, których czynniki sprawcze tkwią w polityce zatrudnienia i otoczeniu przemysłowym.

Posługiwanie się terminem „stosunki przemysłowe” znajdowało uzasadnienie w czasach szybkiego rozwoju przemysłu, niewielkiego udziału zatrudnienia w sektorze usług oraz pomijania sektora rolniczego. W niektórych pracach poświęconych stosunkom przemysłowym twierdzono wręcz, że choć w wielu krajach sektor rolniczy angażuje znaczący procent zasobów pracy to jednak w omawianych stosunkach ów sektor charakteryzuje się wyraźną odmiennością. Jej wyrazem jest np. prawo własności ziemi i zasada dzierżawy. Ponadto argumentowano, że zmniejszający się udział ludności rolniczej w zasobach pracy krajów rozwiniętych uzasadnia stosowanie terminu „stosunki przemysłowe” (Mills 1986: 8).

Sądzę, że argumentacja zwolenników stosowania pojęcia „stosunki przemysłowe” stwarza obecnie sposobność do jego kwestionowania. Właśnie zmniejszający się udział zatrudnienia w przemyśle i jego wzrost w sektorze usług przemawiają za zaniechaniem stosowania tego pojęcia na rzecz terminu „stosunki pracy”. Wprawdzie procesy tych stosunków są podobne czy wręcz identyczne bez względu na to, gdzie w podziale sektorowym one przebiegają, to jednak nazywanie ich „stosunkami przemysłowymi” jest mylące.

Podobnie mylącym pojęciem jest termin „stosunki pracownicze” (*employee relation*) proponowany jako synonim stosunków pracy czy stosunków przemysłowych.

W niektórych polskich tłumaczeniach fachowej literatury termin *industrial relation* określany bywa jako „stosunki pracownicze”. Jest to mniej precyzyjne określenie, gdyż termin „stosunki pracownicze” bardziej odnosi się do relacji między pracownikami. Objęcie zakresem tego terminu również pracodawców nie znajduje uzasadnienia ani

w utrwalających się, nie tylko w języku polskim, desygnatach pojęć „pracodawca” (*employer*), „pracownik” czy „pracobiorca” (*employee*) ani w realiach życia gospodarczego czy społecznego. Pojęcie „stosunki pracownicze” może być w języku polskim traktowane jako synonim pojęcia „stosunki międzyludzkie”, powszechnie stosowanego i utrwalonego w takich dyscyplinach naukowych, jak socjologia i psychologia pracy czy zarządzanie. Wprowadzanie innego niż ogólnie przyjętego znaczenia terminu stosunki pracy komplikuje opis złożonej rzeczywistości w obrębie systemu społecznego, a zwłaszcza wyjaśniania mechanizmów racjonalizujących wykorzystanie zasobów ludzkich w gospodarce.

Problematyka stosunków pracy bywa rozwijana głównie w opracowaniach poświęconych *zarządzaniu zasobami ludzkimi*. W jednym z nich stwierdzono, że „stosunki pracy to ciąg zależności pomiędzy określonymi grupami pracowników (reprezentowanych przez związki lub stowarzyszenia) a pracodawcą. Zależności te dotyczą negocjacji, pisemnych kontraktów określających płacę, czas pracy i inne warunki zatrudnienia oraz interpretowania owych kontraktów w czasie ich obowiązywania” (Ivancevich, Glueck 1986: 594). Choć z przytaczanych definicji wynikają ścisłe związki badania stosunków pracy z zarządzaniem zasobami ludzkimi (HRM – Human Resources Management), to różnią się jednak podejściem do procesów zachodzących w tych zasobach. HRM, a zwłaszcza zarządzanie personelem, identyfikować można z indywidualistycznym podejściem do procedur selekcji kandydatów do pracy, rozwoju pracowników ich motywowania i wynagradzania. Natomiast w badaniu stosunków pracy aspekt społeczny jest dominujący.

Jednak w ostatnich latach wskazywane różnice zacierały się w rezultacie przejmowania przez HRM funkcji tradycyjnie przypisanych związkom zawodowym. Przejmowanie to świadomie wkomponowane zostało w zakres celów HRM, gdyż w koncepcji tego zarządzania mieści się całokształt spraw i problemów dotyczących interakcji między pracodawcą a pracownikiem. Tym samym HRM, oprócz indywidualistycznego ujęcia pracy, uwzględnia te jej społeczne aspekty, które zwiększają możliwości realizacji zadań organizacji, a zarazem skutkują w zakresie poprawy warunków pracy.

Pogląd o marginalizacji związków zawodowych uzasadniany bywa zmniejszaniem się liczby ich członków. Jednak zarówno to zmniejszanie, jak i wspomniane przejmowanie przez HRM zadań związkowych nie stanowią wystarczających dowodów na możliwość i potrzebę wyeliminowania związków zawodowych z systemu społecznego. Fakt, iż związki te obejmują zakresem swojego działania pracowników niezrzeszonych, oraz zweryfikowana upływem czasu przydatność organizacji związkowych w rozwiązywaniu konfliktów społecznych przeczą tej tezie lansowanej przez niektórych przedstawicieli nauki (Lash, Urry 1988). Badania przeprowadzone w rozwiniętych gospodarczo krajach wskazują, że decyzje menedżerów najczęściej poprzedzane bywają określonym rodzajem konsultacji z instytucjami związkowymi. Wpływ związków na stosunki pracy utrzymuje się na niewiele zmienionym poziomie (Gunnigle, Brewster, Morley 1994). Warto nadmienić, że w niektórych krajach wzrasta liczba członków związków zawodowych. Przykładem jest tu Korea Południowa, w której w 1987 r. było tych członków około

1 mln, a w dwa lata później już prawie 2 mln. Wprawdzie liczba członków związków zawodowych zmniejszyła się w 1992 do około 1,7 mln, to jednak stanowią oni około 18,5% zasobów pracy tego kraju (Park 1993).

W kierunku funkcjonalności stosunków pracy

Stosunki pracy najczęściej rozpatrywane bywają w aspekcie konfliktu między pracą a kapitałem oraz instytucji społecznych kontrolujących i regulujących ów konflikt. Tylko w niektórych naukowych opracowaniach podkreśla się funkcjonalne współzależności między aktorami tego konfliktu (Moerel 1995: 12). Odpowiedź na pytanie, czym są *funkcjonalne stosunki pracy*, należy wyprowadzić z określenia ich celu i wskazania założeń funkcjonalności. W założeniach tych przyjmuję teorię funkcjonalną oraz podejście systemowe.

Podejście to, dające się zastosować do opisu każdej niemal rzeczywistości otaczającej człowieka, przydatne jest również w odniesieniu do stosunków pracy jako elementu nadsystemu, którym w przypadku owych stosunków jest system społeczny. Zdaniem twórcy podejścia systemowego, może być ono z powodzeniem wykorzystywane w naukach społecznych (Bertalanffi 1985: 223).

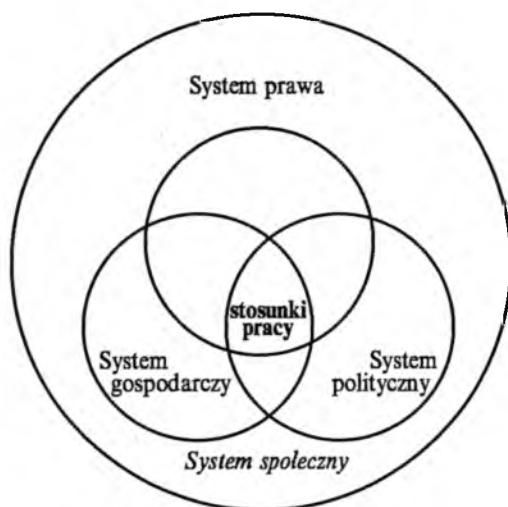
Oprócz arbitralnego wyodrębnienia całości mniejszej (podsystemu) z całości większej (nadsystemu) i określenia struktury badanego systemu istotną kwestią jest opis funkcjonowania elementów określonej całości. Holistyczne ujęcie owego opisu wymaga uwzględnienia analizy hierarchicznych związków i zależności pojawiających się w systemie. Wychodząc z założeń systemowych możemy twierdzić, iż żadna zmiana w podsystemie nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie nadsystemu. Z kolei zmiany w nadsystemie wpływają na podsystem jako całość. Stąd w analizie funkcjonowania zarówno wyodrębnionych całości, jak i części pojawia się kwestia określenia skali i poziomu wzajemnych zależności. Jest to kwestia szczególnie ważna w procesach społecznych, gdyż zarówno podmiotem, jak i przedmiotem tych procesów jest człowiek. Jego życie to pasmo działań w obrębie przyjętych ról społecznych, które bez względu na zamierzenia stabilizacji lub destabilizacji systemu łączy się zawsze z uświadomionymi albo nieuświadomionymi potrzebami.

Kluczowym problemem systemu jest adaptacja do ciągle zmieniających się warunków trwania systemu. Ujawnia się on już na etapie poszukiwania sposobów dojścia do źródeł zasilania systemu, które istnieją w zasobach otoczenia systemu. Problemem adaptacyjnym staje się również przetwarzanie dostępnych zasobów w użyteczne środki oraz ich alokacja do poszczególnych elementów systemu. Z kolei problemy osiągania celów dotyczą kwestii ustalania hierarchii celów w obrębie systemu i gromadzenia środków do ich osiągania. Problemy integracji odnoszą się do sposobów koordynowania i scalania elementów systemu. Następuje ono na drodze sterowania relacjami między elementami systemu. Natomiast problemy kultuwowania wzorów dotyczą dwoistych kwestii: jak wprowadzać i uruchamiać nowe elementy systemu oraz jak kontrolować, usuwać lub łagodzić napięcia powstające w systemie.

Właśnie te wyszczególnione problemy systemu społecznego odnoszą się również do stosunków pracy, traktowanych jako element owego systemu. W tym przypadku należy szukać odpowiedzi na pytania, jakie potrzeby owe stosunki mają zaspokajać i jakie metody należy stosować w celu optymalizowania zaspokajania potrzeb.

Jednym z ważniejszych elementów systemu społecznego jest gospodarka. Działalność gospodarcza nie ma autotelicznych wartości, gdyż to człowiek ją podporządkowuje swoim potrzebom, jednak gospodarka, zapewniając materialne warunki egzystencji człowieka, staje się tym samym wyjątkowym elementem owego systemu. Mądrość rzymskiego przysłowia „*primum vivere deinde philosophari*” (najpierw żyć, potem filozofować) oddaje sens i znaczenie tej wyjątkowości.

Rysunek 1.
Stosunki pracy w systemie społecznym

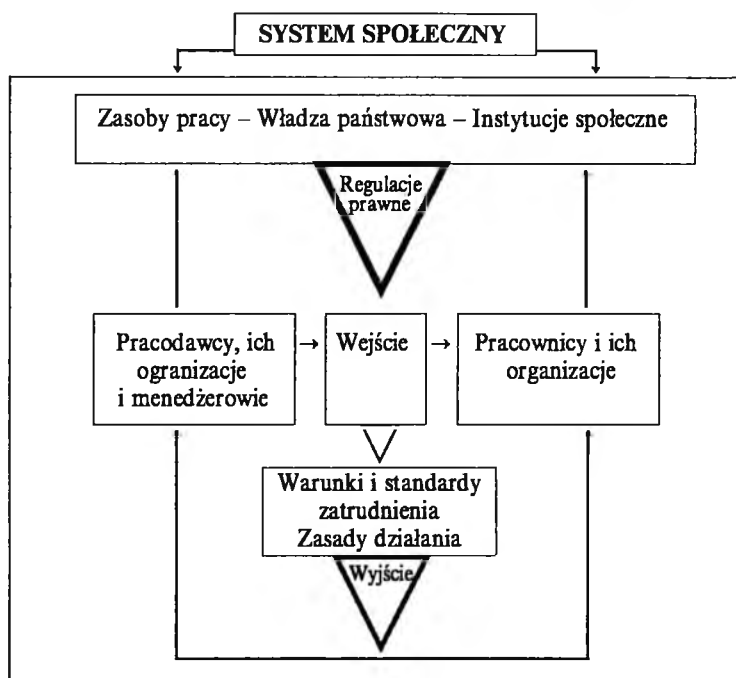


Źródło: Opracowanie własne.

Z kolei właśnie brak autoteliczności celów gospodarki podporządkowuje ją celom systemu społecznego, w którym człowiek i jego potrzeby wyznaczają sens procesu gospodarczego. Jego społeczne aspekty odnoszą się do skutków uruchamianego przez człowieka procesu pracy i stosunków, w jakie bywa on uwikłany w tym procesie. Stosunki te wyznaczone są materialną sferą życia człowieka, stanowiąc równocześnie element procesu gospodarczego.

Lokalizację stosunków pracy w obszarach przenikania systemów gospodarczego, politycznego i prawnego obrazuje rysunek 1. Wynika zeń, że stosunki pracy tworzą się na płaszczyźnie wzajemnego przenikania i oddziaływania gospodarki oraz prawa jako określonego systemu społecznego. W graficznym ujęciu owe stosunki obrazuje poniższy schemat.

Rysunek 2.
Stosunki pracy w ujęciu systemowymS
T
O
S
U
N
K
I

P
R
A
C
Y

Źródło: Opracowanie własne.

Z ujęcia tego wynika, że głównymi aktorami stosunków pracy są pracodawcy i menedżerowie, pracownicy oraz państwo. Aktorzy owi oddziałują wzajemnie na siebie powodując rozwój systemu, którego podstawowym celem jest stanowienie i egzekwowanie zasad działania oraz standardów dotyczących organizacji pracy, zatrudnienia i szeroko rozumianych warunków pracy funkcjonalnych społecznie. Jednak rozwój ten i jego tempo zdeterminowane są nie tylko przyjętymi zasadami, ale skutecznością ich realizacji. Zasady te podlegają ocenie w aspekcie funkcjonalności wobec celów, oczekiwań i zamierzeń pracodawców oraz pracowników, co stanowi treść zawartych porozumień.

Okazuje się, że z uwagi na luki w tych porozumieniach, a przede wszystkim z uwagi na zmiany treści oczekiwań i zamierzeń partnerów porozumienia oraz zmiany w otoczeniu organizacji słabnie funkcjonalność przyjętych zasad i standardów. Jeśli proces tego osłabiania utrzymuje się, to przekształcają się one z wolna w dysfunkcje, co tworzy warunki dla konfliktu między pracodawcą a pracownikami. Wówczas zachwiana zostaje równowaga w systemie społecznym. Pojawia się zatem potrzeba modyfikacji tych zasad i norm bądź nawet tworzenie nowych. Potrzeby te zaspokajają się w procesie renegocjacji, którego celem będzie przywrócenie stanu wspomnianej równowagi.

Z zamieszczonego schematu systemu stosunków pracy wynika, iż jego punktem wyjścia jest zbiór zasad i norm odnoszących się do wszelkich spraw z obszaru pracy. Głównie chodzi tu o zasady zatrudniania, oceniania, awansowania, wynagradzania, karania, nagradzania itp. Zasady te przedstawiane są zarówno w ujęciu formalnym, jak i proceduralnym i dotyczą zbioru praw oraz obowiązków stron stosunków pracy.

Formalne zasady dotyczą dokładnego określenia np. dziennej normy czasu pracy, stawki za godzinę pracy, wysokości premii czy liczby godzin ponadwymiarowych. *Proceduralny wymiar* omawianych stosunków dotyczy sposobów realizacji zasad formalnych. Przykładem jest tu dokładne określenie, na wzór ścieżki PERT, kolejnych kroków postępowania w przypadku zwalniania pracowników bądź też postępowania w przypadku zmiany tych zasad. Zasady proceduralne można najogólniej określić jako metodykę postępowania w tworzeniu, modyfikacji, przenoszeniu i realizowaniu zasad formalnych. Na ogół sądzi się, że zasady formalne są ważniejsze od proceduralnych, choć te drugie rozstrzygają o bieżącym funkcjonowaniu organizacji. Jednak kiedy między pracodawcą a pracownikami pojawia się rozbieżność, np. co do wysokości należnego wynagrodzenia, to na ogół zgadzają się oni z przyjętą zasadą formalną, kto może zostać arbitrem w zaistniałym sporze.

Od czasu gdy państwo, pracodawcy oraz pracownicy tworzą triadę partnerów równorzędnie zainteresowanych w ustanawianiu zasad – reguł zatrudnienia i wykonywania pracy, rząd, jako reprezentatywna instytucja państwa, owe reguły przygotowuje. Preparacja ta znajduje źródła bądź w inicjatywie pracodawców, bądź pracowników reprezentowanych przez związki zawodowe. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy, osobiście, a częściej za pośrednictwem swoich organizacji, przez swoją polityczną działalność i lobbying, podejmują próby wpływania na treści norm prawnych dotyczących pracy, których inicjatorem jest rząd. W krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej pracodawcy oraz pracownicy, zwłaszcza zrzeszeni w związkach zawodowych, poprzez swoją polityczną aktywność znacząco wpływają na rządowe decyzje każdego szczebla władzy. Pracodawcy i przywódcy związkowi, dysponując poważnymi zasobami finansowymi, nie stronią od działalności politycznej, stając się tym samym znaczącym czynnikiem władzy politycznej.

Z podejściem systemowym integralnie związany jest problem funkcjonalności systemu, bowiem w analizie zarówno wyodrębnionych całości, jak i elementów systemu zawsze pojawia się kwestia nie tylko skali i poziomu wzajemnych zależności, ale także sensu ich istnienia. Owa kwestia jest szczególnie ważna w procesach społecznych, gdyż człowiek bywa w nich nie tylko podmiotem ale, niestety, także przedmiotem. Kwestia tych zależności wymaga uwzględnienia przydatności danego systemu dla człowieka i bliżej określonej społeczności. Ocenę i opis tej przydatności umożliwia teoria funkcjonalna (Turner 1985: 75–180). Wielu autorów stwierdza, że kanonem funkcjonalnego myślenia jest użyteczność i celowość danego systemu, co weryfikowane bywa możliwościami usuwania dysfunkcji (Strużyna 1996: 47).

Kluczowym zagadnieniem omawianej teorii jest interpretacja pojęcia funkcji oraz typologia analizy funkcjonalnej. W literaturze przedmiotu owemu pojęciu przypisuje się

wiele dość różniących się desygnatów (Merton 1982: 92–97). Za przydatne w opisie stosunków pracy uznać można rozumienie funkcji jako „oznaczenia mniej lub bardziej obszernego zespołu procesów zachodzących wewnątrz jakiegoś obiektu” oraz „jako nazwy szerszego lub węższego zespołu konsekwencji, jakie dana rzecz lub czynność pociąga za sobą w odniesieniu do całości systemu” (Nagel 1970: 448 i 449).

Z kolei akceptowany w analizie funkcjonalnej model systemowy w zależności od zakładanego jej typu, może uwzględniać różnorodne ujęcia. Najczęściej uwzględnia się analizę funkcjonalną prostą, rozwiniętą, dwustopniową oraz złożoną (Sztompka 1971: 221 i 222).

W ujęciu *analizy funkcjonalnej prostej* funkcja oznacza współzależność dwóch elementów systemu. Wówczas wyjaśnianie owej współzależności sprowadza się do określenia wpływu jednego elementu systemu na drugi i stwierdzenia trwałości związku pomiędzy nimi. *Analiza funkcjonalna rozwinięta* zmierza do określenia wpływu elementu systemu na jego trwałość jako całości. Z kolei *analiza funkcjonalna dwustopniowa* polega na wykazaniu roli danego elementu w realizacji wymogów funkcjonalnych systemu jako całości.

Natomiast w ostatnim z wymienionych typów analizy – w analizie złożonej – chodzi o opis systemu w aspekcie funkcjonalno-motywacyjnym. Wyjaśnienie polega tu na interpretacji działań jednostki w realizacji celów socjocentrycznych. Zatem chodzi tu głównie o stwierdzenie *na ile działania jednostki współprzyczyniają się do stabilizowania systemu, w którym ona funkcjonuje, i na ile owa stabilizacja umożliwia zaspokajanie potrzeb człowieka i społeczeństwa.*

Przedstawione ujęcia analizy funkcjonalnej mogą być wykorzystane do opisu i wyjaśniania procesów zachodzących w obrębie stosunków pracy. Zostają one wówczas interpretowane w kategorii funkcjonalnych stosunków pracy z uwzględnieniem celowości i możliwości ich kształtowania. *Cele socjocentryczne i sprzeczności między pracą a kapitałem uzasadniają tezę, że stosunki pracy pełnią funkcję integrującą społeczeństwo tylko wówczas, gdy w równym stopniu stymulują efektywność gospodarczą pracodawców oraz pracowników i zarazem tworzą możliwości zaspokajania ich potrzeb.*

Sądzę, iż analiza funkcjonalna „jest dziś najbardziej obiecującym i zapewne najmniej skodyfikowanym współczesnym sposobem podejścia do problemów interpretacji socjologicznej” (Merton 1982: 92). Wprawdzie w stosunkach pracy występują obszary nie dających się jednoznacznie określić i skodyfikować relacji w układach pracodawca–pracownik; przełożony–podwładny czy organizacja – jej otoczenie. Szczególnym przykładem tej niejednoznaczności jest niemożliwość precyzyjnego określenia zakresu czynności na stanowisku pracy, pomimo poprawnie wykonanej analizy pracy. Podobna niejednoznaczność odnosi się nieomal do wszystkich obszarów stosunków pracy, a wzmocniana bywa ciągłością zmian jako immanentnej cechy tych stosunków. Jednak korzyści z analizy funkcjonalnej w odniesieniu do stosunków pracy przeważają nad jej ułomnościami.

Socjologiczna interpretacja funkcjonalności odnosi się do skuteczności narzędzi i metod utrwalania stanu równowagi w systemie społecznym, którego celem jest

zaspokajanie czyichś istotnych potrzeb. Zatem *funkcjonalne stosunki pracy* to taki układ wzajemnych relacji między pracodawcami a pracownikami, który w znaczącym stopniu przyczynia się do osiągania ich celów, a zarazem pozostaje w zgodzie z potrzebami społeczeństwa. Cele te identyfikować należy z dającymi się określić potrzebami pracodawców i pracowników. Funkcjonalność omawianych stosunków rozpatrywana może być nawet w aspekcie pierwszeństwa interesów pracodawców, ale pod warunkiem osiąganego przez pracowników dobrobytu. Wówczas w definicji funkcjonalnych stosunków pracy akceptuje się nie tylko ich systemowe ujęcie, ile również Paretoowską koncepcję optimum oraz ideę sprawiedliwości w ujęciu J. Rawlsa (1994).

Jeśli wykorzystamy definicję analityczną (sprawozdawczą) do przedstawienia definicji projektującej, to za *funkcjonalność owych stosunków uznać możemy taką alokację szeroko rozumianych warunków pracy, która minimalizuje czy wręcz czyni niemożliwym szkody dla pracodawcy. I odwrotnie. Alokacja korzyści (zysku) pracodawcy nie pogarsza warunków pracy oraz nie obniża poziomu życia zatrudnianych przez niego ludzi, ale te warunki poprawia.*

Zarówno praktyka gospodarcza, jak i przeszłe oraz obecne procesy zachodzące w systemie społecznym wskazują, że realizacja optimum Pareto zapewnia efektywność przedsięwzięć gospodarczych, a zapewnienie sprawiedliwości społecznej postulowanej przez J. Rawlsa owej realizacji się nie przeciwstawia, gdyż wzrost dobrobytu pracowników jest tu warunkiem *sine qua non* owej efektywności. Wykorzystując obie teorie do określania sposobów podtrzymywania względnej równowagi pomiędzy interesami pracodawców i pracowników stwierdzić można, że efektywnie dają się one realizować wyłącznie w przypadku harmonii między rozwojem gospodarczym a rozwojem społecznym. Z kolei brak tej równowagi przyczynia się do ograniczenia zarówno efektywności gospodarowania, jak i wzrostu poziomu życia. Szansa na osiągnięcie równowagi w dużym stopniu zależy jednak od sytuacji istniejącej wewnątrz i w otoczeniu danego systemu. Stąd też zasada *ceteris paribus* jest tu w pełni obowiązująca, zarówno w odniesieniu do mikrosystemu, jakim jest mała firma, jak i do makrosystemu, jakim jest gospodarka narodowa.

Funkcjonalność stosunków pracy warunkowana jest również dynamiką zmian, co uzasadnia stosowanie w analizie owych stosunków podejścia sytuacyjnego. Dynamikę stosunków pracy łączyć należy z szerokim spektrum zmian zarówno w technologii produkcji czy też w strukturze społecznej, jak i zmian w procedurze rozwiązywania konfliktów w pracy. W przypadku owej struktury zmiany te wiążą się z interpretacją i funkcjami różnych typów własności, systemów wartości, a nawet ideologii. Z kolei zmiany techniki i technologii produkcji, to nie tylko zmiana fizycznych warunków pracy, ale i redukcja zatrudnienia i wzrost bezrobocia, co determinuje konflikty społeczne nie tylko w obrębie stosunków pracy. Możliwość ich łagodzenia następuje na drodze dialogu, jako instytucjonalnego składnika systemu społecznego.

W procesach kształtujących rzeczywistość gospodarczą stosunki pracy podlegają ciągłym zmianom. Znamioną cechą owych stosunków jest relatywnie szybkie „starzenie się” porozumień i umów między pracodawcami a pracownikami, czego dowodem jest

określanie czasu ważności tych umów. Stanowi to dowód mądrości stron porozumienia, gdyż w procesie dochodzenia do porozumienia, a następnie trwania umowy pojawiają się trudności uwzględnienia wszystkich czynników wpływających na racjonalność zawartej umowy. Jeszcze trudniej ustalić i określić te warunki, które mogą mieć miejsce nawet w nieodległej przyszłości. W grę wchodzi np. perturbacje w otoczeniu organizacji, zdarzenia losowe, a przede wszystkim zaostrenie się konkurencyjności na rynku produktów/usług, co natychmiast zaostrza konkurencję na rynku pracy. Stąd też wciąż aktualna pozostaje myśl klasyka organizacji i zarządzania H. Fayola, że „nie ma nic sztywnego ani absolutnego w sprawach administracji i wszystko w niej jest kwestią sposobu postępowania. Nigdy prawie nie stosuje się dwa razy tej samej zasady w identycznych warunkach; należy brać pod rozwagę okoliczności różne i zmienne, ludzi również różnych i zmieniających się oraz wiele innych, coraz to nowych czynników” (1947: 55).

Wyeksponowanie zmiany jako czynnika dynamizującego system społeczny zwany stosunkami pracy świadczy, że jego stabilizowanie może następować na drodze akceptacji zmian przez strony owych stosunków. Prawdopodobieństwo tej akceptacji jest uzależnione od sprawności mechanizmów sprzężenia zwrotnego między efektywnością pracy a korzyściami, jakie z niej czerpią zarówno pracownicy, jak i pracodawcy.

Literatura

- Armstrong, M. (1988) *A Handbook of Personnel Management Practice*, London: Kogan.
- Bennet, R. (1992) *Dictionary of Personnel and Human Resource Management*, London.
- Bertalanffi, L. (1985) *Ogólna teoria systemów*, Warszawa: PWN.
- Birket-Smith, K. (1974) *Ścieżki kultury*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Fayol, H. (1947) *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań.
- Findeisen, W. (red.) (1985) *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, Warszawa: PWN.
- Guest, D. (1991) *Personnel Management: The End of Orthodoxy*, „British Journal of Industrial Relations”, nr 29 (2).
- Gunnigle, P., Ch. Brewster, M. Morley (1994) *Continuity and Changing in European Industrial Relations: Evidence from a 14-country Survey*, „Personnel Review”, 23.
- Ivancevich, J., W. Glueck (1986) *Foundation of Personnel/Human Resource Management*, Homewood, Illinois.
- Lash, S., J. Urry (1988) *The End of Organized Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Merton, R. (1982) *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa: PWN.
- Milkovich, G., J. Boudreau (1988) *Personnel/Human Resource Management. A Diagnostic Approach*, Plano Texas.
- Mills, D.Q. (1988) *Labor – Management Relation*, New York: McGraw-Hill Book Company.

- Moerel, H. (red.) (1995) *Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Nagel, E. (1970) *Struktura nauki*, Warszawa: PWN.
- Park, Young-bum (1993) *Industrial Relation and Labour Law Developments in Republic of Korea*, „International Labour Review”, 132.
- Parsons, T. (1959) *The Social System*, The Free Press, Illinois: Glencoe.
- Piątkowski, J. (1994) *Wprowadzenie do prawa stosunku pracy*, Toruń.
- Polańska, A. (1995) *Ekonomia pracy w zarządzaniu*, Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego.
- Rawls, J. (1994) *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Seweryński, M. (1995) *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Warszawa.
- Strużyna, J. (1996) *Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Katowice: AE w Katowicach.
- Szczepański, J. (1970) *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa: PWN.
- Sztompka, P. (1971) *Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii*, Wrocław: Osolineum.
- Turner, J. (1985) *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa: PWN.

Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje

FORUM

Polityka społeczna:
sfera zdeterminowań
– sfera swobodnego wyboru

Wprowadzenie

Pytanie postawione przez Jana Daneckiego odegrało rolę bodźca wyzwającego refleksję o naturze polityki społecznej. Okazało się, że dyskusja o własnej tożsamości jest wciąż potrzebna i jej konieczność odczuwa wielu przedstawicieli środowiska.

Z nadesłanych odpowiedzi wyłania się konstatacja: polityka społeczna jest stałą debatą o wzajemnych relacjach między odpowiedzialnością państwa, obywateli i instytucji pośredniczących. Co państwo jest winne jednostce znajdującej się w trudnym położeniu? Jaka jest granica interwencji podejmowanych przez agendy rządowe, której przekroczenie zmienia pomoc w opresję? Jak rozstrzygać doraźne i długofalowe konflikty między efektywnością i sprawiedliwością, między stymulowaniem aktywności i ochroną poczucia bezpieczeństwa? Jak decydować o sposobie podziału publicznych środków, tak aby było to zgodne z publicznymi preferencjami? Każde z tych pytań dotyka sprawy swobody i determinacji, ale jest wpisane w fundamentalny namysł nad naturą polityki społecznej.

Jeśli politykę społeczną traktować jako debatę o sprawach ważnych dla dużej wspólnoty, to dwie jej cechy zasługują na podkreślenie: integralny związek z demokratycznie realizowanym procesem politycznym oraz tymczasowość uzyskiwanych w jej wyniku stanów równowagi. Taki syntetyczny obraz polityki społecznej wydaje się być przesłanką obecną we wszystkich wypowiedziach uczestników naszego Forum. Nawiązując do niego, bardziej czy mniej otwarcie, Autorzy zwracają uwagę na bardzo różnorodne aspekty problemu. Bez zamiaru streszczania, a tym bardziej interpretowania drukowanych niżej wypowiedzi, chcę zwrócić uwagę na wątki wpisujące się w dyskusję o naturze polityki społecznej.

Krzysztof Gorlach stwierdza wprost, że „polityka społeczna jest zespołem działań wyrastających jako efekt procesu decyzyjnego i w systemie politycznym społeczeństwa”. Janusz Sztumski pisze, że swobodny wybór działań w polityce społecznej to nie wybór woluntarystyczny, ale realistyczny. Pierwszoplanowym zadaniem wielu obecnych rządów jest zaś bezrobocie. Tadeusz Kowalak wiąże problem swobody decyzyjnej z miejscem zajmowanym w systemie, w którym zakres kompetencji zwiększa się wraz z posuwaniem się ku szczytom hierarchii. Michał Boni pisząc o mentalnych ograniczeniach procesu tworzenia nowych idei wskazuje na wagę pozyskiwania współpracy wielu uczestników procesu decyzyjnego. Andrzej Grzegorzczak zwraca uwagę na niebezpieczeństwa płynące z wymykania się ważnych decyzji spod kontroli suwerennych wspólnot publicznych, jakimi są państwa. Aleksander Łukaszewicz uwypukla rolę „zwrotnego sprzężenia” między realizacją zadań opiekuńczego państwa a dostarczaniem mu legitymizacji. Marek S. Szczepański, choć koncentruje się pozornie na lokalnych problemach Górnego Śląska zwraca w istocie uwagę na polityczne trudności sterowania wielką zmianą społeczną związaną z gospodarczą restrukturyzacją regionu. Na globalne uwarunkowania polityki społecznej zwraca uwagę Antoni Kukliński. Jerzy Wilkin pisze o dylemacie wyboru „typu kapitalizmu”, jaki ma być budowany w Polsce, co jest nawiązaniem do znanego paradoksu, kiedy to państwo ma budować ograniczający go nieuchronnie model liberalnej demokracji. Władysław Kwaśniewicz przypomina o zjawisku nieuchronnego rozmijania się celów stawianych w planowaniu społecznym i faktycznie uzyskiwanych efektów, co oczywiście kompromituje „wielkie problemy”, których autorzy chcieliby budować idealne społeczeństwo, ale które czynią politykę społeczną stale konieczną. O napięciu, które nieuchronnie występuje w takim modelu, napięciu między indywidualną wolnością i publicznymi racjami związanymi z kategorią solidarności pisze Janusz Balicki. Podobny wątek dotyczący wyboru typu rozwijanych więzi społecznych – między „prywatyzacją odpowiedzialności” i „wspólnotowymi sposobami zaspokajania podstawowych potrzeb” podejmuje Mirosław Książkowski. Grażyna Skąpska pisze o jednej z największych trudności demokratycznego procesu decyzyjnego: udziale ekspertów i ich wpływ – pozornie dotyczący tylko wątków technicznych – na swobodne kształtowanie opinii przez decydentów. Błędy ekspertów są zresztą dodatkowym argumentem przemawiającym przeciw uzurpacjom autorów „wielkich projektów”.

Cezary Włodarczyk

Janusz Balicki

*Katedra Polityki Społecznej i Demograficznej,
Akademia Teologii Katolickiej*

Po przemianach w Polsce w 1989 r., które spowodowały zmianę modelu państwa, ograniczenie jego interwencjonizmu w życie obywateli oraz dowartościowanie autonomii jednostek – bardzo wskazane wydaje się podjęcie dyskusji na temat relacji państwo–obywatel w kontekście polityki społecznej. W dyskusji tej mogą pomóc doświadczenia państw, które przez dziesiątki lat budowały powyższą relację w systemie demokratycznym. W wydanej w 1998 r. pracy Bo Rothsteina (1998), profesora nauk politycznych na Uniwersytecie w Geteborgu, zaprezentowane zostały – na przykładzie Szwecji – napięcia, jakie istnieją między powszechnym *welfare state* a indywidualną autonomią.

Autor zwraca uwagę na fakt, że obecnie nastąpiły poważne zmiany w mentalności społeczeństwa szwedzkiego, które najogólniej określić można jako odejście od kolektywizmu do indywidualizmu. Wydaje się słabnąć zapotrzebowanie społeczeństwa na uczestnictwo w podejmowaniu decyzji centralnych i rozwiązań w skali całego państwa. Na czoło wysuwa się wartość osobistej autonomii, z priorytetową koncepcją życia według indywidualnego projektu. Coraz częściej zakwestionowane zostają decyzje władz publicznych i różnych autorytetów, przy równoczesnym zwiększaniu się kompetencji obywateli w artykułowaniu swoich wymagań, szczególnie gdy chodzi o podejmowanie dotyczących ich samych decyzji w sprawie usług publicznych i opieki.

Można postawić pytanie, na ile ten nowy indywidualizm czy antykolektywizm zarówno w Szwecji, jak i w innych państwach Europy, przystaje do polityki społecznej, jakie stawia jej wyzwania? Jednym z pojawiających się w tym konflikcie problemów jest relacja między wzrostem indywidualizmu a zmniejszaniem się solidarności, na której szczególnie bazuje powszechny typ *welfare state*. Inny, nie mniej istotny, związany jest z uniformizacją i standaryzacją, czyli z pełnymi formami, na których zwykle opierała się polityka społeczna. Dotyczy to zarówno ubezpieczenia społecznego, jak i innych usług publicznych. Pytania powyższe można w jakimś sensie odnieść także do naszego kraju, w którym również obserwujemy postępujący wzrost indywidualizmu.

Jednym ze szczegółowych zagadnień z tego obszaru jest postawa państwa wobec takiego stylu życia jednostek, który – szkodząc jednostce – w efekcie obciąża także państwo negatywnymi konsekwencjami (utrata zdrowia, niezdobycie zawodu, życie na koszt społeczeństwa, renty inwalidzkie, zasiłki dla samotnych matek itd.). Pierwszy problem, który trzeba rozstrzygnąć w sferze polityki społecznej, brzmi: czy państwo może zastosować jakąś formę paternalizmu, czyli – jak to rozumiał Gerald Dworkin (1971: 108) – naruszać czyjąś wolność przez działanie usprawiedliwione wyłącznie dobrem, szczęściem, zaspokojeniem potrzeb, interesów lub wartości danej osoby, która podlega takiej interwencji? Zdaniem Dworkina można pokusić się o usprawiedliwienie pewnego rodzaju paternalizmu państwa wobec obywateli (wyrażonego np. nakazem zapinania pasów w samochodach), jeśli pomoże im to osiągnąć to, co oni sami chcą osiągnąć. Nakaz stosowania pasów w samochodach ma na celu zabezpieczenie jadących samochodami przed śmiercią lub kalectwem w wypadku jakiejś kolizji na drodze. A państwo zakłada, że obywatele chcieliby tego uniknąć. Dla Bo Rothsteina istotne jednak pozostaje pytanie, na jakiej podstawie państwo domniemywa, jakie są życzenia obywateli, i gdzie w praktyce znajduje się granica interwencji państwa? John Stuart Mill uważał, że jedynym celem, dla którego przemoc w stosunku do jakiegokolwiek członka cywilizowanej wspólnoty może być usprawiedliwiona, jest zabezpieczenie przed wyrządzeniem szkody innym. Jego własne dobro zarówno fizyczne, jak i moralne nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem (Mill 1959: 129).

Drugie pytanie dotyczyłoby zakresu czy sposobu ewentualnej interwencji państwa w styl życia obywateli, podyktowanej intencją zmniejszenia obciążeń państwa skutkami społecznie szkodliwego stylu życia. Dla zilustrowania tego zagadnienia można zestawić dwa przeciwstawne podejścia do interwencji państwa w życie obywateli – zasadę neutralności i indywidualnej autonomii oraz zasadę komunitaryzmu. Według *zasady neutralności i indywidualnej autonomii* państwo wobec indywidualnych wyborów i projektów życiowych powinno przyjmować pozycję neutralną. Ta zasada powstrzymuje państwo od ingerowania w sposób czy styl życia obywateli, naruszania ich wolności na podstawie przekonania większości, że dany styl życia jest wartościowszy. Oznacza także, że obywatele jako autonomiczne jednostki posiadają zdolność formułowania różnych koncepcji na temat tego, co jest słuszne i dobre w życiu. Co więcej, państwo nie powinno interweniować w takich wyborach, nie powinno nawet próbować zachęcać do wyboru pewnych koncepcji. Jedyne, na co państwo ma zwracać uwagę, jest to, czy obywatel – realizując swój projekt życia – nie przeszkadza innemu obywatelowi w realizowaniu jego własnego.

Przeciwnieństwem zasady neutralności państwa i indywidualnej autonomii jest popieranie przez państwo pewnych kolektywnych zasad moralnych, aby w ten sposób utrzymać właściwe style życia, jako bardziej pożądane od innych. Według tego podejścia państwo nie powinno pozostawać obojętne w kwestii wartości, lecz powinno wy-

pracować mniej lub bardziej jasną ideę, jak jego obywatele powinni układać swoje życie. Jedną z ważnych tego typu koncepcji jest *zasada komunitaryzmu*, która widzi relacje między obywatelami a państwem jako organicznie ze sobą związane. Według tej zasady, społeczność (państwo) ma obowiązek głoszenia wyższości pewnych wartości, a w ten sposób preferowania pewnych stylów życia, przekładania nad inne. Umotywowane jest to założeniem, że obywatele stanowią pewnego rodzaju wspólnotę posiadającą pewne akceptowane wartości służące jej istnieniu i rozwojowi. Państwo zatem powinno bronić tych wartości, takich jak np. wartości rodzinne, solidarność międzyludzka, równość społeczna, równość płci czy kultura narodowa.

Jeśli nawet przyjmemy, że ta druga koncepcja jest korzystniejsza dla społeczeństwa, czyli dla ogólnie pojętego dobra wspólnego, otwarte pozostaje pytanie, jakimi metodami państwo może to robić? Społeczeństwa zachodnie na ogół przychylnie ustosunkowują się do tych działań państwa, które służą wzmocnieniu wartości pożądaných społecznie, akceptując określoną w tym rolę massmediów czy popierając organizacje obywatelskie pracujące na rzecz umacniania tych wartości (abstynencja, solidarność z krajami rozwijającymi się, pokój, sport, równość rasowa, zwyczaje zdrowego odżywiania się itp.) Największa zgoda występuje w kwestii przyznawania państwu prawa bycia doradcą w sprawach zdrowia zakładając, że obywatele mogą nie mieć dostępu do informacji, co rzeczywiście może zagrażać ich zdrowiu. W zasadzie przyznaje się państwu prawo do zajmowania oficjalnego stanowiska odnośnie do skrajnie szkodliwych postaw (nihilizm społeczny). Nie ma jednak zgody co do oceny bądź podejmowania przez państwo prób zmiany stylów życia we wszystkich obszarach ludzkiego postępowania.

Krytycy komunitaryzmu są przeciwni twierdzeniu, że porządek polityczny powinien wspierać jakieś specyficzne zasady moralne. Jeśli nawet zgodzimy się z tym, że jesteśmy mniej czy bardziej – formowani przez kulturę czy środowisko, to nie można z tego wyprowadzać praktycznego wniosku, że pewne jednostki mają prawo, tylko dlatego, że są w większości, określać jak inni ludzie mają żyć.

Problem nie wynika z kwestionowania wartości moralnych, ale dotyczy pytania o granicę interwencji państwa. Obecnie istnieje dość powszechna zgodność co do tego, że zasada neutralności państwa jest do pogodzenia z istnieniem wspólnych wartości i norm, o ile nie są one faworyzowane przez czynnik polityczny. Według niej państwo nie powinno wspierać jakichś szczególnych modeli właściwego stylu życia opartego na koncepcjach religijnych, moralnych czy ideologicznych, ale raczej stwarzać wszystkim obywatelom możliwość realizacji tego, co oni uważają za moralnie właściwe dla ich rozwoju. Ktoś jednak może zastanawiać się, czy słuszną jest tego typu neutralność, czy pasywność państwa w sferze obrony lub propagowania ogólnie pojętych wartości moralnych, jeśli jej konsekwencją jest obciążanie podatników obowiązkiem utrzymywania ludzi szkodzących sobie i innym przez niewłaściwy styl życia?

- Dworkin, G. (1971) *Paternalism*, w: R.A. Wasserstrom (red.), *Mortality and the Law*, Belmont Calif.
- Mill, J.S. (1959) *Utylitaryzm, O wolność*, Warszawa.
- Rothstein, B. (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge.

Michał Boni

Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej

W wielu swoich zadaniach oraz działaniach zarówno polityka społeczna, jak i politycy społeczni podlegają determinacji. Jej źródłem są już przyjęte rozwiązania legislacyjne, istniejący model polityki społecznej. Obowiązujące prawo wyznacza ramy dla konkretnych przedsięwzięć, stwarza podstawy do ich finansowania i planowania w budżecie państwa czy samorządowym. Zarazem jednak tworzy przyzwyczajenia.

I jeśli istotna jest determinacja prawna (zasada państwa prawa) dokonywania wyborów w sferze polityki społecznej, to niezmiernie ważna jest również determinacja mentalna. Znaczącym punktem odniesienia są również przepisy i zwyczaje prawa międzynarodowego oraz wspólnot państwowych; w naszym obecnym przypadku, np. standardy i dyrektywy Unii Europejskiej w dziedzinie szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego. Gdzie zatem jest miejsce na kreację, poszukiwania i realizowanie nowych zadań (wraz ze zmieniającą się rzeczywistością i potrzebami społecznymi), gdzie jest miejsce na dokonywanie swobodnego wyboru?

Trzeba na to spojrzeć z dwóch stron. Jeżeli rozwiązania dotychczas funkcjonujące przestają zdawać egzamin, nie spełniają oczekiwań, są groźne na przyszłość (np. realna i potencjalna niewydolność systemu emerytalnego), to można sobie wyobrazić uzyskanie społecznego porozumienia pomiędzy podmiotami polityki społecznej: instytucji państwa, organizacji pracowniczo-społecznych, pracodawców czy – w Polsce po reformie decentralizacyjnej – także samorządów. Sens porozumienia czy sprzyjającego klimatu społecznego prowadzi się do umożliwienia dzieła reformy.

Ale najczęściej bywa tak, że wybór niezbędnej drogi reformatorskiej postrzegany jest nierównomiernie w czasie. Siła mentalnych nawyków jest tak duża, że rodzą się protesty. Niekiedy artykulacja przyzwyczajzeń wpisuje się w grę polityczną. I wówczas sfera swobodnego i kreatywnego wyboru w polityce społecznej jest mocno ograniczona.

Co należy czynić?

Trzeba się wzajemnie przekonywać, prowadzić dialog, słuchać argumentów. Lecz może przede wszystkim uzmysłowić sobie, jakie są podstawowe cele polityki społecznej. I to praktycznie: w świecie globalizującej się gospodarki, coraz silniejszej konkurencji, groźby kryzysów o nieprzewidywalnym podłożu, rosnącej dysproporcji między bogaty-

mi i biednymi i zagrożeniami utrwalenia się podstawowej bolączki w sferze polityki społecznej, jaką jest niebezpieczeństwo marginalizacji społecznej dużych grup ludzkich.

Postrzeganie celów polityki społecznej i ich hierarchizowanie nie jest łatwe. Dokonywać się bowiem musi w tyglu sporów o problemy codzienne, o interesy różnych grup społecznych działających egoistycznie, niegotowych do solidarności i dialogu (np. utrzymywanie uprawnień emerytalnych, za które wszyscy muszą płacić, a co np. uniemożliwia sensowne przesunięcia środków państwa tam, gdzie groźba biedy jest największa).

Wydaje się, że z perspektywy nadchodzącego XXI w. trzeba przemyśleć na nowo definicję i cel zasadniczy polityki społecznej. I to zarówno w krajach rozwiniętych, jak również „wschodzących gospodarczo” (jak Polska) oraz objętych zapóźnieniem lub kryzysem.

Może bowiem wyrównywanie szans rozwojowych, czyli stworzenie podstaw do swobody wyboru drogi życiowej dla społeczeństw, jest tym, na co należy położyć największy nacisk. Żeby tego dokonywać w warunkach współczesnych, potrzebny jest dialog, ale i gotowość do zawierania transakcji społecznych w imię wyższych celów. Na przykład w Polsce taki specyficzny rodzaj umowy społecznej skupiony winien być na stabilności i długotrwałości rozwoju gospodarczego o charakterze zrównoważonym, a więc sprzyjającym radykalnej poprawie poziomu edukacyjnego Polaków oraz rozwiązaniu strukturalnych problemów wsi.

Warunkiem politycznym tej umowy jest zaufanie społeczne, czyli dbałość o spójność społeczną. To jest kwestia najważniejsza – i wzmocnienie poziomu zaufania społecznego (w pojęciu Fukuyamy) czy siły spójności społecznej (w ujęciu lorda Dahrendorfa) powiększyć może sferę swobodnego wyboru w polityce społecznej, czyli dopasowanie instytucji i instrumentów tej polityki do potrzeb życia pojedynczych ludzi i zbiorowości.

Wzrosnie wówczas rola odpowiedzialności za decyzje w polityce społecznej, ale też i zdrowej zapobiegliwości, dla której muszą istnieć ramy.

Krzysztof Górlach

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński*

Swoją wypowiedź chciałbym rozpocząć od banalnego (z punktu widzenia socjologa) stwierdzenia, że polityka społeczna – jak każdy zresztą inny rodzaj polityki – nie powstaje w społecznej próżni. Już więc chociażby z tej racji poddana jest różnym uwarunkowaniom i naciskom, które z zasady niejako wykluczają możliwość jej swobodnego i nieskrępowanego konstruowania.

Można zatem zastanawiać się o jakie naciski tutaj chodzi i dlaczego są one immanentnym niejako elementem życia społecznego. Odpowiedź na to pytanie wydaje się prosta. Jeżeli założymy, że polityka społeczna (szeroko rozumiana) jest – jak każdy

inny rodzaj polityki – zespołem działań wyrastających jako efekt procesu decyzyjnego w systemie politycznym społeczeństwa, to z całą pewnością jest ona efektem gry prowadzonej w ramach tego systemu przez rozmaite podmioty: grupy nacisku, grupy interesu, partie polityczne, organizacje związkowe itp. W tym więc sensie kształt tej polityki zależeć będzie od wagi, siły nacisku czy, mówiąc językiem bardziej teoretycznym, przewagi strukturalnej określonych podmiotów w systemie politycznym. Tam, gdzie dominującą siłę stanowią np. związki zawodowe, tam polityka społeczna będzie bardziej przyjazna pracownikom, a środki i zasoby pozostające w dyspozycji decydentów odpowiedzialnych za tę część polityki będą obfitsze aniżeli w sytuacji, gdy siłę dominującą stanowią np. organizacje pracodawców albo partie typu neoliberalnego.

Już chociażby ten sposób przedstawienia problemu pokazuje, że polityka społeczna – w moim przekonaniu – *nigdy* nie jest sferą swobodnego wyboru. Jest bowiem zawsze w taki czy inny sposób zdeterminowana. Jedyne co może pozostać poddane dyskusji – to margines owej swobody, jaki posiadają decydenci. W tym kontekście warto przywołać to, co w teorii socjologicznej znane jest pod nazwą sporu instrumentalistów z autonomistami. Istota tego sporu dotyczy właśnie zakresu autonomii władzy państwowej w procesie podejmowania decyzji, dotyczących różnych rodzajów polityki (w tym oczywiście i polityki społecznej). Instrumentaliści operują wizją władz państwowych jako obiektu realizującego interesy rozmaitych grup interesu, podczas gdy autonomiści stawiają na względną niezależność tychże struktur od gry interesów, jaka odbywa się w społeczeństwie. A zatem o względnej swobodzie wyboru w zakresie celów i środków w sferze polityki społecznej można mówić tylko wtedy, kiedy mamy do czynienia z tą ostatnią sytuacją.

Te abstrakcyjne nieco rozważania prowadzą zatem do jednego generalnego wniosku. Cała kwestia zdeterminowania i swobodnego wyboru w obrębie polityki społecznej jest pytaniem źle postawionym. Rzecz bowiem nie w tym, czy decyzje w zakresie polityki społecznej są zdeterminowane czy też kształtowane swobodnie przez właściwe podmioty, ale w tym, jaki jest zakres i sposób owej determinacji. I na tym właśnie powinna się skupić nasza dyskusja.

Kto zatem ma dzisiaj przede wszystkim wpływ na kształt polityki społecznej? W dobie tzw. globalizacji wskazuje się na zdominowanie państwa, a więc podstawowego podmiotu polityki społecznej, przez wielki kapitał, wielkie międzynarodowe korporacje oraz wyrażające przede wszystkim ich interesy takie międzynarodowe instytucje, jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Hasła „wolnego rynku”, „prywatyzacji” i „deregulacji”, zmniejszanie inflacji i deficytu budżetowego za wszelką cenę – przede wszystkim poprzez ograniczenia wydatków socjalnych, dotacji do oświaty, służby zdrowia, itp. – należą do najistotniejszych kanonów monetarystycznej filozofii ekonomicznej, stanowiącej swoistą ideologię tego programu. Program ten zapewnia strukturalną przewagę mobilnemu kapitałowi w jego starciu z interesami rozmaitych pracowniczych grup społecznych. Polską wersją tego programu był oczywiście „Plan Balcerowicza”.

Odbudowa pozycji polityki społecznej, czy – jak ujmuje to francuski socjolog Alain Touraine – odbudowa „państwa wrażliwego socjalnie” powinna polegać przede wszystkim na odbudowie wpływu na to państwo wielu rozmaitych grup społecznych. Wpływ ten jest możliwy jednak nie poprzez powrót do centralistycznie zarządzanego przez państwo modelu polityki społecznej, ale poprzez jego decentralizację. Stare hasło „Solidarności” (dziś cokolwiek zapomniane) nawołujące do „uspołecznienia” państwa, zyskuje obecnie nowy i jakże ważny sens.

Andrzej Grzegorzcyk

*Instytut Filozofii i Socjologii,
Polska Akademia Nauk*

Problematykę polityki społecznej postrzegam w kategoriach realizacji wartości duchowych, głównie moralnych, w tym przede wszystkim sprawiedliwości społecznej. Świadomość uzależnień, ograniczeń i zdeterminowań skłania do (często słusznej) rezygnacji z niewykonalnych zadań i nie dających się urzeczywistnić celów. Jednakże postęp i europejska twórczość społeczna płynie z nastawienia przeciwnego, z niepoddawania się zdeterminowaniom, z poczucia wolności, z ryzykowania próby przewycięzania ograniczeń, z projektowania struktury społeczeństwa zgodnie z ideami i ideałami realizującymi wartości, a nie z małodusznego dostosowywania się do dostrzeganych mechanizmów.

Wypracowane w kulturze europejskiej projekty systemów interakcji międzyludzkiej dotyczą realizacji podstawowej wartości, jaką jest *szacunek dla każdej jednostki ludzkiej*. Realizacją tej wartości są tworzone w naszej kulturze rozliczne *normy społeczne*: normy prawne zapewniające wszystkim członkom społeczności jednakowe, sprawiedliwe bezpieczeństwo i obronę prawną przed złoczyńcami, normy sprawiedliwych obciążeń na rzecz wspólnoty (w postaci np. większych świadczeń podatkowych od tych, którzy mają większe możliwości), normy praw człowieka określające sprawiedliwy rozdział możliwości korzystania z podstawowych zasobów przyrody i dóbr kultury stosownie do indywidualnych potrzeb, oraz normy konstytucyjne określające sprawiedliwy udział w procesie decydowania i w społecznej twórczości dzięki urządzeniom demokracji subsydiarnej.

Podstawowym dramatycznym doświadczeniem historii kształtowania życia zbiorowego zgodnie z tymi projektami jest *łatwość pojawienia się dewiacji* funkcjonowania ustalonych społecznych urządzeń (zwane też doświadczeniem alienacji). Każde urządzenie fizyczne lub psychofizyczne okazuje się narzędziem, które może zostać użyte w sposób niezgodny z początkową intencją projektodawcy. Przeciwno takim dewiacyjnym wykorzystaniom nie ma łatwych zabezpieczeń. Jedynym jest nieustająca czujność i wiecznie twórcza aktywność społecznej pedagogiki.

Po projektach sprawiedliwego ustroju pojedynczego państwa postawiliśmy sobie w europejskiej kulturze zadanie wypracowania projektu struktury światowej, struktury

współzycia całego rodzaju ludzkiego. Obecna struktura światowa powstaje jednak w zupełnie innych warunkach od tych, w których powstawały podstawy demokracji subsydiarnej, będącej realizacją wyżej wymienionych wartości i norm.

Prawa człowieka, zasady równości i subsydiarności tworzyli ludzie przejęci ideą moralną. Natomiast *tworzenie światowej struktury gospodarczej* nie jest dziś kierowane samą tylko bezinteresowną myślą moralną, ale w dużym stopniu *jest zdominowane przez dążenia partykularne zespołów gospodarczo silnych* (zarówno państw, jak i przedsiębiorstw ponadnarodowych). Projekty proponowane zabezpieczają interesy bogatych jednostek. System światowy sprawia wrażenie tworzonego dla bogatych i wymuszanego przez nich na całą ludzkość.

Mamy więc obecnie, jak się zdaje, do czynienia ze złem innego rodzaju niż dewiacja powstająca na skutek złego użycia dobrego w swej intencji narzędzia. *Tworzymy narzędzie, które od razu zaplanowane zostaje jako niesprawiedliwe.*

Przykładem, a być może istotnym efektem wprowadzanego światowego systemu gospodarczego jest mianowicie przede wszystkim zautonomizowany rynek finansowy. Obserwacja jego pokazuje, że:

Zautonomizowany rynek finansowy drastycznie powiększa dysproporcje posiadania bez żadnego twórczego społecznie działania jednostki bogacącej się na skutek transakcji kapitałowej.

Dochody z transakcji kapitałowych są w skali świata około dziesięciokrotnie większe niż dochody z produkcji. Właściciele dużych kapitałów, nie tworząc żadnego społecznie użytecznego dobra, dzięki transakcjom kapitałowym bogacą się do tego stopnia, że są w stanie panować nad życiem gospodarczym, wykupować zasoby i ubezwłasnowolnić w ten sposób duże grupy ludzi żyjących z produkcji. Wracamy więc do sytuacji, w której większość żyje z obsługiwanie bogatej mniejszości.

Zbliżamy się więc do paradoksu politycznego liberalizmu: w istniejącej kulturze żądań mechanizmy wolności prowadzą do zniewolenia (do uzależnień mas ludzkich od woli wzbogaconych jednostek).

Idea narodowego państwa, nie zdominowanego przez sfery gospodarcze i dbającego o interesy wszystkich swoich obywateli na równi, oraz ideologie wstrzemięźliwości i umiaru mogą być jedyną realną drogą samoobrony społeczeństwa przed dyktaturą ponadnarodowych grup interesu.

Na razie większość ma możliwość samoobrony przed wyzyskiem. Posiadacz tej fortuny musi się liczyć z tymi, których uzależnia, bowiem konflikt może być dla niego kosztowny lub niebezpieczny. Ale układ konfliktowy wyczerpuje energię i zasoby jednostek na prowadzenie walki. Walka niesie ze sobą ryzyko trudnych do opanowania emocji.

Uważam, że istnieje dzisiaj potrzeba wypracowania generalnej, spójnej wizji kształtu światowego systemu współzycia ludzi, jako opartego o te same podstawowe moralne zasady, na których, w wymiarze jednego społeczeństwa, opiera się idea

demokracji subsydiarnej. Z punktu widzenia takiej wizji należy patrzeć krytycznie na istniejące trendy i planować nowe przekształcenia.

Nie jest wykluczone, że układu eliminującego całkowicie walkę nie można uzyskać bez jakiejś gruntownej, niewątpliwie trudnej do opracowania, zmiany systemu globalnej edukacji. Wyzwanie stojące przed ludzkością jest więc wyzwaniem wieloaspektowym. Światowa reforma edukacji i próby wyjścia poza walkę interesów wymagają uzgodnień światopoglądowych o charakterze filozoficznym, etycznym, a nawet religijnym. Praca nad tymi wyzwaniami może być jednak mniej kosztowna niż powstające konflikty, których rozpętywanie się przy obecnie dostępnych technologiach staje się coraz bardziej niebezpieczne.

Tadeusz Kowalak

*Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski*

Z wielu możliwości zbliżenia do zaproponowanego tematu wybieram sprawę podejmowania decyzji.

Problem, jaki zamierzam podnieść, znajduje się na marginesie nierozwiązanego i nierozwiązywalnego dylematu: co kształtuje działanie człowieka – przeznaczenie, konieczność czy wolna wola?

U podstaw decyzji podejmowanych na obszarze polityki społecznej stoją potrzeby społeczne, rzeczywiste lub przewidywane. Identyfikacja tych potrzeb i poznanie stopnia ich dolegliwości wymaga od polityka społecznego wiedzy i wyobraźni. Sprawcami powstawania potrzeb są zarówno zdarzenia od człowieka niezależne, np. katastrofy, jak zdarzenia wywołane przez działanie lub zaniechanie człowieka, np. sposób podziału dochodu narodowego, jak wreszcie zdarzenia częściowo uzależnione od człowieka, np. klęska głodu czy wybuch epidemii czerwonki. We wszystkich tych przypadkach człowiek może zachować się biernie lub czynnie. W tym drugim przypadku wydaje decyzje mające zmienić istniejący stan rzeczy lub przeciwdziałać jego powstawaniu. Sfera swobodnego wyboru, jeśli odrzucimy zachowanie bierne, które jest zresztą także swoistym wyborem, wiąże się z działaniem i jest ograniczona uwarunkowaniami środowiskowymi, wielkością zasobów i istniejącymi ramami prawnymi. Uwarunkowania te stwarzają sytuacje odpowiadające znaczeniu pojęcia „zdeterminowanie”.

W procesie podejmowania decyzji na obszarze polityki społecznej zarówno za zdeterminowaniem, jak za wolnym wyborem kryją się sytuacje złożone, o różnorodnych związanych ze sobą przyczynach i o różnym znaczeniu dla osób uwikłanych w proces decyzyjny.

Dla osoby znajdującej się na najniższym poziomie hierarchii społecznej czy służbowej obszar zdeterminowany, pozostawiający niewiele albo nie pozostawiający wcale miejsca na swobodny wybór, jest szeroki. Za przykład można przyjąć takie decyzje o charakterze

uznaniowym, przy których kompetencje pracowników zajmujących poszczególne szczeble w hierarchii decydenta mogą być ograniczone wysokością świadczenia oznaczoną w odpowiednim przepisie prawnym czy też sumą świadczeń przewidzianą na dany cel w budżecie.

Bywa, że pracownicy zajmujący wyższą pozycję w hierarchii służbowej bywają pod określonymi warunkami uprawnieni do przesuwania środków pomiędzy kompetencje pracowników i/lub wielkości zasobów, niekoniecznie pieniężnych, stojących do ich dyspozycji.

Poza granicami określonej instytucji podejmującej decyzje działają instytucje wyższego rzędu, tworzące przepisy determinujące zakres decyzji, do których podejmowania uprawnione są instytucje niższego szczebla, a także określające wielkość zasobów stojących do ich dyspozycji.

Zakres swobody wyboru jest w instytucjach wyższego rzędu oczywiście większy aniżeli w instytucjach niższego szczebla, choć i one mają swoje ograniczenia, działają więc również w otoczeniu różnego rodzaju zdeterminowań. Rząd Rzeczypospolitej nie może wprowadzić odpłatności za studia wyższe, ponieważ zabrania tego Konstytucja, parlament nie może uchwalić wprowadzenia kary śmierci, ponieważ zamknąłby przed krajem możliwość wejścia do Unii Europejskiej.

Na rozszerzenie granic swobodnego wyboru, a z tym na ograniczenie zakresu zdeterminowań wpływa poziom przygotowania ogólnego i zawodowego decydentów na wszelkich szczeblach. Postawa pracownika dobrze przygotowanego do podejmowania decyzji w określonym przypadku różni się od postawy pracownika, któremu takiego przygotowania brakuje. Zakładając czynną postawę w stosunku do sprawy będącej przedmiotem decyzji dobrze przygotowany pracownik zastanowi się nad możliwościami interpretacji lub zmiany przepisu mającego stanowić podstawę decyzji w sposób najlepiej odpowiadający interesowi społecznemu. Podejmie też, a w każdym razie jest w stanie podjąć działania, dzięki którym doprowadzi do społecznie pożądanego załatwienia sprawy, nawet jeśli nie znajdzie wyraźnej postawy prawnej albo kiedy natrafi na brak środków. Poza przepisami i budżetem istnieje jeszcze ofiarność publiczna, są stowarzyszenia prowadzące poradnictwo lub urządzenia pozwalające rozwiązać istniejący problem lub złagodzić jego skutki. W ramach swobodnego wyboru można do nich sięgnąć lub nie. To z kolei zależy m.in. od wyznawanego przez decydenta systemu wartości, stopnia poszanowania przez niego godności człowieka, stosunku do przedmiotu i podmiotu decyzji (pozytywny, negatywny, obiektywny) czy chęci zaradzenia potrzebie.

Mirosław Książkowski

*Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski*

Spośród wielu występujących ograniczeń do szczególnie istotnych należą, moim zdaniem, następujące:

1. Przewidywana struktura ludności Polski w najbliższych kilkunastu/kilkudziesięciu latach. A mianowicie:

– pewne jest, że w ciągu najbliższych 15 lat wzrośnie o 2,16 mln liczba ludności w wieku zdolności do pracy, ze wszelkimi tego konsekwencjami dla polityki zatrudnienia, rodzinnej, mieszkaniowej itd.

– wiadomo także, iż między rokiem 2005 a 2020 liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat) wzrośnie z 5,7 do 7,9 mln, a w tym samym czasie liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się z 24,68 do 23,18 mln. W tym kontekście wiele mówi się o konieczności zapewnienia tym osobom środków utrzymania na starość, nie mniej istotnym wyzwaniem dla polityki społecznej będzie zapewnienie im opieki, co w świetle zmian struktury demograficznej może rodzić konieczność zatrudnienia robotników cudzoziemskich.

2. Integracja Polski ze strukturami europejskimi:

– niezależnie od tego, jak długo potrwa ten proces, jest raczej pewne, że stopień swobody w podejmowaniu decyzji gospodarczych będzie bardzo ograniczony i że konieczność sprostania surowym wymaganiom Unii (np. co do rozmiarów deficytu budżetowego, wysokości inflacji itp.) będzie determinowała stałe ograniczanie wielkości środków, które mogą być przeznaczane na realizację celów polityki społecznej. Jak sądzę, wymogi gospodarcze narzucane przez Unię będą w o wiele większym stopniu determinować warunki zewnętrzne, w jakich przyjdzie działać polityce społecznej niż konieczność dostosowania się do standardów socjalnych Unii. Jednocześnie co najmniej równie ograniczająco oddziaływać będzie potrzeba przeznaczenia odpowiednio dużych środków na modernizację i restrukturyzację gospodarki.

3) W ostatnich latach Polska staje się w coraz większym stopniu częścią gospodarki globalnej. O ile jednak pozytywne procesy, zachodzące w tej gospodarce, nie są automatycznie przenoszone do naszego kraju, o tyle zjawiska negatywne znajdują szybkie, niemal bezpośrednie odzwierciedlenie. O ile nie wiadomo, czy w najbliższych latach wystąpi recesja gospodarcza na skalę światową, o tyle można raczej być pewnym, że jeżeli tak się stanie (co wydaje się wysoce prawdopodobne), Polska zostanie również dotknięta jej skutkami, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla polityki społecznej.

Co nie jest zdeterminowane?

Przed wszystkim to, jak odpowiemy na pojawiające się w najbliższych latach dylematy. Wydaje się, że mamy, z jednej strony, możliwość pogodzenia się z postępującą żywiołowo „prywatyzacją odpowiedzialności”, z drugiej zaś dopracowania się „współnotowych” sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb. Poprzez rozwiązania

„wspólnotowe” nie należy rozumieć rozwiązań o charakterze kolektywistycznym ani wspólnoty biernych jednostek, wśród których państwo „rozdaje” należne im świadczenia i usługi. Mam tu na myśli związek świadomych swoich potrzeb i zagrożeń współobywateli, którzy decydują się połączyć swą aktywność lub zasoby finansowe w celu zapewnienia sobie ochrony przed skutkami grożących im zdarzeń losowych. Forma takich „solidarnościowych” rozwiązań nie jest oczywiście z góry przesądzona. Mogą to być rozwiązania oparte na instytucjach publicznych – centralnych i lokalnych – jako głównych „producentach” usług, mogą to być rozwiązania o charakterze ubezpieczeniowym lub też takie, które angażują przede wszystkim wspólnoty lokalne czy grupy obywateli, zainteresowane lepszym zaspokajaniem swoich specyficznych potrzeb.

Poszukiwaniu indywidualnych sposobów zaspokajania potrzeb sprzyjać będzie naturalne, po latach niskiego poziomu konsumpcji, dążenie do jak najszybszego wzrostu dochodów osobistych, co także będzie stanowiło owoiste ograniczenie dla możliwości realizacji „wspólnotowego” wariantu polityki społecznej. Sprzyjać temu będą także wszelkie niepowodzenia w tworzeniu rozwiązań „wspólnotowych” – a niedostatek środków (patrz wyżej), a przede wszystkim brak dobrych, realistycznych propozycji takich rozwiązań skazuje nas raczej na długi okres „eksperymentów i poszukiwań”, co preferować będzie rozwiązania oparte na indywidualnej zaradności.

Jednocześnie widać wyraźnie, że dla znaczącej (znaczniejszej) części społeczeństwa indywidualne sposoby zaspokajania wielu podstawowych potrzeb są (i chyba raczej będą) niedostępne. Stąd też w najbliższych latach jesteśmy, moim zdaniem, „skazani” na współwystępowanie dwóch modeli zaspokajania potrzeb: indywidualnego i wspólnotowego; i to też wydaje się być zdeterminowane. Długość „okresu przejściowego” i przyszły model zaspokajania potrzeb zależeć będzie przede wszystkim od „jakości” rozwiązań wspólnotowych. Im będzie ona niższa, tym wyraźniejsze będą zachęty do poszukiwania indywidualnych dróg zaspokajania potrzeb i bardziej widoczne zróżnicowania standardu życia różnych grup społecznych.

Władysław Kwaśniewicz

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński*

Jest sprawą oczywistą, że za determinantami, które muszą być uwzględniane w toku dyskusji nad realizowaną przez państwo polityką społeczną, kryją się nadzwyczaj zróżnicowane zagadnienia. Wydaje mi się, że wśród nich dwie zwłaszcza kwestie zasługują na uwagę.

Pierwsza z nich dotyczy preferencji w polityce społecznej państwa. Jak wiadomo, można do nich podejść albo w sposób normatywny, albo pozytywny.

Podejście normatywne ma charakter aksjologiczny i sprowadza się do ustalenia listy priorytetowych celów oraz zasad alokacji środków na ich realizację. Jedne i drugie są

zazwyczaj wypadkową działania różnych grup nacisku. W związku z tym realizowane programy stają się zazwyczaj zarzewiem konfliktów między zainteresowanymi udziałem w nich grupami społecznymi.

W podejściu pozytywnym, aczkolwiek również nie pozbawionym elementów myślenia aksjologicznego, nacisk kładzie się przede wszystkim na wydobycie tych treści, które rzucają światło na funkcjonowanie w obiektywnej rzeczywistości społecznej zjawisk, które stają się przedmiotem polityki społecznej. Uwzględnia się nie tylko etiologię i sposób manifestowania się tych zjawisk, ale także ich funkcje społeczne; bierze się również pod uwagę współzależności, jakie między nimi zachodzą, oraz formułuje hipotezy dotyczące przewidywanych trendów rozwojowych.

Teza, jaką pragnę zaakcentować na tym miejscu, wyraża się w przeświadczeniu, że w kształcie polityki społecznej, jaki obserwujemy u nas podejście pozytywne, zepchnięte na plan dalszy, nie odgrywa takiej roli, na jaką zasługuje. W związku z tym, jednym z podstawowych zadań gremiów zainteresowanych problemami polityki społecznej winno stać się opracowywanie priorytetów badawczych w dziedzinie problemów socjalnych oraz inspirowanie i popieranie stosownych badań, zarówno typu diagnostycznego, jak i teoretycznego.

Druga kwestia, na której pokrótce chciałbym się zatrzymać, ma charakter teoretyczny, aczkolwiek nie pozbawiony implikacji politycznych. Wiąże się z próbami wyjaśnienia znanego fenomenu, jakim jest nagminne występowanie odchyień między zamierzonymi efektami działań typu teleologicznego a ich rzeczywistymi skutkami. Jak uczy doświadczenie, różnice między funkcjami zamierzonymi a rzeczywistymi innowacji wdrażanych do społeczeństwa bywają mniejsze lub większe. Niejednokrotnie jednak różnice te są tak znaczne, że stawiają pod znakiem zapytania sens prowadzenia jakiegokolwiek polityki. Dotyczy to, oczywiście, także polityki społecznej. Jej niepowodzenia, nie tylko zresztą u nas, wynikają m.in. właśnie z powodu braku korespondencji między wprowadzanymi regulacjami socjalnymi a towarzyszącymi im skutkami społecznymi. Mówimy wówczas nieraz o ingerencji tzw. procesów żywiołowych. Podstawowe pytanie, jakie nasuwa się w tej sytuacji, sprowadza się do tego, na ile tego rodzaju procesy są przewidywalne i można je intelektualnie opanować.

Jest to zagadnienie o kluczowym znaczeniu dla praktyki współdziałania nauki i instytucji zarządzających społeczeństwem. Zarysowałem je bliżej na innym miejscu (zob.: Władysław Kwaśniewicz, *Planowane zmiany społeczne a procesy żywiołowe*, w: J. Kubin, Z. Żekoński (red.), *W poszukiwaniu strategii zmian*, Warszawa: Centrum Upowszechnienia Nauki PAN i Polska Fundacja Upowszechnienia Nauki 1992, s. 23–41, por. też: P. Sztompka, *Dylematy wielkiej transformacji a szanse socjotechniki*, tamże, s. 68–80).

Tutaj ograniczę się do wyrażenia poglądu, że na problemie tym – w naszych naukach społecznych skądinąd niezbyt popularnym – powinna skupiać się szczególnie uwaga badaczy podejmujących analizy determinizmów, jakie zachodzą w sferach rzeczywistości społecznej pozostających przedmiotem oddziaływania polityki socjalnej.

Aleksander Łukaszewicz

*Katedra Polityki Gospodarczej,
Uniwersytet Warszawski*

Temat forum dyskusyjnego trafnie wyodrębnia sfery, ale – co powinno z dyskusji wynikać – proporcje i relacje tych sfer są historycznie zmienne. Tu i teraz trzeba się nad tymi proporcjami i relacjami zastanawiać w kontekście współczesnym. Ponadto, ponieważ polityka społeczna jako zorganizowana oraz zinstytucjonalizowana działalność publiczna jest właściwie wytworem cywilizacji przemysłowo-urbanistycznej, uwaga powinna się koncentrować na obecnym etapie rozwoju tej cywilizacji.

Krótką wypowiedź uzasadnia podjęcie tezewo tylko wybranych problemów.

Po pierwsze. Powstanie i ewolucję państwa opiekuńczego w wieku XX traktuję jako jedną z „epokowych innowacji” społeczno-gospodarczych i ustrojowych. Uważam także, że demokratyczny system polityczny i opiekuńcze funkcje władz publicznych (państwowych i samorządów terytorialnych) stały się nierozdzielne w dodatnim sprzężeniu zwrotnym. Polityka społeczna państw totalitarnych czy autorytarnych, często o szerokim zakresie silnej frazeologii, miała przede wszystkim na celu utrzymanie tych ustrojów. Polityka społeczna w krajach demokratycznych także ma na celu utrzymanie ustroju, ale ponadto realizuje humanistyczne cele cywilizacyjno-kulturowe, a może to przecież być spełnione przy przestrzeganiu nowoczesnie pojmowanych wolności i praw obywatelskich. Filantropijne poczynania organizacji niepublicznych były, są i pozostaną obrzeżem rozwiązywania problemów społecznych. Jeśli zaś pretendują do wyłączności, bez względu na frazeologię doktrynalną – w tym religijną – dążą faktycznie do jakiejś odmiany ustroju autorytarnego oraz petryfikacji jakiejś odmiany kastowości przy masowej depriwacji. Dlatego też dorobek państwa opiekuńczego powinien być chroniony i rozwijany, oczywiście przy ciągłym modyfikowaniu rozwiązań – w celu eliminacji nadużyć. Państwo opiekuńcze zrodzone z idei sprawiedliwości społecznej nie może tolerować nadużyć, one bowiem są tej sprawiedliwości zaprzeczeniem, rujnują też bodźce efektywnego gospodarowania. Potrzeba gruntownych przemyśleń dotyczących modyfikacji sposobów realizacji zasad państwa opiekuńczego staje się palącym problemem. Decydują o tym takie okoliczności, jak coraz bardziej pracooszczędny charakter postępu technologicznego – stąd rosnące bezrobocie strukturalne, przechodzenie do nowego etapu cywilizacji i niesione przezeń zmiany w charakterze zatrudnienia, zmiany proporcji czasu pracy i czasu wolnego, nowe rodzaje zajęć i funkcji dla jednostek, stowarzyszeń itp. oraz inne zmiany i innowacje trudne dziś do przewidzenia.

Po drugie. Zadania polityki społecznej pozostają zawsze pod wpływem sytuacji demograficznej społeczeństwa, a zwłaszcza jego struktury demograficznej. Rozwój cywilizacji przemysłowo-urbanistycznej zaznaczył się tendencją do przedłużania przeciętnej trwania życia, a tam, gdzie dokonało się tzw. przejście demograficzne, także stabilizacją lub spadkiem przyrostu naturalnego. Rysowane przez demografów piramidy

wieku przekształcają się w prostokąty zwieńczone „małą piramidką”. Daje to powód do dumy i zadowolenia, ale rodzi też nowe i trudne wyzwania: dla polityki społecznej (i nie tylko dla niej) pogłębia się problem wielkich mas ludzi w wieku poprodukcyjnym. Społeczeństwa cywilizowane nie mogą dopuścić do głosu tych, którzy chcieliby ten problem rozwiązać za pomocą „tarpejskiej skały natury”.

Po trzecie. Współczesna i stale rosnąca skala urbanizacji potęguje znane od dawna wyzwania wobec polityki społecznej. Z jednej strony zadania tej polityki są w pewnym stopniu ułatwione dzięki przestrzennej koncentracji problemów do rozwiązania. Z drugiej jednak jest to także koncentracja wszelkich utrapień i patologii społecznych, marginalizacji – aż do tzw. wyłączenia, a to przecież mieści się także w polu widzenia i działania tej polityki. Tutaj można ten problem tylko zasygnalizować, ale z komentarzem: żaden doktrynalny banał, najpiękniej frazowany, nie może zastąpić zorganizowanego działania demokratycznego państwa.

Antoni Kukliński

*Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego
i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski*

Teoria i praktyka polityki społecznej należy do bardzo ważnych problemów naukowych XX w. Sądzę, że warto zastanowić się nad uniwersalnym losem polityki społecznej w latach 1950–2010. Jestem przekonany, że polskie nauki społeczne mogą podjąć ten pasjonujący temat. Co więcej, możemy odegrać pionierską rolę w inicjowaniu światowej dyskusji naukowej nad dobrym i złym losem polityki społecznej.

Notatka ta nie jest rezultatem pogłębionych studiów. Jest tylko refleksją wynikającą z moich doświadczeń międzynarodowych, w których problematyka polityki społecznej przewijała się z różnym stopniem wyrazistości.

Refleksję tę chciałbym przedstawić w formie triady:

I. Złote ćwierćwiecze polityki społecznej 1950–1975

II. Kryzys polityki społecznej 1975–1995

III. Renesans polityki społecznej na przełomie XX i XXI w.

Złote ćwierćwiecze 1950–1975. Państwo dobrobytu było twórcą nowoczesnej polityki społecznej. W tym kontekście ukształtowały się teoretyczne, ideologiczne i instytucjonalne założenia tej polityki oraz warunki jej *grosso modo* sprawnego funkcjonowania, przede wszystkim w Europie Zachodniej oraz w Ameryce Północnej. Nie można jednak lekceważyć doświadczeń takich krajów, jak Japonia, Australia czy Nowa Zelandia. Wielkim rozdziałem są doświadczenia krajów rozwijających się, a zwłaszcza Ameryki Łacińskiej. Warto również *sine ira et studio* ocenić doświadczenia karykatur państwa dobrobytu, które rozwinęły się na obszarze krajów realnego socjalizmu. Polska lat 70. jest pięknym przykładem takiej karykatury, zasługującym na obiektywną analizę.

Klimat naukowy i polityczny złotego ćwierćwiecza polityki społecznej był kształtowany przez ogromną – w owym czasie dynamicznie i innowacyjnie działającą – maszynę ONZ, która odegrała wielką rolę w promowaniu uniwersalnej wizji polityki społecznej, jako *grosso modo* dziedziny ekwiwalentnej w stosunku do polityki ekonomicznej.

Wspominając złote ćwierćwiecze warto może podkreślić, że w maszynie ONZ promującej politykę społeczną, specjalną rolę odegrały dwa państwa, które oddały do dyspozycji ONZ specjalne fundusze przeznaczone na promowanie polityki społecznej. Chodzi oczywiście o Holandię i Szwecję.

Można również zauważyć, że w formułowaniu doktryny polityki społecznej owego czasu decydującą rolę odegrali społecznie myślący ekonomiści, a nie socjologowie, jak by można było oczekiwać. Pewnym wyjątkiem od tej reguły jest Ameryka Łacińska (ECLA), która potrafiła integrować nurty badań ekonomicznych i socjologicznych.

Kryzys polityki społecznej 1975–1995. W ostatnim ćwierćwieczu XX w. nastąpił głęboki i wielopłaszczyznowy kryzys państwa dobrobytu, który wywołał prawie automatycznie kryzys polityki społecznej. Polityka ta poczuła się bardzo źle w ogólnym klimacie leseferycznej globalizacji wyrzucającej za burtę racjonalizmu ekonomicznego sentymenty społeczne oraz umiejętność pochylecia się nad losem słabych i biednych¹.

Ostatnie ćwierćwiecze XX w. jest również okresem głębokiego kryzysu ONZ, która przestała pełnić rolę ośrodka tworzącego globalne innowacje w naukach społecznych. ONZ przestała również być wielkim ambasadorem krajów rozwijających się oraz promotorem teorii i praktyki polityki społecznej.

W ostatnim ćwierćwieczu XX w. polityka społeczna stała się cieniem polityki ekonomicznej, zafascynowanej wizją leseferycznego globalizmu.

Renesans polityki społecznej na przełomie XX i XXI wieku. Na przełomie wieków krystalizuje się nowy klimat renesansu polityki społecznej. Pierwszym jego elementem jest głęboki kryzys teorii i praktyki leseferycznego globalizmu. Postawiono słusznie pytanie: „co się stanie, gdy siły rynkowe wymkną się spod kontroli”². Podkreślano, że utopia rynkowa jest również szkodliwa jak marksizm³. Zauważono wreszcie, że deifikacja – ubóstwienie rynku⁴ – jest fałszywą receptą na organizację gospodarki globalnej.

¹ R.A. Levine, *The Global Market Holds – Poor Nations at its Mercy*, „International Herald Tribune”, 17–18 października 1998. Por. W. Geider, *So Much Conventional Wisdom About Market Rule* 7, „International Herald Tribune”, 8 października 1998.

² W. Pfaff, *What Happens when Market Forces Get Out of Control*, „International Herald Tribune”, 14 lipca 1998.

³ *Ibidem*.

⁴ R.A. Levine, *Beware Monotheism – When it Comes to the Market*, „International Herald Tribune”, 18–19 lipca 1998. T. Plate, *From the Pacific – a vote for a Globalisation Time – Out*, „International Herald Tribune”, 26 października 1998. H. James, *Compare: The Great Depression and Today's Dominos*, „International Herald Tribune”, 23 października 1998. W. Pfaff, *The Crunch Has a Message for Europe's Central Bank*, „International Herald Tribune”, 16 października 1998.

Miarę goryczy przepełnia złośliwa uwaga J.K. Galbraitha⁵: „Gospodarki latynoamerykańskie powracają do normalnego stanu niestabilności. W Rosji jest niewyobrażalna klęska ekonomiczna i polityczna. Jak to zauważyli już inni, doświadczenia rosyjskiego kapitalizmu sprawiają, że sowiecki komunizm wygląda dobrze”⁶.

Choć potrwa to jeszcze kilka lat, los leseferycznego globalizmu jest przesądzony. Musi wyłonić się nowa postać globalizmu – globalizm regulowany, który stworzy nowy klimat renesansu polityki społecznej. Renesans ten będzie również stymulowany przez wzmocnioną rolę rządów centrolewicowych na europejskiej scenie politycznej⁷. Rządy te nie mają jednak pełnej swobody w kształtowaniu nowej polityki społecznej na podstawie mandatu wyborczego zwycięstwa. Ten mandat nie wystarcza już do rządzenia krajem. Rząd musi dysponować drugim, równoległym mandatem, oferowanym przez wielkie korporacje, które mówią jasnym językiem⁸.

Jeśli polityka społeczna osłabi długookresowe zdolności konkurencyjne wielkich korporacji w danym kraju, to korporacje te wyprowadzą z jego terytorium znaczne segmenty swojej działalności. Nie ulega wątpliwości, że ten manewr wielkich korporacji – wypróbowany w Szwecji – może być na znacznie większą skalę powtórzony we Francji lub w Niemczech.

Dlatego ze szczególną uwagą trzeba analizować doświadczenia Holandii, która potrafiła zrekonstruować swoje państwo dobrobytu i swoją politykę społeczną w taki sposób, że gospodarka holenderska zachowała, a nawet wzmocniła swoje długookresowe zdolności konkurencyjne. Renesans polityki społecznej na przełomie wieków nie oznacza więc promowania rozwiązań, które pięknie funkcjonowały w rajach utraconym złotym ćwierćwieczu. Trzeba szukać nowych rozwiązań, które nowy model polityki społecznej będą kształtowały w stymulującym klimacie, składającym się z następujących elementów:

1) nowej teorii i praktyki regulowanego globalizmu. Myślę, że Bank Światowy – *nolens volens* – stanie się głównym ideologiem takiego globalizmu;

2) nowej realistycznej koncepcji państwa dobrobytu, integrującego politykę społeczną z wymogami ciągłego wzmocniania siły innowacyjnej i konkurencyjnej przedsiębiorstwa, a zwłaszcza wielkiej korporacji. To nowe państwo dobrobytu będzie państwem sieciowym, funkcjonującym w układach sfederowanej Europy. W moim bowiem przekonaniu unia walutowa jest pierwszym rozdziałem w historii Europy federalnej⁹;

⁵ J.K. Galbraith, *Even Hoover and Coolidge, Would Know Better*, „International Herald Tribune”, 13 października 1998.

⁶ Por. moje uwagi z 19 września 1993 r. *The Hypothesis of Mismanaged Transition*, w: A. Kukliński (red.), *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, Warsaw 1995, s. 446–449.

⁷ Por. „The Economist”, 31 października – 6 listopada 1998.

⁸ Por. *How far left? Business fears Europe's new leaders will derail tough economic policies*, „Business Week”, 26 października 1998.

⁹ Odmienny pogląd w tej sprawie prezentuje T. Mazowiecki. Por. *Musimy wstąpić na dywan*, „Urania-Polska”. Magazyn Niezależnych Publicystów, 1998, 1.

3) nowej teorii i praktyki globalnego, a jednocześnie społecznego federalizmu europejskiego, kształtowanego przez Unię Europejską, która musi stworzyć ową koncepcję europejskiej polityki społecznej;

4) nowej wizji nauki ekonomicznej, która odzyska wrażliwość społeczną, pogrzebaną przez leseferyczny globalizm. Nowy laureat Nagrody Nobla jest pięknym symbolem tego kierunku myślenia¹⁰.

Te cztery elementy tworzą mocną nić Ariadny, która ułatwi polityce społecznej wyjście z labiryntów i ślepych zaułków, które stały się doświadczeniem ostatnich dziesięcioleci.

Oczywiście renesans polityki społecznej będzie przede wszystkim dziełem wielkich aktorów sceny globalnej. Czasem jednak w wielkim dramacie dziejowym znajduje się pożyteczne miejsce dla aktywnej roli małych lub mniejszych aktorów. Takim stałym aktorem sceny globalnej jest nauka polska, która może jednak odegrać twórczą rolę w procesie renesansu polityki społecznej w skali światowej.

Proponuję dwa znaczące kroki na tym polu:

- zorganizowanie na Zamku Królewskim w Warszawie uroczystego wykładu prof. A. Sena. W tym kontekście można również zorganizować seminarium na temat transformacji światowej myśli ekonomicznej z udziałem prof. A. Sena;
- zorganizowanie w Warszawie Światowej Konferencji pt. „Kryzys i renesans polityki społecznej”.

Wydaje się, że moja notatka dyskusyjna – mimo jej wielu oczywistych słabości – zawiera propozycje, które ułatwią twórcze myślenie na temat takiej konferencji.

W tej notatce nie poruszyłem prawie zupełnie problematyki polskiej. Reprezentuję jednak przekonanie, że doświadczenia polskie trzeba oglądać na tle doświadczeń światowych. Dyskusje ograniczone do wąskich polskich opłotków po prostu nie mają sensu. Polski model polityki społecznej na progu XXI w. musi się kształtować w kontekście teorii i praktyki europejskiej, globalnej. Innego wyjścia nie ma!

Jerzy Wilkin

*Wydział Nauk Ekonomicznych,
Uniwersytet Warszawski*

Transformacja systemowa, obejmująca sferę polityczną, gospodarczą i społeczną, stwarza zupełnie nowe warunki instytucjonalne dla realizacji polityki społecznej i generuje nowe problemy społeczne będące przedmiotem oddziaływania tej polityki.

Polska stając się krajem kapitalistycznym musi dokonać wyboru, jakiego typu kapitalizm ma być zbudowany w naszym kraju. Modeli kapitalizmu, nawet w obrębie

¹⁰ S.S. Rosenfeld, *When Economics is Not the usual Dismal Staff*, „International Herald Tribune”, 27 października 1998. A. Sen, *To End Famines, Try Democracy and Free Press*, „International Herald Tribune”, 16 października 1998. P. Coy, *The Mother Teresa of Economics*, „Business Week”, 26 października 1998.

Europy, jest kilka. Różnią się one m.in. zakresem i intensywnością polityki społecznej. W Polsce nie dopracowano się zwartego modelu polityki społecznej również dlatego, że następuje dopiero rozpoznawanie form, zakresu i dynamiki problemów społecznych wywołanych fundamentalnymi zmianami systemowymi, dokonującymi się w naszym kraju.

Jednym z najważniejszych wyznaczników ram instytucjonalnych polityki społecznej w Polsce będzie realizacja reformy struktury administracyjnej kraju. W związku z tą reformą powinno nastąpić jasne rozdzielenie zadań, kompetencji i finansów w zakresie polityki społecznej pomiędzy różne szczeble administracji kraju: centrum, województwa, powiaty, gminy. Reforma ta zmierza ku decentralizacji uprawnień i funduszy, także w zakresie polityki społecznej, co może sprzyjać poprawie efektywności wykorzystania środków przeznaczonych na politykę społeczną. Powyższe tendencje mają związek z praktyczną realizacją zasady subsydiarności. Warto przypomnieć, że zasada ta jest wpisana do polskiej konstytucji; jest ona jedną z zasad funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej i jest mocno eksponowana w społecznej nauce Kościoła katolickiego.

Jednym z ważnych wymiarów i kontekstów polityki społecznej w Polsce jest proces integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej. Oprócz wspomnianych wyżej wymiarów: lokalnego, regionalnego i krajowego, pojawia się jeszcze wymiar europejski. Ten ostatni dotyczy zarówno skali rozwiązywania niektórych problemów (odnoszących się do zjawisk ponadnarodowych), jak i możliwości korzystania z funduszy wspólnotowych, m.in. z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Polska musi się odpowiednio przygotować do korzystania z owych funduszy.

Skuteczność i efektywność polityki społecznej jest krytykowana chyba w każdym kraju. Ta działalność kryje w sobie duże możliwości ekonomizacji (racjonalizacji) funduszy wykorzystywanych do realizacji celów społecznych. Jest to jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed ekonomistami i pozostałymi specjalistami zajmującymi się polityką społeczną.

Rozwój gospodarki rynkowej w połączeniu z innymi przekształceniami systemowymi w naszym kraju prowadzi do dużego wzrostu zróżnicowań dochodów i majątku. Niektóre grupy społeczne oraz niektóre rejony kraju podlegają zjawisku społecznej i ekonomicznej marginalizacji (wykluczania). Grupy te nie uczestniczą w tworzeniu bogactwa narodowego i nie korzystają z ogólnego rozwoju gospodarki lub uczestniczą tylko w niewielkim stopniu. Nie są one w stanie przełamać tego zjawiska o własnych siłach. Ograniczanie i przeciwdziałanie zjawisku marginalizacji staje się jednym z najważniejszych celów polityki ekonomicznej i polityki społecznej na różnych szczeblach.

Jednym z najbardziej skomplikowanych najważniejszych zadań dla polityki społecznej w Polsce będzie wypracowanie zasad i instrumentów polityki społecznej dotyczącej ludności wiejskiej. Polityka ta powinna być jednym z najważniejszych składników kompleksowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Warto pamiętać, że obszary te zajmują ponad 90% terytorium kraju i żyje na nich prawie 15 mln ludzi.

Grażyna Skąpska

Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński

Przyznaję, iż mój stosunek do polityki społecznej jest głęboko ambiwalentny. Rozumiem tutaj politykę społeczną dość szeroko, jako zespół działań podejmowanych odgórnie, przez agendy rządowe, w celu realizacji założonych celów społecznych: wspomagania rodzin, aktywizacji bezrobotnych, eliminacji obszarów biedy czy niesprawiedliwości. Z jednej strony nie da się ukryć, iż we współczesnym świecie, ze względu na jego kompleksowość, nieprzewidywalność, wielość wzajemnie się warunkujących czynników, niekontrolowane procesy żywiołowe mogą prowadzić do dalekosiężnych, głębokich kryzysów: ekonomicznych (upadek firm, gałęzi przemysłu, czy całych gospodarek), finansowych, społecznych (nagły wzrost bezrobocia), ekologicznych. Z drugiej strony jednak, polityka społeczna oznacza podporządkowanie społeczeństwa wyborom autorytatywnym, dokonywanym odgórnie, na podstawie naukowych ekspertyz, lub wyborom autorytarnym, dokonywanym na podstawie narzuconego odgórnie systemu wartości.

W obydwu wypadkach następuje ograniczenie samodzielności obywateli, faktyczne ograniczenie swobody wypowiedzi i wolności wyboru. W konsekwencji prowadzi to do zjawiska określonego w Europie Zachodniej jako „odmowa uczestnictwa w życiu publicznym”.

W odniesieniu do kwestii polityki społecznej opartej na naukowych ekspertyzach z dziedziny socjologii, demografii, medycyny, ekonomii, wspomaganych statystyką, można *prima facie* powiedzieć, iż jako poparte przez autorytety naukowe, indywidualne czy zbiorowe, są owe ekspertyzy z punktu widzenia przeciętnego obywatela demokratycznego państwa niejako bezdyskusyjne, gdyż laikowi trudno dyskutować z autorytetem w danej dziedzinie. Tymczasem, ekspertyzy te jak najbardziej dotyczą spraw żywotnie istotnych dla owego obywatela, spraw np. zabezpieczenia na starość, edukacji, bezpieczeństwa.

Bardziej uważna lektura ekspertyz wskazuje jednak, iż autorytety mogą się również mylić, a wnioski z poszczególnych ekspertyz mogą być sprzeczne. Ponadto zmieniają się mody i trendy w nauce. Pouczające może być tutaj przesłedzenie polityki desegregacji rasowej i tzw. *affirmative action* zapoczątkowanej przez wyroki Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Około 30 lat temu Sąd Najwyższy, na podstawie odkryć z dziedziny psychologii stanął na stanowisku, iż w szkołach amerykańskich należy dokonać desegregacji, tzn. wymieszania ras, i nałożył na szkoły określone obowiązki, stwierdzając, że dzieci czarne uzyskują znacznie lepszą wiedzę i w efekcie warunki startu, wówczas gdy będą się uczyły w szkołach położonych w tzw. „dobrych dzielnicach”, dotychczas uczęszczanych wyłącznie przez dzieci białe. Obecnie podważany jest zasadniczy argument, na którym oparta była cała seria wyroków desegregacyjnych oraz polityka desegregacji. Podnosi się mianowicie, iż lepsze wyniki w nauce osiągają dzieci

wówczas, gdy znajdują się w „swoim” środowisku, pod warunkiem, iż będą uczone przez dobrych nauczycieli, w dobrych szkołach, niekoniecznie „białych”. Sprawy tego rodzaju nie są dla przeciętnego obywatela wystarczająco jasne, co tym bardziej pogłębia niechęć do uczestnictwa w życiu publicznym.

Sprzeczności trzeba jednak jakoś rozwiązać. Dokonuje się tego zgodnie z ustaleniami priorytetów w drodze demokratycznie zawartego kompromisu. Kompromis jest jednak bardzo trudny, a często niemożliwy, wówczas gdy polityka społeczna związana jest z realizacją wartości bezdyskusyjnych, fundamentalnych i nie wymagających dalszego uzasadnienia. Jako społeczeństwo stoimy obecnie często wobec takich wyborów. Sprowadzają się one do podstawowego dla polityki społecznej pytania, na co przeznaczyć pieniądze pochodzące zasadniczo z podatków, jakie płacą obywatele: na pomaganie rodzin wielodzietnych, utrzymywanie przy życiu nierentownych firm w celu uniknięcia nagłego wzrostu bezrobocia czy na kredyty dla studentów i pomoc nauce i kulturze? Jeżeli pieniędzy nie wystarcza na zaspokojenie roszczeń w sposób zadowalający, wyboru priorytetów dokonuje się w sposób autorytarny, poprzez ich narzucenie przez grupy silniejsze tym, którzy są słabsi. Według poglądu wygłoszonego przez teoretyka racjonalnego wyboru, Amartyę Sena, nie tylko wybór dotyczący ustalenia pierwotnych priorytetów, ale także wybór dokonany na podstawie ekspertyz i analiz naukowych, ma ostatecznie charakter autorytarny, ze względu na obszar niepewności i nieprzewidywalności, którego ekspertyzy nie są w stanie wyeliminować.

Czy wobec tego należy z polityki społecznej zrezygnować? Moja odpowiedź brzmi „nie”, należałoby je jednak przeformułować i przewartościować. Sądzę, iż polityka społeczna powinna być oparta przede wszystkim na zasadzie pragmatyzmu, tzn. na ocenie i eliminowaniu negatywnych skutków procesów społecznych w sposób najmniej kosztowny. Ponadto, również politycy społeczni powinni sobie uświadomić, iż obywatele w swoim postępowaniu kierują się zasadą pragmatyzmu na co dzień, a więc ograniczają niepotrzebne koszty (np. związane z przeszkoleniem się, gdy mogą pracować tak jak dotąd w dotychczasowej firmie państwowej), oraz bardzo szybko orientują się w korzyściach, na co wskazuje historia luk i ulg podatkowych w Polsce.

Marek S. Szczepański

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Śląski*

W rodzimych debatach nad zjednoczoną Europą, szczególnie intensywnych po rozpoczęciu formalnych negocjacji z *piętnastką* (31 marca 1998), często pomijane, lekceważone czy niedoceniane są istotne przeszkody stojące na drodze takiego procesu. Jest ich wiele, ale do szczególnie istotnych zaliczyć można ugruntowane historycznie zacofanie cywilizacyjne kraju, stan i strukturę arealową polskiego rolnictwa oraz nierozwiązane dylematy społeczne starych regionów przemysłowych, takich

choćby jak Górny Śląsk. Jestem przekonany, że górnośląski region z jego górnictwem i hutnictwem jest i będzie – oprócz rolnictwa – najpoważniejszą barierą w procesie integracji europejskiej. Warto może w tym kontekście przypomnieć, że w górnictwie górnośląskim pracuje więcej ludzi niżli w całym górnictwie zachodnioeuropejskim od Lizbony aż po Odrę, a regionalne hutnictwo żelaza wciąż stosuje technologie wyeliminowane już dawno z unijnych hut. Wszystkie te fakty rzutują bezpośrednio na sferę zdeterminowań w prowadzonej polityce społecznej, ale otwierają jednocześnie możliwość takiej jej realizacji, która zostanie najlepiej dostosowana do wymogów i problemów kraju.

Przez długie lata poważne rozstrzygnięcia restrukturyzacyjne w przemyśle ciężkim regionu były – z krótkowzrocznych powodów politycznych – odkładane czy hibernowane. Prowadzono kosztowną politykę *purowania węgla*, czyli kosmetycznych zmian w górnictwie, a główne jej usprawiedliwienie wynikało z deklarowanej dbałości o energetyczne bezpieczeństwo państwa. Powolna, źle przygotowana redukcja zatrudnienia w tej branży wiązała się w rzeczywistości z polityczną siłą klasy robotniczej i jej związkowej – rewindykacyjnej – reprezentacji. Nie bez znaczenia był także demograficzny, a w kategoriach politycznych – wyborczy, potencjał mieszkających tutaj ludzi, skupionych na niewielkim skrawku Polski, łatwych zatem do mobilizacji.

W ciągu transformacyjnych lat Górny Śląsk był, i pozostaje nadal, niepowtarzalnym laboratorium prowadzonej bądź zaniechanej polityki regionalnej i polityki społecznej. Ich przebieg, kształt i charakter determinowały, z jednej strony, względnie obiektywizowane reguły rynku światowego, procesy globalizacyjne, dynamika polskich aspiracji unijnych, z drugiej zaś – wynikające z *woli wyboru*: polityka rodzimej modernizacji, polska odmiana liberalizmu ekonomicznego czy realizowane programy restrukturyzacyjne. W sferze swobodnego wyboru leżała zapewne polityka *pielęgnowania ciszy* na Górnym Śląsku, w reliktowych zacofanych sektorach gospodarki. Wiązała się ona z potrzebą spokojnego i komfortowego sprawowania władzy przez kolejne rządy III RP. Cisza na Śląsku to cenne – choć bardzo kosztowne i drogo opłacone – polityczne dobro w Urzędzie Rady Ministrów. Dzisiaj jednak aspiracje unijne, jednoznaczne oczekiwania *piętnastki* i presja rynku światowego sprawiają, iż cisza ta została poważnie zakłócona, m.in. przez *plan Steinhoffa*, ministra gospodarki w rządzie Jerzego Buzka.

Realizacja planu Steinhoffa, w wyniku której do końca 2002 roku z górnictwa i odejść ma około 118 tys. ludzi (30 października 1998 r. pracowało 220,8 tys.), przebiegać zapewne będzie w trudnych i konfliktowych warunkach. Dotyczy bowiem ponad miliona ludzi bezpośrednio lub pośrednio związanych z branżą. Górnictwo wciąż pozostaje – jak pokazały to liczne badania demoskopijne – w świadomości społecznej szczególnie ważnym działem gospodarki, a górniczy Śląsk – *przemysłowym sercem Polski*. Ponieważ program ten zrodzi generację *ludzi zbędnych* w gospodarce regionalnej, warto już teraz myśleć o ich przyszłych losach, aby nie tworzyć załóżków *nowej biedy*, grup zrewoltowanych, podatnych na populistyczną retorykę partii czy radykalnych związków zawodowych. Konieczne jest tworzenie nowej, elastycznej regionalnej polityki społecznej, zorientowanej przede wszystkim na:

- stworzenie instytucjonalnych możliwości przekwalifikowania siły roboczej i pomoc w powtórnej stabilizacji i readaptacji zawodowej;
- zagwarantowanie elementarnej opieki socjalnej nad bezrobotnymi i ich rodzinami, dotkniętymi nieodzownymi redukcjami związanymi z restrukturyzacją tradycyjnych branż przemysłowych.

Koszty transformacji ponoszą – jak zawsze – ludzie, zwłaszcza słabiej wykształceni, mniej mobilni i nieprzygotowani do obecności na – pozbawionym protekcji socjalnych – rynku. Dźwigają je także górnicy i hutnicy zabiegający w minionych latach o zmianę ustroju. Najpoważniejszych i wielowymiarowych zmian transformacyjnych doświadcza jednak tradycyjna rodzina robotnicza. W pierwszej kolejności to właśnie jej członkowie odczuli wyraźny ubytek miejsc pracy, głównie w przemyśle ciężkim. W rezultacie recesji gospodarczej, likwidacji zakładów pracy, ich bankructwa lub prywatyzacji – liczba miejsc pracy w przemyśle województwa zmniejszyła się o blisko 300 tys. i tylko częściowo została zrekompensowana przez nowe stanowiska pracy. W dalszym ciągu jednak utrzymywane są – głównie w kopalniach i hutach tzw. *etaty socjalne* (górnictwo: 80–100 tys. osób; hutnictwo: 20–40 tys.). Zajmujących je ludzi można zwolnić bez żadnego uszczerbku dla funkcjonowania zakładu pracy, ale ze względów społecznych i politycznych działania takie wciąż nie są podejmowane (brak alternatywnych miejsc pracy, obawa przed skumulowanym lokalnie bezrobociem i jego konsekwencjami, dbałość o spokój polityczny).

Przeobrażeniem gospodarczym województwa towarzyszy dwojakiego typu degradacja dotycząca rodziny robotnicze, głównie górnicze. Pierwsza jej forma to degradacja ekonomiczna. Warto podkreślić, iż w okresie realnego socjalizmu górnicy stanowili uprzywilejowaną zarobkowo kategorię zawodową, a średnia ich poborów dwukrotnie przekraczała średnią krajową. W latach 1995–1998 relacje te zmieniły się znacznie i średnia uposażeń górniczych kształtowała się na poziomie 1,5–1,7 średnich zarobków w innych branżach województwa. Pojawiła się także grupa bardzo młodych emerytów górniczych, korzystających – najczęściej z przymusu – ze specjalnych uprawnień emerytalnych w wieku 40–45 lat. Ich uposażenie emerytalne jest zazwyczaj dwukrotnie niższe niżli podczas zatrudnienia w kopalni. W tych przypadkach warto wziąć pod uwagę, iż tak młodzi emeryci mają zazwyczaj na utrzymaniu niepracującą żonę i dzieci w wieku szkolnym, a zatem emerytury nie gwarantują źródeł godziwej egzystencji. Nic więc dziwnego, iż w jednym z reportaży z Górnego Śląska, publikowanym w tygodniku „Polityka” Jan Dziadul pisał o *smutku hajerów* (górników), zwłaszcza najmłodszej generacji emerytów, odchodzących nie z własnej woli z kopalni. To właśnie wielu z nich, w wyniku poszukiwania nowych źródeł dochodów i zarobków, czy tylko zajęć uwalniających od beczynności i nudy, angażuje się w szarą strefę ekonomiczną i rozmaite aktywności gospodarcze w sektorze nieformalnym, lokowanym na granicy prawa lub wręcz nielegalnym. To poszukiwanie dodatkowych zarobków prowadzi najczęściej do zaniedbania procesów socjalizacyjnych i niedopełniania ról społecznych, zwłaszcza rodzicielskich, w rodzinie.

Degradacji ekonomicznej towarzyszy wcale nie mniej ważna i wyraźna degradacja prestiżowo-symboliczna. W okresie realnego socjalizmu, w wyniku prowadzonej manipulacyjnej pedagogiki utrwaliło się wśród wielkoprzemysłowej klasy robotniczej przekonanie o jej cywilizacyjnej misji i roli. Rozbudowany był także system przywilejów zawodowych, zwłaszcza górniczych, obejmujący zarówno uczniów szkół górniczych wszystkich typów, jak i pełnoprawnych pracowników resortu. Transformacja przynosiła częściową ich likwidację, a brak wyjaśnienia lub zrozumienia istoty przemian zrodził głębokie poczucie niezawinionego upośledzenia, postawy roszczeniowe, przekonanie o międzynarodowych spiskach ekonomicznych (np. Banku Światowego), zorientowanych na ruinę polskiego przemysłu wydobywczego.

Wysiłkom transformacyjnym w regionie towarzyszyć winno odrzucenie mitologicznych wyobrażeń i projekcji obecnych w myśleniu poważnej części regionalnej klasy politycznej i warstw społecznych – na temat funkcjonowania Unii Europejskiej. „My Polacy, słusznie napisał Antoni Kukliński, żyjemy złudzenie, że Unia Europejska jest wielkim Stowarzyszeniem św. Franciszka, które myśli przez cały czas, jak pomóc biednym regionom i biednym warstwom (...). Tymczasem trzeba pamiętać, że Unia Europejska jest przede wszystkim Towarzystwem im. Karola Darwina. To jest towarzystwo, które popiera interesy silnych partnerów Unii. Jest maszyną ukonstytuowaną po to, aby stworzyć korzystne mechanizmy konkurencji, choć oczywiście musi dysponować także tzw. funduszami kohezyjnymi”. Można zatem powiedzieć, że Unia w takim właśnie, a nie innym, kształcie jest przyszłością Polski i Górnego Śląska. Z przyszłością zaś – jak powiadał William E. Gladstone, polityk brytyjski z XIX w. – nie należy walczyć. Trzeba się tylko dobrze, indywidualnie, społecznie, politycznie, gospodarczo, technologicznie i kulturowo do niej przygotować. I w tym kontekście wiedza o akcesie oraz jego skutkach, zwłaszcza społecznych, jest zupełnie niewystarczająca. Nieprzygotowane są także skuteczne instrumenty regionalnej polityki społecznej prowadzonej w bardzo trudnych, wręcz katastrofalnych, warunkach. Jednorazowe odprawy bezwarunkowe dla górników, oznaczające wystawienie za bramę kolejnych hajerów, to instrumenty może przydatne, ale nie wystarczające.

Janusz Sztumski

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Śląski*

Refleksje na podjęty temat mają filozoficzny charakter i trudno się temu dziwić zważywszy, że u podstaw naszych działań tkwią zawsze wyraźnie sformułowane lub ukryte, mniej albo bardziej świadomie przyjęte założenia filozoficzne.

Polityka społeczna – jak wszelka zorganizowana działalność ludzka – jest określona przez różnorodne *konieczności*, np. społeczne, ekonomiczne, polityczne i demograficzne,

oddziałujące w zróżnicowanym stopniu i nasileniu ze względu na uwarunkowania wynikające z aktualnej sytuacji konkretnego środowiska społecznego, społeczności lokalnej lub danego społeczeństwa.

Możliwości, np. przewyciężenia bezrobocia – które stało się jedną z plag współczesnego świata i dlatego stanowi pierwszoplanowe zadanie wielu obecnych rządów – są określone wspomnianymi wyżej koniecznościami, ale stopień nasilenia tych konieczności jest inny w społeczeństwach krajów doświadczonych kryzysem gospodarczym i tych, które żyją w dobrobycie. Ale nawet w tych krajach, w których gospodarka kształtuje się pomyślnie, mogą występować w skali regionalnej istotne różnice w stopniu nasilenia oddziaływań owych konieczności, jak to ma miejsce np. w Niemczech pomiędzy „starymi” a „nowymi” landami. O podobnym zróżnicowaniu możemy mówić i u nas biorąc pod uwagę województwa o wysokim i niskim wskaźniku bezrobocia lub nawet porównując poszczególne środowiska danego województwa ze względu na ich specyficzną sytuację gospodarczą.

Wskazując na różnorodne konieczności, jakie kształtują politykę społeczną, nie należy bynajmniej postrzegać jej w *fatalistyczny* sposób. Otóż z koniecznościami istniejącymi w jakiejś sferze działania trzeba się liczyć, ale nie znaczy to wcale, że nie można ich przewyciężyć, a tym samym i ograniczać przynajmniej w jakimś stopniu ich skutków, zwłaszcza wtedy, gdy działa się w sposób zbiorowy, jak to ma miejsce w polityce społecznej.

Zdawanie sobie sprawy z istnienia określonych konieczności powinno skłaniać do refleksji nad tym, w jaki sposób można je przewyciężyć. A im bardziej wnikliwa i krytyczna będzie ocena danych konieczności – tym też lepszy, tzn. bardziej skuteczny może być sposób ich przewyciężania.

Swobodny wybór działań w sferze polityki społecznej to nie wybór *woluntarystyczny*, tzn. taki, który nie liczy się z niczym, lecz taki, w którym uwzględnia się właśnie istniejące konieczności, czyli *realia*, w jakich można działać w danym miejscu i czasie.

Nie liczące się z niczym próby przenoszenia tzw. „sprawdzonych sposobów działań” w jakimś społeczeństwie wymagają więc relatywizacji do istniejących aktualnie warunków w społeczeństwie, w którym chcemy je zastosować. Jeśli zastanowimy się np. nad możliwością przeniesienia na nasz grunt sprawdzonej w Anglii instytucji „lekarza rodzinnego”, to powinniśmy uwzględnić nasze realia w zakresie funkcjonowania opieki zdrowotnej, m.in. również pewną demoralizację jakiejś części służby zdrowia itp. czynniki.

Im więcej znamy konieczności rządzących daną sferą rzeczywistości społecznej i im wnikliwiej poznamy mechanizmy ich uwarunkowań – tym większą będziemy mieć swobodę w wyborze działań w tejże sferze i szansę na lepszy wybór sposobów działań.

Zauważmy również, że poszczególne konieczności mają swoisty „ciężar gatunkowy”, który nie jest wcale taki sam w każdym miejscu i czasie. Swobodny wybór działań w polityce społecznej polega na tym, aby na podstawie znajomości racji przemawiają-

cych „za” i „przeciw” danemu działaniu wybrać działanie możliwie optymalne, tzn. takie, które uwzględnia najistotniejsze konieczności w konkretnym miejscu i czasie.

Istotne jest, aby przy wyborze działań w polityce społecznej unikać schematyzmu w myśleniu, odnoszącym się do konkretnych sytuacji.

Jak wiadomo, problemów społecznych wynikających np. z ubóstwem danych ludzi nie przezwycięży się ani jałmużną, ani okresowym zasiłkiem – doraźne wsparcie utrwała ubóstwo tych, którzy są nim doświadczeni. Bardziej skuteczne jest tworzenie takich warunków, które umożliwią im samodzielne wyjście z ubóstwa.

Ten niewątpliwie trafny sposób myślenia o tym, jak przezwyciężyć wspomniany problem przejawia się w schemacie: „nie dawać ryby, lecz wędkę”. Jest to oczywiście alegoryczny sposób wyrażenia pewnej *ogólnie* słusznej myśli. Ale bezkrytyczne odwoływanie się do tego schematu może nie dawać wcale spodziewanych efektów.

Poprzestając na wspomnianej alegorii: czy można ludzić się, że zdołamy komuś pomóc dając mu wędkę na bezrybiu? Ponadto, czy każdy, kto dostanie wędkę, będzie mógł z niej skorzystać, biorąc pod uwagę ewentualne upośledzenia fizyczne lub mentalne danego człowieka itp. uwarunkowania?

Tego rodzaju schemat myślenia trzeba więc urealnić, tzn. dostosować do konkretnych ludzi i warunków ich istnienia.

Cezary Włodarczyk

*Instytut Zdrowia Publicznego,
Uniwersytet Jagielloński*

Postawiony problem można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: zakresu swobody w formułowaniu celów polityki społecznej oraz swobody ich realizacji. W tych uwagach skupię się na płaszczyźnie pierwszej.

Wydaje się, a przynajmniej przez długi czas tak się mogło wydawać, że kreowanie celów polityki społecznej jest sferą (wolności) wolną od silnych determinacji. Myśli ludzkiej, pobudzanej marzeniem o szczęściu osiągalnym już w doczesnym świecie, przypisywano nieograniczoną niemal siłę tworzenia celów, które nawet wtedy, gdy nie mogą być osiągnięte dzięki skutecznej praktyce, dostarczają normatywnej wizji jako punktu odniesienia i przedmiotu marzeń. Ta odległa wizja pozwala lepiej znieść ograniczenia i trudy teraźniejszości.

Jednak kiedy dzisiaj spogląda się na repertuar tych celów, zaskakuje ich monotonia – i jakby przyziemne postrzeganie tego, co ludziom do szczęścia może być potrzebne. Bo cele to – niemal wyłącznie – obfitość dóbr materialnych, zapewniająca pożądany poziom konsumpcji. Coraz częściej opuszcza się nawet zastrzeżenie, by konsumpcja dotyczyła wszystkich. Szeroko bowiem akceptuje się tezę, że doświadczenia ostatnich lat zaprzeczyły możliwościom osiągnięcia powszechnego dobrobytu. Z jednej strony – jako

stracone dla szans rozwojowych traktuje się kraje afrykańskie, a z drugiej – nawet w krajach rozwiniętych margines biednych i wykluczonych traktuje się jako zło konieczne. Zatem – w imię realizmu – powodzenie nie jest dla wszystkich.

Jednocześnie jako bezpowrotnie skompromitowane przez dzieje traktuje się najbardziej ambitne wersje tworzonych utopii – zniesienie różnych postaci alienacji. I tak twierdzi się, że efektem osiągnięcia tych celów musiałoby być zatrzymanie historycznego czasu i unieruchomienie procesów dziejowych. W ten sposób ludzie pozbyliby się cechy najbardziej charakterystycznej dla ich kondycji jako ludzi. Że taki sposób postrzegania zdarzeń, w którym są one zatrzymywane w punkcie uznawanym za docelowy, wcale nie jest typowy tylko dla starych utopii, świadczą niedawno głoszone tezy Fukuyamy, które już kilka lat od ich przedstawienia budzą politowanie. Nie wracam już tutaj do nadużywanego argumentu, że praktyka wcielania w życie haseł wyzwolenia człowieka doprowadziła do jego masowego zniewolenia. Na tym gruncie postmodernistyczna niechęć do wielkich projektów zdaje się mieć pewne – przynajmniej emocjonalne – uzasadnienie.

Ale nie podejmując nawet tak wysokiego szczebla abstrakcji, teza o bardzo ograniczonych możliwościach swobodnego definiowania celów polityki społecznej jest potwierdzana ostatnimi doświadczeniami historycznymi. Kiedy następował niewiarygodny przełom polityczny roku 1989 wydawało się, że można budować najbardziej ambitne programy prowadzące do spełnienia najbardziej szczytnych aspiracji. Jednak rzeczywistość okazała się pod tym względem dramatycznie rozczarowująca. Ani powszechna wyobraźnia, ani twórczość intelektualnych i moralnych przywódców, nie wyszła poza zakres prymitywnego banału. Najczęściej powtarzano postulat zrywania z przeszłością realnego socjalizmu, bez troski o jaki element przeszłości chodzi. Jak zakłęcia brzmiały nawoływania do powrotu do normalności i stosowania norm akceptowanych w świecie. Dla polityki społecznej miało to skutki druzgocące, bo przecież wiele mechanizmów tworzonych i stosowanych w przeszłości było opartych na szeroko akceptowanych przesłankach „cywilizacyjnych”, niewiele mających wspólnego z opresyjnymi praktykami krajów Europy Środkowej. Być może najbardziej rzucało się to w oczy w polityce zdrowotnej, dla której kategoria potrzeby nigdy nie daje się zredukować do popytu na usługi zdrowotne i musi wyłączać takie kryterium dostępności, które opiera się na zdolności pacjenta do płacenia. Być może to kompletne nieporozumienie koncepcyjne przyczyniło się do tak złego prowadzenia reformy opieki zdrowotnej, jak tego byliśmy świadkami w czasie całego procesu transformacji.

Jako jedyne twórcze hasło traktuję ideę budowania demokratycznego ładu dla otwartego (w popperowskim sensie) społeczeństwa. Jednak kompromitująca nieumiejętność naszego establishmentu tłumaczenia ogólnych zasad na konkret decyzji i działań – doprowadziła do sytuacji, w której program rozwoju takiego modelu przestał być popularny. W żadnym przypadku nie można powiedzieć, że to on pobudza powszechną wyobraźnię i mobilizuje ludzi do działania.

Biorąc natomiast pod uwagę, że w praktyce politycznej cele wiążą się zawsze z pewnymi typowymi dla danej orientacji politycznej praktykami, obejmującymi swoisty słownik, symbole, przeszłe wydarzenia traktowane jako elementy własnej tradycji – to

transformacja dostarczyła nie tyle twórczych idei odzwierciedlających stan społeczny naszych czasów, ile otworzyła piwnice muzeów politycznych staroci. Głęboko lewicowa orientacja gospodarcza połączona ze skrajnie endecką retoryką polityczną, nawiązująca wprost do dokonań z lat 30., wcale nie wydaje się mało znaczącym marginesem. Co więcej, wykazuje raczej tendencje rozwojowe, jej wpływy wznoszą się, co sprawia, że cele polityki społecznej budowane pod jej wpływem i naciskiem stają się zaprzeczeniem otwartego społeczeństwa, którego tworzenie – jak niektórzy marzyli – miała otwierać transformacja. To dziedzictwo zamrożonych na kilkadziesiąt lat tradycji stanowi dodatkowy czynnik ograniczający swobodę poszukiwania celów polityki społecznej. Narzuca język, świat pojęć i obrazów, przy którego pomocy niczego ważnego i wartościowego nie da się dla współczesności stworzyć.

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Wielisława Warzywoda-Kruszyńska

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Łódzki*

Kwestia ubóstwa dzieci (na przykładzie Łodzi)

Uwagi wprowadzające

Bieda dzieci w Europie dopiero od niedawna znalazła się w polu zainteresowań naukowców i polityków. Szczególnie ci pierwsi zwracają uwagę na fakt „infantylizacji biedy” (Hanesch i in. 1994) w ostatnich dekadach naszego stulecia, czyli na wzrastający udział dzieci i młodzieży wśród ludności biednej w sytuacji, gdy ta grupa wiekowa relatywnie maleje. Podkreśla się przy tym, że doświadczenia biedy ma dużo więcej dzieci i młodzieży niż mogłoby to wynikać z i tak już alarmujących danych¹ odnoszących się do poszczególnych momentów, w których prowadzone są badania. Ponieważ części biednych rodzin udaje się przekroczyć linię biedy, liczba dzieci, które w jakimś okresie swojego życia były wspierane przez pomoc społeczną, jest większa niż odnotowują to badania. Ogólnie jednak rzecz biorąc, bieda dzieci stanowi temat zapoznany lub niedostrzegany. Jak się zdaje, istnieje kilka powodów tego stanu rzeczy.

Powszechne jest traktowanie dzieci i młodzieży jako pozbawionych własnego statusu, odrębnego od rodziny pochodzenia. Dlatego dyskusja o rodzinach zagrożonych ubóstwem traktowana jest jako równoznaczna z rozważaniem sytuacji życiowej poszczególnych kategorii członków rodziny.

¹ Z badań prowadzonych w Niemczech wynika, że co ósme dziecko na terenie zachodnich landów i co piąte na terenie landów wschodnich żyje w rodzinie biednej (Hanesch i in. 1994).

Likwidacja biedy i nędzy uznawana jest za cywilizacyjne minimum w rozwiniętych demokracjach. Z dobrodziejstw demokracji i dobrobytu miały skorzystać przede wszystkim młode pokolenia. Bieda dzieci oznacza więc większą porażkę współczesnych społeczeństw niż bieda „zgeneralizowana” lub bieda dorosłych, których łatwiej jest obarczyć winą za swój los.

Istnienie biedy wśród dzieci i młodzieży oznacza zapowiedź znacznie ostrzejszych nierówności społecznych w przyszłości, ponieważ zmarginalizowana młodzież nie ma możliwości indywidualnego inwestowania we własną przyszłość. Badania nad biedą prowadzone są więc wyłącznie z perspektywy dorosłych. Dzieci nie są rozpatrywane jako *samodzielna, wyodrębniona grupa*, lecz brane są pod uwagę tylko wtedy, kiedy mówi się o rodzinach z dziećmi jako kategorii zagrożonej ubóstwem. W takim kontekście przedmiotem zainteresowania jest nie *bieda dzieci*, lecz *bieda przez dzieci*, czyli wynikająca z faktu posiadania dzieci (Wingen 1995). Brak tematyzowania biedy jako biedy dzieci pozostaje także w związku z tym, że w badaniach statystycznych, stanowiących podstawę do decyzji podejmowanych przez rządy, podstawową jednostkę analizy stanowi rodzina/gospodarstwo domowe, a nie kategorie ich członków. Z tego względu jako zagrożone ryzykiem ubóstwa wymienia się najczęściej gospodarstwa samotnych kobiet z dziećmi, rodziny wielodzietne, gospodarstwa domowe ludzi starych, gospodarstwa domowe bezrobotnych itd., a nie dzieci, kobiety, ludzi w podeszłym wieku, bezrobotnych itd. Rodzinocentryzm przeważający w dyskusjach nad biedą sprawia, że status dziecka jest podporządkowany statusowi rodziny. Powoduje to, że dzieci nie stanowią bezpośredniego przedmiotu badań. O dzieciach dowiadujemy się najczęściej z wywiadów przeprowadzanych z rodzicami bądź z ekspertami. Brak jest natomiast badań, które dokumentują, jak dzieci i młodzież przeżywają biedę. „Żeby dokładnie uchwycić dziecięcą sytuację życiową, należałoby wyjść od obserwacji dzieci i ich potrzeb. Takie podejście zakłada, że dzieci samodzielnie konstruują swój świat w konfrontacjach wewnątrzrodzinnych będących następstwem bezrobocia rodziców i biedy, który nie da się wyprowadzić z oglądu rodzicielskiego” (Neuberger 1997: 80). Takich badań jednakże nie ma i bieda dzieci stanowi „białą plamę”, stwierdza Dangschat (1996).

Biedę dzieci powinno się rozważać, zdaniem tego autora, co najmniej z dwóch punktów widzenia: jako biedę oraz jako biedę dorastających podmiotów. Zwraca się przy tym uwagę na to, że sposób przeżywania biedy i jej konsekwencje są odmienne dla dorosłych oraz dla dzieci i młodzieży. Przez dzieci „fenomen biedy doświadczany jest jako zaniedbanie w różnych wymiarach ich codziennej sytuacji życiowej” (Otto, Bolay 1997). Bieda dzieci oznacza jednak równocześnie marne szanse na przyszłość. W społeczeństwie, w którym o sukcesie życiowym decyduje wykształcenie, biedne dzieci nie uczęszczają do dobrych szkół, a często porzucają szkołę całkowicie. Nie realizują więc „kontraktu pedagogicznego”, jeśli użyć określenia P. Bourdieu. Ponieważ szkoła – zdominowana przez kulturę klas uprzywilejowanych – wymaga od nich zachowań i postaw odmiennych od tych, które są „naturalne” w ich domach rodzinnych, dzieci stawiane są przed koniecznością dokonania wyboru: szkoła lub rodzina. Jak stwierdza M. Jacyno, „absencja jest główną strategią przeżycia w szkole (raczej szkoły) w przypad-

ku obszarów skrajnego upośledzenia społecznego” (1997: 105). Opuszczanie szkoły wspierane jest przez rodziców, którzy obawiają się oderwania dziecka od kultury rodzinnej, traktują dziecko jako żywiciela oraz nie dostrzegają przydatności wiedzy uzyskiwanej w szkole. „Wybory, jakich dokonują dzieci wywodzące się ze środowisk »negatywnego uprzywilejowania« (...), są przede wszystkim wyborami negatywnymi. Wybór odrzucenia szkoły jest ucieczką z instytucji, która powołana została po to, by zatrzymać koło deterministycznych prawidłowości. Tymczasem w doświadczeniu tych dzieci ucieczka z błędnego koła reprodukcji możliwa jest pod warunkiem rzetelnego wywiązania się z obowiązków ucznia-więźnia. Doświadczenie szkoły jest więc w tym przypadku doświadczeniem ambiwalencji *par excellence*: wywiązanie się z wymogów stawianych przez szkołę wiąże się z nieludzkim czy nadludzkim wysiłkiem w związku z niewspółmiernością kultury rodzinnej i szkolnej. Szanse sukcesu są zresztą niewielkie (...). Wywiązanie się z obowiązków więźnia nie daje też szansy na skrócenie wyroku; wręcz przeciwnie, spełnianie wymogów szkoły zakłada przecież dłuższą edukację” (Jacyno 1997: 113).

Ponieważ w Europie uczęszczanie do szkoły jest ustawowo określonym obowiązkiem, dzieci wagarujące oddawane są pod nadzór kuratorów sądowych lub osadzone w instytucjach (pogotowiach opiekuńczych, domach dziecka itp.), które mają dopilnować zdobycia wykształcenia uznawanego za niezbędne minimum. Często kierowane są do szkół specjalnych. Jeśli nawet uzyskują świadectwo ukończenia szkoły podstawowej czy zawodowej, pracodawca łatwo się orientuje, że jest to szkoła dla „trudnej” młodzieży. Edukacyjny sukces nieczęsto przekłada się na uzyskanie pracy. Wiedza o tym szybko przekazywana jest szczególnie w enklawach biedy, dodatkowo wzmacniając przekonanie, że uczyć się nie warto. Nieodosobnione są przypadki pozorowania wywiązywania się z obowiązku szkolnego. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że biedne dzieci dziś będą biednymi dorosłymi w przyszłości. Dlatego w badaniach prowadzonych w Łodzi², których celem było ustalenie, czy istnieje zagrożenie, że bieda ulegnie utrwaleniu, rozważano także kwestię biedy dzieci. W badaniach tych podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- czy na terenie miasta istnieją takie obszary, które stanowią enklawy biedy,
- gdzie są one rozlokowane,
- jakie grupy ludności są w nich najliczniej reprezentowane,
- jakie społeczne mechanizmy prowadzą do gromadzenia się lub grupowania tam ludności biednej,
- czy enklawy biedy ustalane na podstawie stopy biedy wśród ludności ogółem, wśród dzieci i młodzieży oraz wśród dorosłych znajdują się w tych samych punktach miasta.

Nie polegając na intuicjach, dotyczących rozmieszczenia ludności biednej na terenie miasta, obliczyliśmy wskaźniki pauperyzacji (stopę biedy – Wp), czyli udział ludzi

² Badania nt. „Formy ubóstwa i zagrożeń społecznych oraz ich przestrzenne rozmieszczenie w Łodzi” finansowane są przez KBN, projekt PBZ 018 08.

biednych wśród mieszkańców różnie operacjonalizowanych jednostek przestrzennych (ulica, kwartał ulic, jednostka urbanistyczna, pomocnicza jednostka samorządowa). Podstawę tych wyliczeń stanowiły dane zawarte w bazie danych PESEL oraz w bazach danych zgromadzonych w dzielnicowych filiach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, odnoszące się do roku 1996. Obliczano stopę biedy wśród mieszkańców ogółem, wśród dzieci i młodzieży w wieku do 17 lat oraz wśród dorosłych, czyli osób w wieku 18 i więcej lat.

W referowanych badaniach za „biedne gospodarstwo domowe” zostało uznane takie, które otrzymuje pomoc społeczną, a za „osobę biedną” – każdy członek takiego gospodarstwa. Populację ludzi biednych tworzą zatem wszystkie osoby wchodzące w skład biednych gospodarstw domowych, a populację biednych dzieci i młodzieży żyjących w biednych gospodarstwach domowych. Definiując w ten sposób ludzi biednych, przedmiotem naszego zainteresowania są tylko „zarejestrowani” biedni i wzory ich rozmieszczenia w przestrzeni miasta.

Przyjmując, że średni udział biednych w populacji całego miasta, wynoszący 16%, wyznacza granicę oddzielającą obszary niespauperyzowane (nazywane zamiennie obszarami niebiednymi lub zamożnymi) od spauperyzowanych, uznaliśmy:

– za obszar umiarkowanie spauperyzowany, taki, gdzie ludność uboga stanowi więcej niż 16% ale nie przekracza trzydziestu procent,

– za obszar mocno spauperyzowany, zwany inaczej obszarem dużej koncentracji biednych, taki, na którym co najmniej 30% mieszkańców żyje w biednych gospodarstwach domowych,

– za obszar bardzo spauperyzowany, zwany także obszarem bardzo dużej koncentracji biednych – taki, gdzie biedni stanowią co najmniej 40% mieszkańców.

Obszary, na których co najmniej 30% mieszkańców stanowią członkowie biednych gospodarstw domowych, nazywamy enklawami biedy.

Dla ustalenia stopnia „zagęszczenia” ludności biednej na wymienionych wyżej typach obszarów zastosowaliśmy wskaźnik gettyzacji (Wg), określający, jaki procent ogółu ludności biednej (biednych dzieci, biednych dorosłych) mieszka w zamożnych, średnio spauperyzowanych i mocno spauperyzowanych fragmentach miasta.

Prezentacja wyników

W Łodzi znajdują się obszary, które stanowią enklawy biedy. Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem dużej koncentracji ludności ubogiej w pewnych fragmentach miasta. Liczba enklaw biedy ulega zróżnicowaniu w zależności od tego, jaką jednostkę przestrzenną czyni się przedmiotem analizy. Dodać przy tym należy, że granice poszczególnych rodzajów jednostek przestrzennych nie pokrywają się ze sobą. Jeśli za podstawę analizy przyjmuje się jednostkę urbanistyczną, których w Łodzi wyodrębniono dla celów planistycznych 102, 5 spośród nich stanowi, według przyjętego przez nas kryterium, enklawy biedy. Jeśli rozmieszczenie ludności biednej rozpatrywać w pomoc-

nicznych jednostkach samorządowych, których jest 98, to 2 spośród nich są enklawami biedy. Najbardziej precyzyjny obraz rozmieszczenia ludności ubogiej uzyskuje się dzieląc miasto na kwartały ulic, czyli obszary wyznaczone czterema przecinającymi się ulicami. Spośród 804 kwartałów ulic 68 zamieszkiwanych było w momencie badań przez co najmniej 30% ludności biednej, a dalszych 29 kwartałów przez co najmniej 40% biednych mieszkańców. Co najmniej dwa sąsiadujące ze sobą mocno spauperyzowane kwartały ulic wyznaczają w mieście 17 miejsc dużej koncentracji ludności biednej.

Większość obywateli (61%) Łodzi zamieszkuje w kwartałach, które określiliśmy wcześniej jako niebiedne, co trzeci jest mieszkańcem średnio spauperyzowanych części miasta, a tylko co dwudziesty mieszka w enklawie biedy wyznaczonej przez kwartał ulic. Należy jednak pamiętać, że „tylko co dwudziesty” oznacza w liczbach bezwzględnych ponad 43 tys. osób. Jest to zbiorowość równa mieszkańcom Sieradza! Łódzka bieda jest przede wszystkim biedą dzieci. O „infantyлизacji” biedy świadczą następujące fakty:

1. Stopa biedy wśród dzieci jest zdecydowanie wyższa niż wśród dorosłej ludności.
2. Dzieci są nadreprezentowane w populacji ludzi biednych.
3. Liczba enklaw biedy wyznaczona na podstawie stopy biedy wśród dzieci jest znacznie większa niż ustalona na podstawie stopy biedy wśród ogółu ludności. Znacznie większa jest także liczba dzieci mieszkających w enklawach biedy dzieci.

Ponieważ w jednej z dzielnic nie jest prowadzony rejestr klientów pomocy społecznej uwzględniający wiek członków gospodarstwa domowego, nie możemy prezentować danych charakteryzujących sytuację w mieście jako całości i musimy ograniczyć się do czterech dzielnic.

Tabela 1.
Stopa biedy wśród dzieci, ludności dorosłej oraz mieszkańców ogółem w poszczególnych dzielnicach, Łódź 1996

Dzielnica	Wp wśród dzieci	Wp wśród ludności dorosłej	Wp wśród ludności ogółem
Bałuty	27,5	11,0	13,9
Górna	34,1	16,0	19,6
Polesie	22,7	11,0	13,5
Widzew	27,2	11,0	14,6
Śródmieście	*	*	19,5
Łódź	*	*	15,7

Jak ilustruje tabela 1, we wszystkich tych dzielnicach stopa biedy wśród dzieci jest zdecydowanie wyższa niż wśród ludności ogółem i waha się od 23% na Polesiu do 34% na Górnej, podczas gdy udział ludności biednej w całej populacji mieszkańców wynosi od 13% na Polesiu do 20% na Górnej. Równocześnie w każdej z dzielnic stopa biedy wśród dzieci jest ponad 2-krotnie wyższa niż wśród ludności dorosłej. Wskaźnik pauperyzacji ludności dorosłej wynosi bowiem na Górnej 16%, na Widzewie, Bałutach

i na Polesiu – po 11%. Oznacza to, że *wśród dzieci dziecko biedne spotyka się dwa razy częściej niż wśród ludzi dorosłych biedną osobę dorosłą*. Prawdopodobnie ta występuje zarówno na obszarach zamożnych, jak i w enklawach biedy. Jednakże wskaźnik pauperyzacji dzieci w enklawach biedy jest alarmujący (tabela 2), bowiem co drugie zamieszkujące tam dziecko wychowuje się w rodzinie utrzymującej się z pomocy społecznej. Należy także zwrócić uwagę, że również tam, gdzie stopa biedy wśród mieszkańców ogółem jest niższa niż średnio w Łodzi, udział dzieci biednych wśród dzieci z tych terenów przekracza dwadzieścia procent.

Tabela 2.

Stopa biedy wśród dzieci mieszkających na obszarach niebiednych oraz w enklawach biedy w poszczególnych dzielnicach, Łódź 1996

Dzielnica	Ogółem	Obszary nie-biedne	Enklawy biedy
Bałuty	27,5	22,0	53,7
Górna	34,1	22,0	55,3
Polesie	22,7	15,2	47,9
Widzew	27,2	21,7	49,2
Śródmieście	*	*	*
Łódź	*	*	*

Tabela 3.

Udział dzieci wśród mieszkańców ogółem oraz wśród ludności biednej w poszczególnych dzielnicach

Dzielnica	Wśród mieszkańców ogółem	Wśród ludności biednej
Bałuty	18,6	36,9
Górna	20,5	35,7
Polesie	19,4	32,7
Widzew	21,3	40,5
Śródmieście	22,1	*
Łódź	20,0	*

Dzieci są nadreprezentowane w populacji ludzi biednych w stosunku do ich udziału wśród mieszkańców każdej z dzielnic (tabela 3). Wśród mieszkańców Górnej stanowią one 20%, a wśród biednych mieszkańców – 36%, na Widzewie odpowiednio: 21% i 40%, na Bałutach – 19% i 37% a na Polesiu – 19% i 33%. *W zbiorowości ludzi biednych dziecko spotyka się więc na Górnej i Polesiu półtora raza częściej niż wśród ogółu mieszkańców dzielnicy, na Widzewie i na Bałutach – prawie dwa razy częściej*. Choć enklawy biedy cechują się wyższym wskaźnikiem dziecięcości niż tereny zamożne (tabela 4), udział dzieci wśród ludności biednej na obydwu obszarach jest niemal identyczny (tabela 5). Zarówno więc w enklawach biedy, jak i na obszarach

Tabela 4.

Udział dzieci wśród ogółu mieszkańców danej dzielnicy, wśród mieszkańców obszarów niebiednych oraz wśród mieszkańców enklaw biedy, Łódź 1996

Dzielnica	Mieszkańcy ogółem	Mieszkańcy obszarów niebiednych	Mieszkańcy enklaw biedy
Bałuty	18,6	17,8	25,4
Górna	20,5	18,9	24,8
Polesie	19,4	17,7	25,2
Widzew	21,3	20,4	25,9
Śródmieście	22,1	18,1	25,1
Łódź	20,0	18,5	25,0

Tabela 5.

Udział dzieci wśród ogółu ludności biednej z danej dzielnicy, wśród biednych mieszkających na obszarach nie-biednych, wśród biednych mieszkających w enklawach biedy

Dzielnica	Biedni mieszkańcy ogółem	Biedni mieszkańcy obszarów niebiednych	Biedni mieszkańcy enklaw biedy
Bałuty	36,9	37,0	36,1
Górna	35,7	34,4	36,0
Polesie	32,7	31,9	36,1
Widzew	40,5	41,5	38,1
Śródmieście	*	*	*
Łódź	*	*	*

mniej spauperyzowanych występuje zjawisko *biedy przez dzieci*. W łódzkich warunkach nie oznacza to jednak wielodzietności. W biedę popadają bowiem także rodziny małodzietne mające jednego tylko pracującego żywiciela.

Proces gettyzacji, czyli gromadzenia (się) biednych dzieci w enklawach biedy, jest widoczny w różnym stopniu w poszczególnych dzielnicach. Nieco częściej niż co drugie łódzkie dziecko (56%) zamieszkuje na terenie niespauperyzowanym, tzn. takim, gdzie udział ludności ubogiej wśród ogółu mieszkańców nie przekracza 16% (tabela 6) Częściej niż co trzecie (37%) – na obszarze umiarkowanie spauperyzowanym a tylko 7%, czyli 11 tys. – w enklawach biedy wyznaczonych przez co najmniej 30-procentowy udział ludności biednej wśród mieszkańców danego kwartału. W niespauperyzowanych fragmentach zamieszkuje od blisko trzech czwartych dzieci bałuckich do nieco ponad jednej czwartej dzieci śródmiejskich. Równocześnie w enklawach biedy zamieszkuje co szóste dziecko z Górnej i co dwudzieste dziecko poleskie. Dzieci biedne (tabela 7) natomiast spotyka się zdecydowanie częściej na terenach, na których udział ludności biednej jest większy niż średnio w mieście. Na terenach zamożnych mieszka bowiem już tylko nieco częściej niż co drugie biedne dziecko bałuckie i nieco częściej niż co czwarte biedne dziecko z Górnej. Proces gettyzacji dzieci, podobnie jak gettyzacji dorosłych, jest najbardziej zaawansowany na Górnej.

Tabela 6.

Procent dzieci z poszczególnych dzielnic zamieszkujących na obszarach niebiednych oraz w enklawach biedy, Łódź 1996

Dzielnica	Obszary niebiedne	Enklawy biedy
Bałuty	71,8	2,5
Górna	37,4	16,7
Polesie	65,2	1,8
Widzew	66,2	5,3
Śródmieście	28,1	5,3
Łódź	56,0	6,7

Tabela 7.

Procent zamieszkujących na obszarach niebiednych oraz w enklawach biedy wśród biednych dzieci z poszczególnych dzielnic, Łódź 1996

Dzielnica	Obszary niebiedne	Enklawy biedy
Bałuty	57,3	5,0
Górna	24,3	27,1
Polesie	43,7	3,9
Widzew	55,4	9,4
Śródmieście	*	*
Łódź	*	*

Problem biedy dzieci w Łodzi nie wyczerpuje się w fakcie, że część z nich mieszka w „miejscach, które zagrażają, że staną się miejscem permanenentnej biedy i występku” (Katz 1989), choć właśnie tam istnieje największe prawdopodobieństwo powtórzenia przez nie losu rodziców. Rzeczywistą sytuację dzieci możemy dostrzec dopiero wówczas, kiedy wyznaczymy enklawy biedy na podstawie stopy biedy wśród dzieci. Kiedy wyłączymy z analizy dorosłych, łatwo jest zauważyć, że w Łodzi znajdują się nie tylko takie miejsca, które są enklawami dużej koncentracji biednych dzieci, lecz także takie, w których biedne dzieci stanowią więcej niż 40% dzieci z danego obszaru, a nawet więcej niż 60%, czyli enklawy o skrajnym nagromadzeniu biednych dzieci.

W kwartałach ulic, gdzie wskaźnik pauperyzacji dzieci przekracza 30%, mieszka na Górnej 57% ogółu dzieci i aż 72% dzieci biednych z tej dzielnicy, na Bałutach odpowiednio: 36% i 51%, na Polesiu – 30% i 48%, a na Widzewie – 28% i 43%. Liczby bezwzględne są jeszcze bardziej wymowne. Na Górnej 22 041 dzieci mieszka w enklawach biedy, wyznaczonych przez wskaźnik pauperyzacji dzieci wyższy niż 30%, wśród których 9607 pochodzi z rodzin biednych, na Bałutach odpowiednio: 18 637 i 6096, na Polesiu – 9195 i 3337 a na Widzewie – 8432 i 3565. Zatem w czterech dzielnicach łącznie (dla Śródmieścia brak jest odpowiednich

danych) na obszarach dużej koncentracji biednych dzieci mieszka aż 58 305 dzieci. Jak wskazują powyższe dane, bardzo zaawansowany jest także proces gettyzacji wśród dzieci.

Szczegółowego opisu miejsc, w których zgrupowane są biedne dzieci, dokonamy biorąc za podstawę analizy przestrzennej pomocnicze jednostki samorządowe. Spośród 98 jednostek samorządowych, na które podzielona jest Łódź, w 14 stopa biedy wśród dzieci przekracza 40%, czyli stanowią one enklawy skrajnej koncentracji biednych dzieci, a w 24 wynosi od 30 do 39,9%. (Dla przypomnienia dodajmy, że biorąc za podstawę stopę biedy wśród ludności ogółem tylko 2 jednostki pomocnicze spełniały kryterium enklawy biedy). Tylko w 2 jednostkach udział dzieci z biednych rodzin jest mniejszy niż 10%, a w 5 dalszych mniejszy niż 15%.

Największy obszar skrajnej koncentracji biednych dzieci ($W_p > 40\%$) znajduje się na południowym krańcu strefy śródmiejskiej wchodzącej w skład dzielnicy Górnica i częściowo Polesia oraz Widzewa. W jego obrębie znajduje się siedem kwartałów ulic, gdzie stopa biedy wśród dzieci przekracza 60%. Na obszarze tym zamieszkuje ponad 10 000 dzieci i co drugie biedne dziecko z Górnej.

Drugie co do wielkości skupisko biednych dzieci ($W_p > 40\%$) znajduje się w północnej części strefy śródmiejskiej i wchodzi w skład dzielnicy Bałuty. Na obszarze tej strefy znajdują się dwa kwartały ulic, gdzie współczynnik pauperyzacji dzieci przekracza 60% i jeden, na którym udział biednych dzieci jest wyższy niż 50%. Tę strefę skrajnej biedy dzieci zamieszkuje ponad 5000 dzieci. Na Bałutach poza tą strefą znajduje się jeszcze kilka słabo zaludnionych, peryferyjnych kwartałów ulic o stopie biedy wśród dzieci przekraczającej 60%.

Na Widzewie duże skupisko biednych dzieci zamieszkuje najstarszą część tej dzielnicy znajdującą się w pobliżu strefy śródmiejskiej Łodzi. Spośród 2000 żyjących tam dzieci połowa jest członkami rodzin utrzymujących się przy wsparciu finansowym pomocy społecznej.

Kwartały ulic, na których biedne dzieci stanowią co najmniej 60%, są rozlokowane wyspowo i zamieszkiwane przez małą liczbę dzieci.

Na Polesiu skupiska biednych dzieci zlokalizowane są także w śródmiejskiej części tej dzielnicy. Jednakże stopa biedy na tych terenach jest niższa niż we wcześniej omówionych dzielnicach, co powoduje, że raczej mamy tu do czynienia ze strefą mocno skoncentrowanej biedy wśród dzieci niż ze strefą skrajnej koncentracji dziecięcej biedy. Tylko trzy kwartały ulic mają wskaźnik pauperyzacji dzieci przekraczający 50% i nie ujawniliśmy tu żadnego kwartału o stopie biedy dzieci wyższym niż 60%. W tej strefie biedy żyje ponad 5000 dzieci.

Enklawy biedy, wyznaczone przez co najmniej 30-procentowy udział ludności biednej wśród ogółu mieszkańców danego kwartału ulic, znajdują się na wskazanych powyżej obszarach skrajnej koncentracji biednych dzieci, stanowiąc swoiste „bąble” na ich terenie. Ujawniły się jako enklawy biedy właśnie dlatego, że stopa biedy wśród dzieci przekracza znacznie 50%.

Istnienie skupisk biednych dzieci oznacza ich społeczną izolację, brak kontaktów z tymi, którzy są zwycięzcami w procesie przemian. Tam natomiast, gdzie biedne dzieci mają szkolnych kolegów, którym się lepiej powodzi, podlegają stygmatyzacji. Jedna z nauczycielek opisuje to tak: Często się zdarza, że dzieci biedne i bardzo biedne są izolowane przez kolegów. „Dlatego, że to się często wiąże z patologią rodziny, albo (...) z jej nieumiejętnościami jakimiś. W związku z tym, w domu jeżeli jest brudno, na przykład, głodno i brudno, to dziecko przychodząc, na przykład, jego ubranie jest przesiąknięte zapachem pleśni, (...) czy wilgoci, czy czasem są te dzieci brudne, często znerwicowane. Na przykład moczą się, również i tego typu zapachy (...) Nie wiem skąd [inne] dzieci (...) mają jakąś w sobie intuicję; one jak gdyby rzeczywiście podłapują coś takiego i nawet czasem (...) od takiego dziecka, tak naprawdę, nie ma nieprzyjemnych zapachów, ale one między sobą podają taką informację: »nie siedź przy nim!« albo »ty, nie stój przy nim« (...) I tak te dzieci są postrzegane przez resztę klasy jako *inne* (pedagog szkolny) (enklawa VI).

W enklawach biedy dzieci żyją w dramatycznych warunkach: „to jest skrajność, tak można by tylko powiedzieć, no bo brud, smród i ubóstwo (...) Stare budownictwo bez wygod, przeważnie są to pokoje [mieszkania jednoizbowe], brak ciepłej wody, zimna woda, niektórzy mają gaz, niektórzy odłączony. Połowa kamienicy na lewo ciągnie prąd, więc [prąd jest] podłączony (...), jest bardzo ciepło (...) z tym, że naprawdę nie ma na czym usiąść (...) W części budynku są ubikacje, WC poza budynkiem a część jest wspólna na korytarzu (...) więc wystarczy jak się wejdzie w kamienicę. Nie ma czego się dotknąć na klatkach schodowych, trzeba uważać, bo można się samemu zabić, ślisko, brudno, nie sprzątane” (pielęgniarka).

Inność biednych dzieci wyraża się także w tym, że mają trudności w szkole. Stygmatyzowane są więc nie tylko jako „brudne”, lecz także jako „niedorozwinięte”, „głupie”. Szkoła pozbywa się więc ich, wysyłając do szkół specjalnych, nawet wbrew opinii psychologa. Matka wdzięczna nauczycielce tak opisała nam szkolne losy swojego syna: „Najmłodszy Krzysiek chodzi do szkoły specjalnej (...) no ale dobrze się uczy (...) Chodził do podstawowej szkoły (...) do normalnej szkoły (...) no i nie dawał sobie rady (...) Psycholog nie dała mu skierowania do specjalnej szkoły, bo psycholog nie widziała u niego [opóźnienia w rozwoju], ale nauczycielka i ja widzieliśmy (...) A nauczycielka mówi (...) tak: »proszę pani ja mam trzydzieści troje uczni, no to przecież ja nie mogę tak jak w takich szkołach [gdzie] jest mniej dzieci, no se mogą z każdym dzieckiem indywidualnie«. To ja poszłam do psychologa, niestety psycholog mi nie dał skierowania, tak że on nie uznaje, żeby to dziecko było jakieś cofnięte czy coś takiego (...) Poszłam do szkoły (...) do nauczycielki, to nauczycielka mówi tak »bo pani źle rozmawiała, to tylko może dać [skierowanie] psycholog albo *pani*, to jak psycholog nie chciał, to nich *pani*, jak *pani* chce« (...). Więc ja chciałam, no trudno, żeby dziecko się miało

męczyć w takiej szkole, jak se naprawdę rady nie dawał. Więc ja napisałam takie oświadczenie, na moją prośbę, że go chcę do tej szkoły dać (...)" (G1) Dodać należy, że działo się to wtedy, kiedy chłopiec był w pierwszej klasie szkoły podstawowej.

W mniej skrajnych przypadkach biedne dzieci tylko nie uczestniczą w całym procesie dydaktycznym realizowanym przez szkołę. Pedagog szkolny stwierdza: „(...) prawda jest taka, że jeśli trzeba zorganizować zbiórkę pieniędzy na przykład na wycieczkę poza Łódź, czy do Gniezna, czy gdzieś tam, nie mówię o Legolandzie czy Paryżu, to jest w klasie spora grupa dzieci, której na to nie stać... w związku z czym dogadują się ze sobą nauczyciele z różnych klas i jadą na wycieczkę z bogatszymi, zamożniejszymi dziećmi. A biedniejsze dzieci zostają w szkole albo są *zwalniane z zajęć, albo ktoś im ten czas utka*. Taka jest straszna prawda o polskiej szkole" (enklawa IX). A w wypowiedzi matki dziecka wygląda to tak: „(...) masę pieniędzy pochłania w tej chwili szkoła (...) Syn chodzi do takiej specjalnej klasy. To jest klasa ekologiczna, gdzie się ta klasa bez przerwy na finansach rodziców [opiera]. Bez przerwy a to na kino, a to na teatr. Nawet była u nich zielona szkoła, ale niestety, syn mój nie pojechał. Sporo osób nie pojechało, bo to jest raz że po rozpoczęciu roku szkolnego, bo we wrześniu było a teraz jest październik już, a 150 zł na tydzień czasu to ja uważam to jest jednak dużo, a tym bardziej, że były wydatki (...) Tak że z klasy może pojechało z 10 osób. Do tej zielonej szkoły musiała pani dokopiować [dokooptować] dzieci z innych klas" (B1).

W enklawach biedy dzieci samodzielnie organizują sobie czas po lekcjach „młodzież okoliczna nie mając gdzie się podziać, po pracy placówki szkolnej, (...) po prostu przychodzi na to boisko szkolne, już na własną rękę i organizują sobie sami zabawy. No wygląda to w ten sposób, że albo są to zabawy polegające na wybijaniu okien w szkole, albo na zrywaniu się na jakieś tam, prawda, włamanie się do pobliskiego domku, czy na działki, no i niestety, no, na dewastowaniu ogrodzeń, parkanów, siatek". W pobliżu tej enklawy jest ośrodek sportowy, „który skupia pewną ilość dzieci, ale bardzo niewielką, no bo dzisiaj uczestniczyć w zajęciach sportowych to trzeba mieć trampki, trzeba mieć strój jakiś, wszystko trzeba opłacić. Więc jest to już w tej chwili zabawa elitarna, to te dzieciaki nie mają co z sobą tam zrobić. Nie ma infrastruktury, nie ma parku, nie ma ogródka jordanowskiego (...) jeśli chodzi o placówkę, która organizowała jakiś typ zajęć pod opieką jednego czy dwóch instruktorów, to nie ma" (enklawa IX) „(...) no jest niby ten McDonalds (...) i supersam i tam się bardzo dużo tych dzieciaków kręci. Ale one nie mają pieniędzy na to, żeby zjeść, więc kręcą się po to, żeby skorzystać z okazji, *coś capnąć komuś* (...) takim dzieciom się wydaje, że na przykład capnąć ołówek, czy kredkę, to nie jest żaden problem, bo tam pozornie nikt nie kontroluje, i to się rzeczywiście udaje (...) podejrzewam, że są rodzice, którzy wysyłają dzieci po prostu po to, żeby tam kradli" (enklawa IX).

W enklawach biedy występują zatem wszystkie trzy formy relacji między ubóstwem dzieci a realizacją przez nie „kontraktu pedagogicznego, sformułowane przez M. Jacyno (1997):

1. Wywiązywanie się tylko z niektórych postanowień „kontraktu pedagogicznego” z powodu trudności finansowych, czyli stopniowe wyłączanie dziecka z zajęć nie

- związanych bezpośrednio z edukacją (np. z uczestnictwa w wycieczce, w zajęciach „zielonej szkoły” itp.).
2. Pozorowanie wywiązywania się z postanowień kontraktu (usprawiedliwianie nieobecności, a także wyrażanie zgody na posyłanie dziecka do szkoły specjalnej itp.)
 3. Niewywiązywanie się w ogóle z postanowień kontraktu wskutek nieposyłania dziecka w ogóle do szkoły, maltretowania i niedożywienia dziecka (np. dzieci nie mające zameldowania nie realizują obowiązku szkolnego).

Konkluzje

Wyniki uzyskane w naszych badaniach są alarmujące. Stanowiły zaskoczenie zarówno dla badaczy, jak i dla pracowników socjalnych. Czyż można było przypuszczać, że jedna łódzka dzielnica jako całość stanowi enklawę dziecięcej biedy, że w mieście istnieją takie miejsca, w których większość dzieci konstituują klienci pomocy społecznej, że wśród ludzi wspieranych przez publiczną pomoc społeczną częściej niż trzecią osobą jest dziecko?

W opinii potocznej biedni są emeryci i renciści, a biedę dzieci kojarzy się niemal wyłącznie z rodzinami wielodzietnymi i samotnym rodzicielstwem. Istnieją organizacje polityczne emerytów i rencistów, reprezentujące tę kategorię ludności i wywierające naciski na gremia polityczne. Ludzie starzy stanowią elektorat, z którym politycy muszą się liczyć. Natomiast dzieci nie głosują, nie decydują o zwycięstwie lub porażce określonej partii, a zatem także o karierach polityków. Bieda dzieci jest wstydliva, ponieważ one same nie mogą być obarczone winą za swój los. Nie stanowi więc przedmiotu politycznego dyskursu. Być może ma rację Ringen, proponując jako sposób zwalczania biedy wśród dzieci wyposażenie dzieci w prawo głosu, realizowane przez matki.

Literatura

- Dangschat, J.S (1996). *Du hast keine Chance, also nutze Sie! Arme Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen*, w: J. Mansel, A. Klocke (red.), *Die Jugend von heute: Selbstanspruch, Stigma und Wirklichkeit*, Weinheim.
- Hanesch W. i in. (1994), *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Oaritaetischen Wohlfahrtsverbandes*, Reinbeck.
- Jacyno, M. (1997), *Kontrkultura ubóstwa. Pierre'a Bourdieu koncepcja reprodukcji klas społecznych a problem reprodukcji otwartej*, „Studia Socjologiczne”, 3.
- Katz, M.B. (1989), *The Undeserving Poor*, New York.
- Neuberger, Ch. (1997), *Auswirkungen elterlicher Arbeitslosigkeit und Armut auf Familien und Kinder*, w: U. Otto (red.), *Aufwachsen in Armut. Erfahrungswelten und soziale Lagen von Kindern armer Familien*, Opladen.

- Otto, U., E. Bolay (1997), *Armut von Heranwachsenden als Herausforderung fuer Soziale Arbeit und Sozial Politik – eine Skizze*, w: U. Otto (red.), *Aufwachsen in Armut. Erfahrungswelten und soziale Lagen von Kindern armer Familien*, Opladen.
- Ringen, S. (1997), *Citizen, Family and Reform*, Oxford: Claredon Press.
- Wingen, M. (1995), *Einfuehrungsstatement: Kinder als Armutsrisiko?*, w: *Bayerisches Staatsministerium*.

Jerzy Rossa*Szkoła Policealna Pracowników
Służb Socjalnych, Gorzów Wielkopolski*

Wymiary marginalizacji

Wstęp

W 1998 r. prowadziłem badania terenowe, których przedmiotem były procesy marginalizacji w Gorzowie Wielkopolskim* Były to m.in. setki rozmów, z których jedynie część, za zgodą respondentów, mogła być nagrana i przygotowana do ewentualnej późniejszej publikacji. Jedną z rozmów utkwiała mi szczególnie w pamięci. Kobieta, którą odwiedziłem, zaczęła rozmowę od tego, że jej sąsiadka z 7. piętra wyskoczyła wczoraj z okna. Moja respondentka mówiła płacząc, że jest w podobnej, a może i gorszej sytuacji życiowej. Dopiero otarłszy łzy pozwoliła na włączenie magnetofonu. Temat samobójstwa jednak wciąż w rozmowie powracał.

Za pogodną fasadą kolorowych budynków z wielkiej płyty, kryją się indywidualne tragedie ludzi skazanych na stopniową marginalizację.

Moi rozmówcy zamieszkują głównie w osiedlu-sypialni zakładów przemysłowych, które znacznie zredukowały zatrudnienie. Ta swoistość ich sytuacji wyraża się m.in. w konieczności opuszczenia lub obrony miejsca zamieszkania, które niegdyś było symbolem ich awansu społecznego.

Przeprowadzając rozmowy z osobami, których nie dotknął proces marginalizacji, zwróciłem uwagę na postawę wspólną tym rozmówcom. Zwykle dokonywali oni z góry moralnego wykluczenia ludzi zmarginalizowanych ze społeczności, do której sami się zaliczali.

* Badania realizowane były w ramach PBZ „Polityka społeczna państwa w procesie przebudowy ustroju i systemu gospodarczego”.

Samego procesu marginalizacji i wykluczania nie da się dostrzec wśród tradycyjnie marginalnych grup społecznych. Poszukując przedmiotu badań, poszedłem więc za radą K. Newman, która wskazuje w tym względzie przede wszystkim na tych, którzy „wypadają z łaski” (Newman 1988).

Zbudowane na podstawie analizy sytuacji życiowych rodzin w osiedlu mieszkaniowym kategorie analityczne zastosowałem następnie do badania sytuacji rodzin dotkniętych zjawiskiem przemocy oraz rodzin „popegeerowskich”. Użyteczność zbudowanych kategorii potwierdziła się w tym praktycznym teście, choć okazało się, że muszą być uzupełnione o inne istotne aspekty.

Wybrane konkluzje, które przedstawiam niżej, są próbą zarysowania syndromu zjawisk składających się na, często tylko intuicyjnie rozumiany, proces marginalizacji.

Stygmaty marginalności

Pojęcie „naznaczenie” jest zwykle wiązane ze stereotypami, które porządkują doświadczenia codzienności i wynikają z niewiedzy. Chętnie wskazuje się również na ład instytucjonalny jako kreujący, w imię utrzymania *status quo*, różne typy stygmatów. Stygmat jednak jest czymś działającym obustronnie.

Opierając się nakładanym na niego stereotypom człowiek stygmatyzuje również tych, którzy narzucają mu gotową definicję tego kim jest i „powinien” być. Od bezrobotnego i ubogiego oczekuje się uznania swoich „wad” i podjęcia starań o zmianę swojej sytuacji życiowej. Zmiana może się odbywać jedynie w ramach istniejącego ładu prawnego i moralnego. Jeśli ten w istocie nie zaspokaja potrzeb i aspiracji, to zachowania ubogiego i bezrobotnego odwołują się z czasem do innych alternatywnych instytucji i sposobu ich realizacji. Personel instytucji oskarża więc klientów o bierność, klienci zaś oskarżają personel o brak empatii. Pojawiają się sprzeczne postacie racjonalności: instytucji, która chce osiągnąć kontrolowany konformizm klienta oraz samego klienta, który dąży do przekształcenia instytucjonalnej pomocy-kontroli w środek zaspokajania własnych potrzeb. Gdy roszczenia klienta odbiegają od wymogów instytucji, w których razem z normami prawa zawarte są systemy wartości personelu, uznaje się je za wyraz „oporu”. Stanowi to przesłankę do uruchomienia stygmatów.

Stygmat „sztuki podejrzeń”. Zakłada on milczące przypuszczenie, że klient to „pasażer na gapę”, który chce wykorzystać instytucję. Brak determinacji żony w wyegzekwowaniu alimentów od męża nasuwa przypuszczenie, że okłamuje ona personel instytucji, ponieważ w rzeczywistości akceptuje jego pasożytniczy tryb życia, zaś negatywnych ocen męża używa jedynie w celu wyludzenia pomocy społecznej. Człowiek wykreślony z rejestru bezrobotnych z powodu niestawienia się w terminie w Urzędzie Pracy otrzymuje etykietkę kombinatora i lenia, który unika pracy. Jeśli standard mieszkania i ubiór nie odpowiadają deklarowanym dochodom, mogą nasuwać podejrzenia o symulowanie ubóstwa.

Stygmat teatru. W stosunek między instytucją a jej klientem wpisane jest odgrywanie przekonującego spektaklu. Wygląd zewnętrzny, barwa głosu, zapach, stan uzębienia, tusza, postawa w czasie rozmowy, wyraz twarzy, gestykulacja, wszystko może nasunąć „niedobre skojarzenia” i przyczynić się do uruchomienia procesu stygmatyzacji. Ta „kreacja” będąca długofalowym skutkiem sytuacji klienta jest teraz traktowana jako jej przesłanka. Same społeczne przyczyny są już niewidoczne i zsumowały się w skutku. Personel instytucji obserwuje konkretne zachowania. Nerwowość, napastliwość, gwałtowność, nadmierna gadatliwość lub podejrzane milczenie, trudności w wystawianiu się, które są wynikiem sytuacji kryzysowej i mało skuteczną strategią jej rozwiązania, mogą stanowić przesłankę do opatrzenia klienta negatywną etykietką.

Stygmat rynku. Stygmat teatru wraz ze sztuką podejrzeń jest formalną i genetyczną stroną naznaczania. Stygmat rynku nadaje jej treść. Jest pochodną samego aktu „wymiany” kryzysowej sytuacji na pomoc. Krytyczną sytuację trzeba ubrać w słowa, by można ją było odpowiednio „sprzedać”. Sama definicja sytuacji jest bowiem negocjowana. Dwie strony muszą dojść do wspólnej definicji problemu. Komplementarność ról nie polega tu na „grze w ubogiego”, lecz na braku zaburzeń w komunikacji. Zaburzenia biorą się głównie z barier kulturowych. Pracownica nie rozumie zachowania byłego więźnia, dla którego jest „przedstawicielką systemu”. Pracownica socjalna z klasy średniej błędnie interpretuje znaczenia przekazywane przez przedstawiciela „podklasy”. Były więzień szczyli się tym, że w więzieniu był „gitem” czy „festem”. Tymczasem taka treść jest przesłanką do naznaczenia społecznego. Również w świecie bezrobotnego, alkoholika, czy po prostu człowieka ubogiego wiele zjawisk ma swoisty sens kulturowy. Jego znaczenie nie jest jednak respektowane, stanowi bowiem odchylenie od „normy”. Żeby kwestionować postawę klienta, trzeba go zrozumieć i zasłużyć na prawo do kwestionowania. Stygmatyzowanie postawy klienta jest pozornie łatwiejsze.

Stygmat choroby. Klient musi się uznać za kogoś kto jest obarczony „błędem” i dopiero wtedy podlega włączeniu w świat reprezentowany przez instytucję. Jego indywidualne pragnienia są interpretowane jako przejawy ukrytej głęboko osobowościowej lub moralnej wady. Ekspertalna organizacja i jej personel rości sobie prawo do oceny i klasyfikowania wyborów moralnych innych ludzi i nazywa ich „zdrowymi” lub „chorymi”. „Opór” przeciw przystosowaniu staje się wskaźnikiem „choroby”. Tylko jeśli samego społeczeństwa nie uznaje się za „zdrowe”, to znaczenie „przystosowania” nasuwa szereg wątpliwości.

W wielu studiach nad indywidualnymi i rodzinnymi problemami pojawiły się przypadki stygmatyzowania zachowań jako „chorobliwych”. Te ostatnie jednak w świetle faktów okazywały się raczej nieskutecznymi strategiami rozwiązywania kryzysowej sytuacji.

Mur ubóstwa i bezrobocia

W oczach uczestników festiwalu konsumpcji, jakim jest kapitalizm współczesny – „ubogi” i „bezrobotny” jest negatywnym wzorcem roli społecznej. Jest kimś, kto nie jest w stanie odpowiedzieć pozytywnie na reklamową perswazję. Perswazja chce

uzależnić od konsumpcji, a ta wymaga wytężonej pracy i wynagrodzenia. Powabność prywatnego rynku uwydatnia zgrzebność i tandetność instytucji opieki społecznej. Korzystanie z jej świadczeń zakłada zgodę na ingerencję w życie osobiste, zgodę na pozbycie się wolności. Stygmaty, jakie się tu nakłada na wykluczonych, jak pisze Zygmunt Bauman, „pracują urzeczywistnieniem własnych założeń” (1995: 84–85). Korzystający z pomocy muszą się w *zamian* zgodzić na etykę kapitalizmu, promującą cnoty pracowitości i oszczędności (Weber 1994). W tym wypadku norma moralna rozmija się z rozumem praktycznym osoby ubogiej. Ta ostatnia podlega więc przede wszystkim wykluczeniu moralnemu.

Wielu respondentów mówi z pewnym wstydem o swojej kalkulacji zmierzającej do zwiększania dochodu „bez pracy”. Zwracają oni również gorliwie uwagę na to, że nie ma pracy lub że nikt ich nie chce zatrudnić z powodu braku wykształcenia, wieku czy posiadania małych dzieci. To wykluczenie z rynku pracy jest główną przesłanką racjonalnej kalkulacji i niemożności kultywowania etyki kapitalizmu przez osoby zmarginalizowane.

Mur ubóstwa nie przebiega tylko w wymiarze ekonomicznym i moralnym. Jego niezwykle istotnym elementem jest wykształcenie. Moi respondenci zwykle nie posiadają żadnych kwalifikacji zawodowych lub też są to kwalifikacje zdobyte po krótkim przyuczeniu w socjalistycznym zakładzie pracy i dzisiaj już mało przydatne. Nawet jeśli widzą potrzebę zdobycia nowych kwalifikacji, to zaczyna tu działać inny wymiar muru ubóstwa – związany z wykształceniem. Wykształcenie pociąga za sobą koszty i nie obiecuje natychmiastowego zwrotu poniesionych nakładów. Zamykanie się systemu edukacji przed ludźmi pozbawionymi środków finansowych działa jak system selekcji pociągający za sobą dziedziczenie pozycji społecznej. Ludzie zmarginalizowani mają aspiracje i pragnienia edukacyjne w stosunku do swoich dzieci. Te jednak natrafiają na szczególnie dotkliwe bariery w zdobywaniu wykształcenia. Ubodzy najbardziej potrzebują wykształcenia, mają najmniej środków finansowych, by je zdobyć, i najdłuższą przestrzeń społeczną do pokonania w celu osiągnięcia bardziej satysfakcjonującej pozycji społecznej.

Możliwe życiowe wybory przechodzące w styl życia nie są czymś zupełnie „wolnym”. Mur ubóstwa je ogranicza skłaniając członków rodziny do zachowań alternatywnych wobec obowiązującego wzoru życia. Przemysł jest więc znaczącym źródłem utrzymania ludzi zmarginalizowanych. Dorywcze prace, łapanie okazji, „wyżebranie” pieniędzy w OPS dają razem wyższe dochody od stałej nisko opłacanej pracy, która jeszcze dodatkowo wyklucza z formalnego statusu ubogiego „podopiecznego”.

Mur ubóstwa przejawia się również za pośrednictwem czasu pozostawania klientem państwowej czy prywatnej pomocy. Czas ten rozciąga się często na długie lata. Jest to jeden z podstawowych wskaźników „uzależnienia” od pomocy społecznej. Samo to pojęcie wykazuje niebezpieczne analogie z „nałogiem”. Zawiera ukryte wykluczenie moralne. Tymczasem jest również związane ze strukturą rodziny i fazą życia, w której rodzina się znajduje. Rosną wtedy lub maleją potrzeby, które rodzina musi zaspokoić, aby zapewnić sobie byt na podstawowym poziomie.

Koszt świadczeń uzyskiwanych dla rodziny jest jednocześnie społecznym kosztem jej wykluczenia z udziału w pracy jako źródła konsumpcji. Jego opłacenie opiera się na zasadzie społecznego solidaryzmu. Ryzyko ubóstwa jest tu rozłożone na ogół obywateli. Często jednak „odwraca się rozeń” i powiada, że właśnie „państwowe miłosierdzie” jest odpowiedzialne za uzależnienie od pomocy społecznej. W sensie prometejskim „pomóc” to dać wiedzę i umożliwić czynienie czegoś pożytecznego. Jednak konsekwentnie rozumiane możliwości likwidacji muru ubóstwa okazują się dysfunkcjonalne dla ludzi zamożnych (por. Gans 1991: 263–270).

Wykluczenie przestrzenne

Wykluczenie ze wspólnoty pracowniczej jest jednocześnie utratą społecznej terytorialności (Znaniński 1996: 45–61). Styczność przestrzenna jest wyznaczona przez zakres uczestnictwa w życiu społecznym. Z uczestnictwem wiąże się zestaw ról społecznych, których wykonania na bazie norm obyczajowych czy prawnych oczekuje się od ludzi. Wykluczenie z tych ról pociąga za sobą utratę związanej z nimi styczności przestrzennej. Utrata roli pracownika pociąga za sobą utratę ról komplementarnych. Coraz rzadziej dochodzi do spotkań z dawnymi znajomymi z pracy. W końcu spotkania ustają. Jeśli są, to mają charakter przypadkowy i krótkotrwały. Konsekwencją utraty roli pracownika jest utrata roli autonomicznego konsumenta. Korzystający z „miłosierdzia” nie jest już kimś, kto sam zapracował na swoje wynagrodzenie i może autonomicznie decydować o jego wykorzystaniu. Rozrywka, spożywanie alkoholu i innych używek, wszystko to, co uważa się za zbytek, podlega moralnemu potępieniu. Zarówno duża rodzina, jak i sąsiedzi napiętnują człowieka, który jest bezrobotny, korzysta z pomocy społecznej i jednocześnie pozwala sobie na „wolną” konsumpcję. Ograniczanie jej do tego, co konieczne do przetrwania – to podstawowy warunek moralnego włączenia i akceptacji, dzięki której można w ogóle liczyć na zewnętrzną pomoc.

Kultywowanie dotychczasowych wzorców życia napotyka poważne przeszkody. Nie można już urządzić imienin czy chrzcin wedle akceptowanego dotąd zwyczaju. Trudno również brać udział w takich wydarzeniach u znajomych i przyjaciół. Podstawowym czynnikiem jest norma wzajemności, której nie można już dotrzymać. Terytorialność znowu zawęży się zamykając ludzi marginalnych na coraz mniejszej przestrzeni.

Pomijając zjawisko anonimowości w blokach osiedla, człowiek marginalizowany dalej w nim tkwi w sensie przestrzennym. Pomiedzy jego mieszkaniem a mieszkaniem sąsiada rozciąga się jednak często granica, której wyznacznikiem jest wygląd drzwi wejściowych, ubiór członków rodziny oraz widoczny na zewnątrz mieszkania sposób spędzania wolnego czasu. Gdy bezrobocie trwa zbyt długo – okazuje się, że również zajmowane mieszkanie jest dobrem, które „nie przysługuje” człowiekowi zmarginalizowanemu. Wraz ze zmianą styczności społecznych „musi” jeszcze zajść zmiana miejsca zamieszkania. Eksmisja lub „dobrowolna” zamiana mieszkania z kimś, kogo na takie

mieszkanie stać, jest zakończeniem ekskluzji przestrzennej. Opuszczone terytorium zastępuje się mieszkaniem w starym, zagrzybionym budynku, wśród sąsiadów z tradycyjnego marginesu społecznego.

Człowiek bezrobotny i żyjący z pomocy publicznej przemieszcza się więc na „wyznaczoną mu” terytorialność, gdzie zaczynają pojawiać się nowe styczości przestrzenne, więzi psychiczne, a także nowe dla niego układy instytucjonalne. Bezwładność, z jaką zaczyna stopniowo przylegać do nowego terytorium, przypisuje się błędnie cechom jego osobowości, gdy tymczasem są one na ogół czymś wtórnym wobec obiektywnej zmiany jego pozycji społecznej.

Zamknięcie w rodzinie

Ludzie zmarginalizowani są zamknięci wewnątrz rodziny małej oraz kontaktów z osobami podobnymi sobie. Najczęściej podkreślają, że dzieje się tak dlatego, bo już nikt niczego od nich nie chce, a bierze się to stąd, że oni nikomu niczego nie mogą dać. To zamknięcie w pewnych okolicznościach zbliża członków rodziny do siebie, w innych zaś oddala. Wydaje się, że okoliczności te wiążą się z wcześniejszą „mechaniczną” lub „organiczną” integracją systemu rodzinnego. Przez „mechaniczność” rozumiem zwykłą wspólnotę losu – podobieństwo sytuacji nie uzupełnione wewnętrzną wymianą, w której członkowie rodziny nawzajem uzupełniają się w swoich codziennych czynnościach tworząc w ten sposób „organiczną” całość. „Organiczność” wymaga natomiast również wspólnego systemu wartości i dobrej komunikacji w rodzinie. Bez tych elementów zamknięcie w rodzinie może być dodatkowym piekłem, które pociąga za sobą rozwód emocjonalny, „prywatyzację” życia poszczególnych członków rodziny oraz konflikty, którym często towarzyszy przemoc. Im mniejsza otwartość rodziny na zewnątrz, tym mniejsza możliwość pozytywnej autokorekcji zachowań. Błędna adaptacja samotnej rodziny wiąże się z brakiem sytuacji zadaniowych.

To zamknięcie w rodzinie jest po części odpowiedzialne za formy brutalnego seksizmu lub takiego przebiegu marginalizacji, w którym obiektywnej utracie pozycji mężczyzny w rodzinie towarzyszy brutalna przemoc. Jeśli zamknięcie sięga głęboko i dotyczy również braku kultywowania środowiskowych obyczajów, braku dbałości o wygląd zewnętrzny, niepozdrawiania na schodach czy ulicy, to rodzina bywa jeszcze napiętnowana jako „nienormalna”. Przekroczenie tej bariery pociąga za sobą dalszą izolację rodziny w środowisku społecznym i tym samym spotęgowanie jej zamknięcia.

Wąska perspektywa

Każda rodzina posiada zwykle jakieś wyobrażenia o perspektywach życia jej członków. Są to plany odnoszące się do pomyślności materialnej i samorealizacji w życiu. To rodzinne planowanie jest możliwe jedynie wtedy, kiedy rodzina z odpowiednio

wysokim prawdopodobieństwem może założyć, że będzie posiadała stabilne miejsce w strukturze społecznej związane z profitami natury materialnej i duchowej. Znaczne obniżenie pozycji społecznej wiążące się z utratą stabilnego zatrudnienia zabiera rodzinie możliwość długookresowego planowania. Planowanie rozwoju wymaga akumulacji i inwestycji. Ponieważ nie ma z czego akumulować, również inwestycje nie są możliwe. Dlatego ludzie zmarginalizowani żyją głównie dniem dzisiejszym. To, co posiadają, nie wystarcza, by myśleć o lepszej przyszłości, a zatem jest zużywane już dzisiaj. Takie zachowania stają się następnie przesłanką moralnych osądów ich „bezradności” i „braku zapobiegliwości”.

Oszczędność

Ludzie zmarginalizowani oszczędzają na podstawowym wyżywieniu. Jedzenie i mieszkanie to zresztą często jedyne pozycje wydatków. Respondenci podkreślają, że „je się byle co”, byleby podołać opłatom. Dzieci najczęściej nie otrzymują niezbędnych witamin w ramach spożywanych produktów. Ubranie pochodzi z „darów” i „lumpeksu”. Konsumuje się trzeciorzędne dobra, których cena została obniżona z powodu złej jakości. Zdrowie jest również źródłem oszczędzania. Często ludzie ci nie mogą wykupić w aptece leków zaleconych przez lekarza. Gdy potrzebna jest specjalistyczna diagnoza, jest ona odkładana w nieskończoność. Nie kupuje się gazet i książek, a informacje uzyskuje się „z drugiej ręki”. Jazda tramwajem i autobusem jest alternatywą wobec kilku kilogramów chleba. Ludzie zmarginalizowani starają się chodzić piechotą, co ogranicza ich mobilność przestrzenną. Rzadko odwiedzają swoich znajomych i rodziny w innych miejscowościach. Wydatek na bilet kolejowy czy autobusowy jest zbyt poważnym wydatkiem. Atrybutem ludzi zmarginalizowanych jest również brak możliwości inwestowania we własny rozwój. Ukończenie szkoły średniej, nauka języka, kurs komputerowy wymagają nakładów finansowych. Całość zasobów wyczerpują wydatki „na życie”. Brak jest środków finansowych „na rozwój”. Rodzice nie są w stanie spełnić wymogów nowoczesnego nauczyciela, który wymaga posiadania różnych podręczników, ćwiczeń i przyrządów do nauki. Dzieci ludzi zmarginalizowanych zwykle tego wszystkiego nie mają. W szkole często muszą korzystać z upokarzającego miłosierdzia rówieśników, ponieważ nie dają obowiązkujących składek, a partycypują w uroczystościach i zabawach urządzanych za klasowe pieniądze.

Gdy ubogi wchodzi w rolę „ofiary”, zaczyna cenić takie związki z ludźmi, które polegają na „karmieniu ofiary” oraz oddawaniu jej starych rzeczy. Dzieci jedzą bezpłatne obiady w szkole, jeśli zostaną zaliczone do rodzin ubogich. Właściciele „lumpeksów” rozdają bezpłatnie ubrania znajomym ubogim. Sklepiarze chętnie ofiarowują symboliczną ilość produktów na wsparcie dla ubogich. Jeść można również w jadalni prowadzonej przez charytatywne stowarzyszenie. Tu jednak, jeśli kogoś nie stać na symboliczną zapłatę, musi „odpracować” obiad, co dla wielu osób jest kolejną procedurą degradacji.

Ludzi zmarginalizowani *muszą* żyć oszczędnie. Kontroli społecznej przestają obawiać się ci, których już zakwalifikowano do niemoralnych „pasażerów na gapę”. Taka etykieta likwiduje barierę. Jeżeli jednak rodzina zaczyna folgować odłożonym od dawna potrzebom, odcina ją to po pewnym czasie od zinstytucjonalizowanej pomocy i zmusza do samodzielnego poszukiwania źródeł dochodu.

Pułapka zadłużenia

Zadłużenie, w potocznym ujęciu, to brak równowagi we wzajemnych zobowiązaniach pieniężnych. „Pułapka” oznacza moment, w którym szala przechyla się na jedną stronę i nie może już wrócić do równowagi.

O tyle o ile zadłużenie ma związek z normą wzajemności, jest składnikiem kodeksu moralnego. Brak wzajemności wymaga mechanizmu kompensacyjnego. Na przykład żebrak przyjmuje postawę, która sygnalizuje jego niską pozycję społeczną. Dawca jałmużny uzyskuje w ten sposób symboliczne potwierdzenie własnej pozycji społecznej. Stabilność systemu społecznego jest tu utrzymywana dzięki osiągnięciu obopólnych gratyfikacji (Gouldner 1992: 93).

W badanej społeczności osiedla panuje przekonanie, że ludzie zadłużeni są „niemoralni”. Nie płacą czynszu mieszkaniowego, ponieważ nie chcą płacić. Mogliby płacić, lecz wolą żyć na cudzy koszt. W trakcie rozmowy z prezesem spółdzielni mieszkaniowej dowiedziałem się, że „potrzeba dobrych przykładów”. Intensywność eksmisji powinna się zwiększyć, ponieważ ludzie są bezczelni i nie płacą czynszu. Miejscowy były senator był zdania, że są to ludzie „spaczeni przez socjalizm”, którzy nie mogą sobie dać rady we współczesnych „normalnych” warunkach. Mało kogo obchodzą jednak przykłady „pozytywne”, kiedy płacenie czynszu czy opłat eksploatacyjnych dokonuje się kosztem podstawowych potrzeb pokarmowych. Wielu ludzi marginalnych permanentnie nie dojada, żeby zapłacić czynsz mieszkaniowy. Przyczyną jest strach przed skazaniem dzieci na zamieszkiwanie w starej zagrzybionej dzielnicy lub bezdomność. Takie postępowanie wynika również z poczucia obowiązku zapewnienia potomstwu miejsca do życia.

Ludzie zmarginalizowani kupują żywność na kredyt, zastawiają cenne przedmioty w lombardzie i zapożyczają się u rodziny. Biorą pożyczkę w banku, by spłacić zadłużenie mieszkaniowe, co odkłada jedynie w czasie konieczność spłacenia długu.

Nieopłacanie czynszu jest dla spółdzielni mieszkaniowej korzystne. Ta bowiem, gdy upora się z lokatorem, może mieszkanie ponownie sprzedać za zwaloryzowaną kwotę pieniężną. Do tego czasu eksploatacja domów mieszkalnych jest opłacana przez tych lokatorów, którzy płacą czynsz. Zadłużeni, niepłacący, żyją więc niejako na cudzy koszt. Tę informację spółdzielnia chętnie upowszechnia za pośrednictwem procedur degradacji, w których zadłużeni członkowie spółdzielni są pozbawiani praw członkowskich.

Bezrobocie i spadek realnej wartości zarobków na początku lat 90. oraz struktura i pozycja społeczna rodziny są głównymi determinantami pułapki. Im niższe dochody rodziny, jej niekorzystna struktura (zwłaszcza niepełność rodziny) i faza życia wymaga-

jąca wysokich nakładów, tym większa możliwość wpadnięcia w pułapkę. Za pułapkę odpowiedzialne jest jeszcze uporczywe „trzymanie się” wzoru życia z obawy przed utratą posiadanej terytorialności. Niezapłacenie czynszu w jednym miesiącu spiętrza płatności w następnym. Ich uregulowanie wymaga naruszenia minimum egzystencji. Odtąd dług zaczyna rosnać lawinowo.

Bez względu na konkretną sytuację zadłużonej rodziny, wpada ona teraz w sidła możliwego wykluczenia ze wspólnoty ludzi spłacających swoje należności. Gdy ekskluzja jest orzeczona przez sąd, u ludzi zmarginalizowanych stopniowo zanika strach przed kontrolą społeczną oraz pojawia się brak dbałości o przyszłość. Pojawia się też niechęć lub nienawiść do istniejącego porządku społecznego. Dopiero teraz ludzie zmarginalizowani zaczynają go celowo łamać.

W pułapce zadłużenia i wynikającej z niej ekskluzji moralnej zawarta jest logika systemu wzajemnych obligacji. Marginalność z tego punktu widzenia jest brakiem zdolności do regulowania własnych zobowiązań wobec innych ludzi. Ponieważ regulowanie należności reprodukuje miejsce zajmowane w systemie społecznym, zadłużony jest kimś, kto zakłóca i naraża na szwank logikę wzajemnych obligacji. Dlatego podlega moralnemu wykluczeniu dla zachowania reguł dotyczących wzajemnych zobowiązań i ku ostrzeżeniu dla innych, którzy chcieliby powielać zachowania niezgodne z regułą wzajemności.

Limitowanie wzoru życia

„Ubogi”, „bezrobotny”, „chory”, „lokator” – to również *role społeczne*, których wadliwe wykonanie opatrzone jest sankcjami w postaci wykluczenia. Gdy przyjrzymy się bliżej tym rolom, okaże się, że w istocie rzeczy pełnienie każdej z nich jest uzależnione od akceptacji pracownika urzędu pracy, pracownika socjalnego, lekarza, administratora lub właściciela mieszkania. Można mieszkać nie będąc już uznanym za lokatora, można być chorym nie będąc uznanym za chorego, można być ubogim nie będąc nim jednocześnie w rozumieniu instytucji zajmującej się ubóstwem oraz można być bezrobotnym nie będąc uznanym za bezrobotnego. Rola, co domyślnie zakładają normy prawa, może być „symulowana”; stąd przewidziane są różne rodzaje prewencji, które mają zmuszać do przestrzegania norm zawartych we wzorze pożądanej roli społecznej.

Ubogi i bezrobotny, to osoby, których wzór życia uznaje się „w sposób naturalny” za podlegający instytucjonalnej kontroli. Nagrodą jest włączenie, karą zaś – wykluczenie. Zarówno nagroda, jak i kara mogą nie mieć istotnego związku z rzeczywistą sytuacją rodziny czy też osoby, której dotyczą. Poucza nas w tym względzie Ch. Murray lepiej niż ktokolwiek inny (1966). Zarzuty dotyczące „niedoskonałej selekcji” i „niezamierzonej nagrody” przekształcają się u niego w żądanie doskonalszej kontroli i przymusu oraz skuteczniejszego wykluczania – aż po odbieranie prawa do posiadania dzieci (*sic!*). Zakłada to istnienie „doskonałego sędziego”, który w konkretnych okolicznościach rozstrzygnie właściwie, komu od społeczeństwa należy się pomoc. Wiara Murraya

w doskonałość klasy średniej nie pozwala mu dostrzec, że przekazanie „moralnym obywatelom” władzy nad wykluczonymi pociąga za sobą znacznie większą ilość i niedoskonałą selekcji, i niezamierzonych nagród.

Utrata systemów społecznego oparcia

Jeśli na daną rolę społeczną spojrzymy z punktu widzenia związanych z nią praw i obowiązków, powstanie odniesienie do kręgu społecznego, w którym rola jest wykonywana (Znaniecki 1986). Człowiek nie należy do grup i kręgów społecznych całą swoją osobowością. Jeśli jest traktowany jednomyślnie przez „technologiczny rozum” (Marcuse 1991: 17–27) jako potencjalnie użyteczne dobro, to wraz z jego bezużytecznością znikają różne aspekty jego praw i obowiązków. Ponieważ jego prawa były obowiązkami po stronie uczestników kręgu społecznego, znikają stopniowo obowiązki tych uczestników względem tego, kogo uznano za bezużytecznego. Nie wyklucza to odwrotnego procesu, w którym rodzi się solidarność osób uznanych wcześniej za bezużyteczne. Jednak najczęściej atrybutem ludzi zmarginalizowanych jest brak przynależności i zorganizowania. Dlatego stanowią oni zbiorowość społeczną narażaną na dowolne traktowanie.

Wraz z utratą roli zanika jednocześnie system społecznego oparcia, który osoba posiadała. Jego zanik jest więcej niż proporcjonalny do prestiżu, jakim cieszyła się utracona rola społeczna. W ten sposób człowiek zmarginalizowany traci poznawcze i emocjonalne wsparcie. Znika również zestaw ról społecznych, które mogły służyć jako modele zachowań. Pojawia się i rośnie społeczna próżnia: utracie terytorialności towarzyszy nie tylko utrata znajomych, przyjaciół, lecz często również stałej styczności z rodziną dużą.

Ludzie zmarginalizowani znajdują oparcie w instytucjach formalnych i stowarzyszeniach obywateli powołanych do niesienia pomocy. Ich Janusowym obliczem jest to, że przejmują na siebie obowiązki dotychczasowych naturalnych systemów oparcia społecznego. Ten substytut nie jest w stanie spełnić funkcji konformizowania zachowań w takim stopniu, jak to czyni naturalny system oparcia. Poza tym zwalnia on ostatecznie system naturalny od dotychczasowych obowiązków. Ludzie pozbawieni kłopotów związanych z ludźmi zmarginalizowanymi mogą teraz efektywniej produkować i konsumować. Jednak finalnym efektem jest segregacja. Co prawda manifestowanym zadaniem tych instytucji i stowarzyszeń jest włączenie wykluczonych w naturalny system oparcia, jeśli jednak polityka społeczna nie tworzy rzeczywistych szans demarginalizacji – spełniają one głównie funkcję kontroli społecznej.

Stosunki rodzinne

Również wewnątrz rodzin borykających się z murem ubóstwa i bezrobocia stosunki są ustrukturalizowane społecznie.

Wraz z bezrobociem mężczyźni tracą atrybut męskiej władzy, jakim są pieniądze. Stopniowo, nieostrzeżalnie zachodzi również redefinicja pozycji mężczyzny w rodzinie.

W społeczności pozbawionej subtelnych wzorów zachowań, dzieci i żona obrzucają ojca inwektywami za to, że nie potrafi zarobić na rodzinę. Frustracja mężczyzn staje się istotnym czynnikiem rozwoju ich alkoholizmu. Ostatecznie, gdy bezrobocie przeciąga się na bardzo długi okres, mężczyzna sam się redefiniuje i znajduje „wsparcie” w otoczeniu mężczyzn znajdujących się w podobnej sytuacji. Ta nowa przestrzeń społeczna rządzi się odtąd własnymi prawidłowościami.

Równolegle rośnie rola kobiety w rodzinie. To ona dorabia gdzie może, biegnie prosić o pomoc do OPS, jedzie na przemysł lub ustawia się w kolejce do kościelnej charytatywności.

Życie rodzinne obfituje w przykre sceny konfliktu, przemocy i interwencji policji. Mężczyzna staje się w domu intruzem, który objada dzieci, pasożytem, który staje się kimś niepotrzebnym. Nie lubi przychodzić do domu. Nie rozmawia z żoną, bo ta często na niego krzyczy. Żona zaś krzyczy na męża, bo ten z nią nie rozmawia. Mąż coraz częściej przychodzi do domu pijany. W gronie ulicznych kolegów zawsze znajdzie się ktoś, kto „postawi” tanie wino. Tymczasem otrzymanie pomocy społecznej w formie finansowej wymaga uprzedniego wykorzystania własnych możliwości. Taką możliwością jest również egzekwowanie alimentów od męża. Z prawnego punktu widzenia alimentacja może się wydawać pomocą. Z kulturowego punktu widzenia jest ekskluzją mężczyzny z rodziny. Zostaje on bowiem zwolniony z moralnego obowiązku maksymalnego dbania o pomyślność materialną rodziny poza sumą zastrzeżoną w sentencji wyroku. Znaczenie alimentacji w subkulturze „alimenciarzy” jest równoznaczne z pojęciem zerwania więzi rodzinnej.

Samotna matka. Logika zachowań samotnej matki wiąże się z murem ubóstwa. Poszukuje ona na ogół pracy, która jednocześnie pozwoliłaby jej dalej wykonywać rolę matki. Pragnie pracy na niepełnym etacie i blisko domu. Samotnych matek małych dzieci nie przyjmuje się jednak do pracy. Ich zatrudnienie łączy się dla pracodawców z dodatkowymi kosztami. Zasiłki z pomocy społecznej nie są i nie mogą być wyłącznym środkiem utrzymania rodziny samotnej matki. Samotne matki często pracują, lecz nie chcą się do tego przyznać. Ujawnienie tej informacji pociąga za sobą utratę zasiłku. Istotnym źródłem utrzymania bywa zarabiający konkubin. Tragikomiczność sytuacji samotnej kobiety polega często na tym, że w świetle formalnych uprawnień do osiągnięcia pomocy społecznej nie ma ona prawa spać i gospodarować z konkubiną. Gdy się do tego przyznaje, traci uprawnienia do pomocy społecznej. Gdy je straci, odchodzi sam konkubin. Ten ostatni zwykle jest i tak w domu „gościem”, który nie chce wziąć na siebie odpowiedzialności za rodzinę. Ingerencja instytucji rozciąga się mimowolnie na stosunki osobiste, a w ich ramach na stosunki seksualne.

Stygmaty marginalności nie przeciwdziałają „niemoralności”, lecz odwrotnie, przez swoje wykluczenia moralne, spychają strategie zachowań samotnej matki do „podziemia”. Strategie te są najczęściej funkcjonalne dla wypełnienia jej podstawowych funkcji rodzinnych. W obliczu obiektywnych warunków, których nie jest w stanie zmienić, znajduje w nich wyraz matczyne dbałość o rodzinę.

„*Uliczne*” małżeństwa. Wprawdzie nauka społeczna Kościoła katolickiego kładzie nacisk na obowiązki wspólnoty lokalnej i organizacji państwowej względem matki (Jan Paweł II 1984: 354), to jednak moralne wykluczenie „panny z dzieckiem” jest w społeczeństwie zdominowanym przez katolicyzm dość powszechne i sięga zwłaszcza do zbiorowości ludzi zmarginalizowanych. Prokreacja nie ma tu bowiem miejsca w ramach związku pomiędzy mężczyzną a kobietą uznanego przez Kościół za zgodny z normami moralnymi i religijnymi.

Wykluczenie jest również widoczne w samym sformułowaniu problemu: „Czy wzrost zasiłków z pomocy społecznej przyczynia się do wzrostu dzietności młodych, ubogich, niezamężnych kobiet?” (Murray 1966). Problemem nie jest więc brak wychowania seksualnego, brak szans edukacyjnych, brak zatrudnienia i mieszkań. Problemem staje się sam akt prokreacji, który ma być świadomym niemoralnym wykorzystywaniem „moralnego” społeczeństwa polegającym na tym, że panna z dzieckiem staje się „pasażerem na gapę”.

We wszystkich analizowanych przypadkach, macierzyństwo niepełnoletnich kobiet wyklucza je z życiowych szans. Ich biograficzny cykl ulega zaburzeniom, które polegają na permanentnym stanie społecznej pograniczności, infantylizacji, opóźnionej adolescencji. Taka matka nie posiada materialnych i osobowościowych warunków do założenia własnego gospodarstwa domowego. Próby jego założenia kończą się zwykle fiaskiem. Partner najczęściej również nie posiada takich przesłanek i sam znajduje się na utrzymaniu rodziców. Macierzyńskie obowiązki wykluczają możliwość skutecznego kontynuowania nauki lub podjęcia pracy. Przy tym i rodzina często nie chce wspomagać młodej matki i uważa, że ta powinna sama zmagać się z życiem, by odcierpieć w ten sposób za swój głupi postępek. Nie uzyskuje ona również wsparcia w partnerze, którego ojcostwo nie jest zwykle w sensie prawnym ustalone. Ojciec jest niechętnie widziany w rodzinie swojej partnerki i odwrotnie, rodzice ojca dziecka niechętnie widzą u siebie jego matkę. W tej sytuacji para spotyka się najczęściej na ulicy, gdzie spaceruje, rozmawia i załatwia bieżące sprawy. Jej „własnym” terytorium jest ulica. Po części i dlatego, że mieszkania rodziców są już zatłoczone domownikami. Dobrowolne alimenty płacą najczęściej rodzice małoletniego ojca. Ich wysokość jest symboliczna. Strony wiedzą jednak znakomicie, że jest to maksimum, na które można liczyć. Same młode matki nie widzą zresztą w ojcu dziecka poważnego kandydata na męża.

Ich szansę na przyszłość są głównie uzależnione od zakresu wsparcia ze strony rodziny. Znaczenie zasiłków z pomocy społecznej jest rezydualne, lecz ratuje młodą matkę przed zejściem do roli rodzinnego pariasa.

Dla wszystkich kobiet, z którymi rozmawiałem, zasiłki z pomocy społecznej były chwilowym racjonalnym wyjściem i jednocześnie sytuacją, z której trzeba się jak najszybciej „wyrzekać”. Jednak tylko nieliczne z nich mogą na to rzeczywiście liczyć. Długi okres korzystania ze świadczeń pomocy społecznej i świadome, intencjonalne wykorzystywanie uprawnień daje się zawsze wyjaśnić na tle systemu rodzinnego i środowiskowych uwarunkowań. Status klientki pomocy społecznej jest środkiem do

zachowania i kontynuowania podstawowych funkcji rodziny, które w innym przypadku nie byłyby wypełnione lub też wypełnione za pomocą środków nie akceptowanych z etycznego i prawnego punktu widzenia.

Procedury degradacji

Prośba. Prośba zakłada istnienie tego, kto prosi, oraz tego, kto wysłuchuje prośby. Może być niema, ale jakże wymowna, gdy jest prośbą żebraka, lub werbalna, pozbawiona autoupokorzenia w pozycji „na kolanach” i pochylonej głowy. Mimo braku „żebraczej” pozycji, „prośba” upokarza niemal wszystkich respondentów. Prośba „obnaża” proszącego. Łączy się ze wstydem. Jest uznaniem i potwierdzeniem własnych deficytów. Taka prośba jest zatem autodegradacją. Ponieważ jest tak nieprzyjemna, jest często maskowana wściekłością i „roszczeniem”, które są formą obrony własnej podmiotowości (Egan 1986: 148–161). Zmiany nazw instytucji, „opieki” na „pomoc” oraz „rezydualności” na „instytucjonalność” nie są w stanie zlikwidować tożsamości sytuacji społecznej, która pojawia się w umyśle proszącego człowieka. Respondenci nie mają wątpliwości, że prośba, którą byli zmuszeni urzeczywistnić, jest nieco ucywilizowanym żebraniem. Samo przychylenie się do prośby jest profesjonalnym potwierdzeniem wcześniejszej autodefinicji. Ponieważ proszący zwykle spełniają formalne warunki włączenia w poczet klientów instytucji, pozytywna reakcja na prośbę jest jednocześnie społecznym i subiektywnym „wytworzeniem” osoby uznającej się za bezradną. Prośba wysłuchana tworzy więc stosunek społecznej zależności. Odwrócenie tego procesu wymaga wysokich profesjonalnych umiejętności interpersonalnych, ewolucji wzorów kultury oraz szeregu instrumentów z arsenału polityki społecznej.

Ekskluzja instytucjonalno-prawna. Jest sytuacją odwrotną w stosunku do wysłuchania prośby. Odmówić czyjejs prośbie można przynajmniej na dwa sposoby: przez stygmatyzowanie osoby i wskazywanie na jej wady oraz przez jej emocjonalne i poznawcze wzmocnienie, wskazanie na jej pozytywne strony, dzięki którym sama może sobie dać radę. Ten drugi sposób jest trudniejszy, kosztowniejszy czasowo, finansowo i psychologicznie. W naszej kulturze przeważa jednak karanie i wykluczenie przez wskazywanie na czyjeś wady. Połączenie odmowy i nagrody jest sprzecznością w potocznej świadomości. Odmowa przez wskazanie na pozytywne strony osoby nie jest ekskluzją i w ostateczności wzmacnia proszącego. Wykluczenie pojawia się wtedy, gdy łączy się z kolejnym stygmatem marginalności. Kiedy człowiek otrzymuje etykietę „naciągacza”, „oszusta”, „kłamcy”, „symulanta”, „lenia”. W studium przypadków wykazuję, że wykreślenie osoby z rejestru bezrobotnych jest często moralnie niesłuszne, lecz mimo to łączy się z piętnem człowieka unikającego pracy. Osobiste moralne przekonanie pracownika socjalnego na temat wzoru życia klienta może być przesłanką prewencji szczególnej w postaci odmowy przyznania środków finansowych dla rodziny uznanej za nadużywającą alkoholu. Po takim uznaniu rodzina używa go zwykle więcej nie czując się już

związana z otoczeniem społecznym żadną nieformalną czy formalną kontrolą społeczną. Wykluczenie nie pomaga, lecz dołącza do definicji sytuacji dodatkowo stygmatyzujący wymiar, który teraz staje się samo – spełniającą się prognozą. Żyjemy w ramach kultury, która na swoim sztandarze wypisała religijne przebaczenie. W istocie rzeczy wykluczenie jest jednak czymś bardzo powszechnym, a opiera się na permanentnym braku przebaczenia i napiętnowaniu.

Spowiedź. Ten, kto prosi, musi się jeszcze poddać procedurze kontrolnej, ponieważ „kłamstwo” jest tu immanentnie założone jako powszechnie występująca możliwość. Instytucje podtrzymujące więź społeczną z wykluczonymi muszą udowodnić, że środki finansowe, którymi dysponują, zostały zużytkowane zgodnie z intencją ustawodawcy i nie służą celom przeciwnym do tych intencji.

Błyskotliwe stwierdzenie Murraya, że pieniądze przeznaczane na opiekę społeczną mogą „od jutra” zlikwidować biedę, jest tylko figurą retoryczną. Podatki „normalnych” obywateli nie mogą się po stronie „nienormalnych” ubogich przekształcać w cyrkulujący kapitał. Istotą pomocy finansowej jest właśnie to, że niczego nie zmienia w istniejącym układzie, a uzależnia zmarginalizowanych. „Spowiedź” odnosi się więc przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie, czy sama pomoc finansowa nie jest przekazywana komuś kto bezzasadnie postanawia żyć na koszt podatników. Wtedy bowiem założona zależność uległaby odwróceniu i instytucja spadłaby do roli środka realizującego sprzeczne z jej racją bytu indywidualne cele. *Free rider* jest kimś, kto z przedmiotu stał się podmiotem – odwraca założoną zależność i okoliczności wraz z ludźmi przekształca w środek dla własnego celu. Takie przykłady instrumentalnego traktowania systemu pomocy określić można jako przypadki „dobrego” traktowania siebie. *Free rider* wylamuje się z ustalonego moralnego porządku. Nie internalizuje systemu wartości wymuszanego przez kontrolę społeczną.

„Spowiedź” jest procedurą poszukiwania i identyfikowania błędów. Ludzie zmarginalizowani muszą dokonywać okresowych przeglądów swojej sytuacji, służących reprodukcji osiągniętego statusu. Przyznanie się do trwania różnorodnych „błędów” daje pozwolenie na kontrolowaną konsumpcję. Z czasem spowiedź staje się czymś rutynowym i odgrywanym z wielkim mistrzostwem. Dzięki swojej paradoksalności permanentna spowiedź została porównana do „gry w ubogiego”, w której obie strony nie są zainteresowane w zakończeniu tego stosunku.

Spektakl. Spektakl nie odbywa się dla ludzi marginalnych. Jego celem jest identyfikacja osoby „dobroczyńcy”.

W spektaklu chodzi o moralne zwycięstwo tych, którzy ofiarowują „łaskawy dar”. Mamy tu do czynienia z nagim stosunkiem pomiędzy „łaskawym dawcą”, a tym, który z uwagi na swoje moralne wady nie jest w stanie partycypować w „najlepszym z możliwych światów”. Bal dobroczynny, festyn charytatywny to najczęściej spotykane spektakle. Ludzie zmarginalizowani nie muszą w nich uczestniczyć fizycznie (uliczny żebrak i przechodzący obok dawca jałmużny to zbt „dosłowny” spektakl). Są oni tam

obecni jako adresaci dobroczynności. W każdym takim spektaklu, mimo jego symboliki miłosierdzia, zostaje uznana i zinstytucjonalizowana marginalna sytuacja ludzi wykluczonych. Domyślny duch spektaklu w niczym nie przypomina prostoty sformułowań Nowego Testamentu. Skutki spektaklu są dla ludzi marginalnych niekorzystne. Tworzy on i umacnia przekonanie, że są oni „marginalni z natury”, a spektakl jest wszystkim co można dla nich zrobić.

Narodziny marginalnej tożsamości

Człowiek będący przedmiotem wykluczenia i podlegający procesowi marginalizacji zaczyna się spotykać z rosnącą liczbą skierowanych do niego komunikatów, które stopniowo korygują jego wyobrażenie o sobie. Mężczyzna pozbawiony możliwości zatrudnienia dowiadyuje się, że jest niepotrzebny. Kobieta, która uważa się za osobę młodą i atrakcyjną, w trakcie starań o pracę dowiadyuje się, że jest „za stara”, że nie posiada wielu niezbędnych umiejętności społecznych, że z pewnością nie będzie mogła sprostać sytuacyjnym wymogom zachowania. Lub też że nie będzie mogła pracować na stałe, ponieważ „posiada małe dzieci”. Dzieci często chorują, a więc należy założyć, że matka będzie często korzystała ze zwolnień lekarskich, co przyniesie pracodawcy straty. Te wykluczenia, równoległe do utraty systemu społecznego oparcia i ekskluzji przestrzennej, pociągają za sobą kolejne, ponieważ zaspokojenie różnych potrzeb jest od siebie wzajemnie zależne. Jaźń odzwierciedlona i subiektywna respondentów rejestruje tę zmianę myślenia o sobie. Respondenci zgodnie twierdzą, że byli „kimś” a teraz są „niczym”. Osobowość jest tu sama dla siebie obiektem. Jednostka nie doświadcza siebie samej bezpośrednio lecz przyjmując punkty widzenia pochodzące z jej społecznego otoczenia. „Uogólniony inny” jest obecny w autorefleksji respondentów (Mead 1975: 189–314). Redefiniowanie samego siebie z czasem okazuje się czymś koniecznym, ponieważ kontynuowanie autotożsamości na bazie „starej” autokoncepcji w zmienionych obiektywnie warunkach okazuje się już niemożliwe. Wykluczenie podlega zatem jeszcze internalizacji i staje się częścią struktury osobowości.

Literatura

- Bauman, Z. (1995) *Wolność*, Kraków–Warszawa.
- Egan, G. (1986) *The Skilled Helper. A Systematic Approach to Effective Helping*, California: Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove.
- Gans, H.J. (1991) *People, Plans and Policies. Essays on Poverty, Racism and other National Urban Problems*, Columbia University Press: New York–Oxford.
- Gouldner, A.W. (1992) *Norma wzajemności. Preliminaria*, w: *Współczesne teorie wymiany społecznej. Zbiór tekstów*. Wybór, redakcja naukowa i wprowadzenie M. Kempny i J. Szmatka, Warszawa.

- Jan Paweł II (1984) *Encyklika „Laborem Exercens”*, w: *Nauczanie społeczne kościoła*, ODISS: Warszawa.
- Marcuse, H. (199) *Człowiek jednowymiarowy*, Warszawa.
- Mead, G.H. (1975) *Umysł, osobowość i społeczeństwo*, Warszawa.
- Murray, Ch. (1996) *The Loosing Ground American Social Policy 1950–1980*, oraz tego samego autora: *What to do about affirmative actions?*, w: *Ideologiczne przesłanki polityki społecznej. Strategie podziału. Socjologia problemów społecznych*. (Na prawach rękopisu), Warszawa.
- Newman, K.S. (1988) *Falling from Grace. The Experience of Downward Mobility in the American Middle Class*, The Free Press.
- Pismo Święte (1996) *Pismo Święte Nowego Testamentu. Dzieje Apostolskie*, Księgarnia św. Wojciecha: Poznań–Warszawa–Lublin.
- Weber, M. (1994) *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Lublin.
- Znaniński, F. (1996) *Socjologia bezrobotnych*, w: T. Borkowski, A. Marcinkowski (red.), *Socjologia bezrobocia (wybór)*, Warszawa.
- Znaniński, F. (1986) *Grupy społeczne jako wytwory uczestniczących w nich jednostek*, w: J. Szacki, Znaniński, Warszawa.

Lucyna Frąckiewicz

Akademia Ekonomiczna, Katowice

Województwo katowickie w okresie przemian

Kontrakt regionalny

Omawiając problematykę społeczną największej aglomeracji miejsko-przemysłowej, wypada zwrócić uwagę na dokonujące się w niej przeobrażenia, gdyż polska polityka społeczna okresu transformacji zajmuje odmienne stanowisko wobec wielu dziedzin w porównaniu z poprzednim ustrojem. Odmienność tę można sformułować następująco:

1. Państwo w coraz mniejszym stopniu odpowiada za całokształt warunków życia ludności, pozostawiając to zadanie poszczególnym członkom społeczeństwa (w myśl zasady: bądź przezorny i radź sobie sam), a pomocy udziela się tylko grupom ludności, które z przyczyn od nich niezależnych wymagają różnych form wsparcia.

2. Działania polityki społecznej koncentrują się głównie na problematyce bezrobocia i ubóstwa, a w znacznie mniejszym stopniu dotyczą mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, edukacji i kultury. Obecnie zaś te właśnie dziedziny także zasługują na określenie „kwestie społeczne”.

3. Postępująca decentralizacja organizacji i zarządzania przerzuca odpowiedzialność za udzielanie różnych form pomocy ze szczebla centralnego (makroskali) do najniższego (mikroskali).

Te istotne przeobrażenia mają rozległe konsekwencje, są przy tym często trudne do społecznej akceptacji. Wymagają bowiem głębokich zmian w mentalności, a ponadto podejmowania przez szczebel najniższy, samorządowy, różnych działań, do których pracownicy nie są przygotowani, a przede wszystkim nie dysponują odpowiednimi

środkami finansowymi. Województwo katowickie jest przykładem różnorodnych działań w zakresie łagodzenia skutków społecznych dokonujących się przekształceń. Manifestują się one m.in. licznymi akcjami protestacyjnymi w celu wymuszenia – szeroko stosowanych w okresie socjalistycznym – przywilejów branżowych w podstawowych dla Śląska gałęziach przemysłu (górnictwo i hutnictwo).

Warto więc przypomnieć, że kontrakt regionalny dla województwa katowickiego podpisany 5 października 1995 r. pomiędzy stroną rządową i społeczną, reprezentującą wszystkie siły polityczne i społeczne województwa, miał przyspieszyć proces transformacji, a zarazem chronić społeczne interesy ludności regionu. Zapisane w kontrakcie działania miały doprowadzić do zmian strukturalnych i ożywienia gospodarczego, przy czym jego główne zadania sprowadzały się do: dalszej decentralizacji podejmowanych w kraju decyzji, polepszania warunków życia ludności oraz uznania praw społeczności lokalnych do formułowania ich potrzeb, oczekiwań, ambicji. Oczywiście realizacja takich działań wymaga dłuższego czasu. Może jednak warto się zastanowić nad motywami kontraktu, a także efektami jego trzyletniej realizacji?

W tym czasie powstało wiele dokumentów szczegółowo omawiających zarysowaną problematykę i koncentrujących się na zagadnieniach gospodarczych, natomiast uchylających się od problemów społecznych. Przykładem takiego ujęcia jest m.in. opracowana w sierpniu 1997 r. pod patronatem wojewody katowickiego – przewodniczącego regionalnego komitetu sterującego – przez zespół liderów regionalnych „Strategia zintegrowanego rozwoju województwa katowickiego w latach 1998–2002”. Opracowanie to było konsultowane przez ekspertów Unii Europejskiej i specjalistów polskich, a wykonało je kilkudziesięciu pracowników urzędów miejskich i wojewódzkiego, przedstawiciele związków zawodowych, pracowników Górnośląskiej Agencji Przekształceń Przedsiębiorstw, banków i innych. Sporządzono bilans mocnych i słabych stron województwa, który stał się podstawą tworzenia strategii rozwoju.

Określona na podstawie tego bilansu strategia rozwoju województwa katowickiego umożliwiła wyodrębnienie następujących pól strategicznych:

- 1) edukacja, doksztalcanie i przekwalifikowania,
- 2) ochrona i rewitalizacja środowiska,
- 3) kultura, turystyka i rekreacja,
- 4) konkurencyjność przedsiębiorstw,
- 5) rozwój przedsiębiorczości,
- 6) rewaloryzacja i rewitalizacja przestrzeni zurbanizowanych,
- 7) infrastruktura, transport i telekomunikacja,
- 8) współpraca międzyregionalna i międzynarodowa.

Interesująca i w zasadzie nowatorska diagnoza sytuacji województwa w stosunkowo nieznacznym stopniu dotyczy problematyki społecznej – fragmenty tej problematyki można jedynie odnaleźć w pierwszym i trzecim polu strategicznym. Autorzy postulują restrukturyzację szkolnictwa zawodowego i rozwój szkolnictwa ogólnokształcącego oraz wzmocnienie środowiska akademickiego regionu przez podniesienie kwalifikacji kadry naukowo-dydaktycznej, wprowadzenie innowacyjnych metod nauczania, wzrost liczby

Bilans mocnych i słabych stron województwa katowickiego (1997)

Obszary diagnozy	MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Położenie	Przygraniczne położenie województwa katowickiego i usytuowanie na międzynarodowych i międzyregionalnych kierunkach transportu osób i towarów, w tym bezpośrednie połączenie kolejowe szerokim torem z Ukrainą i Rosją. Dostępność terenów turystyczno-rekreacyjnych Beskidu Śląskiego i Jury Krakowsko-Częstochowskiej.	
Środowisko przyrodnicze	Obszary ekologicznie aktywne, które tworzą zespoły ekosystemów leśnych i rolniczych oraz prawnie chronione parki krajobrazowe i rezerваты. Wielkość i różnorodność zasobów surowcowych: węgiel, rudy cynku i ołowiu, metan oraz surowce skalne.	Koncentracja źródeł niskiej emisji na terenach zurbanizowanych. Największe w Polsce wytwarzanie i nagromadzenie odpadów przemysłowych. Odkształcenia powierzchni na skutek działalności górniczej, obejmujące zurbanizowane obszary województwa. Ponadnormatywne zanieczyszczenie wód powierzchniowych. Okresowe i lokalnie występujące wysokie stężenie zanieczyszczeń pyłowych i gazowych i wysokie poziomy natężenia hałasu. Duże obszary lasów o uszkodzeniach przemysłowych oraz duża ilość terenów wymagających rekultywacji, rewitalizacji i ochrony: powiększająca się powierzchnia nieużytków i terenów zdegradowanych.
Infrastruktura techniczna	Gęsta sieć komunikacyjna; sieć dróg kolejowych i samochodowych, połączenie kanałem z drogą wodną Odry oraz dobre powiązania komunikacyjne z metropolią krakowską. Międzynarodowe lotnisko Katowice-Pyrzowice i sieć lotnisk dyspozycyjnych: Katowice, Gliwice, Rybnik. Dostępność różnorodnych nośników energii i rozwinięta sieć przesyłowa. Duża ilość terenów inwestycyjnych w aglomeracji katowickiej i aglomeracji rybnickiej.	Niewydolność sieci transportowych i komunikacji publicznej, brak szybkiej komunikacji wewnątrz-regionalnej i międzymiejskiej, autostrad i dróg szybkiego ruchu oraz szybkiej kolei międzynarodowej. Zły stan gospodarki wodno-ściekowej. Przeszarżała i nieskojarzona gospodarka energetyczna. Niewystarczająca baza i poziom usług telekomunikacyjnych. Zły stan przejść granicznych.
Lokalne i regionalne wspólnoty i struktury	Ukształtowane duże aglomeracje miejskie z zespołami miast metropolitalnych. Duże poczucie tożsamości lokalnej i regionalnej oraz historycznie ukształtowana otwartość regionu wobec kultur sąsiadów z Europy. Wielokulturowe dziedzictwo i różnorodność krajobrazu kulturowo-przyrodniczego. Funkcjonowanie międzyregionalnych i transgranicznych związków gmin.	Nieuporządkowany stan prawny terenów. Brak atrakcyjnego centrum urbanistycznego w Katowicach jako stolicy regionu. Niski standard znacznych zasobów i osiedli mieszkaniowych oraz duża ilość dzielnic i osiedli wymagających rewaloryzacji.
Sektory gospodarcze i otoczenie biznesu	Silne zaplecze badawczo-rozwojowe i liczne środowisko kadr naukowo-badawczych i technicznych. Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna i lokalne strefy aktywności gospodarczej. Duża koncentracja przedsiębiorstw i terenów przemysłowych.	Opóźniony proces przekształceń strukturalnych, niska siła konkurencyjna i trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstw w tradycyjnych sektorach przemysłowych. Niska zdolność absorpcji i brak koordynacji w wykorzystaniu środków międzynarodowych instytucji finansowych. Mała ilość produktów przetworzonych spełniających międzynarodowe standardy jakości.

Źródło: *Strategia zintegrowanego rozwoju województwa katowickiego 1998–2002.*

studentów oraz poprawę jakości bazy materialnej wyższych uczelni, a także rozposzechnienie szkolenia dostosowanego do potrzeb restrukturyzujących się przedsiębiorstw oraz przekwalifikowanie osób zwalnianych i bezrobotnych. Zwrócono także więcej uwagi na problemy kultury, uwzględniając zwłaszcza potrzebę zachowania odmienności regionalnej.

Wydaje się jednak, że intensywna restrukturyzacja województwa katowickiego stwarza wiele nowych sytuacji i zachowań, wśród których można wymienić:

- deprecjację pracy jako wartości,
- zanik etosu pracy górniczej i hutniczej,
- polaryzację warunków materialnych ludności,
- ukształtowanie się licznej grupy osób sięgających po pomoc społeczną, którą w odczuciu społecznym dotychczas traktowano jako uwłaczającą,
- wydłużenie czasu wolnego w następstwie bezrobocia, ograniczenia pracy wielozmianowej i pracy w dni świąteczne, dłuższego trwania życia, zmniejszenia obowiązków dzięki coraz większej mechanizacji prac w gospodarstwie domowym,
- przemiany w strukturze rodziny – zanik rodziny wielopokoleniowej i wielodzietnej,
- szerzenie się zjawisk patologicznych,
- przechodzenie do społeczeństwa „informatycznego” zamiast dotychczasowego, akceptującego niski poziom wykształcenia związanego z charakterem zatrudnienia w przemyśle ciężkim i wydobywczym,
- zaniechanie socjalnych funkcji zakładów pracy.

To tylko niektóre problemy, które towarzyszą dokonującym się przemianom ustrojowym, mające znaczący wpływ na kształtowanie się stosunków społecznych.

Województwo katowickie na mapie kraju

Województwo katowickie od wielu lat na liście województw zajmuje miejsca ekstremalne, jego powierzchnia bowiem wynosi 6650 km², co stanowi zaledwie 2,1% powierzchni kraju, natomiast pod względem liczby mieszkańców, tj. 3918 tys. – 10,1% ogółu ludności kraju. Charakteryzuje się więc prawie najwyższą gęstością zaludnienia – 589 mieszkańców na 1 km² wobec przeciętnej dla kraju wynoszącej 124 mieszkańców. Zajmuje po Łodzi i Warszawie trzecie miejsce, choć równocześnie na jego obszarze istnieją miasta, w których gęstość zaludnienia sięga 4000 osób/km². Tak znaczna liczba ludności województwa jest m.in. rezultatem polityki gospodarczej minionego okresu, ściągającej do pracy w górnictwie i hutnictwie ludzi młodych, głównie mężczyzn. Perspektywa wysokich zarobków oraz różnych przywilejów zagwarantowanych w tych gałęziach przemysłu powodowały wieloletni napływ imigracyjny. Tendencja ta w nowej sytuacji gospodarczej uległa jednak zahamowaniu; jeszcze w 1990 r. saldo imigracyjne wyniosło 12 826 osób, natomiast w 1996 r. emigracja objęła aż 5098 osób.

Wspomniany werbunek do pracy przesądził o strukturze wieku ludności, udział bowiem osób powyżej 65 lat wynosił w województwo katowickim 8,5% w 1990 r. i 9,9%

w 1996, wobec danych dla kraju wynoszących 10,2% i 11,5%. Na strukturę wieku może także wpływać inny, niekorzystny czynnik, gdyż ludność województwa katowickiego charakteryzuje jeden z najgorszych w kraju wskaźnik trwania życia i najwyższa nadumieralność mężczyzn. (Problem ten zostanie omówiony szerzej w dalszej części artykułu.) Ludność zamieszkuje w obszarze wielorakich zagrożeń zarówno w środowisku pracy, jak i zamieszkania. Na tysiąc ludności województwa w przemyśle pracuje 149 osób wobec 89 przeciętnie w kraju, tym samym województwo katowickie zajmuje wśród województw pierwszą lokatę. Natomiast wskaźnik aktywności zawodowej ludności jest niski, ponieważ struktura działowo-gałęziowa nie sprzyja zatrudnieniu kobiet, a ponadto przywileje pracy w przemyśle ciężkim stwarzają dogodne warunki do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Stąd też współczynnik aktywności zawodowej wynosił w 1995 r. 52,1%, wobec 57,9% dla kraju, a wskaźnik zatrudnienia kształtował się odpowiednio na poziomie 46,7%, wobec 50,7% w kraju. Warunki materialne ludności od wielu lat były znacznie lepsze niż przeciętnie w kraju i sytuacja ta nadal się utrzymuje, aczkolwiek dystans ulega zmniejszeniu. Stan ten nie jest jednak konsekwencją działań restrukturyzacyjnych, lecz zachowania praw nabytych w odniesieniu do płac i świadczeń emerytalno-rentowych. Tym samym dochody nadal sytuują ludność województwa katowickiego wysoko. Przeciętna płaca kształtuje się bowiem mniej więcej o 25% powyżej średniej krajowej, a emerytury i renty o ok. 38%. Przykładowo: w 1997 r. przeciętne wynagrodzenie w kraju wyniosło 1165 zł, przeciętna emerytura 643 zł, a odpowiednie dane dla województwa katowickiego kształtowały się na poziomie 1409 zł i 852 zł.

Relacje te od wielu lat wykazują przewagę województwa katowickiego. Na szczególną uwagę zasługują wysokie przeciętne emerytury i renty, a także ich liczebność, wynikająca ze wspomnianych preferencji górniczych i hutniczych, jest znaczna, gdyż mimo młodszej struktury wieku ludności tego województwa emerytury i renty pobiera 823 tys. osób, tj. 11,3% ogółu świadczeniobiorców kraju (wobec 10,1% ogółu ludności województwa w kraju). Sytuacja ta w najbliższym czasie jeszcze się pogłębi, przygotowany bowiem pakiet socjalny dla zwalnianych pracowników górnictwa i hutnictwa umożliwi im wcześniejsze uzyskiwanie uprawnień emerytalnych. Równocześnie dane dotyczące kosztów utrzymania w układzie regionalnym wykazują, że województwo katowickie sytuuje się pośrodku wszystkich województw.

Przedstawioną skrótowo sytuację ludności województwa katowickiego uzupełniają wskaźniki dotyczące poziomu życia. Informacje statystyczne są w ostatnich latach bardzo bogate, liczne roczniki branżowe dostarczają wiedzy umożliwiającej w zasadzie pełną rejestrację zjawisk społecznych.

Na podstawie danych statystycznych dla poszczególnych województw są sporządzane oceny ich rozwoju za pomocą syntetycznego wskaźnika poziomu życia. Prób takich podejścia mamy ostatnio bardzo wiele (Gorzela, Hellwig, Jaskólska, Kokotkiewicz, Mync, Narkiewicz, Opałło, Stec, Wierzińska i in.). Są one pewną modyfikacją metody genewskiej. Efekty tych badań są zapewne interesujące, lecz nie zawsze dają obraz

właściwy, ponieważ przyznają nieuzasadnione preferencje ośrodkom ponadregionalnym, w których są urzędnicy infrastrukturalne (uniwersytety, kliniki, teatry) obsługujące ludność sąsiednich obszarów. W przyjmowanych do oceny poziomu życia informacjach miesza się ponadto stan infrastruktury, jej działalność oraz efekty. Stąd też na liście województw zestawionych według tak określonych stymulantów i destymulantów województwo katowickie lokowało się w prowadzonych badaniach w pierwszej trójce konkurując z warszawskim i łódzkim. Natomiast gorzej lokuje się, gdy stosuje się do obliczeń Human Development Index (HDI). Na wskaźnik rozwoju społecznego bowiem wpływa prócz PKB również trwanie życia i poziom wykształcenia ludności, a te ostatnie zmienne kształtują się w tym województwie niekorzystnie. W tej dziedzinie województwo katowickie przesuwają się więc na dziewiąte miejsce wśród wszystkich województw. Jeszcze gorszą lokatę uzyskuje, gdy bada się jakość środowiska – zajmuje wtedy miejsce ostatnie.

Charakterystyczna dla miejsca województwa katowickiego jest jego pozycja w wydatkach z budżetu państwa. W przeliczeniu na mieszkańca w 1994 r. województwo zajmowało 33 miejsce, w latach 1996 i 1997 – 40. W 1997 r. na mieszkańca przypadało tu 6,70 zł (przeciętnie w kraju 11,30 zł), w krakowskim i wrocławskim ponad 20 zł, w warszawskim i łódzkim ponad 18 zł. Nierówne wsparcie ośrodków kulturalnych kraju ma określone reperkusje. O ile sytuacja województwa katowickiego przedstawiała się na ogół korzystnie przy stosowaniu omówionych miar syntetycznych, o tyle znacznie gorzej przedstawia się stan zdrowia ludności, który może być najbardziej przekonującą informacją o warunkach życia ludności.

Stan zdrowia ludności

Od wielu lat badania nad umieralnością całej ludności i niemowląt i przeciętnym trwaniem życia lokują województwo katowickie w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

Zdrowotne problemy Śląska zwykło się kojarzyć z zagrożeniami środowiska naturalnego, stąd znalazły one odzwierciedlenie w literaturze ekonomicznej i zdrowotnej. Nie negując ważności tego zagadnienia, wskazać należy inne zjawiska społeczne, które – towarzysząc procesom transformacji – stwarzają zagrożenia dla ludności tego regionu. Wprawdzie emisja przemysłowych zanieczyszczeń zmniejszyła się z 637 tys. t w 1980 r. do 227 tys. t w 1992 i 83 tys. t w 1995 r., zmalała również objętość ścieków przemysłowych z 975 km³ do 652 km³ w latach 1980–1995, jednak konsekwencje stanu sprzed kilku lat będą odczuwalne jeszcze długo.

Od lat umieralność niemowląt kształtuje się powyżej przeciętnej dla kraju. O ile do 1991 r. obserwowano stałe zmniejszanie się tej wielkości aż do 16,2%, o tyle 1994 r. przyniósł wzrost tego współczynnika o ponad 2% (18,3%). W 1996 r. współczynnik umieralności niemowląt wyniósł w kraju 12,2%, a w województwie katowickim 14,0%. Centralne miasta województwa cechuje wysoka umieralność niemowląt, co udowodniono w licznych badaniach. Jakkolwiek fakt ten łączy się z zanieczyszczeniem

środowiska, to nie bez wpływu pozostaje styl życia mieszkańców nie zawsze przestrzegających zasad profilaktyki zdrowotnej, racjonalnego odżywiania, wypoczynku. W wielu badaniach ujawniono ścisłą korelację między umieralnością niemowląt a poziomem edukacji rodziców. Poziom wykształcenia ludności województwa katowickiego odbiega niekorzystnie od danych dla ludności miejskiej w kraju. Warto też zauważyć, że przeciętne trwanie życia noworodka płci żeńskiej jest w tym województwie najkrótsze w kraju: dane obliczone dla długiego okresu, począwszy od 1975 r., wskazują na stałe lokowanie się tego wskaźnika na 49 miejscu. Nieco lepsze są dane dla noworodka płci męskiej: w ostatnich latach lokują się one na 47 miejscu wśród wszystkich województw. Charakterystyczna jest wyjątkowo niekorzystna sytuacja zdrowotna kobiet w stosunku do danych ogólnokrajowych, stąd też wskaźniki nadumieralności mężczyzn kształtują się w województwie katowickim korzystniej, mimo że charakter pracy mężczyzn zatrudnianych w dużym stopniu przy pracach szkodliwych dla zdrowia sugeruje inne proporcje.

Szczegółowa analiza umieralności, zgodnie z międzynarodową klasyfikacją chorób, urazów i zgonów, wskazuje również na zaskakujące relacje w województwie katowickim, dość znacznie różniące się od danych ogólnokrajowych.

Trzy podstawowe przyczyny zgonów: schorzenia układu krążenia i nowotwory oraz urazy i zatrucia powodują w województwie katowickim niższy udział zgonów aniżeli przeciętnie w kraju. Udział zgonów na choroby układu krążenia jest znacznie mniejszy i stale maleje. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy analizie poddano zachorowania i zgony na niedokrwienną chorobę serca, która występuje tu znacznie częściej aniżeli w kraju ogółem. Tym samym zgony z tego powodu są wyjątkowo częste. Do chorób powodujących bardzo wysoką umieralność należą również cukrzyca i marskość wątroby: kształtują się na poziomie ok. 80% wyższym niż dane ogólnokrajowe. Są one konsekwencją niewłaściwego odżywiania. Przeprowadzone ostatnio badania profilaktyczne ludności regionu powyżej lat 19 wskazują na dalszy, bardzo wysoki wzrost liczby chorych na cukrzycę. Nie można również pominąć faktu, że od 1991 r. znacznie wzrosła zachorowalność na gruźlicę, a umieralność na tą chorobę przewyższa dane krajowe ponaddwukrotnie (w przeliczeniu na 100 tys. ludności). Również zachorowalność zawodowa w relacji do zatrudnienia krajowego jest średnio dwukrotnie wyższa, a wśród rencistów grupa pracowników górnictwa zajmuje pierwsze miejsce. Od lat stwierdza się w województwie 25% ogólnej w kraju zachorowalności na choroby zawodowe. Liczba ich w okresie 1991–1997, pomimo zmniejszającej się liczby zatrudnionych w przemyśle, wzrosła z 2897 do 3538. Najwyższy udział ma pylica płuc i uszkodzenie słuchu wywołane hałasem, nie maleje bowiem zagrożenie pyłem, nadmiernym hałasem i drganiami mechanicznymi związanymi z mikroklimatem oraz radiacją w kopalniach. Udział wypadków śmiertelnych w zakładach przemysłowych zbliża się do 25% wypadków w kraju, a udział kopalnianych wypadków przy pracy to ponad 52% tych zdarzeń we wszystkich zakładach przemysłowych województwa. Co roku w wypadkach przy pracy ginie ok. 100 górników. Są to prawie wyłącznie górnicy zatrudnieni pod ziemią, mający bezpośrednią styczność z wydobywaniem i transportowaniem węgla na powierzchnię.

Wbrew obiegowym opiniom, większość górników ginie w wypadkach pojedynczych, spowodowanych nieprzebrzeganiem warunków bhp oraz niewłaściwą organizacją i kontrolą pracy. Tragiczna wymowa wypadków śmiertelnych przesłania często problematykę pozostałych wypadków w kopalniach, które każdego roku przyczyniają się do wzrostu liczby nierzadko młodych rencistów i inwalidów.

Fragmentaryczne informacje o stanie zdrowotnym województwa katowickiego wskazują na pogarszanie się zdrowia mieszkańców i konieczność wzmocnienia działań profilaktycznych oraz promujących zdrowy styl życia. Obserwuje się przy tym znaczny odpływ lekarzy z lecznictwa przemysłowego, które na Śląsku miało długoletnią tradycję i cieszyło się uznaniem załóg. Było ono dofinansowywane ze środków zakładów pracy i stanowiło niezwykle istotny czynnik w zapobieganiu chorobom zawodowym i kwalifikowaniu pracowników na stanowiska pracy z uwzględnieniem ich predyspozycji psychofizycznych. Problem nabiera szczególnej wagi w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, gdy przejściowo zaniedbane są świadczenia społeczne, wśród których ochrona zdrowia odgrywa ważną rolę. Trudności w funkcjonowaniu ogólnej i przemysłowej ochrony zdrowia, prywatyzacja świadczeń leczniczych powodują paradoksalną sytuację przyrostu kadr lekarskich przy równoczesnym zmniejszeniu się liczby udzielonych porad profilaktycznych i leczniczych.

Liczba lekarzy w województwie katowickim wzrosła bowiem z 9483 w 1991 r. do 10 118 w 1997 (na 10 tys. ludności przypało im odpowiednio 23,7 i 26,1). W tym samym jednak czasie liczba przychodni znacznie zmalała, a liczba udzielonych porad zmniejszyła się z 35,8 mln do 30,1 mln. Na jednego mieszkańca w 1991 r. przypadało 8,9 porad, w 1997 zaledwie 7,7. Obserwuje się znaczne różnice pod tym względem między ludnością miejską i wiejską. W miastach Śląska przeciętny mieszkaniec korzystał z porad ponad 8 razy, mieszkaniec wsi zaledwie nieco ponad 3. Być może nie podlegają pełnej rejestracji usługi lecznicze w gabinetach prywatnych, jednakże rozbieżność między przyrostem liczby lekarzy a malejącymi usługami w lecznictwie uspołecznionym wzbudza niepokój. Trudności ekonomiczne, perspektywa utraty pracy, poczucie zagrożenia – często wymagają pomocy i porad lekarzy. Nie jest kwestią przypadku, że liczba pacjentów w poradniach zdrowia psychicznego wzrosła w 1991 r. z 53 tys. do 60,5 tys. w 1997 (znacznie wzrosła liczba przypadków psychozy, w tym schizofrenicznej), wzrosła też znacznie liczba pacjentów w poradniach odwykowych. Wzrasta również zapadalność na choroby nędzy i ubóstwa: gruźlicę, zatrucia pokarmowe, wirusowe zapalenia wątroby, a utrzymują się na niezmiennym poziomie takie choroby, jak biegunka u dzieci, świerzb. Świadczy to o niewłaściwej opiece leczniczej. Problem ten nabiera szczególnej wagi, gdy uwzględni się fakt uszczuplenia kadr lekarskich i pomocniczo-lekarskich w placówkach sprawujących opiekę nad dziećmi. Dotyczy to zwłaszcza opieki dzieci z rodzin ubogich, patologicznych, żyjących często w tzw. syndromie ubóstwa. Na skutek likwidacji wielu żłobków liczba dzieci z nich korzystających zmalała z 9 tys. do 5,4 tys., przy czym ograniczenie pomocy socjalnej świadczonej uprzednio przez kopalnie i huty pozbawiło wiele rodzin nie tylko możliwości opieki nad dzieckiem, lecz także dożywiania i wyjazdów śródszkolnych. Podobny problem dotyczy przedszkoli oraz szkół podstawowych i świetlic.

Problem opieki nad dzieckiem w aglomeracji śląskiej jest wyjątkowo nabrzmiały. Prokuratura wojewódzka w Katowicach odnotowuje corocznie ok. 200 gwałtów na nieletnich, a fakty znęcania się nad dziećmi wykazują od 1990 r. tendencję zwyżkową; w 1996 r. było 2269 takich przypadków (w tym corocznie kilkanaście zgonów). Obserwuje się również znaczną patologizację środowisk młodzieżowych. Ocenia się na podstawie ewidencji prowadzonych w latach 1994–1996, że liczba zagrożonej demoralizacją młodzieży oscyluje wokół 30 tys.

Rynek pracy i bezrobocie

Problemem województwa katowickiego jest również bezrobocie i wizja jego wzrostu. Dostępne materiały wskazują, że zarówno w kraju, jak i w województwie, najwięcej bezrobotnych zarejestrowano w latach 1993–1994; od tego okresu zmniejsza się liczba osób pozostających bez pracy.

Udział bezrobotnych województwa katowickiego w ogólnej liczbie bezrobotnych w kraju oscylował wokół 6%, natomiast analizując udział bezrobotnych wg płci obserwuje się pewną prawidłowość: udział mężczyzn w ogólnej liczbie bezrobotnych mężczyzn w kraju wynosi niezmiennie 4%, podczas gdy udział bezrobotnych kobiet aż 7%. Problem bezrobocia wśród kobiet jest szczególnym problemem tego województwa, w którym struktura zatrudnienia nie sprzyjała aktywizacji zawodowej kobiet. W większości przypadków nie podejmowały one pracy ani z przyczyn ekonomicznych, ponieważ zarobki mężczyzn wystarczały na dostatnie życie, ani z powodów prestiżowych i samorealizacji, ponieważ na ogół nie miały odpowiedniego wykształcenia. Tym samym aktywność zawodowa ludności województwa katowickiego była od lat niższa od danych ogólnokrajowych. Struktura zatrudnienia z ogromną przewagą pracowników przemysłu ciężkiego nie stwarzała warunków pracy dla kobiet, a w odniesieniu do mężczyzn preferencje emerytalne przesądziły o szybszym niż w kraju procesie dezaktywizacji zawodowej. Nie dziwi więc fakt, że w połowie 1996 r. aktywność zawodowa mężczyzn wynosiła 63,7%, kobiet zaś zaledwie 45,4%. Była ona przy tym zróżnicowana w zależności od wielkości miasta na niekorzyść miast małych. Niski współczynnik aktywności zawodowej kobiet miał bardzo liczne uwarunkowania:

- wysoka dzietność,
- prowadzenie gospodarstwa domowego dostosowanego do rytmu pracy wielozmianowej męża, a często i dorosłych współzamieszkujących synów,
- niezmiernie pracochłonny sposób przyrządzania tradycyjnych posiłków,
- niespotykana w innych regionach czystość mieszkań, odzieży, zanieczyszczanych oddziaływaniem środowiska (zapylenie), a także charakterem pracy (kopalnie, huty).

Odrębny problem stanowi często niski standard zajmowanych mieszkań: brak wody, kanalizacji, centralnego ogrzewania. Jednak główną przyczyną niskiej aktywności zawodowej kobiet była wysoka dzietność – typowa dla śląskich rodzin. Ulega ona jednak

stałemu obniżeniu, a okres minionych 22 lat (1975–1997) przesądził o tym, że liczba urodzonych dzieci w przeliczeniu na 1000 kobiet w wieku płodności zmalała z 61 do 33.

Oczywiście zmiana sytuacji rodzinnej oraz wzrost poziomu edukacji powoduje większe zainteresowanie kobiet aktywnością zawodową. Potęguje je też coraz bardziej nagłościana konieczność restrukturyzacji regionu i perspektywa utraty pracy przez zatrudnionych w kopalniach i hutach.

Województwo katowickie nie stwarza kobietom preferencji płacowych. Wśród pełnozatrudnieniowych zarabiających do 50% przeciętnej płacy jest 15,9% kobiet i 4,8% mężczyzn, wśród zarabiających 51–100% przeciętnej płacy – 73,1% kobiet i 35% mężczyzn, natomiast ponad 2 średnie płace otrzymuje 2,5% kobiet i 15,5% mężczyzn. Wśród zatrudnionych na stanowiskach robotniczych sytuacja jest jeszcze bardziej zróżnicowana na niekorzyść kobiet. Prawidłowość ta jest widoczna we wszystkich działach i gałęziach gospodarki.

Sytuacja na śląskim rynku pracy staje się coraz trudniejsza, wzrasta więc podaż chętnych do pracy kobiet. Istnieją wprawdzie województwa, w których stopa bezrobocia jest trzy-, a nawet czterokrotnie wyższa aniżeli w województwie katowickim, to jednak bezwzględna liczba bezrobotnych i coraz ostrzej rysująca się wizja jej zwiększania w następstwie działań restrukturyzacyjnych wymaga bacznej uwagi. Stopa bezrobocia w województwie katowickim w 1997 r. wynosiła 6,4% wobec 10,5% w kraju. Warto podkreślić, że różnica między sytuacją w kraju i w województwie ulega zmniejszeniu. W 1995 r. różnica między stopą bezrobocia wynosiła 5,8 punktów procentowych, w dwa lata później 4,1.

Obecnie zwolnienia grupowe występują w województwie katowickim z dużym natężeniem, przewyższając odpowiednie dane krajowe.

Jeszcze bardziej niepokojący jest malejący odsetek osób bezrobotnych mających prawo do zasiłku. W analizowanych latach 1991–1997 udział bezrobotnych nie uprawniających do zasiłku wzrósł z 24,4% do 82,4%

Szczególnie ważna jest analiza struktury bezrobotnych wg wieku, poziomu wykształcenia oraz okresu pozostawania bez pracy. Analiza tych danych za 1997 r. wykazuje pełną zgodność sytuacji województwa katowickiego z danymi ogólnokrajowymi w odniesieniu do wieku i poziomu wykształcenia bezrobotnych. W kraju i w województwie katowickim wśród bezrobotnych udział osób do 34. roku życia wynosi 58,5% w kraju i 56,5% w województwie katowickim, nieznaczne są też różnice w starszych grupach wieku (w granicach 1 punktu procentowego). Podobnie poziom wykształcenia nieznacznie różnicuje bezrobotnych w obu badanych populacjach. Wśród osób z wyższym wykształceniem zaledwie 1,4% stanowią bezrobotni w kraju i 1,3% w województwie katowickim, wśród osób z wykształceniem średnim zawodowym odpowiednie dane wynoszą 19,9% i 21,6%, wśród osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym 34,0% i 33,8%. Nieco bardziej zróżnicowane są wielkości dotyczące bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym, ponieważ w województwie katowickim udział tych bezrobotnych jest o 2,5% niższy niż dane ogólnokrajowe.

Istotniejsze różnice dotyczą okresu pozostawania bez pracy przez osoby bezrobotne. W 1997 r. udział bezrobotnych długookresowych wynosił 18,9% wobec 21,1% w kraju. W województwie katowickim uwidacznia się stosunkowo świeży proces załamania rynku pracy, bezrobotni bowiem legitymują się znacznie krótszym okresem pozostawania bez pracy aniżeli wśród populacji ogólnopolskiej. Na jedną ofertę pracy w IV kwartale 1997 r. przypadało w kraju 153 zarejestrowanych bezrobotnych, w województwie katowickim – 91. Warto podać, że analogiczna wielkość w województwie krośnieńskim wynosiła 2984, a w województwie warszawskim 16.

Zróznicowania przestrzenne są także widoczne w mikroskali gmin. Baza informacyjna pozwala na pełne zdiagnozowanie bezrobocia pod względem cech społeczno-demograficznych bezrobotnych oraz trwałości bezrobocia. Obliczone stopy bezrobocia oraz informacje o aktywności zawodowej wskazują na różnice w ujęciu czasowo-przestrzennym. Ukazują, że uwarunkowania bezrobocia, a zatem i formy zapobiegania muszą być zróżnicowane. Obszarem szczególnie trudnym dla działań aktywizujących jest województwo katowickie, w którym co prawda stopa bezrobocia kształtuje się poniżej przeciętnej krajowej, lecz liczba bezrobotnych utrzymuje się w czołówce w stosunku do innych województw. Struktura zatrudnienia wg sektorów, przestarzałe technologie, bezrobocie ukryte (socjalne) w ubiegłym okresie przesądziły o skomplikowanym procesie likwidacji bezrobocia w okresie przekształceń. Dominacja zatrudnienia w przemyśle wydobywczym i ciężkim, które zatrudniają w większości pracowników o niskich kwalifikacjach, utrudnia proces zmiany zawodu. Znalazło to potwierdzenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z czerwca 1996 r., w którym uznano województwo katowickie za rejon zagrożony strukturalną recesją i degradacją społeczną spowodowaną koncentracją przestarzałego przemysłu i likwidacją dużych zakładów. Dodatkowym czynnikiem jest wykształcony w ciągu dziesięcioleci etos pracy w zakładach górniczych i hutniczych, dziedziczenie tych zawodów oraz mentalność pracowników mało podatnych na rysujące się w najbliższej przyszłości potrzeby rynku pracy. Tym należy tłumaczyć narastające konflikty i zagrożenia strajkami w największej w kraju aglomeracji miejsko-przemysłowej. Zakres i skala tych zmian wymagają odpowiednich badań. Wzorce krajów zachodnioeuropejskich, a zwłaszcza badania prowadzone w takich aglomeracjach, jak Nord Pas de Calais czy Zagłębie Ruhry i Saary, wskazują, że proces re kwalifikacji i kształcenia zawodowego wymaga znacznego wyprzedzenia w stosunku do działań restrukturyzacyjnych oraz zaangażowania zakładów pracy zagrożonych redukcją zatrudnienia.

Istniejące w restrukturyzowanych regionach krajów zachodnioeuropejskich instytuty naukowo-badawcze w sposób kompleksowy opracowywały diagnozę i wizję konsekwencji restrukturyzacyjnych. Tymczasem województwo katowickie – jak na ironię – weszło w okres przemian bez zaplecza naukowo-badawczego. Zlikwidowany Śląski Instytut Naukowy, katowickie oddziały Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej, Instytutu Urbanistyki i Architektury, Instytutu Rynku Wewnętrznego, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, pozbawiły region wsparcia w rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych. Nie oznacza to jednak, że obszar województwa katowickiego jest pozbawiony badań

naukowych. Prowadzą je głównie dwa ośrodki: Akademia Ekonomiczna i Uniwersytet Śląski w Katowicach, w których ekonomiści, socjologowie i psychologowie poświęcają wiele uwagi przemianom społecznym i towarzyszącej im marginalizacji różnych grup ludności. Badania te niestety nie zawsze są udostępniane w formie publikacji, co uniemożliwia ich pełne wykorzystanie i aplikację. Podkreślić zaś należy malejącą rolę związków zawodowych, praktycznie bardziej zaangażowanych w działalność polityczną aniżeli rozwiązywanie napięć związanych z towarzyszącą restrukturyzacji polityką zatrudnienia i bezrobociem. W krajach zachodnioeuropejskich właśnie zakłady pracy organizują przekwalifikowania zatrudnionych pracowników, przygotowując ich do pracy w zmienionych warunkach, i partycypują w jego kosztach.

Edukacja permanentna stała się niezwykle ważną formą przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystywania lokalnych zasobów pracy w procesach restrukturyzacyjnych. Przewidywane w najbliższej przyszłości (tj. do 2000 r.) zwolnienie ponad tysiąca hutników spowoduje w województwie katowickim znaczny wzrost bezrobocia, zwłaszcza że będzie mu towarzyszyć tzw. efekt domina, który, wg różnych szacunków, może podwoić liczbę osób poszukujących nowych miejsc pracy. Sprawa ta ma poważne następstwa nie tylko ekonomiczne, ale także zdrowotne. Nie jest przypadkiem, że ogólnopolskie badania nad stanem zdrowia ludności w 1996 r. wykazały wśród bezrobotnych gorsze samopoczucie niż wśród ogółu ludności i – co najważniejsze – ścisły związek pogarszania się samopoczucia, z długotrwałością pozostawania bez pracy. Tymczasowe formy zatrudnienia oprócz aspektów finansowych, odgrywają bowiem ogromną rolę w zapobieganiu marginalizacji społecznej długotrwale bezrobotnych. W tym kontekście istotne jest także przynajmniej częściowe zapobieganie „dziedziczności bezrobocia” wśród dzieci wychowywanych w rodzinach bezrobotnych. Programy aktywizacji zawodowej często przynoszą tylko efekt tymczasowy w postaci czasowego zatrudnienia, jednakże pozwala to długookresowo bezrobotnym zachować przekonanie o możliwości powrotu na rynek pracy. Masowe występowanie na obszarze Śląska tak znacznej liczby bezrobotnych może ponadto stać się konfliktogenne i wymaga podjęcia wyprzedzających środków zaradczych. Tymczasem restrukturyzacja praktycznie nie została zapoczątkowana, a znaczne nakłady finansowe są przeznaczane na doraźne łagodzenie skutków funkcjonowania przestarzałej struktury działowo-gałęziowej regionu.

Problem nabiera szczególnej ostrości w okresie zmian administracyjnych kraju oraz decentralizacji władzy i środków. Pozostaje pytanie: czy samorządy terytorialne potrafią rozwiązać trudne kwestie restrukturyzowanego regionu i przybliżyć go do nowoczesnych przemysłowych obszarów zachodnioeuropejskich?

Ubóstwo

Zapobieganie ubóstwu stanowi szczególne wyzwanie dla pomocy społecznej. Poszerzający się przedmiotowo i podmiotowo zakres ubóstwa wymaga od pracowników socjalnych podejmowania decyzji w zmieniających się warunkach. Pomimo pojawienia

się nowych kwestii społecznych, podejmowanie decyzji o formach pomocy opiera się jednak na założeniach merytorycznych opracowanych przed kilkoma latami. Proces podejmowania decyzji wyznacza wiele czynników, które – w zależności od kontekstu – mogą być celowymi granicami pomocy lub przyjmować postać niepożądaną. Na przykładzie województwa katowickiego bariery efektywności pomocy społecznej można ująć w następujące grupy.

1. Bariery prawne. W tej grupie zasadniczą barierę stanowią funkcjonujące przepisy prawne, niejasność w wielu sytuacjach ustawy o pomocy społecznej (np. przyznawanie świadczeń z tytułu bezradności), daleko idąca możliwość interpretowania bądź jej brak, brak pełnej nowelizacji ustawy, co uniemożliwiałoby objęcie ochroną prawną zjawisk o ważących konsekwencjach społecznych, np. przemoc wobec dzieci, maltretowanie członków rodzin, narkomania, samobójstwa.

2. Bariery ekonomiczne. Brak środków finansowych oraz niewłaściwe gospodarowanie funduszami. Z reguły I i IV kwartał to szczególnie trudne okresy, co wynika z procedur uchwalania budżetów.

3. Bariery organizacyjno-techniczne dotyczą samych pracowników socjalnych, niezawodowych kuratorów, opiekunek domowych, a przede wszystkim niedoboru psychologów, pedagogów, terapeutów. W tej grupie ważnym problemem jest także niedostatek infrastruktury niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania pomocy społecznej (schroniska, noclegownie, domy opieki, domy samotnej matki i inne).

Konieczne jest zwiększenie uprawnień nie tylko pracownika socjalnego, ale także pomocy społecznej jako instytucji. Uwidacznia się to w wielu sytuacjach, np. korzystania przez dzieci z pomocy specjalistów (psychologów czy terapeutów) bez zgody rodziców, którzy z różnych przyczyn takiej zgody nie wyrażają. Oczekiwane zmiany legislacyjne dotyczą również rodzin zastępczych, spraw alimentacyjnych. W ocenie pracowników socjalnych zmiany w ustawie o pomocy społecznej powinny dotyczyć m.in. zasad udzielania pomocy bezrobotnym. W tej kwestii główny nacisk kładzie się na wyraźne rozgraniczenie świadczeń w przypadku utraty pracy, np. w wyniku reorganizacji czy likwidacji zakładu pracy, od bezrobocia długotrwałego, popartego biernym poszukiwaniem pracy. Wiele do życzenia pozostawiają także przepisy o świadczeniach pieniężnych: w szczególnie niekorzystnym położeniu znajdują się osoby lub rodziny, które znajdują się na granicy przyznawania świadczeń, a przejściowo znalazły się w trudnej sytuacji. Generalnie krytykuje się zasady przyznawania świadczeń, zwłaszcza pieniężnych, np. zasiłku okresowego, wskazując jednocześnie na konieczność precyzyjniejszego ustalania granic dochodu uprawniającego do otrzymania pomocy. Procedura prawna pomocy społecznej nie odpowiada zmieniającej się sytuacji i, niestety, często sankcjonuje wielopokoleniowe „przysposobienie” do biedy.

Warto dodać, że istniejąca w województwie różnorodność podziałów specjalnych jest niezgodna z podziałem administracyjnym, co utrudnia działania pomocy społecznej. Dotyczy to nie tylko współpracy z rejonowym urzędem pracy, ale także działań na rzecz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej z przyczyn nie związanych

z bezrobociem. Stąd też działania pomocowe wobec osób rejestrowanych w przychodniach rejonowych i specjalistycznych, w oddziałach szpitalnych, wobec dzieci i młodzieży w przedszkolach i szkołach – nie odpowiadają wewnętrznemu podziałowi pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Szczególnie trudno zapobiegać patologii społecznej, gdy różne są podziały administracyjne policji, kuratorów sądowych i innych podmiotów współdziałających z pomocą społeczną.

Niebagatelną przeszkodą w kompleksowej działalności pomocy społecznej jest nieinformowanie społeczeństwa o możliwościach i formach pomocy, a także o terytorialnym rozmieszczeniu ośrodków. Dotyczy to zwłaszcza obszarów zamieszkiwanych przez ludność uboższą, mniej wykształconą, starszą. Zbyt mała liczba etatowych pracowników socjalnych wymaga znacznie ściślejszego współdziałania społecznego. W krajach zachodnioeuropejskich działania instytucjonalne wspierają organizacje charytatywne, a także wolontariusze.

Rysuje się konieczność integracji pomocy społecznej z coraz liczniej tworzonymi organizacjami specjalistycznymi, które skupiają osoby niewidzące, niesłyszące, kombatantów, inwalidów wojennych, osoby chore i inne. Istniejące w kraju liczne organizacje tego typu mają swoje oddziały terenowe, co niewątpliwie stwarza szanse rozwoju ruchów samopomocowych wspierających pomoc instytucjonalną. Niezbędne wydaje się również wprowadzenie w Polsce szeroko zakrojonej asystencji socjalnej, która nie tylko znacznie obniża koszty stacjonarnej pomocy społecznej, ale przede wszystkim umożliwia zatrudnianie kobiet w różnych formach (zatrudnianie częściowe) nawet o bardzo niskich kwalifikacjach.

Ostatni okres charakteryzuje się ogromną aktywnością podmiotów polityki społecznej skali mezo- i mikroregionalnej. Opracowano programy zapobiegania skutkom szeroko traktowanego ubóstwa. Na przykład Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej opracował program przeciwdziałania bezdomności w województwie katowickim, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wprowadzania ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, współpracy Wojewódzkiego Zespołu Pomocy Społecznej w Katowicach z organizacjami pozarządowymi i inne. Działania na rzecz zapobiegania ubóstwu, marginalizacji i ekskluzji społecznej nie ograniczają się do instytucji rejonowych urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej i podstawowej opieki zdrowotnej. Zasięg tej działalności jest szerszy. Jest ona przy tym nie w pełni doceniana, boryka się z trudnościami finansowymi. O ile bowiem wymienione instytucje znajdują skromne środki finansowe, o tyle organizacje pozarządowe w większości nie mają środków na kontynuowanie i rozwijanie działalności.

Nasuwa się wniosek, by wzorem krajów zachodnioeuropejskich wsparcie finansowe instytucje charytatywne pozarządowe otrzymywały w większym wymiarze z budżetu państwa.

Omawiając zapobieganie ubóstwu w skali regionalnej, nie można pomijać działalności pomocy społecznej na szczeblu lokalnym. Znaczna część przebadanych miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej województwa katowickiego dysponuje programami sporządzonymi na kilkuletnie okresy. Dotyczą one poszczególnych dziedzin,

określają cele bieżące i perspektywiczne, metody realizacji, harmonogram, sposoby kontroli wypełnianych zadań. Są omawiane na posiedzeniach Rady Miejskiej, Zarządu Miasta, a sposób realizacji zadań podlega stałemu nadzorowi i kontroli. Programy są opracowane w sposób indywidualny, stosownie do sytuacji, a zatem praktycznie każdy ośrodek pomocy społecznej na podstawie własnego rozeznania skupia uwagę na najbardziej trudnej do rozwiązania kwestii.

Analiza działań w zakresie zapobiegania ubóstwu wskazuje na potrzebę zintensyfikowania przede wszystkim różnorodnych form likwidacji bezrobocia jako głównego sprawcy społecznej marginalizacji. Niezwykle ważne jest więc poszukiwanie rozwiązań na lokalnym rynku pracy. Pozytywnym ze wszech miar przykładem jest opracowanie przez rejonowe urzędy pracy Zabrze, Gliwic, Knuruwa i Pyskowic bilansu podaży pracy i popytu na pracę. Ujawniono w nim zawody deficytowe i nadwyżkowe, co umożliwia, z jednej strony, mikroregionalne przepływy fachowców (między sąsiadującymi obszarami), z drugiej zaś dostosowanie struktury kształcenia do regionalnych potrzeb. Problem nabiera szczególnego znaczenia na obszarze województwa katowickiego, w którym nawyk dziedziczenia zawodu górnik nie sprzyja racjonalnemu kształceniu w zawodach deficytowych.

Podsumowanie

Kwestie społeczne powstałe na skutek ograniczenia zatrudnienia w górnictwie i hutnictwie nie zamykają się tylko w obszarze samych zakładów pracy, lecz dotyczą mieszkańców całego regionu. Liczne socjalne funkcje zakładów pracy i podległa im rozbudowana infrastruktura społeczna wyręczały w znacznym stopniu władze administracji państwowej najniższego szczebla. Wiele żłobków, przedszkoli, szkół, świetlic, przychodni, urządzeń kulturalnych i sportowych pozostawało w gestii zakładów pracy, które finansowały ich działalność, a równocześnie wiązały pracowników oraz ich rodziny z zakładem pracy. Świadczenia te, z reguły bezpłatne lub o bardzo niskiej odpłatności, podnosiły status materialny rodzin pracowniczych, a zwłaszcza emerytów i rencistów. Świadczenia socjalne zakładów pracy, określane jako działania socjalne i bytowe, dotyczyły nie tylko pracowników, lecz w znacznym stopniu ich rodzin.

Równie drażliwa jest sprawa mieszkań. Górnicy otrzymywali bezpłatne lub prawie bezpłatne mieszkania, a zakłady pracy ponosiły ciężar ich utrzymania, łącznie z ogrzewaniem, remontowaniem i modernizowaniem. Wprawdzie wiele tych mieszkań charakteryzowało się niskim standardem oraz znacznym zużyciem technicznym i społecznym, lecz przy istniejącym w regionie deficycie mieszkaniowym stanowiło akceptowaną formę zamieszkania. Decydowały o tym głównie niskie czynsze i tania eksploatacja dofinansowywana przez zakłady pracy. Prowadzony obecnie rachunek kosztów i konkurencyjność w ich obniżaniu przesądziły o zaniechaniu pozaprodukcyjnych funkcji zakładów pracy. Wpłynęło to na dezintegrację społeczną, osłabienie roli infrastruktury społecznej

w rozwoju społecznym, niszczenie nie wykorzystywanych obiektów, a także znaczne zmniejszenie zatrudnienia w sferze tych usług. Dotyczy to głównie kobiet, które dotkliwie odczuły redukcję zatrudnienia. Nie unormowane prawnie przekazywanie tych obiektów na rzecz gmin opóźnia eksploatację nierzadko bardzo potrzebnych, a obecnie niszczących budynków.

Przedstawione skrótowo problemy wymagają dogłębnych badań i opracowania polityki regionalnej i mikroregionalnej w odniesieniu do rynku pracy łącznie z całością kształtem zagadnień edukacyjnych. Wzorce krajów zachodnioeuropejskich wskazują, że proces rekwalifikacji i kształcenia zawodowego wymaga znacznego wyprzedzenia w stosunku do działań restrukturyzacyjnych oraz zaangażowania zakładów pracy zagrożonych redukcją zatrudnienia. To zaangażowanie zakładów pracy polega na uczestniczeniu w kosztach zmiany zawodu.

Niezbędnym warunkiem jest perspektywiczna (ok. 25-letnia) wizja regionu, ukształtowana w ramach planu krajowego i współdziałania międzynarodowego, oraz wycinkowe, kilkuletnie plany realizacji etapowej. Doświadczenia zagraniczne restrukturyzacyjnych regionów dostarczają wzorców. Regiony te bowiem osiągnęły specjalizację i rangę obszarów wysoko rozwiniętych, choć zupełnie odległych od dawnych monokulturowych regionów górniczych.

Literatura

- Bezrobocie długookresowe w woj. katowickim. Wyniki badań empirycznych* (1998) „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Diagnoza sytuacji na rynku pracy Dąbrowy Górniczej*, opr. zespół w składzie: J. Andrycz, J. Bernais, A. Frąckiewicz-Wronka, J. Mika, M. Zrałek (konsultant naukowy L. Frąckiewicz).
- Diagnoza sytuacji na lokalnym rynku pracy Jastrzębia Zdroju i ROW*, opr. zespół w składzie: J. Andrycz, J. Bernais, A. Frąckiewicz-Wronka, J. Mika, M. Zrałek (konsultant naukowy L. Frąckiewicz).
- Dobrowolski, P., I. Mądry (red.) *Ubodzy i bezdomni*, Katowice.
- Frąckiewicz, L. (1994) *Społeczne konsekwencje restrukturyzacji na przykładzie regionu śląskiego*, w: *Społeczne skutki restrukturyzacji przemysłu*, Wydawnictwa Sejmowe: Warszawa.
- Frąckiewicz, L. (red.) (1996) *Rozwój społeczny woj. katowickiego*, Katowice.
- Frąckiewicz-Wronka, A., M. Zrałek (1994) *Młodzi pracownicy i ich pracodawcy. Raport z badań dla Uniwersytetu w Liverpool i SGH*, Warszawa.
- Frąckiewicz-Wronka, A., M. Zrałek, W. Koczur (1995) *Ograniczenie poprodukcyjnych funkcji kopalni jako element kosztów społecznych restrukturyzacji* (konsultant naukowy L. Frąckiewicz), Katowice.
- Górnicy wobec wyzwania restrukturyzacji* (1997), UNDP: Katowice.
- Kobiety w woj. katowickim 1997* (1997), UNDP: Katowice.

- Kotlorz, D. (1994) *Bezrobocie w woj. katowickim ze szczególnym uwzględnieniem ROW*, Gliwice.
- Kotlorz, D. (red.) (1994) *Sytuacja materialna i społeczna grup dotkniętych zjawiskiem bezrobocia w ROW*, Katowice.
- Mitrega, M. (1995) *Sytuacja w górnictwie węgla kamiennego*, w: *Prawne środki łagodzenia społecznych skutków restrukturyzacji przemysłu, Program Współpracy Parlamentarnej Wschód-Zachód*, Warszawa.
- Mitrega, M. (1996) *Polityka socjalna wobec górników węgla kamiennego*, Gliwice.
- Przemoc wobec dzieci* (1998), UNDP: Katowice.
- Polska i region w Unii Europejskiej. Program UNDP* (1998), Katowice.
- Sowińska, A. (1994) *Sytuacja psychospołeczna pracowników kopalń Jastrzębskiej Spółki Węglowej i jej związek z występującymi w kopalniach konfliktami* (konsultant naukowy L. Frąckiewicz), Katowice.
- Województwo katowickie 1996. Obraz życia i jego warunków w świadomości mieszkańców* (1996) Raport UNDP.
- Województwo katowickie 1996. Raport o rozwoju społecznym UNDP* (1996), Katowice.
- Zrałek, M. (1994) *Problemy społeczne Górnego Śląska*, w: *Kwestie społeczne i krytyczne sytuacje życiowe u progu lat 90-tych*, Warszawa.

Rozdział 10

RECENZJE

Tadeusz Kowalak: *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998, 219 stron.

Jest to wartościowe opracowanie, które wypełnia lukę w polskiej literaturze z zakresu nauk społecznych, na temat jednego z ważniejszych mechanizmów generujących przybierający na sile proces dezintegracji społecznej.

Wyrzucanie poza główny nurt życia społecznego jednostek, grup i wspólnot społecznych nazywane marginalizacją, ekskluzją, dyskwalifikacją, odłączeniem, napiętnowaniem, deprywacją dotyka coraz większej liczby ludzi. Marginalizacja, obok ubóstwa i bezrobocia, uznana została za barierę rozwoju społecznego i ekonomicznego współczesnego świata, w różnych jego obszarach geograficznych. „Cały świat doświadcza totalnego załamania społecznego” – stwierdzono w Deklaracji Kopenhaskiej w sprawie rozwoju społecznego w 1995 r. Dlatego też w programach działania wszystkich liczących się organizacji międzynarodowych zawarte są zobowiązania do pokonywania barier na drodze do odbudowy i utrwalania integracji społecznej, do działań na rzecz poprawy sytuacji społecznej jednostek i całych krajów.

Aby zobowiązaniom czynionym na najwyższych szczeblach polityki mogła przyjść z pomocą praktyka, potrzebna jest solidna diagnoza przyczyn i skutków procesu marginalizacji społecznej, opracowanie jej miar i wskaźników, które łącznie tworzą podstawę opracowania strategii przeciwdziałania temu procesowi. Pożądana jest także popularyzacja problematyki marginalizacji w społeczeństwach w większym lub mniejszym stopniu nią dotkniętych. Ryzyko degradacji do grupy „niepotrzebnych” jest na stałe wpisane także w naszą rzeczywistość, stąd pilna potrzeba prowadzenia badań i upowszechniania ich rezultatów.

Praca Tadeusza Kowalaka *Marginalność i marginalizacja społeczna* wychodzi naprzeciw temu oczekiwaniu. Stanowiąc bogato udokumentowane źródło wiedzy na temat różnych aspektów i form przejawiania się marginalizacji, tworzy ważne ogniwo w skromnym jak dotąd cyklu prac poświęconych procesom degradacji spo-

łecznej. Autor podzielił zebrany w czternastu rozdziałach (w tym słowo wstępne i podsumowanie) materiał na trzy części.

W pierwszej, „Wprowadzeniu”, przedstawia podstawowe pojęcia i różne znaczenia terminów związanych z marginalnością i marginalizacją. Marginalizację definiuje jako „proces powstawania marginalnych grup społecznych, a także wchodzenie poszczególnych jednostek lub grup na istniejący już margines społeczny” (s. 20). Marginalność to „stan danego zjawiska w danym czasie i przestrzeni osiągnięty w wyniku procesu marginalizacji” (s. 20). Marginalizacja bywa często utożsamiana z ekskluzją społeczną, do czego uprawnia etymologia; odpowiednikiem angielskiej *marginalizacji* jest francuska *ekskluzja*. Jednakże oba pojęcia, choć bliskoznaczne, nie są tożsame. W kręgu kultury europejskiej pojęcie marginesu społecznego zawiera domniemanie negatywnej kwalifikacji realnych desygnatów; do marginesu społecznego należeli i należą gorsi, głupsi, niepełnowartościowi, często szkodliwe pasożyty, ale też „inni”, np. odmienni kulturowo, etnicznie czy religijnie. Pojęcie ekskluzji zdaje się być wolne od ocen i sądów, dotyczy relacji społecznych. „Ekskluzja określa stosunek pomiędzy społecznością uczestniczącą, a pozbawionymi uczestnictwa” (s. 32). Ekskluzja społeczna dotyczy sytuacji nierównego dostępu do praw i instytucji wyznaczających porządek pożądanego układu funkcji i ról społecznych. Ograniczenie dostępu do cennych zasobów poprzez proces „zamknięcia społecznego” (s. 33) może odbywać się w każdym miejscu przestrzeni społecznej, niekoniecznie na krańcach systemu społecznego. Za sprawą polityki międzynarodowej od końca lat 80. termin „ekskluzja” używany jest jako kategoria neutralna obejmująca także procesy marginalizacji. Referowane w rozdziale pierwszym poglądy różnych autorów na temat tych pojęć i terminów do nich zbliżonych, jak deprywacja, upośledzenie, dyskryminacja czy dyskwalifikacja, dowodzą potrzeby analizy rzeczywistości, w której funkcjonują desygnaty tych pojęć.

Zarówno marginalizacja, jak i marginalność określają zjawiska względne; dotyczą relacji społecznych, w których istnieje grupa odniesienia, względem której inne grupy lub osoby znajdują się na pozycji krańcowej. W paśmie granicznym pomiędzy korzystnymi i pożądanymi a dyskryminującymi i upośledzającymi warunkami życia znajdują się najsłabsi – biedni, upośledzeni, bezrobotni, niedouczeni, bezdomni, samotni, starzy i młodzi, chorzy i niepełnosprawni, kolorowi i im podobni. W większości zostali oni wyłączeni z sytego, dobrze funkcjonującego centralnego systemu społecznego wbrew swojej woli, choć nierzadko na skutek własnych wad. Tylko niewielki procent żyjących na marginesie świadomie wybrał życie na „obrzeżu”. Ludzie społecznego centrum w obronie własnej uprzywilejowanej pozycji w dostępie do takich dóbr, jak władza, bogactwo, bezpieczeństwo, zdrowie, wykształcenie itp., są coraz mniej skłonni do ograniczania przestrzeni społecznej marginalności i powstrzymywania procesu marginalizacji. Stąd wielopostaciowe i wielowymiarowe procesy marginalizacji przybierają na sile w całym świecie.

Ich omówienie zawarte jest na 114 stronach części drugiej zatytułowanej „Egzemplifikacja”. Na podstawie materiałów statystycznych, raportów Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz publikacji Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a także publikacji naukowych Tadeusz Kowalak przedstawia kolejno:

problematykę marginalizacji wielkich obszarów geograficznych (rozdział 2), wielkich i specjalnych grup społecznych, jak kobiety, Żydzi, czarni Afrykańczycy z RPA, dzieci, gangi młodzieżowe (rozdziały 3, 4 i 5). W kolejnych rozdziałach (6, 7, 8) prezentuje procesy marginalizacji uwarunkowane sytuacją losową ludzi marginesu, tj. ubóstwem, bezdomnością i niepełnosprawnością. Ostatni, dziewiąty, rozdział części drugiej traktuje o marginalności lesbijek i homoseksualistów, których wykluczenie wynika z odmierności obyczajowej i moralnej. Autor we wstępie uprzedza pytanie o kryterium selekcji przykładów i wyznaje, iż ich doбором „nie rządził zamysł hierarchizacji poszczególnych, opisanych tu zjawisk, lecz miał on służyć jedynie jako podstawa dla próby uogólnienia” (s. 10).

Ten interesujący materiał jedynie przez spore uproszczenia mógł posłużyć jako uprawniający wnioski ogólniejszej natury. Wynika z niego bowiem jednoznacznie, iż w rzeczywistości nie istnieje marginalizacja „w ogóle”, a wyrzucanie na margines dotyczy konkretnych osób czy grup i zawsze jest wpisane w określony czas i w konkretną przestrzeń geograficzną, ekonomiczną, polityczną, społeczną, religijną i kulturową. Nie dziwi więc fakt, iż nie dopracowano się jeszcze w miarę jednolitej koncepcji ani choćby średniego zaledwie szczebla teorii marginalizacji czy marginalności.

Trzecia część pracy, nazwana przez autora „Próba uogólnienia”, zawiera analizę przyczyn i skutków ubocznych marginalizacji (rozdział 10). W rozdziale 11 Tadeusz Kowalak omawia niedostatki koncepcji miar i wskaźników rozwoju społecznego, które jedynie pośrednio mogą wskazywać stopień, zasięg czy głębie marginalizacji. W rozdziale 12, kończącym tę część, autor omawia programy przeciwdziałania marginalizacji, których wspólnym przesłaniem jest tworzenie warunków upodmiotowienia („uwłasnowolnienia”, jak pisze Kowalak) wyrzuconych i wciąż wyrzucanych poza główny nurt życia społecznego.

Przyczyny marginalizacji dzieli autor na obiektywne i subiektywne. Do pierwszej grupy zalicza system społeczno-ekonomiczny w skali globalnej, regionalnej czy krajowej, strukturę gospodarki, strukturę ludności według poziomu wykształcenia i według wieku, strukturę (rodziny pełne i niepełne) i wielkość rodzin, rozmieszczenie ludności (s. 155). Przyczyny subiektywne powstają w sferze psychiki człowieka i determinują jego zachowanie. Analiza innych bardzo różnorodnych przyczyn marginalizacji, jak ideologia, religia, polityka (s. 158–160), porządek prawny (s. 170–172), i ich współzależności, uzmysławia czytelnikowi skomplikowaną naturę procesu, któremu umiędzynarodowienie gospodarek krajowych nadaje globalny wymiar.

Swoboda przemieszczania się w skali światowej kapitału, dóbr, usług i ludzi spowodowana postępowaniem technologicznym, wciąż doskonalszymi sposobami komunikacji, zwiększającą się mobilnością ludzi uruchomiła nowe możliwości rozwoju i wzrostu gospodarki światowej. Globalne przeobrażenia ekonomiczne obejmują coraz to nowe regiony świata, niosąc ze sobą wyzwania społeczne i polityczne. Konkurowanie na rynkach, które przekraczają granice tradycyjnych systemów politycznych, prowadzi, z jednej strony, do kształtowania się międzynarodowego rynku pracy, z drugiej zaś do wypierania państwa z gospodarki i w konsekwencji do zmiany roli państwa w życiu

społecznym. Globalna pogoń za zyskiem objawiona w latach 90. zachwiała także systemem wartości, w którym solidarność społeczną rozwijały i umacniały systemy demokratyczne przez cały XX w. Społeczna spójność kruszeje wszędzie. Powiększa się przepaść pomiędzy bogatymi i biednymi, rośnie liczba „niepotrzebnych”. Jak pisze T. Kowalak „w rządzącym naszym życiem systemie współzawodnictwa o zajęcie lepszej pozycji społecznej – mamy do czynienia z trwałym i nieskończonym ciągiem marginalizacji. (...) Ruch ten jest naturalny i niezbędny” (s. 207). Hipoteza autora, iż „chodzi tylko o utrzymanie w nim równowagi, o zapobieżenie nadmiernemu zróżnicowaniu sytuacji poszczególnych ludzi i grup społecznych” jest wysoce kontrowersyjna i, z jednej strony, może być odczytana jako wyraz bezradności intelektualisty wobec ogromu trudnych spraw realnego świata, z drugiej zaś – jako zaproszenie do podjęcia polemiki, wobec którego nie można pozostać obojętnym. Książka Tadeusza Kowalaka stanowi dobrą zachętę dla dalszych badań procesu marginalizacji w jego licznych przejawach.

Ludmila Dziewięcka-Bokun

Wydział Nauk Społecznych,
Uniwersytet Wrocławski

Julian Auleytner: *Polityka społeczna. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej 1997, 429 stron.

Interesującą i ważną książkę Juliana Auleytnera przeczytałem kilka miesięcy temu. Tak się złożyło, że myśląc o jej zrecenzowaniu i kreśląc niniejsze uwagi zapoznawałem się jednocześnie z innym studium „z branży”, pracą zbiorową pod red. M. Lavalette’a i A. Pratta, *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction* (London [i in.]: SAGE 1997, 1998). Wielkie różnice między tymi pozycjami, zarówno w formie, jak i w treści, skłaniają mnie do stwierdzenia zapewne nieco banalnego, ale wiodącego ku właściwej charakterystyce: różnorodność wersji interpretowania polityki społecznej jest tak znaczna, że niemalże nie sposób wskazać przeważającego, dominującego ujęcia. Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że pewien ogólny paradygmat teoretycznego i aplikacyjnego myślenia w kategoriach polityki społecznej jest mocno zakorzeniony i utrwalony. Poświęcone polityce społecznej studia stają się więc przede wszystkim analizą pewnych jej aspektów, nawet jeśli przyjmują ogólną, inkluzywną postać. Spostrzeżenie to odnosi się również do pracy Juliana Auleytnera, która skądinąd jest właśnie ogólną, podręcznikową w dobrym sensie tego słowa prezentacją problematyki polityki społecznej oraz zachętą do przemyślenia poszczególnych zagadnień.

Polityka społeczna. Teoria a praktyka jest pracą bardzo mocno ustrukturalizowaną. Spis treści jest rozbudowany, o licznych wyodrębnionych wątkach. Wśród nich, autor na początku wyróżnia teoretyczne podstawy nauki o polityce społecznej, dyskutując przedmiot kwestii socjalnej i związane z nim stanowiska jako czynniki konstytutywne, rozwój sądów wartościujących, polskie tradycje w poświęconym polityce społecznej myśleniu konceptualnym i teoretycznym. Z kolei obszernie omówione są główne doktryny polityki społecznej, z uwzględnieniem ujęć liberalnych, narodowych, konserwatywnych, socjalistycznych, katolickiej nauki społecznej, ekologicznych. Wreszcie, pojawia się zespół zagadnień składających się na podmioty polityki społecznej, ze

wskazaniem agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz ogólnopaństwowych podmiotów polskiej polityki społecznej (wraz z funduszami celowymi), samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych. Książkę uzupełniają aneksy w postaci wybranych kluczowych dokumentów międzynarodowych oraz biogramów niektórych intelektualnych prekursorów polityki społecznej w naszym kraju; umieszczenie owych biogramów okazało się bardzo trafnym pomysłem na dopełnienie całości.

Obszerność i szczegółowość książki powoduje, że streszczam ją tylko w minimalnym stopniu, mając na celu zachęcenie do lektury. Zapewniam, że postępujący w ślad za tą radą potencjalny czytelnik nie zawiedzie się, wręcz przeciwnie; w szczególności dotyczy to studentów nauk społecznych.

Jednocześnie jest to oczywiście, jak to zwykle bywa, studium nasuwające dodatkowe pytania i prowokujące do pewnej polemiki. Pozostając ciągle w konwencji bardzo krótkiej wypowiedzi zwrócę uwagę na następujące sprawy.

Autor zdecydowanie od samego początku (s. 19, *passim*) podkreśla ścisły związek polityki społecznej z kwestią socjalną i służbą socjalną. Odpowiada mi takie „zaostarczające” stanowisko, warto jednak chyba jednak zaznaczyć, że nie jest to jedyne możliwe ujęcie. Sięgnięcie np. do nadal pouczającej pracy D. Gila *Unravelling Social Policy* (New York: Schenkman 1973) pozwala stwierdzić, że polityka społeczna bywa definiowana znacznie szerzej, jako analiza okoliczności związanych z dostępem do zasobów zabezpieczających i wzbogacających ludzką egzystencję; jeśli tak, to polityce społecznej nieobojętne są m.in. problemy zagraniczne czy wojskowe, by ten zakres zagadnień przykładowo udokumentować. Nie wdają się w ryzykowne rozważania, który punkt widzenia jest właściwszy. Wspomniana na wstępie różnorodność odciska się jednak na tyle silnie również na podstawowych rozstrzygnięciach konceptualnych, by tego wyrażniej nie zaznaczać.

Skorelowanie polityki społecznej z wątkiem socjalnym prowadzi również do pytania o poziom jej autonomii. J. Auleytner zdaje się skłaniać do poglądu, że polityka społeczna jest względnie samoistnym składnikiem ludzkiego doświadczenia. I znowu, odnoszę się do tego ze zrozumieniem, ale też zwracam uwagę na odmienne stanowiska. Weźmy np. pod uwagę wzorce uczelni amerykańskich, na których polityka społeczna jest wykładana przede wszystkim w ramach wydziałów pracy socjalnej oraz składa się na teorię i praktykę tejże pracy socjalnej; wspomnijmy przy tym np. pracę D. Iatridisa *Social Policy: Institutional Context of Social Development and Human Services* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole 1994). Sądzę, że tego związku w wersji J. Auleytnera nieco brakuje.

Skoro już wymieniłem kilka innych prac, to dodam, że znaczącą cechą charakterystyczną *Polityki społecznej* Juliana Auleytnera jest odwoływanie się do niemieckiej literatury przedmiotu. Taki wybór jest mocno osadzony zarówno w historii, jak i we współczesnym obrazie polityki społecznej i autor ma do niego pełne prawo. Znowu jednak uzupełniająco wspomnę, że choćby bibliografia brytyjska i amerykańska jest również bardzo bogatym, pożytecznym źródłem rozwoju omawianej problematyki. Kluczowe dla brytyjskiej i nie tylko brytyjskiej polityki społecznej studia R.M. Titmussa, to kolejny wprowadzony w związku z tym przykład.

Recenzowana praca jest też naturalnie mocno osadzona w literaturze polskiej i zorientowana na liczne konkretne polskie zagadnienia. To znowu w pełni usprawiedliwiony wybór autora, korzystny pod wieloma względami. Stąd konieczna, usprawiedliwiona selekcja. Czy zaś, patrząc z innej strony, tym właśnie należy tłumaczyć nieobecność często przez innych podejmowanych kwestii jak np. problemy kobiece czy rasowe?

Odnoszę wreszcie wrażenie, że J. Auleytnerowi zdarza się formułować tezy i opinie w sposób jednoznaczny nawet wówczas, gdy ta jednoznaczność budzi wątpliwości. Znów wyłącznie przykładowo, w odniesieniu do konserwatyzmu (s. 130) pojawia się za E. Burke stwierdzenie o antyindywidualizmie tej doktryny. W istocie jest to tylko jedna nić charakterystyczna w ramach złożonej myśli konserwatywnej, w której jest również miejsce na konserwatyzm właśnie indywidualistyczny.

W konkluzji powtórzę: *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, to wartościowe, pozytywne studium ważnej problematyki, wzbogacające naszą wiedzę i pobudzające wyobraźnię.

Krzysztof Frysztacki

Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński

Maciej Żukowski: *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty naukowe, zeszyt 151, Poznań 1997, 196 stron.

Autor miał bardzo dobry pomysł na konstrukcję książki. Scharakteryzował w niej bowiem systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej i w Polsce pod kątem występowania trzech warstw zabezpieczenia emerytalnego: społecznej, zakładowej i indywidualnej. Zgadzam się z autorem, że wyróżnienie „warstw” jest zdecydowanie bardziej odpowiednie do oddania istoty systemów emerytalnych niż często obecnie stosowane określenie „filary”. Przyjęty punkt odniesienia ułatwił autorowi ukazanie powiązań między poszczególnymi elementami zabezpieczenia emerytalnego i ocenę ich znaczenia w zapewnianiu poczucia bezpieczeństwa socjalnego ludziom starszym.

Nawiązując do tego punktu widzenia, ja również dostrzegam w recenzowanej książce co najmniej kilka istotnych „warstw” analizy. Pierwsza z nich odwołuje się do prowadzonej w ostatnich kilkunastu latach ożywionej dyskusji o kryzysie *welfare state*. Jako jedną z najważniejszych przyczyn tego kryzysu wymienia się nadmierną ingerencję państwa w sprawy socjalne, wyrażającą się przede wszystkim w ekspansji państwowych systemów zabezpieczenia społecznego. Widać wyraźnie, że w debacie tej zwolennicy rozbudowy działalności socjalnej państwa znajdują się w głębokiej defensywie i jak dotąd nie udaje im się opracować dostatecznie przekonującego programu, który mógłby stanowić alternatywę dla propozycji neoliberalnych. Autor, poprzez ukazanie wielostronnych uwarunkowań zaangażowania władz publicznych w tworzenie i funkcjonowanie różnych warstw zabezpieczenia emerytalnego, udowadnia, że badania empiryczne nie potwierdzają większości oskarżeń pod adresem sektora publicznego lub przynajmniej nie dają wystarczającej podstawy do formułowania jednoznacznych twierdzeń. Szczególnie istotne w tym kontekście wydają się następujące obserwacje autora: „brak jednoznacznych wyników potwierdzających ujemny wpływ zabezpieczenia

emerytalnego, szczególnie społecznego, na wzrost gospodarczy” (s. 49) oraz „brak jednoznacznego potwierdzenia przewagi systemów kapitalizowanych nad systemami opartymi na repartycji” (s. 154). Do wniosków tych autor dochodzi po analizie bardzo szerokiego wyboru literatury przedmiotu i wyników najnowszych badań empirycznych, z reguły niedostępnych dla polskiego czytelnika, co w istoty sposób zwiększa walory edukacyjne recenzowanego opracowania.

Druga warstwa analizy nawiązuje pośrednio do jednej z definicji zabezpieczenia społecznego, opracowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy, w której mówi się, że gwarancja bezpieczeństwa socjalnego jest ważniejsza niż poszczególne mechanizmy, za których pomocą ta gwarancja jest udzielana. Politycy społeczni koncentrują się zwykle na badaniu działań podejmowanych przez władze publiczne, ambicją M. Żukowskiego było natomiast ukazanie proporcji różnych składników systemu emerytalnego w zaspokajaniu potrzeb ludzi starszych. Nasza wiedza o tym, jaka jest rzeczywista rola poszczególnych podmiotów w zaspokajaniu ważnych potrzeb ludności, jest jeszcze bardzo uboga, stąd też ustalenia M. Żukowskiego, dotyczące zasięgu i znaczenia różnych warstw zabezpieczenia emerytalnego, mają istotną wartość poznawczą. Należy docenić duży wysiłek włożony przez autora w zdobycie odpowiednich danych w tym zakresie; jednocześnie widać wyraźnie, jak mało wiadomo na ten temat nawet w krajach o znaczącej roli niepaństwowych systemów emerytalnych i jak wiele jest jeszcze do zbadania, aby możliwa była rzetelna diagnoza poziomu i sposobów zaspokajania potrzeb zarówno przez przyszłych i obecnych emerytów, jak i pozostałe grupy ludności.

Kolejna istotna warstwa analizy ma charakter informacyjny. Autor przedstawia ewolucję i uwarunkowania rozwoju wielostopniowych systemów emerytalnych, charakteryzuje zabezpieczenie emerytalne w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec i Wielkiej Brytanii, oraz porusza problemy rozwoju wielostopniowych systemów emerytalnych w Polsce. W tym kontekście za najbardziej wartościowe uważam zarysowanie dominującej roli państwa w tworzeniu i kontroli funkcjonowania poszczególnych składników zabezpieczenia emerytalnego oraz wykazanie, że spadek zatrudnienia i starzenie się społeczeństwa stanowią wyzwanie dla wszystkich warstw zabezpieczenia emerytalnego, nie tylko dla zabezpieczenia społecznego.

Duże znaczenie praktyczne ma również konstatacja autora, że możliwości poprawy funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego w Polsce leżą głównie poza systemem emerytalnym (s. 145) i że same reformy poszczególnych składników systemu emerytalnego nie są w stanie wyeliminować głównych problemów związanych z jego funkcjonowaniem.

Podsumowując, opracowanie M. Żukowskiego oceniam jako bardzo wartościowe. Książka jest napisana z wykorzystaniem najlepszych wzorów anglojęzycznych podręczników; na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje jasność wyводу i znakomite uporządkowanie omawianej problematyki. Chociaż wyraźnie widać, że sympatie autora leżą po stronie ubezpieczeń społecznych, udało mu się zachować pełny obiektywizm w ocenie znaczenia poszczególnych warstw zabezpieczenia emerytalnego oraz roli państwa i rynku w ich funkcjonowaniu.

Za najistotniejsze jednak uważam ostateczne wnioski, do jakich doszedł autor w wyniku analizy systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Wnioski, które mają znaczenie praktyczne nie tylko dla zmian systemu emerytalnego, ale które powinny być także uwzględnione w pracach nad reformą innych sfer polityki społecznej w Polsce.

Spośród nich (s. 169 i nast.) za szczególnie istotne uważam dwa. Pierwszy dotyczy zakresu odpowiedzialności władz publicznych za całokształt zabezpieczenia emerytalnego. Autor udowadnia, że rola państwa nie ogranicza się tylko do zapewniania emerytur bazowych (społecznych), ważne są również działania regulacyjne oraz dofinansowywanie systemów zakładowych i indywidualnych. Drugi wniosek to ten, iż systemy emerytalne składające się z kilku warstw funkcjonują lepiej niż te, które opierają się tylko na jednym składniku. Oznacza to, z jednej strony, że nawet w gospodarce rynkowej (a jeszcze bardziej w okresie budowy takiej gospodarki) państwo ma do odegrania podstawową rolę nie tylko w zabezpieczeniu emerytalnym, ale także w innych sferach działalności socjalnej. Z drugiej zaś strony uzasadnia potrzebę rozwoju dodatkowych, pozapaństwowych systemów zaspokajania ważnych potrzeb. Autor pośrednio udowadnia więc, że reformy polityki społecznej w Polsce utrudniać będzie zarówno dążenie do utrzymania monopolu państwa, jak i odrzucenie roli państwa na rzecz rynku.

Opracowanie powstało przed opublikowaniem założeń wprowadzanej obecnie w życie reformy systemu emerytalnego, stąd też autor nie mógł w tej książce się do nich ustosunkować. Swoją drogą ciekawe by było zapoznanie się z opinią M. Żukowskiego, na ile obecna reforma odpowiada postulowanemu przezeń partnerstwu państwa i rynku. W tym kontekście można wyrazić żal, że autor nie pokusił się w swoim opracowaniu o bardziej konkretne zarysowanie pożądanego kształtu systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, choć oczywiście nie można z tego czynić zarzutu.

Mirosław Książkowski

Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski

W. Cezary Włodarczyk: *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Łódź – Kraków – Warszawa 1996, 408 stron.

Zamieszanie wokół problemów ochrony zdrowia w związku z jej reformą, wprowadzoną ustawą z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, pobudza do refleksji nad miejscem nowej polityki zdrowotnej w systemie polityki społecznej. Wydaje się, że wydana przed trzema laty książka W. Cezarego Włodarczyka *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym* stała się lekturą nadzwyczaj aktualną i pomocną w zrozumieniu narastających konfliktów. Książka napisana z pozycji filozofii, prawa, ekonomii i przede wszystkim polityki społecznej w sposób niezwykle interesujący, a zarazem konstruktywny, wskazuje na miejsce polityki zdrowotnej w społeczeństwie demokratycznym.

Autor – znakomity znawca problemu, od wielu lat współpracujący z Światową Organizacją Zdrowia – wykorzystał w książce dorobek nowoczesnego piśmiennictwa, pochodzącego głównie z krajów anglosaskich, a także Stanów Zjednoczonych. Udowodnił przy tym jak trudno, nawet w krajach bardzo bogatych, spełniać w sposób satysfakcjonujący oczekiwania społeczeństw w zakresie świadczeń ochrony zdrowia. To niezmiernie trudne zadanie będące konsekwencją postępu wiedzy medycznej, narastających kosztów leczenia, a równocześnie rosnących oczekiwań coraz bardziej rozwijających się społeczeństw, każe praktycznie zaakceptować sytuację ograniczoności zasobów, które mogą być przeznaczone na ochronę zdrowia.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. Rozdział I, „Tożsamość polityki zdrowotnej”, zawiera elementarne ustalenia terminologiczne, porządkujące zakres rozważań. Omawia dwa podejścia do polityki zdrowotnej – racjonalistyczny i realistyczny – i, co najbardziej wartościowe, udowadnia naukowe wsparcie polityki ochrony zdrowia dyscyplinami wspomagającymi.

Rozdział II, „Zdrowie i potrzeby zdrowotne”, koncentruje się na omówieniu podstawowych definicji pojęcia zdrowia i jego przeobrażenia, eksponuje zagadnienia związane z potrzebami zdrowotnymi i wreszcie wskazuje na pomiar zdrowia przy wykorzystaniu metod ilościowych i jakościowych

Rozdział III, „Uwarunkowania stanu zdrowia”, wskazuje na nowoczesne pojęcie zdrowia i jego uwarunkowania związane z czynnikami behawioralnymi, środowiskowymi oraz rolą opieki zdrowotnej w kształtowaniu stanu zdrowia. W rozdziale tym ukazano rosnącą rolę uwarunkowań pozamedycznych i na tym tle umiejscowiono ich znaczącą funkcję w zdrowotności społeczeństwa.

Rozdział IV, „Wybory w sferze wartości”, nawiązuje do niezwykle trudnych problemów, jakimi są światopoglądowe, rozbieżne stanowiska wobec wartości i ideologii zdrowotnych oraz jakie na tym tle funkcje przypisać państwu.

Rozdział V, „Wybory systemowe”, wskazuje na możliwości rozwiązania problemu ochrony zdrowia poprzez tradycyjne modele systemów zdrowotnych oraz rysujące się kierunki przekształceń. W rozdziale tym autor dotyka niezmiernie trudnych filozoficznych i etycznych problemów, jakimi są realizacje celów, element sprawiedliwego rozdziału usług i ich wymiaru jakościowego.

Książka zawiera także podsumowanie, w którym autor z dużą konsekwencją, na podstawie dobrze udokumentowanej sytuacji polityki ochrony zdrowia, formułuje zalecenia mające znaczenie aplikacyjne dla sytuacji krajowej. Podkreśla przy tym konieczność odpowiednich wyborów w celu racjonalnego budowania priorytetów dotyczących kształtu systemu zdrowotnego.

Nie sposób omówić tu wielu bardzo interesujących zaleceń autora, lecz wypada przytoczyć jedno z ważniejszych stwierdzeń: „Demokratyczne społeczeństwo powinno być przygotowane do tego, aby w sposób świadomy, przemyślany i wyważający interesy stron dzielić władzę między poszczególnych uczestników polityki zdrowotnej i w taki sam sposób wytyczać granicę między obszarem poddanym działaniu mechanizmu rynkowego i tego, gdzie stosowane jest kryterium potrzeby” (s. 373).

Układ książki jest bardzo przejrzysty, systemowy, pomyślany zapewne przez autora jako podręcznik akademicki. Spełnia bowiem w pełni wszelkie kryteria. Nie jest to jednak lektura łatwa, wymaga już pewnego przygotowania w zakresie polityki społecznej, stąd powinien stanowić „lekturę obowiązkową” na studiach podyplomowych z zakresu coraz bardziej upowszechnianej ekonomiki i zarządzania w ochronie zdrowia. Z tej unikalnej na polskim rynku książki powinni także korzystać studenci medycyny. Niestety ograniczony nakład książki i trudności dystrybucyjne powodują zbyt małe jej upowszechnienie.

W przypadku wznowienia tej tak bardzo cennej książki sugerowałabym nieco szersze potraktowanie problemów promocji zdrowia w aspekcie pozamedycznych działań różnych podmiotów, a także poświęcenie nieco więcej uwagi demograficznym uwarunkowaniom polityki zdrowotnej.

Maria Zralek

W. Cezary Włodarczyk: *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Łódź-Kraków-Warszawa 1996.

W. Cezary Włodarczyk: *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Kraków 1988.

Istnieją co najmniej dwa ważne powody, aby do obu książek opublikowanych w ostatnich latach przez Cezarego Włodarczyka sięgnęli nie tylko „branżowi” specjaliści od ochrony zdrowia, ale wszyscy spragnieni pobudzającej lektury politycy społeczni (i – szerzej – wszyscy adepci nauk społecznych i politycznych).

Po pierwsze, fakt opublikowania opasłego – bez mała 800 stron! – dwutomowego dzieła (bo tak traktuję te dwie książki, choć formalnie stanowią one dwie odrębne pozycje) prezentującego całościowo problematykę zdrowia i polityki zdrowotnej prowadzonej na świecie i w Polsce, powinien pobudzić ambicje specjalistów z innych „branż”, które wciąż czekają na podobnie obszerne i kompetentne ujęcia syntetyczne. Przemnóżmy w wyobraźni owych 800 stron przez kilkanaście najważniejszych „branż” polityki społecznej (z polityką edukacyjną, rodzinną, mieszkaniową, polityką zabezpieczenia społecznego i ochrony pracy na czele), a otrzymamy imponującą bibliotekę – wciąż jeszcze nie istniejącą, a niezbędną dla takiego uprawiania i reformowania polityki społecznej w naszym kraju, które nie byłoby mozołnym wyważaniem otwartych drzwi.

Kompletność opisu jednej z polityk „branżowych” (która zresztą także dzieli się – jak to podkreśla Włodarczyk – na „szczegółowe polityki zdrowotne”) nie grozi przy tym rozbiciem obrazu polityki społecznej. Wręcz przeciwnie, autor już w pierwszym rozdziale pierwszej z omawianych książek deklaruje (a następnie przestrzega tej deklaracji), że

„poszukiwanie tożsamości polityki zdrowotnej poza kontekstem polityki społecznej byłoby błędem” (s. 25). „Wspólnych elementów polityki społecznej i polityki zdrowotnej można poszukiwać w wielu dziedzinach: w założeniach aksjologicznych, w stosowaniu tego samego aparatu teoretycznego i metodologicznego, który – mówiąc najogólniej – byłby tożsamy dla całej rodziny nauk społecznych, a także w działaniach organów publicznych, dla których obszar zainteresowań polityki zdrowotnej jest pewnym podzakresem realizowanej przez nie ogólnej polityki społecznej. Nie jest jednak tak, że polityka zdrowotna jest jedynie konsumentem dorobku teoretycznego polityki społecznej. W wielu sytuacjach zmiany inicjowane w sferze zdrowia tworzą wzorce dla innych. Rozwój koncepcji następujący w polityce zdrowotnej może przyczyniać się do pogłębienia refleksji nad całą polityką społeczną” (s. 26). Do sposobu myślenia o polityce społecznej zaprezentowanego przez Włodarczyka bardzo pasuje wzięte skądinąd określenie „jedność w różnorodności”.

Po drugie, obie książki Cezarego Włodarczyka są pierwszymi w Polsce tak poważnymi próbami uprawiania nauki o polityce społecznej, która wykracza poza podejście właściwe nauce *dla* polityki społecznej.

Wypada przypomnieć istotę tego rozróżnienia, które od dawna i z uporem lansuje. Otóż nauka *dla* polityki społecznej angażuje się w proces decyzyjny, stara się (na zamówienie lub samowolnie) pomagać politykom decydującym o kształcie realizowanej w praktyce polityki społecznej państwa, odpowiadając na pytania: *Jakie są potrzeby ludzi? Czy ich zaspokojenie jest zagrożone? Jakie cechy rzeczywistości należy oceniać krytycznie i dlaczego? Jakie cele – przy pomocy jakich środków i instytucji, w jakiej kolejności i w jakim tempie – powinno państwo realizować?* Są to pytania konieczne w dociekaniach naukowych nastawionych na bezpośrednią – czy wręcz natychmiastową (*wash and go*) – użyteczność dla konkretnego podmiotu politycznego odpowiedzialnego za realizację konkretnego programu. Ale nie są one wystarczające. Trzeba je uzupełniać „metapytaniem” właściwym nauce *o* polityce społecznej, stawianymi z pozycji zewnętrznego obserwatora procesów decyzyjnych: *Jaka była dawniej i jaka jest dzisiaj polityka społeczna prowadzona przez różne podmioty? Dlaczego? Co i kto decyduje o wyborze jej celów i środków? Co i kto przesądza o jej powodzeniach i niepowodzeniach? Jak silnie jej zamierzony kształt i jej rzeczywiste skutki są uwikłane w kontekst polityczny, ekonomiczny i kulturowy?* W Polsce badacze problemów społecznych wiele rozmawiają na te tematy prywatnie, niejako „w kularach życia naukowego”, natomiast zbyt rzadko jeszcze skłonni są uznawać je za pytania warte pogłębionej i systematycznej refleksji naukowej. Z kolei decydentom takie pytania wydają się mniej doniosłe praktycznie, zbyt „filozoficzne”; wolą oni często pielęgnować mit własnej autonomii i niepowtarzalności. Jednak na dłuższą metę – gdy skumuluje się wiedza o wielu procesach decyzyjnych i uruchomionych przez nie procesach społecznych, nie tylko tych dziejących się aktualnie, „tu i teraz”, ale także tych, które wydarzyły się „gdzieś i kiedyś” – samowiedza polityków o uwarunkowaniach ich własnych zachowań i o mechanizmach produkujących błędy polityczne mogłaby zwiększyć skuteczność prowadzonej przez nich polityki.

Włodarczyk w obu książkach bardzo eksponuje tę właśnie problematykę, co więcej, uprawia już nie tylko naukę o polityce społecznej, ale nawet „naukę o nauce o polityce społecznej”, obszernie i z wielką erudycją opisując różne omawiane w literaturze zachodniej sposoby analizy tej polityki.

Szczególnie doniosłe wydają mi się rozważania autora na temat dwóch paradygmatów polityki zdrowotnej i dwóch modeli procesu podejmowania decyzji w polityce społecznej.

Pierwszy z omawianych paradygmatów polityki zdrowotnej koncentruje się na jej przedmiocie: „cele polityki zdrowotnej są definiowane w taki sposób, że odnoszą się bezpośrednio do zdrowia. Przy drugim podejściu polityka zdrowotna jest postrzegana przede wszystkim jako fragment procesu politycznego. Cele tak rozumianej polityki zdrowotnej są definiowane inaczej niż poprzednio. Nawet jeśli ich warstwa werbalna obejmuje jedynie treści dotyczące stanu zdrowia, to ich rzeczywiste znaczenie uwzględnia także cele dotyczące systemu społecznego i politycznego” (*Polityka zdrowotna...*, s. 42). Drugi paradygmat skłania więc do skupienia uwagi badawczej na procesach decyzyjnych. Coraz powszechniej uważa się, że „priorytety nie wynikają automatycznie z ustaleń na temat stanu zdrowia, lecz są formułowane poprzez złożony proces składający się z elementów eksperckich, społecznych i politycznych” (s. 378) i normą staje się „świadome wiązanie polityki zdrowotnej z szerszym procesem politycznym. Współzależności między tymi procesami istniały zawsze, ale były chętnie skrywane pod pozornie obiektywnymi racjami wynikającymi z sądów profesjonalnych” (s. 380). Współcześnie „eksperci i profesjonalści, traktowani niegdyś jako najbardziej powołani do podejmowania trafnych decyzji w imię interesów ogólnych, są dziś postrzegani jako jedna z licznych grup społecznych, o poziomie egoizmu grupowego nie niższym niż inni. Ogólne rozczarowanie możliwościami i postawami ekspertów i profesjonalistów objęło również profesjonalistów medycznych” (s. 377). Tak więc twórcy naukowych podstaw polityki społecznej, działający dla niej, zostają – w tym ujęciu – zdegradowani do roli obiektu badań. I nie ma w tym nic złego.

W drugiej z omawianych książek, bardzo obszernie opisującej procesy reformowania opieki zdrowotnej w Polsce lat 90. (począwszy od „prehistorii” reform obmyślanych już na początku lat 80.), znalazło się też wiele miejsca dla prezentacji dorobku zachodniej „reformologii”. I w tym właśnie kontekście Włodarczyk konfrontuje dwa modele analizy działań reformatorskich.

Model racjonalny polegał na analizowaniu procesu decyzyjnego jako konsekwentnie realizowanej sekwencji działań. Miał to być proces rozpoczynający się „od jasnego sformułowania celów, poprzez dobór najlepszych środków, ocenionych pod względem skuteczności i efektywności, i prowadzący do implementacji poddanej następnie bezstronnej ocenie dla wyciągnięcia wniosków usprawniających. Cały ten ciąg aktywności miał się odbywać z wykorzystaniem pełnej wiedzy o zdarzeniach będących przedmiotem zamierzonych oddziaływań i przy podejmowaniu optymalnych decyzji” (*Reforma opieki...*, s. 31). Niestety, tak powinno być, ale na ogół tak nie bywa.

Model drugi – *model inkrementalny* – opiera się na przeświadczeniu, że polityka społeczna jest notorycznie i nieuchronnie pogrążona w sytuacji „wydostawania się z bałaganu”, a „pełna strukturalizacja takiego procesu jest niemożliwa i z reguły formułowanie celów występuje jednocześnie z doбором środków, albo nawet po ich ustaleniu, służąc jako racjonalizacja i uzasadnienie faktycznie podjętych działań. W zachodzących procesach występują zarówno intencjonalnie podejmowane i celowe działania, różnorodnie siły zewnętrzne wpływające na zachodzące zmiany, jak i zwykle zbiegi okoliczności, które ułatwiają lub utrudniają osiąganie zamierzonych celów” (s. 31). W tej sytuacji optymalizacja okazuje się mrzonką, zaś realistycznymi zadaniami są jedynie cząstkowe i odcinkowe – „inkrementalne” – interwencje. Ten właśnie model wydaje się bardziej przydatny – bo bardziej realistyczny – do *opisywania* procesów tworzenia polityki zdrowotnej i – szerzej – polityki społecznej. Tak sądzą autorzy cytowani przez Włodarczyka, tak sądzi też on sam.

Można natomiast toczyć spór na temat *normatywnych walorów* modelu racjonalnego. Może jest on zbyt piękny, aby mógł stać się prawdziwy? A może uda się go wywalczyć? W tej kwestii Włodarczyk stara się zająć stanowisko umiarkowane. Sądzi, że – mimo braku szans na pełną realizację tego modelu – warto maksymalnie zadbać o dobrą organizację całego procesu tworzenia polityki, o szczególną precyzję przy formułowaniu celów i priorytetów, by choć częściowo okiełznać żywioł polityczny i stwierdza, że „praktyczny postulat polityki zdrowotnej polegałby zatem na dążeniu do maksymalnego oddalania się od modelu inkrementalnego, z zachowaniem świadomości, że oderwanie się od niego nie jest możliwe” (s. 32) Ten postulat może stać się mottem każdego badacza angażującego się w doradzanie podmiotom kreującym politykę społeczną.

Jolanta Supińska

Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski

Marek Rymsza: *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Nauk Stosowanych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998, 316 stron.

Ukazanie się książki Marka Rymszy zasługuje na uwagę szczególną. Trzeba się bowiem zgodzić ze stwierdzeniami zawartym w „Przedmowie”, autorstwa Jacka Kurczewskiego, iż „na krajowym rynku wydawniczym odczuwa się niedosyt pozycji poświęconych ubezpieczeniom społecznym” oraz że „rzeczywistość społeczna stanowi pod tym względem niesłychanie zajmujący, a zarazem trudny i drażliwy przedmiot badań”.

Recenzję rozpocznę od uwagi, że przynajmniej zdziwienie musi budzić przyjęty tytuł książki. Chodzi o to, że jest ona „przygotowaną do publikacji rozprawą doktorską”, obronioną w Instytucie Nauk Stosowanych UW, pod jakże trafnym tytułem „Spór o model polityki społecznej w Polsce po 1989 roku na przykładzie reformy systemu ubezpieczeń społecznych” (s. 5). Tymczasem dysertację zdecydowano wydać pod tytułem (ktoś „uszcześliwił” autora tytułem?), w którym „spór” sprowadzono do wcale niezasadniczego, dla podjętych wywodów i instytucji państwa w społeczeństwach demokratycznych, pytania: „urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku?” oraz uzupełniono podtytułem, w którym występuje termin „kwestia” socjalna, w polityce społecznej „zarezerwowany” dla zupełnie innej kategorii rozważań – ujęć podmiotowych i przedmiotowych, a nie instrumentalnych. Zresztą w całym opracowaniu trudno się doszukać terminu zawartego w tytule!

Recenzowana praca składa się z siedmiu rozdziałów. Tematem pierwszego – są modele polityki społecznej w badaniach porównawczych. Autor nawiązuje tutaj do typów idealnych (modelowych) w ujęciu M. Webera, a następnie koncentruje się na omówieniu wybranych typologii polityki społecznej, wyróżniając jej typologie trójdzielne i czwórdzielne. Wśród typologii trójdzielnych prezentowane są „modele” polityki

społecznej R. Titmusa i G. Espinga-Andersena. Jako czwórdzielne przytoczone są typologie C. Jones i N. Ginsburga. W analizie porównawczej autor dokonuje zestawienia wybranych typologii oraz odnosi się do niektórych spraw dyskusyjnych przy konstruowaniu modeli polityki społecznej i ich praktycznej użyteczności.

W rozdziale drugim autor przedstawia trzy ujęte ideologicznie „modele” polityki społecznej, które reprezentują cechy systemów zabezpieczenia społecznego w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej w końcu lat 80. Wstępem do rozważań jest temat: ideologia a polityka społeczna w ujęciu G. Espinga-Andersena, po których prezentowane są kolejno: liberalny, konserwatywny oraz socjaldemokratyczny model polityki społecznej. Rozdział kończy analiza porównawcza zaprezentowanych modeli, ze szczególnym akcentem położonym na aspekt ubezpieczeniowy. Stanowi to jednocześnie zapowiedź rozważań, którym poświęcona jest dalej większa część książki.

Rozdział trzeci omawia podstawowe dylematy reformowania zabezpieczenia społecznego. Na wstępie autor charakteryzuje zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce, jakie nastąpiły po 1989 r. w podziale na poszczególne „dziedziny” systemu: pomoc społeczną, ubezpieczenia społeczne i ochronę zdrowia. Na tym tle oraz w kontekście rozważań przedstawionych w poprzednich rozdziałach pracy, autor podejmuje próbę wskazania podstawowych dylematów reformowania polityki społecznej w okresie transformacji. Zalicza do nich przede wszystkim dylemat strategii reform (model docelowy czy krok za krokiem?), dylemat prawny (kodeksy czy elastyczna polityka społeczna?), dylemat aksjologii reform (funkcjonalna czy konfliktowa wizja ładu społecznego?) i dylemat koncepcji polityki społecznej (korygowania rynku czy jego uzupełnianie?). Jest to jeden z najbardziej istotnych i niewątpliwie najciekawszych fragmentów omawianej pracy. Wśród pytań-dylematów związanych z wyborem polityki społecznej brak jednak wyraźniejszych odniesień do „nowego” tytułu opracowania: „urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku?”.

Rozdział czwarty poświęcony jest omówieniu prac legislacyjnych w zakresie ubezpieczeń społecznych, poczynszy od zakończenia II wojny światowej do 1997 r.

W rozdziale piątym dość szczegółowo scharakteryzowane zostały projekty dotyczące reformowania systemu emerytalno-rentowego, jakie powstawały kolejno w okresie od 1991 do 1997 r. Były to projekty: M. Wiśniewskiego (1991), W. Topińskiego i M. Wiśniewskiego (1991); komisji senackich (1993), Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (w kwietniu i grudniu 1995), Ministerstwa Finansów (1995), NSZZ „Solidarność” (1996), Unii Wolności (1997), Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego (1997) oraz program ekspertów Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (1997).

Odrębny rozdział (szósty) poświęcony został omówieniu debat parlamentarnych, jakie odbyły się w przedmiotowych sprawach od 1990 r. do maja 1997 r.

W ostatnim, rozdziale siódmym, przedstawiającym konkluzję z całej pracy, M. Rym-sza powraca jeszcze do takich zasadniczych kwestii, jak teoria ubezpieczenia społecznego a nowe koncepcje finansowania programów emerytalnych, praktyczne konsekwencje ewolucji polityki społecznej w Polsce oraz odwrotu od państwa opiekuńczego.

Niewątpliwą zaletą recenzowanej pracy jest podjęcie próby rozważenia konkretnej reformy społecznej w szerszym kontekście polityki społecznej jako nauki praktycznej, dysponującej własną teorią, w tym opracowaniu słusznie utożsamianą przede wszystkim z modelami polityki społecznej. Dlatego, raczej nie zgadzam się z poglądem J. Kurczewskiego, że w pracy chodzi o „ujęcie tego zagadnienia (ubezpieczeń społecznych – T. Sz.) w perspektywie socjologicznej”. Przecież autor poszukuje instrumentów analizy opisywanej zmiany społecznej właśnie w ujęciach teoretycznych polityki społecznej, a nie – w dziedzinie socjologii. Wprawdzie w empirycznych rozdziałach opracowania występują ważne wnioski natury socjologicznej (i socjotechnicznej), ale nie są one poprzedzone prezentacją wybranej perspektywy socjologicznej, tak jak to uczyniono w odniesieniu do polityki społecznej. Już w „Podziękowaniach” M. Rymśza pisze: „podstawowym problemem teoretycznym był wybór określonych typów, modeli czy koncepcji polityki społecznej w gospodarce rynkowej jako punktów odniesienia analizy reform socjalnych w Polsce po 1989 r.” (s. 5), a we „Wstępie” znajdujemy potwierdzenie: „wybór określonych modeli jako punktów odniesienia analizy reform socjalnych w Polsce jest podstawowym problemem teoretycznym” (s. 8).

Podjętą próbę – właśnie w perspektywie polityczno-społecznej – uważam za udaną, tym bardziej, że wyjaśnianie działalności praktycznej za pomocą konstrukcji teoretycznych jest w przypadku polityki społecznej przedsięwzięciem badawczym wyjątkowo ambitnym. Po pierwsze, sama materia analizy okazuje się bardziej złożona niż się na ogół sądzi. Wystarczy poruszyć problem uwarunkowań świadomościowych towarzyszących danej zmianie społecznej (także – co Autor tak trafnie zauważa – po stronie decydentów). Po drugie, jakość dostępnych narzędzi analizy jest niedoskonała, a zatem ich użyteczność ograniczona. Warto w tym miejscu odnotować ponadto, iż badacze rzeczywistości społecznej konstruują poszczególne narzędzia dość precyzyjnie, aby je stosować na ogół niekonsekwentnie, czego najbardziej jaskrawym przykładem (nie tylko w polityce społecznej) jest lekceważenie istoty rozróżnień między modelem a wzorcem i wzorem (jako wzorcem akceptowanym).

Autor recenzowanego opracowania rozważa problem narzędziowy także dość konsekwentnie w części pierwszej – tej teoretycznej (rozdziały 1 i 2), zwłaszcza gdy odwołuje się do typów idealnych w ujęciu M. Webera¹, natomiast zdecydowanie mniej konsekwentnie – w dalszych fragmentach wywodu, gdy dopuszcza zamienność stosowania terminów: „model”, „wzorzec”, „wzór”.

Zamienne używane są również pojęcia zabezpieczenia społecznego i ubezpieczenia społecznego. Naprawdę trudno dociec, dlaczego spotykamy się w tym przypadku z taką niekonsekwencją. W odniesieniu do treści rozważań podjętych w recenzowanej książce, jestem zdecydowanie za następującym rozumowaniem: reformujemy system zabez-

¹ Warto przytoczyć zapis w odnośniku (s. 24), że autor „odwołuje się bezpośrednio do tekstu źródłowego M. Webera z pominięciem literatury omawiającej typy idealne”. Inaczej musiałby się odwoływać w tej sprawie (zasada idealizacji i konkretyzacji) również do poglądów obecnie zdecydowanie „niemodnych”. Zasadę idealizacji i konkretyzacji omawiał w polskiej literaturze przedmiotu bardzo szczegółowo L. Nowak (1972).

pieczenia społecznego (a nie – ubezpieczenia społeczne) w taki sposób, aby dominowały w nim rozwiązania ubezpieczeniowe. Tylko bowiem takie rozumowanie eliminuje ze stosowania w klasyfikacji systemu zabezpieczenia społecznego równocześnie kryteria o charakterze przedmiotowym i instrumentalnym.

M. Rymczy należą się szczególne pochwały za rozważania zawarte w rozdziałach 4 i 6 (i nie tylko) opracowania. Rzadko bowiem obserwacja uczestnicząca – w jakiej miał szczęście uczestniczyć autor – owocuje pisemnym sprawozdaniem, a co dopiero tak dobrym i treściwym tekstem, komentującym ważne wydarzenia „od kuchni”.

W całym opracowaniu autor wykazuje się bardzo dobrą znajomością zagranicznej literatury przedmiotu. Niektóre z podanych w „Bibliografii” publikacji książkowych i artykułów mogłyby (w tej wersji dysertacji) zostać nawet pominięte. Niestety, razi nieuwzględnienie w prowadzonych rozważaniach kilku pozycji polskich, które dla poruszanych spraw nie wydają się obojętne².

W książce M. Rymczy można znaleźć wiele bardzo ważnych dla polityka społecznego problemów; trudno przytoczyć wszystkie. Jednakże dwa – moim zdaniem zdecydowanie najważniejsze z punktu widzenia zakresu tematycznego recenzowanego opracowania – nie zostały dostatecznie wyeksponowane. Myślę o wprowadzaniu do systemu emerytalnego (zwłaszcza jego części repartycyjnej) zasady ekwiwalentności ubezpieczeniowej oraz rozwiązań kapitałowych. Pytanie o zakres stosowania zasady ekwiwalentności jest ważne, bo w prezentowaniu nowego systemu nadużywa się w tym przypadku argumentu sprawiedliwości społecznej. Z kolei, pytanie o zakres stosowania rozwiązań kapitałowych jest ważne, bo w tym przypadku nadużywa się argumentu efektywności. Recenzowana książka nie mogła przynieść zdecydowanych odpowiedzi w wymienionych sprawach, ale oczekiwałem od autora wyraźniejszego wyrażenia na te tematy zdania.

Nie mogę oczywiście zgodzić się z poglądem autora, że „realizacja rządowej koncepcji reformy z 1997 r. pociągnie za sobą konieczność weryfikacji teorii ubezpieczenia społecznego” (s. 282). Gdyby tak było naprawdę, to trudno by mówić o istnieniu dzisiaj prawdziwej w tym zakresie teorii. Podobnie, trudno się zgodzić z parokrotnie wyrażaną sugestią, iż filar drugi w nowym systemie ma wyłącznie charakter oszczędnościowy, a nie ubezpieczeniowy. Przeciwnie, od momentu obowiązkowego przeniesienia kapitału (jednorazowej składki) z otwartego funduszu emerytalnego do zakładu emerytalnego, wypłacanie emerytur dożywotnich i świadczeń gwarancyjnych podporządkowane jest regułom w pełni asekuracyjnym.

Tę bardzo krótką wypowiedź dotyczącą dzieła M. Rymczy (na pewno będę jeszcze miał niejedną sposobność podjąć dyskusję w szczegółowych sprawach poruszanych przez autora) chciałbym zakończyć rekomendacją namawiającą wszystkich zaintereso-

² Przede wszystkim takie pozycje stanowią opracowania: J. Piotrowskiego (1966), choćby w zakresie ujęć klasyfikacyjnych; J. Auleytnera (1986) w zakresie ujęć wartościujących; J. Supińskiej (1991) w zakresie ujęć dylematowych; T. Szumlicza (1994) w zakresie ujęć modelowych. Wszystkie wymienione ujęcia w recenzowanej pracy się pojawiają.

wanych teorią i praktyką polityki społecznej do zapoznania się z treścią pozycji, która na pewno w znacznej mierze uzupełnia i wzbogaca polską literaturę przedmiotu.

Literatura

- Auleytner, J. (1986) *Wprowadzenie do doktryn polityki społecznej. Niektóre aspekty systemowe i aksjologiczne*, Warszawa: IPiSS.
- Nowak, L. (1972) *Model ekonomiczny. Studium z metodologii ekonomii politycznej*, Warszawa: PWE.
- Piotrowski, J. (1966) *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa: KiW.
- Supińska, J. (1999) *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa: UW.
- Szumlicz, T. (1994) *Modele polityki społecznej*, Warszawa: SGH.

Tadeusz Szumlicz

Katedra Ubezpieczeń Społecznych,
Szkoła Główna Handlowa

Małgorzata Sidor-Rządkowska: *Etyczne aspekty rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Koncepcje filozoficzne a debaty sejmowe)*. Wydział I Nauk Społecznych PAN. Rozprawy. Warszawa 1997.

Pracę tę czytałem z niesłabnącym zainteresowaniem. Podjęty w niej został kapitalny problem dylematów moralnych, jakie towarzyszą działaniom na rzecz osób niepełnosprawnych. W ślad za identyfikacją tych dylematów oraz stanowisk zajmowanych wobec nich w myśli etycznej, Małgorzata Sidor-Rządkowska charakteryzuje opcje występujące w debatach polskiego Sejmu X i I kadencji.

„Wydawało mi się – pisze – (...) rzeczą niesłychanie ciekawą sprawdzenie, jakimi argumentami w rozstrzygnięciu kontrowersyjnych kwestii etycznych dotyczących omawianej grupy osób, posługują się ci, od których w dużej mierze zależy los osób niepełnosprawnych w skali makro – posłowie na sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Podjęłam próbę znalezienia „przejścia” między abstrakcyjnymi często rozważaniami etyków a wypowiedziami posłów starających się znaleźć uzasadnienie dla proponowanych przez siebie rozwiązań legislacyjnych” (s. 8).

Jest to zatem studium sytuujące się na pograniczu etyki i polityki społecznej, refleksji ogólnofilozoficznej i aksjologii uwikłanej w kontekst dramatycznej sytuacji osób niepełnosprawnych tu i teraz.

Taki zamysł autorski znajduje swój wyraz w układzie pracy. Wyróżnione zostały w niej cztery grupy konfliktów moralnych powstających wokół zakresu i sposobu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Są to: 1) konflikty między przedkładanymi zasadami sprawiedliwości dystrybtywnej, 2) między interwencją społeczną a zasadą podmiotowości jednostki (paternalizm a autonomia), 3) między różnymi koncepcjami praw i obowiązków rodzin niepełnosprawnych dzieci oraz 4) rodzin niepełnosprawnych osób dorosłych. Każdej z tych grup poświęcone są dwa rozdziały: w pierwszym autorka identyfikuje istotę omawianego dylematu, ukazuje jego różne aspekty i prezentuje podstawowe stanowiska etyków wobec możliwości jego rozwiązywania;

w drugim charakteryzuje stanowiska aksjologiczne zawarte w wypowiedziach poselskich i znajdujące wyraz w przyjętych aktach ustawodawczych. *Iunctim* między tymi dwoma torami analizy podkreślają zarówno sformułowane we „Wstępie” założenia pracy, jak i syntetyzujące ustalenia zawarte w „Próbie podsumowania”.

Oczywisty jest stopień trudności wynikający z tak określonych zadań. Tym przyjemniej skonstatować, że autorka z powodzeniem im sprostała.

Bezsprzeczne wydaje się znaczenie, jakie książka ta – wskazując na *pro* i *contra* podstawowych wyborów etycznych – ma dla wzbogacenia aksjologicznych podstaw polityki społecznej (nie tylko zresztą na rzecz osób niepełnosprawnych). Z teoretycznego punktu widzenia autorka wspiera ten nurt myślowy, który źródła problemów społecznych widzi nie tylko – a często nawet nie przede wszystkim – w niedoborze niezbędnych do ich rozwiązania środków, ale i w sposobie ich identyfikowania, wartościowania i racjonalizacji. W odniesieniu do osób niepełnosprawnych wykazuje zawodność wielu schematów i kontrszematów myślowych, uwydatnia konieczność wieloaspektowej analizy i indywidualizacji przedsięwzięć zaradczych. Charakterystyczne dla tego sposobu rozumowania jest m.in. następujące stwierdzenie:

„Pamiętajmy (...), że piękne jest nie tylko słowo „integracja”, ale także słowo „pluralizm”. Punktem wyjścia powinno być konkretne dziecko niepełnosprawne, rodzaj i stopień jego upośledzenia, sytuacja rodzinna, społeczna, ekonomiczna i szereg innych czynników. Dopiero dokładna analiza wszystkich tych elementów może dać odpowiedź pytania, która forma kształcenia będzie dla niego najodpowiedniejsza: szkoła życia, szkoła specjalna, edukacja ogólnodostępna czy też nauka indywidualna. Przekonanie, iż niemal wszystkie dzieci niepełnosprawne powinny uczyć się wspólnie ze zdrowymi rówieśnikami może być równie paternalistyczne jak zamykanie przed nimi takiej możliwości” (s. 56).

Wreszcie, żaden polityk społeczny nie może przejść mimo diagnostycznej konkluzji, stwierdzającej „brak w pracach ustawodawczych jakiegokolwiek kompleksowej koncepcji rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych” (s. 106).

Autorka zna dobrze granice swoich kompetencji i granice uprawnień do wydawania moralnych ocen w sytuacjach dramatycznie trudnych. Próbie określenia aksjologicznych imperatywów polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych towarzyszy w książce refleksja o pozytywach i negatywach rozmaitych opcji szczegółowych.

Praca oparta jest na rozległej – polsko- i anglojęzycznej – literaturze przedmiotu oraz na dostępnej dokumentacji sejmowej. Odnacza się klarownością wywodu i staranną szatą językową.

Warto dodać, iż jest to pierwsza pozycja w zakresie polityki społecznej, jaka ukazała się w ramach znakomitej edytorsko serii „Rozprawy” Wydziału Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk.

Jan Danecki

Rozdział 11

NA ŁAMACH CZASOPISM

„Journal of European Social Policy”

„Journal of European Social Policy” wydawany jest od sierpnia 1991 r. Do końca 1998 r. ukazało się osiem roczników tego czasopisma, po cztery zeszyty w jednym roczniku. Jego wydawcą był do 1996 r. Longman Group, a od 1997 r. Sage Publications z Wielkiej Brytanii. Redaktorem naczelnym – od samego początku – jest profesor Graham Room ze Szkoły Nauk Społecznych Uniwersytetu w Bath. Czasopismo ukazuje się w języku angielskim (wraz ze streszczeniami w języku angielskim i francuskim).

Na początku lat 90. wydawało się, że będzie to okres, w którym problemy polityki społecznej będą szczególnie często dyskutowane zarówno przez środowiska akademickie, jak i osoby bezpośrednio zajmujące się polityką. Sprzyjały temu co najmniej dwie ważne okoliczności: procesy integracyjne zachodzące w Unii Europejskiej oraz głęboka transformacja ustrojowa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Oba te procesy postawiły przed nauką i praktyką polityki społecznej nowe problemy natury zarówno teoretycznej, jak i praktycznej, zmuszając do zasadniczych przemyśleń i przewartościowań w tej dziedzinie. Problemem wspólnym dla krajów Europy Wschodniej i Zachodniej jest rola polityki społecznej w procesie głębokich przeobrażeń struktury gospodarczej, w ochronie standardu życia obywateli, we wspomaganiu efektywności ekonomicznej i umacnianiu zgody społecznej, i to zarówno na szczeblu krajowym, jak i ponadnarodowym.

Ta ostatnia kwestia legła u podstaw wydawania nowego czasopisma o charakterze międzynarodowym, poświęconego problemom polityki społecznej. W ciągu pierwszych ośmiu lat łamy tego kwartalnika poświęcone były przede wszystkim następującym grupom zagadnień:

– implikacje bieżących przemian politycznych i gospodarczych w Europie Wschodniej i Zachodniej dla polityki społecznej prowadzonej w tych krajach (w tym m.in. ukazał się specjalny zeszyt (t. 3, nr 3) poświęcony przemianom polityki społecznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej),

– podział decyzji podejmowanych w sferze socjalnej pomiędzy szczeblem krajowym i ponadnarodowym w ramach wspólnoty europejskiej oraz wysiłki podejmowane przez podmioty ponadnarodowe na rzecz kształtowania ogólnie obowiązujących standardów,

– siły wpływające na upodobnianie się lub różnicowanie programów socjalnych w Europie oraz zakres swobody w kształtowaniu odrębnych systemów socjalnych przez poszczególne kraje,

– metodologia studiów w zakresie polityki społecznej w kontekście międzynarodowym i ponadnarodowym,

– rozważania o charakterze porównawczym dotyczące społecznych, gospodarczych i politycznych przemian zachodzących w skali ponadnarodowej,

– opracowania łączące podejście teoretyczne z empirycznym oraz proponujące nowe rozwiązania w sferze metodologii badań porównawczych.

Omówienie ciekawszych publikacji zamieszczonych na łamach „JESP” znajdzie się w kolejnych wydaniach niniejszego czasopisma, poniżej przedstawiono konkretne przykłady poruszanej w ciągu ostatnich lat problematyki: zasada pomocniczości w kształtowaniu polityki społecznej EWG, niekorzystanie z należnych świadczeń socjalnych w Europie i metodologia badań w tym zakresie (t. 1, nr 1, 1991), relacje między różnymi modelami polityki społecznej a społeczeństwem obywatelskim (t. 1, nr 2, 1991), analiza porównawcza działań socjalnych wobec zjawiska niedostatku (t. 2, nr 2, 1992, t. 4, nr 2, 1994) i różne metody mierzenia ubóstwa (t. 6, nr 3, 1996), płęć a rozwój różnych modeli polityki społecznej (t. 2, nr 3, 1992), koncepcje europejskiej polityki społecznej, granice ubóstwa w Europie, Australii, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych (t. 3, nr 1, 1993, t. 5, nr 4, 1995), świadczenia na rzecz dzieci w 15 krajach (t. 3, nr 4, 1993), bezpieczeństwo socjalne kobiet w wieku emerytalnym w Unii Europejskiej (t. 4, nr 1, 1994), dumping socjalny a integracja europejska, płace minimalne i elastyczność płac w Unii Europejskiej (t. 5, nr 1, 1995), metodologia badań porównawczych usług społecznych (t. 5, nr 2, 1995), „południowoeuropejski” model polityki społecznej (t. 6, nr 1, 1996), modele systemów usług opiekuńczych w Europie (t. 6, nr 2, 1996), porównawcza analiza legitymizacji polityki społecznej (t. 6, nr 3, 1996), debata na temat wpływu globalizacji na modele polityk społecznych w Europie Zachodniej (t. 6, nr 4, 1996), pomoc społeczna w krajach OECD, analiza porównawcza działań na rzecz zatrudnienia matek (t. 7, nr 1, 1997), świadczenia pieniężne w krajach europejskich w ciągu ostatnich 10 lat (t. 7, nr 2, 1997), obciążenie kobiet pracą i opieką w krajach UE (t. 8, nr 1, 1998), unia walutowa a Europa socjalna, sztuka koordynacji zabezpieczenia społecznego (t. 8, nr 2, 1998).

Kwartalnik przeznaczony jest zarówno dla środowisk akademickich, jak i praktyków polityki społecznej, w tym osób podejmujących decyzje na wszystkich szczeblach zarządzania. Dlatego właśnie obok artykułów merytorycznych, których w każdym zeszycie jest 3 lub 4, w kwartalniku znajduje się część nazwana *European Briefing*, w której regularnie ukazują się informacje o bieżących zmianach w polityce społecznej zachodzących zarówno w poszczególnych krajach, jak i na szczeblu ponadnarodowym,

a także relacje dotyczące aktualnych kwestii społecznych, ruchów społecznych, debat publicznych i kampanii podejmujących próby wywarcia wpływu na kształt realizowanej polityki społecznej.

Wysoki poziom merytoryczny i międzynarodowy charakter czasopisma gwarantuje zespół redakcyjny, w którym znajdują się osoby o znaczącym dorobku naukowym w dziedzinie badań porównawczych oraz reprezentujące międzynarodowe podmioty polityki społecznej. Wszystkie opracowania są recenzowane przez dwóch recenzentów, dopiero po ich pozytywnej ocenie i po dokonaniu zalecanych poprawek artykuł akceptowany jest do druku.

W każdym numerze zamieszczone są również recenzje kilku opracowań z zakresu porównawczej polityki społecznej oraz wykaz ostatnio opublikowanych opracowań o tej tematyce.

Prenumeratę „Journal of European Social Policy” można zamawiać w: Sage Publications Ltd, 6 Bonhill Street, London EC2A 4PU, Wielka Brytania. Cena prenumeraty wynosi 208 dolarów. Osoby zainteresowane publikacją wyników swych badań na łamach kwartalnika mogą wysyłać opracowania bezpośrednio do: Editor, Professor Graham Room, Journal of European Social Policy, School of Social Sciences, University of Bath, Claverton Down, Bath BA2 7AY, Wielka Brytania lub też przekazywać je za pośrednictwem Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, 00-046 Warszawa, ul. Nowy Świat 69. Artykuły mogą podejmować dowolną tematykę mieszczącą się w obszarze zainteresowania polityki społecznej, przy czym raczej wyjątkowo publikowane są opracowania dotyczące rozwiązań funkcjonujących tylko w jednym kraju, preferowane zaś są te, które uwzględniają aspekty porównawcze.

Mirosław Księżopolski

Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski

„International Social Security Review”

Kwartalnik „International Social Security Review” („Międzynarodowy Przegląd Zabezpieczenia Społecznego”) wydawany jest przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association, ISSA). Stowarzyszenie zostało założone z inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Pracy w 1927 r. w celu rozwoju i doskonalenia ubezpieczenia chorobowego. W 1947 r. rozszerzono sferę zainteresowań Stowarzyszenia na wszystkie aspekty zabezpieczenia społecznego. Siedziba Stowarzyszenia mieści się w centrali MOP w Genewie, a biura regionalne znajdują się w Afryce (Abidżan), Ameryce (Buenos Aires), Azji i Pacyfiku (Manila) i Europie (Paryż). Członkami Stowarzyszenia jest ponad 340 instytucji zabezpieczenia społecznego w około 140 krajach. Członkami są instytucje centralne i federacje krajowe instytucji administrujących zabezpieczeniem społecznym w swoich krajach. Członkami stowarzyszonymi są krajowe instytucje nie nastawione na zysk, realizujące cele zbliżone do celów, jakie stawia przed sobą ISSA.

Stowarzyszenie stawia sobie za cel obronę, promocję i rozwój zabezpieczenia społecznego na całym świecie. Oferuje członkom forum wymiany informacji i doświadczeń, organizuje szkolenia i seminaria, prowadzi badania naukowe i publikuje prace dotyczące zabezpieczenia społecznego. Za swoje priorytety Stowarzyszenie uznaje „wspieranie organizacji prowadzących zabezpieczenie społeczne w sprostaniu rosnącym i zmieniającym się wymaganiom wobec systemów zabezpieczenia społecznego oraz podniesienie jakości, znaczenia i dostępności informacji o tendencjach, zmianach i doświadczeniach w zakresie zabezpieczenia społecznego na świecie”.

„International Social Security Review” jest czołowym w świecie międzynarodowym czasopismem poświęconym zabezpieczeniu społecznemu. Ukazuje się w czterech językach: angielskim (ta wersja jest podstawą niniejszego omówienia), francuskim, hiszpańskim i niemieckim.

Kontrolę redakcyjną sprawuje Rada Wydawnicza, złożona z Rady Doradców oraz Redakcji. Doradcami są wybitni znawcy problematyki zabezpieczenia społecznego

(i szerzej – polityki społecznej) z różnych krajów (m.in. Nicholas Barr, Jos Berghman, Jonathan Bradshaw, Neil Gilbert, Sheila B. Kameron, Bernd von Maydell, Deborah Mitchell, Niels Ploug, Winfried Schmühl, James H. Schulz). Doradcy odpowiedzialni są za niezależną recenzję artykułów dostarczonych do publikacji. Redakcja złożona jest z przewodniczącego (Pierre-Yves Greber z Uniwersytetu w Genewie), wydawcy (Mike Gautrey z ISSA), 5 członków redakcji (1 z MOP i 4 z ISSA), asystentki i sekretarki redakcji.

Anglojęzyczna wersja czasopisma wydawana jest przez renomowane czasopismo Blackwell Publishers Ltd.

„International Social Security Review” wydano po raz pierwszy w 1948 r. Rocznik 1997 był zatem 50. rocznikiem czasopisma.

Czasopismo kierowane jest do wszystkich osób zainteresowanych zabezpieczeniem społecznym, zarówno naukowo, jak i praktycznie.

Każdy numer czasopisma składa się z kilku działów. Po pierwsze, są to artykuły czołowych specjalistów z zakresu zabezpieczenia społecznego z różnych krajów, prezentujące porównania międzynarodowe i analizy aktualnych problemów. W drugiej części zamieszczane są informacje i studia na temat systemów zabezpieczenia społecznego poszczególnych krajów. Trzecim działem jest kronika, odnotowująca międzynarodowe konferencje i inne bieżące wydarzenia. Czwarty dział, „Książki”, zawiera listę nadesłanych publikacji i omówienie wybranych pozycji. Niekiedy numer uzupełniają „Opinie”, prezentujące indywidualny punkt widzenia na aktualne tematy. W omówieniu uwaga skoncentrowana jest na głównej części „artykułowej” czasopisma.

Zabezpieczenie społeczne, jako obiekt zainteresowań czasopisma, rozumiane jest tutaj zgodnie z konwencjami MOP i tradycją Europy kontynentalnej (także Polski). Artykuły dotyczą zatem systemów opieki zdrowotnej, ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Niekiedy problematyka zabezpieczenia społecznego analizowana jest w szerszym kontekście – całej polityki społecznej. W ostatnim czasie, w związku z tendencjami do prywatyzacji zabezpieczenia społecznego w świecie, przedmiotem zainteresowania są systemy nie zaliczane często do zabezpieczenia społecznego, np. prywatne systemy emerytalne. Czasopismo jest prawdziwie międzynarodowe pod względem zakresu omawianej problematyki; każdy niemal numer zawiera artykuły dotyczące zabezpieczenia społecznego w krajach z różnych kontynentów.

Wybór artykułów do niniejszego przeglądu roczników 1995–1998 jest oczywiście subiektywnym wyborem autora omówienia, które przede wszystkim ma za zadanie zorientować czytelnika w charakterze czasopisma i prezentowanego tam sposobu widzenia problematyki zabezpieczenia społecznego.

W numerze 1 rocznika 1995 zwraca uwagę artykuł Roberta B. Hudsona z Uniwersytetu w Bostonie (Stany Zjednoczone) pod tytułem *Ewolucja państwa opiekuńczego: przesunięcie praw i odpowiedzialności za ludzi starych*. Autor analizuje potrzeby związane ze starością i politykę mającą te potrzeby zaspokoić. Polityka zapewnienia dochodów na okres starości (systemy emerytalne) jest, zdaniem autora, zapewne największym sukcesem współczesnej polityki społecznej. Rozwój systemów emerytalnych był jednym ze

źródeł powstania „trzeciego wieku”, instytucjonalizacji starości, niegdyś marginalnej fazy życia. Te społeczne przemiany starości zrodziły z kolei nowe potrzeby, w tym „czwartego wieku” – konieczności pielęgnacji, zaspokajania potrzeb zdrowotnych. Te potrzeby polityka społeczna państwa zaspokaja już znacznie gorzej niż potrzeby zabezpieczenia dochodów. Tymczasem to właśnie w zakresie zapewniania potrzeb medycznych czy pielęgnacyjnych osób starszych mechanizmy rynkowe są zawodne. Jeżeli już będzie presja polityczna na prywatyzację, wówczas zabezpieczenie dochodów nadaje się do tego w ramach polityki wobec ludzi starszych stosunkowo najlepiej.

W numerze 2 z roku 1995 Niels Ploug z Duńskiego Krajowego Instytutu Badań Społecznych z Kopenhagi stawia pytanie *Państwo opiekuńcze w likwidacji?* Autor dokonuje przeglądu najważniejszych tendencji w zakresie zabezpieczenia społecznego w krajach Europy Zachodniej. Dokonywane zmiany w zabezpieczeniu społecznym oznaczają nie likwidację państwa opiekuńczego czy naruszanie jego pryncypiów, lecz dostosowanie systemu świadczeń do sytuacji gospodarczej. O ile trudno jeszcze przesądzić, czy nastąpi odwrót od państwa opiekuńczego, to przykład brytyjski pokazuje częściowy od niego odwrót. Autor zwraca uwagę na zbliżanie się rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego w krajach skandynawskich do modelu kontynentalnego (a może raczej brytyjskiego?), zwłaszcza poprzez osłabianie uniwersalizmu. Z drugiej jednak strony, kontynentalne systemy zabezpieczenia społecznego mogą w przyszłości – wobec utrzymywania się bezrobocia i coraz większych trudności w spełnieniu wymagań składkowych – zbliżyć się do modelu skandynawskiego przez rozwój transferów dla wszystkich obywateli, finansowanych z podatków

W latach 1995–1996 toczyła się na łamach czasopisma debata na temat reform emerytalnych w świecie, wywołana głośnym raportem Banku Światowego z 1994 r. (*Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*). Raport spotkał się z krytycznym przyjęciem ze strony środowisk zajmujących się zabezpieczeniem społecznym, których wyrazicielem jest omawiane czasopismo. W artykule w numerze 3–4 z 1995 r. *Ryzykowna strategia. Refleksje na temat Raportu Banku Światowego „Averting the Old Age Crisis”* Roger Beattie i Warren McGillivray przedstawili krytykę Raportu. Dotyczy ona zwłaszcza niebezpieczeństw związanych z proponowaną w Raporcie strategią zabezpieczenia emerytalnego z punktu widzenia jego podstawowego celu: zapewnienia bezpieczeństwa dochodów na okres starości. Strategia Banku Światowego jest, zdaniem autorów, ryzykowna, głównie ze względu na ograniczenie zakresu podmiotowego zabezpieczenia, wysokie koszty systemu i niepewny poziom zabezpieczenia (ryzyko ubezpieczonych). W numerze 3 z 1996 r. obrony Raportu podjęła się jedna z jej autorek Estelle James z Banku Światowego w artykule *Zapewnienie lepszej ochrony i wspieranie wzrostu. Obrona „Averting the Old Age Crisis”*. W tym samym numerze zamieszczono odpowiedź autorów krytyki Raportu z 1995 r., a także kolejny krytyczny artykuł na jego temat *Reforma emerytalna, rynek kapitałowy, tworzenie kapitału i wzrost gospodarczy: Krytyczny komentarz na temat propozycji Banku Światowego* (Ajit Singh).

Neil Gilbert i Neung-Hoo Park z Uniwersytetu Kalifornijskiego w Berkeley są autorami artykułu w numerze 1 z 1996 r. pt. *Prywatyzacja, zaopatrzenie i ukierunkowanie: Tendencje i konsekwencje dla polityki zabezpieczenia społecznego w Stanach Zjednoczonych*. Pod pojęciem zabezpieczenia społecznego rozumie się w Stanach Zjednoczonych tamtejszy system emerytalny. Do podstawowych tendencji w tym zakresie autorzy zaliczają: stopniowy wzrost znaczenia prywatnych źródeł zabezpieczenia dochodów na starość kosztem zmniejszania znaczenia zabezpieczenia społecznego, obniżanie poziomu emerytur mierzonego stopą zastąpienia, ukierunkowanie świadczeń według wieku przez podnoszenie wieku emerytalnego. Autorzy wskazują na cztery konsekwencje powyższych tendencji. Po pierwsze, zabezpieczenie społeczne będzie zapewniać coraz gorsze zabezpieczenie najbardziej potrzebującym (np. obniżenie stopy zastąpienia w społecznym systemie emerytalnym dotyka bardziej ludzi ubogich niż bogatszych, którzy znacznie częściej mają dodatkowe źródła zabezpieczenia na starość). Po drugie, maleć będzie udział w zabezpieczeniu społecznym grup o średnich i wyższych dochodach, co osłabi poparcie polityczne dla zabezpieczenia społecznego. Po trzecie, rosnące znaczenie funduszy emerytalnych wzmagać będzie potrzebę państwowej regulacji systemów prywatnych. W sumie, po czwarte, powstanie *de facto* dwuwarstwowy system emerytalny: pierwszą warstwą będzie ograniczony system zabezpieczenia społecznego, dający podstawowe zabezpieczenie niżej zarabiającym, drugą – prywatne systemy emerytalne dla ludzi o średnich i wyższych dochodach.

Numer 1 z 1997 r. zawiera artykuł Josa Berghmana z Uniwersytetu w Tilburgu w Holandii *Powrót ubóstwa i walki ze społecznym wykluczeniem: Nowe wyzwanie dla zabezpieczenia społecznego?* Autor analizuje najpierw pojęcie wykluczenia społecznego, wskazując jego wielowymiarowy i dynamiczny charakter, w odróżnieniu od statycznego i jednowymiarowego charakteru pojęcia ubóstwa. Następnie wskazuje na zmiany, jakie w ciągu kilku ostatnich dekad dokonały się w rozumieniu zabezpieczenia społecznego. Po pierwsze, znacznie rozszerzyło się pojęcie zabezpieczenia społecznego, które obecnie powinno obejmować obok ustawowych (publicznych) systemów, głównie ubezpieczenia społecznego, także systemy zakładowe i „fiskalne”. Po drugie, wzrosła świadomość, że zabezpieczenie społeczne pełni funkcję „dochodowego by-passa” na wypadek różnych form niezdolności do pracy. Po trzecie, odkryta została ponownie społeczna funkcja zabezpieczenia społecznego – ochrona społeczeństwa (przed skutkami ryzyk socjalnych) i wspieranie etyki pracy. Wychodząc z założenia, że zabezpieczenie społeczne ma podwójną funkcję: zapewnienie ochrony minimalnych dochodów oraz utrzymanie osiągniętego poziomu życia przez świadczenia powiązane z dochodami, autor analizuje następnie za pomocą danych statystycznych stopień osiągnięcia tych celów w rozwiniętych krajach zachodnich. Dane wskazują, że systemy zabezpieczenia społecznego pełnią istotną rolę w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Znacznie gorsze rezultaty osiąga przy tym zabezpieczenie społeczne w Stanach Zjednoczonych niż w krajach Unii Europejskiej (np. tylko niecałe 1/3 ubogich gospodarstw w Stanach Zjednoczonych osiąga poziom minimum dzięki zabezpieczeniu społecznemu, podczas gdy w Belgii – 86 %). Podstawowym wyzwaniem dla zabezpieczenia społecznego

pozostaje brak popytu na pracę. Rozwiązanie tego problemu, wspólnego dla krajów Unii Europejskiej, może nastąpić jedynie na poziomie Unii, co wymagać jednak będzie zmian w jej systemie politycznym.

W tym samym numerze David Piachaud z London School of Economics and Political Science analizuje *Zabezpieczenie społeczne i uzależnienie*. Coraz głośniejsze są obawy, że zabezpieczenie społeczne powoduje uzależnienie od świadczeń. Autor analizuje zależność między poziomem świadczeń z zabezpieczenia społecznego w razie bezrobocia, samotnego rodzicielstwa i inwalidztwa, a skalą tych zjawisk. Dane dla krajów Unii Europejskiej nie potwierdzają takiej prostej hipotezy o zależności; brak systematycznego związku pomiędzy poziomem świadczeń a skutkami w zakresie zachowań. Przykładowo, wśród krajów o najwyższym poziomie zasiłków dla bezrobotnych są kraje o najniższej stopie bezrobocia w Unii, z kolei najwyższe bezrobocie jest w krajach o stosunkowo niższych zasiłkach dla bezrobotnych.

W numerze 2 z 1998 r. zamieszczono artykuł *Zabezpieczenie społeczne na dwudziesty pierwszy wiek*, którego autorką jest Chantal Euzeby z Uniwersytetu w Grenoble we Francji. Systemy zabezpieczenia społecznego oskarża się o negatywny wpływ na konkurencyjność i zatrudnienie, poprzez obciążenie składkami, a także o obniżenie aktywności gospodarczej przez ujemny wpływ na motywację do pracy i poziom oszczędności. Jednocześnie systemy te mają sprostać nowym potrzebom społecznym wynikającym z niestabilności rodziny i zmian na rynku pracy (a także globalizacji rynków): rosnącego bezrobocia i zmniejszonego bezpieczeństwa zatrudnienia, rosnącego zróżnicowania płac i pogarszania się sytuacji osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą. Autorka za konieczny uznaje wzrost redystrybucji, bez zmiany zakresu zabezpieczenia społecznego. Celem polityki społecznej jest osiągnięcie równowagi pomiędzy solidarnością zawodową i narodową, z preferencją dla tej drugiej, ponieważ nie jest już możliwe zapewnienie stabilnego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu.

Niektóre numery czasopisma są monotematyczne, tzn. zawierają artykuły poświęcone określonej problematyce. Na przykład numer 3-4 z 1995 r. poświęcony był problematyce reform emerytalnych. Głównym tematem numeru 1 z 1996 r. było „ukierunkowanie” (*targeting*) świadczeń zabezpieczenia społecznego. Numer 2 z 1996 r. w całości zawierał dokumentację 25. Zgromadzenia Ogólnego Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA). W planach na rok 1999 jest wydanie dwóch monotematycznych numerów. Numer 1 z 1999 r. ma być poświęcony problematyce zabezpieczenia społecznego osób prowadzących samodzielną działalność. Numer 3 z 1999 r. będzie związany z Międzynarodowym Rokiem Ludzi Starszych.

Na koniec, wobec subiektywnego wyboru artykułów, dla zobrazowania aktualnej tematyki czasopisma, informacje o tytułach artykułów w numerach z roku 1998. Numer 1 z 1998 r. zawierał 5 artykułów: *Przyszłość zabezpieczenia emerytalnego w Azji Południowo-Wschodniej* (M.G. Asher), *Emerytury w Unii Europejskiej. Dostosowanie do zmian ekonomicznych i społecznych* (E. Reynaud), *Regularne dostosowanie parametrów finansowych systemów ochrony socjalnej w warunkach inflacji* (W. Scholz, A. Drouin),

Świadczenia dla określonych kategorii w państwach opiekuńczych. Doświadczenia Wielkiej Brytanii i Izraela (J. Gal), Sterowanie okrętem opieki zdrowotnej: Efekty bodźców rynkowych dla kontroli kosztów w wybranych krajach OECD (X. Scheil-Adlung).

W numerze 2 z 1998 r. znalazły się 3 artykuły: *Zabezpieczenie społeczne na dwudziesty pierwszy wiek (C. Euzeby), Opieka zdrowotna w Azji i Pacyfiku: wzrost zainteresowania społecznym ubezpieczeniem zdrowotnym (A. Ron), Regulacje i nadzór nad funduszami emerytalnymi: zasady i praktyki (M. Queisser).*

Numer 3 z 1998 r. zawierał 4 artykuły: *Przyszłość państwa opiekuńczego (H. Lazar i P. Stoyko), Potrzeby społeczne a rola rządu i rynków: przypadek emerytur (T. Butare), Systemy emerytalne i ich perspektywy w Azji i Pacyfiku (R. Beattie), Wietnam: rozwój państwowego ubezpieczenia zdrowotnego (A. Ron, G. Carrin, T. Van Tien).*

Numer 4 z 1998 r. zawierał 3 artykuły: *Czy ma sens prywatyzacja zabezpieczenia społecznego w społeczeństwach rozwijających się? (J.B. Williamson, F.C. Pampel), Złożoność oceny świadczeń i polityki wobec bezrobotnych (J. Kvist), Konsekwencje prywatnych emerytur dla finansów publicznych. Analiza ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii (B.H. Casey).*

Maciej Żukowski

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

„Journal of Health Politics, Policy and Law”

Każdy, kto podejmuje trud analizowania problemów polityki zdrowotnej, musi się prędzej czy później zetknąć z jednym z najważniejszych pism poświęconych tej dziedzinie nauki, czyli z „Journal of Health Politics, Policy and Law”. Jest to wydawany przez Duke University Press (Północna Karolina) od 1976 r. kwartalnik, obecnie już dwumiesięcznik. Zmiana ta (dokonana w roku 1997) może świadczyć, z jednej strony, o rosnącym zapotrzebowaniu na tego rodzaju publikacje, z drugiej zaś – o wzrastającej chęci dzielenia się przez naukowców przemyśleniami, wnioskami, poglądami, ideami, pomysłami bądź też – o wzrastającej liczbie zajmujących się tą dyscypliną naukowców. O swoistym „bombardowaniu” czytelników nowymi informacjami pisze zresztą na łamach pisma Rudolf Klein (Uniwersytet w Bath), o czym będzie mowa w dalszej części tekstu. Pewne trudności może sprawiać przetłumaczenie na język polski tytułu czasopisma, a to ze względu na użycie w nim terminów wyrażających różne strony polityki zdrowotnej: *health politics* i *health policy*. Na niejednoznaczność tego pojęcia zwracano już w literaturze uwagę (Cezary Włodarczyk: *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*: 42–3). Z jednej strony chodzi o politykę w sensie uporządkowanych działań i zbioru wytycznych służących podejmowaniu decyzji w danej dziedzinie, w tym przypadku decyzji dotyczących zdrowia i jego ochrony, z drugiej – o konkretne działania podejmowane przez rząd, podmiot sprawujący władzę, w którym logika sprawowania władzy odgrywa rolę dominującą. Obydwa te nurty pojawiają się stale na łamach „Journal of Health Politics, Policy and Law”. Natomiast wymienione w tytule pisma „prawo” pełni tu właściwie funkcję pomocniczą, nie stanowiąc zwykle samodzielnego obiektu rozważań w postaci konkretnego problemu prawnego, może z wyjątkiem niektórych przykładów, takich jak wspomniane już „prawo i odpowiedzialność”. Jak przypominał Mark A. Peterson, wieloletni redaktor naczelny „Journal of Health Politics, Policy and Law”, z okazji wejścia w dwudziesty rok wydawania czasopisma (t. 20, nr 1, wiosna 1995), gdy ukazał się pierwszy numer, pojawiały się głosy kwestionujące potrzebę tworzenia wydawnictwa poruszającego tę tematykę. W owych czasach za

naturalne uznawano, że kwestie dotyczące zdrowia są integralnymi obszarami takich tradycyjnie uprawianych dyscyplin, jak medycyna, prawoznawstwo, politologia, socjologia, ekonomia, etyka. Uzasadnieniem dla wydawania „Journal of Health Politics, Policy and Law” miało więc być utworzenie forum wielodyscyplinarnego, służącego wymianie poglądów na temat polityki zdrowotnej. Na marginesie warto zauważyć, że owa interdyscyplinarność jest cechą całej serii wydawanej przez Duke University Press. Interdyscyplinarny charakter czasopisma widać zarówno w składzie Rady Wydawniczej, jak i w zamieszczanych na końcu każdego numeru krótkich notkach o autorach. Redakcja liczy 8 osób, wśród których są m.in. przedstawiciele Uniwersytetu Harvarda i Yale, w Radzie Wydawniczej zasiada 41 osób z różnych instytucji naukowych. Naczelnym redaktorem jest Mark Alex Peterson z Uniwersytetu Kalifornijskiego w Los Angeles (do lipca ubiegłego roku – Uniwersytet w Pittsburghu). Zgodnie z zasadą interdyscyplinarności teksty przedstawiane do publikacji są oceniane (anonimowo) przez osoby z różnych dziedzin nauki.

Zgodnie z przyjętym założeniem, „Journal of Health Politics, Policy and Law” koncentruje się na formułowaniu, realizacji i ocenie polityki zdrowotnej – zarówno w ujęciu globalnym, jak i z punktu widzenia różnych krajów, choć znacząca jest dominacja publikacji amerykańskich. W obszarze zainteresowań pisma pozostaje też analiza relacji i zależności pomiędzy władzą i prowadzoną przez nią polityką a zdrowiem, przy czym analiza ta obejmuje zarówno przeszłość, jak i stan obecny oraz perspektywy i wnioski formułowane na przyszłość, ze szczególnym uwzględnieniem procesu podejmowania i realizowania decyzji politycznych, będącego sztuką dokonywania wyboru (Peterson, t. 20, nr 1).

Typowy numer „Journal of Health Politics, Policy and Law” składa się z dwóch części: problemowej i informacyjnej. W części problemowej, rozpoczynającej się przeważnie notą od wydawcy, zawiera się zwykle kilka artykułów powiązanych wspólnym motywem oraz komentarze do niektórych z nich. Osobny dział (którego jednak nie znajdzie się w każdym numerze) stanowi *Report from the Field*, w którym omawiane są procesy reformatorskie prowadzone w poszczególnych krajach. Niektóre numery w całości poświęcone są ważniejszym konferencjom czy sympozjom i prezentują teksty wygłoszone przy takiej okazji.

W części informacyjnej znaleźć można notki o osobach zajmujących się problematyką polityki zdrowotnej i o organizacjach, jak również oferty grantów instytucji współpracujących z „Journal of Health Politics, Policy and Law” oraz informacje o zbliżających się wydarzeniach naukowych – sympozjach czy konferencjach. Ten dział zawiera również krótkie omówienia najnowszych publikacji, a także dane o najnowszych wydawnictwach periodycznych i okazjonalnych. Kilka stron poświęca się recenzjom książek.

Wiele numerów pisma ma charakter monotematyczny. Bez względu jednak na przyjęty motyw przewodni, w każdym prawie numerze podejmuje się w mniejszym lub większym stopniu zagadnienia reformowania opieki zdrowotnej, jako główny obecnie przedmiot zainteresowania polityki zdrowotnej. Piszą o tym wprost autorzy „Journal of

Health Politics, Policy and Law”, np. Pamela Paul-Shaheen (Michigan Public Health Institute) w artykule *The States and Health Care Reform: The Road Travelled and Lessons Learned from Seven That Took the Lead* (t. 23, nr 2, kwiecień 1998). Czasopismo podejmuje zarówno bardziej ogólne aspekty reformy (t. 18, nr 2, 3, lato-jesień 1993) czy analizy idei reformatorskich w Europie (t. 20, nr 3, jesień 1995), jak i zagadnienia bardziej specyficzne: reforma opieki zdrowotnej wg Clintona (t. 19, nr 1, wiosna 1994), debata nad kształtem opieki zdrowotnej w USA (t. 21, nr 1, wiosna 1996) oraz numer dotyczący niepowodzenia reformy (t. 20, nr 2, lato 1995), w którym znalazł się m.in. zapis swego rodzaju dyskusji okrągłego stołu (18 przedstawicieli różnych dyscyplin). W tym numerze znalazły się kolejne próby wyjaśnienia przyczyn niepowodzenia nie tylko najnowszych prób przekształcenia systemu amerykańskiego, ale również tych wcześniejszych, poczynając od polityki Franklina D. Roosevelta. Autorzy jednej z analiz, Sven Steinmo (Uniwersytet Colorado) i Jon Watts (Uniwersytet Yale), stwierdzają nie bez pewnej ironii (także wobec „Journal of Health Politics, Policy and Law”), iż najoczywistsze przyczyny upadku idei zostały już przez wielu badaczy przedstawione, obwiniano więc „Prezydenta Clintona, jego plan, jego doradców, jego żonę, demokratów, republikanów, przemysł medyczny i amerykańskich wyborców”, a „setki uczonych i dziennikarzy proponowało własne sugestie” w rodzaju „gdyby tylko zrobiono to czy tamto” czy „gdyby tylko nie zrobili tego czy tamtego”, podczas gdy faktycznym „sprawcą” nieobecności powszechnych ubezpieczeń w systemie amerykańskim jest logika działania amerykańskich instytucji politycznych, w których sam mechanizm podejmowania decyzji uniemożliwia podjęcie pewnych działań. Za komentarz do tej hipotezy można uznać tekst *Upadek reformy w opiniach ustawodawców* (vol. nr 1, wiosna 1996), pióra siedmiu autorów z Columbia Institute, Harvard School of Public Health i Henry J. Kaiser Family Foundation, będący podsumowaniem badań przeprowadzonych wśród członków Kongresu.

Kolejny przykład zainteresowania autorów problematyką przemian systemu zdrowotnego Stanów Zjednoczonych stanowi artykuł Thomasa R. Olivera (Uniwersytet Maryland – Baltimore County) i Pameli Paul-Shaheen (Michigan Public Health Institute) *Translating Ideas into Actions: Entrepreneurial Leadership in State Health Care Reform* (t. 22, nr 3, czerwiec 1997), przybliżający zmiany legislacyjne podejmowane w sześciu stanach w latach 80. i na początku 90. i analizujący możliwość traktowania tych stanów jako swego rodzaju poligonów doświadczalnych dla wprowadzających innowacje instytucji ponadstanowych.

Z artykułów poświęconych innym krajom warto wymienić następujące: *Health Care Reform in The Netherlands: Balancing Corporatism, Etatism and Market Mechanisms* (Frederik T. Schut), *The Impact of German Health Insurance Reform on Redistribution and the Culture of Solidarity* (Karl Hinrichs), *Health Care Reform in Sweden in the 1990s: Local Pluralism versus National Coordination* (Peter Garpenby), *Health Care Reform in Norway: The End of the Profession State?* (Vibeke Erichsen) – t. 20, nr 3, jesień 1995; *The British Health Care Reforms, the American Health Care Reforms and Purchaser/Provider Contracts* (Timothy Stoltzfus Jost, David Hughes, Jean McHale, Lesley Griffiths),

Israel's Health Policy Breakthrough: The Politics of Reform and the Reform of Politics (David Chinitz) – t. 20, nr 4, zima 1995; *Reform and Reaction in Australian Health Policy* (Gwendolyn Gray, t. 21, nr 3, jesień 1996); *Seeing Difference: Market Health Reform in Europe* (Alan Jacobs, t. 23, nr 1, luty 1998).

Artykuł Rudolfa Kleina *Learning from Others: Shall the Last be the First?* (t. 22, nr 5, październik 1997) może być traktowany jako swego rodzaju podsumowanie tych rozważań prowadzonych na łamach „Journal of Health Politics, Policy and Law”, które zawierają refleksje na temat eksperymentów reformatorskich przeprowadzanych w różnych miejscach świata. Klein analizuje więc „pielgrzymki naukowców z konferencji na konferencję” oraz powstawanie sieci wymiany informacji między politykami i instytucjami pod kątem możliwości wykorzystania tego rodzaju wiedzy i doświadczeń w pracach na terenie własnego kraju. Analiza ta służyć ma, w zamierzeniu autora, wykorzystaniu możliwości przyswojenia sobie wniosków płynących z owych „zagranicznych lekcji” przy podejmowaniu decyzji politycznych, także w dziedzinie polityki zdrowotnej.

W latach 90. podejmowano na łamach pisma również takie kwestie, jak porównawcza polityka zdrowotna (t. 15, nr 1, wiosna 1990, t. 17, nr 4, zima 1992), *policy-making* (t. 15, nr 3, jesień 1990), polityka w zakresie zdrowia psychicznego (t. 17, nr 3, jesień 1992), finansowanie opieki zdrowotnej (t. 15, nr 4, zima 1990), prawo i odpowiedzialność w udzielaniu świadczeń zdrowotnych (t. 21, nr 2, lato 1996), ocenie modelu opieki zdrowotnej Stanów Zjednoczonych przełomu wieków, przewidywaniom jego rozwoju, poświęcono aż trzy kolejne numery w roku 1997 (t. 22, nr 2–4) – opatrzone je hasłem „Health Care into the Next Century: Markets, States and Communities”.

Numer sierpniowy z 1998 r. (t. 23, nr 4, sierpień 1998) poświęcony został „zintegrowanej opiece zarządzanej” – *managed care* – i jej związkowi z etyką, zaufaniem pacjenta do podmiotu oferującego mu świadczenie/a zdrowotne oraz odpowiedzialnością. Problem jest dla Amerykanów o tyle ważny, że *managed care* staje się powszechnie stosowanym kształtem organizacyjnym systemu opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych (dominując zwłaszcza prywatne ubezpieczenia, daleko bardziej niż programy publiczne typu Medicaid czy Medicare), jest wreszcie częstym przedmiotem debat prawie wszystkich podmiotów udzielających w Stanach Zjednoczonych świadczeń zdrowotnych. Warto w tym miejscu podkreślić, że *managed care* burzy tradycyjne oczekiwania Amerykanów dotyczące opieki zdrowotnej, ogranicza bowiem istotnie swobodę wyboru świadczeniodawcy. W dążeniu do racjonalizacji opieki – a także kosztów – pacjent musi korzystać ze wskazanego świadczeniodawcy, który jest członkiem zintegrowanej instytucji. Wdrażanie *managed care*, traktowane zresztą jako przemiana rewolucyjna, nastąpiło w Stanach Zjednoczonych pierwszej połowie lat 90. i, zdaniem Allena Buchanana, było rezultatem reakcji płatników wobec alarmującej eskalacji kosztów opieki w Stanach Zjednoczonych.

Autorzy sierpniowego numeru „Journal of Health Politics, Policy and Law” rozważają problem z kilku perspektyw – zgodnie z naczelną zasadą interdyscyplinarności wyznawaną przez wydawcę. Pojawia się więc perspektywa filozoficzna, kliniczna, socjologiczna. Podejście etyka prezentuje Allen Buchanan (University of Wisconsin

– Madison), który w odpowiedzi na etyczną krytykę *managed care* obala poszczególne zarzuty stawiane zintegrowanej opiece zdrowotnej czy należytej jakości usług. Podejście socjologa prezentuje David Mechanic (Uniwersytet Rutgers) analizując wpływ *managed care* i komercjalizacji usług zdrowotnych na pięć składowych zaufania w relacji lekarz–pacjent, a więc: postrzeganie kompetencji lekarza, reprezentowanie interesów pacjenta przez lekarza, kontrolę podejmowania decyzji, otwartą komunikację między obiema stronami. Mechanic przedstawia swoją opinię, w jaki sposób organizacje *managed care* winny reagować na to, jak prowadzona przez nie praktyka oddziałuje na zaufanie. Wreszcie Ezekiel J. Emanuel (Dana-Farber Cancer Institute) i Lee Goldman (Uniwersytet Kalifornijski w San Francisco) – praktycy – podejmują problem obawy pacjentów wobec rosnącego wywierania na lekarzy nacisków i stosowania bodźców zmierzających do ograniczania kosztów opieki zdrowotnej oraz sposobów ograniczania tego zjawiska, tak by to dobro pacjenta pozostało główną troską instytucji udzielającej mu świadczeń.

W grudniowym numerze z 1998 r. (t. 23, nr 6) Gwen Gray z uniwersytetu Australian National przestrzega przed powrotem do wprowadzania barier finansowych w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych w związku z naciskiem na ograniczanie wzrostu kosztów opieki zdrowotnej. Jakkolwiek zagadnienie kosztów ma charakter uniwersalny, artykuł dotyczy w głównej mierze Australii i Kanady, które, choć wykazują wiele podobieństw, przyjęły w ostatnich latach odmienne rozwiązania w dziedzinie dostępu do świadczeń.

Fakt, iż „Journal of Health Politics, Policy and Law” jest wydawany w języku najpowszechniej obecnie stosowanym w nauce, nie ograniczając się jednak do kraju będącego miejscem jego wydawania, pozwala na uczynienie z niego poważnego źródła wiedzy o doświadczeniach wielu różnych krajów. Uczeniu się na doświadczeniach innych był np. poświęcony wspomniany już numer inauguracyjny dwudziesty rok istnienia czasopisma, „Learning from Experience” (t. 20, nr 1, wiosna 1995) czy teksty dotyczące niepowodzenia reform prowadzonych w Stanach Zjednoczonych. Trzeba być świadomym – i refleksja taka pojawia się w „Journal of Health Politics, Policy and Law” – że rodzi to różnego rodzaju niebezpieczeństwa. Niejednokrotnie zmiany i metody ich wprowadzania są analizowane zanim zaistnieje możliwość pełniejszego ich zweryfikowania i oceny w kraju, w którym zostały wprowadzone (Klein, t. 22, nr 5, październik 1997: 1267). Refleksje na temat procesów reformatorskich w poszczególnych krajach mają nieraz charakter wybiórczy, nie dając pełnego przekroju podjętych działań czy zaniechań oraz ich rezultatów, a jedynie koncentrując się czy to na wybranych krajach – najciekawszych bądź „dostępnych” dzięki istnieniu źródeł w rozumianych przez naukowców językach, czy to na wybranych zagadnieniach, przy czym wyboru dokonuje zazwyczaj autor tekstu kierując się dostępnością materiałów bądź własnymi preferencjami.

Jeden z artykułów zamieszczonych w „Journal of Health Politics, Policy and Law” (t. 20, nr 4, zima 1995), autorstwa Davida Chinitza (Uniwersytet Hebrajski – Hadassah Medical School; JDC/Brookdale Institute), zawiera w tytule określenie „Reforma

polityki i polityka reformy”. Odnosi się on wprawdzie do przełomowych zmian w systemie opieki zdrowotnej Izraela, ale zaproponowany przez autora splot pojęć „polityka” i „reforma” można zastosować jako podsumowanie tego, czym jest w istocie „Journal of Health Politics, Policy and Law” – polem analizowania, z jednej strony, prób służących reformowaniu polityki zdrowotnej, z drugiej natomiast – polityki podejmowania i realizowania procesów reformatorskich. Polityka redakcyjna „Journal of Health Politics, Policy and Law” dostarcza licznych przykładów, że jest to perspektywa bardzo ciekawa teoretycznie. To, że niektórzy politycy mogą być rozczarowani wynikami niektórych analiz, jest raczej zwycięstwem niż porażką autorów, którzy nie cofają się przed krytyczną analizą rzeczywistości.

Anna Maria Chmaj

Instytut Zdrowia Publicznego,
Uniwersytet Jagielloński

„Nonprofit Voluntary Sector Quarterly”

W wolnym przekładzie tytuł przedstawionego niżej czasopisma brzmiałby: „Kwartalnik sektora organizacji nie zorientowanych na osiągnięcie zysku i dobrowolnych” czy może „ochotniczych”.

Czasopismo to powstało w 1972 i do 1988 r. ukazywało się pod tytułem „Journal of Voluntary Action Research”. Jest jednym z najstarszych amerykańskich periodyków naukowych, zajmujących się problematyką organizacji społecznych, wyróżniających się specyficznymi cechami ideowymi i strukturalnymi i działających na wielu obszarach polityki społecznej. Publikuje ono artykuły naukowe oraz sprawozdania z wyników badań związanych tematycznie z tymi organizacjami i przeprowadzanych w różnych ośrodkach naukowych Stanów Zjednoczonych.

Doświadczenia pierwszych 17 lat wydawania pisma wraz ze zmianami następującymi w otoczeniu organizacji stanowiących przedmiot jego zainteresowań doprowadziły wydawców i redaktorów do wniosku, że, jeśli pismo ma służyć potrzebom badawczym szeroko pojętego „trzeciego sektora”, powinno rozszerzyć zakreślone dotąd pole tematyczne i zmienić tytuł na bardziej w stosunku do tego celu adekwatny.

Pod nowym tytułem „Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” prezentuje wyniki badań podstawowych i stosowanych nad dobrowolną działalnością społeczną (*voluntarism*), uczestnictwem w życiu społecznym (*participation*), filantropią; oraz nad organizacjami społecznymi, których celem nie jest osiągnięcie zysku (*nonprofit*). Tworzą one wspólnie formę społeczną, polityczną i ekonomiczną nazywaną przez wydawców pisma „trzecim sektorem” albo „sektorem społecznym”, czy też oznaczaną mianem „non-profit”, który przyjmuję ponieważ, jak się zdaje, wszedł on już u nas w powszechne użycie wobec braku zgrabniejszego określenia polskiego.

„Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” jest czasopismem uczonych specjalizujących się w skali zachodniego świata w problematyce organizacji nie nastawionych na osiągnięcie zysku (*nonprofit scholars*), zorganizowanych w Stowarzyszenie Na Rzecz Badań nad Organizacjami Nonprofit i Działalnością Ochotniczą (*Association for*

Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action – ARNOVA). „Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” znajduje materialne oparcie w Programie Organizacji Nonprofit Uniwersytetu Yale i wydawany jest przez znane wydawnictwo naukowe SAGE Periodical Press.

W skład redakcji wchodzi, obok redaktora naczelnego, dwóch jego zastępców i 12 członków redakcji. Czasopismo ma 36 stałych konsultantów, rekrutujących się głównie z pracowników naukowych wyższych uczelni amerykańskich, jednak reprezentowane są również uczelnie brytyjskie (London School of Economics), francuskie (Université de Grenoble), kanadyjskie (University of British Columbia) i Izraela (Ben Gurion University) oraz amerykańskie instytuty pozauniwersyteckie szczególnie zainteresowane problematyką kwartalnika (United Way Institute i Council of Foundations).

Próbe opisu sylwetki czasopisma opieram na analizie trzech jego ostatnich roczników: 1995, 1996 i 1997, które zawierają (nie licząc recenzji książek) około 65 różnego rodzaju opracowań o łącznej objętości ponad półtora tysiąca stron druku.

Podstawowym zadaniem, jakie redakcja stawia przed pismem, jest rozwinięcie naukowej teorii sektora nonprofit. Wykonaniu tego zadania służyło sympozjum zorganizowane na ten temat w Toronto w 1995 r. Dorobek tego sympozjum przedstawiono w numerze 1 rocznika 1995. Znajdujemy tu dwa szczególnie interesujące teksty: H.K. Anheina *Theories of the Nonprofit Sector. Three Issues* oraz Jacquelyn Thayer Scott *Some Thoughts on Theory Development in the Voluntary and Nonprofit Sector*.

Konieczność opracowania teoretycznej koncepcji sektora nonprofit wynika z tego, że terminy *rynek*, *rząd* i *państwo* okazywały się coraz mniej wystarczające dla opisu instytucjonalnego ustroju nowoczesnych społeczeństw w sposób, który byłby przydatny zarówno dla pracy badawczej, jak i polityki. Tezę tę potwierdza uznanie przez Organizację Narodów Zjednoczonych sektora nonprofit jako jednego z pięciu sektorów, których suma składa się na gospodarkę narodową, przy równoczesnym zaliczeniu organizacji nonprofit czerpiących środki głównie z dotacji publicznych do sektora państwowego, a te, które sprzedają swe produkty i usługi głównie firmom prywatnym – do sektora prywatnego. Brak precyzyjnego zdefiniowania sektora nonprofit zamazuje także strukturę gospodarczą i społeczną krajów rozwijających się, gdzie wiele powstających organizacji pozarządowych statystycznie zalicza się do sektora publicznego.

Pierwsze próby sformułowania teorii sektora nonprofit podjęte w 1968 r. podeszły do tego tematu w szerokim, bliskim ideologii sensie, interpretując systemy wartości kierujące zachowaniami społecznymi i ekonomicznymi. W latach 1975–1985 powstały podstawy teoretyczne oparte na tezie zaufania, na teoremie dobra publicznego i argumentie różnorodności. Ostatnia dekada przyniosła udoskonalenia i rozwinięcie poprzednio sformułowanych teorii oraz sporą liczbę znaczących prac empirycznych dowodzących słuszności takiej czy innej teorii. Za syntezę dotychczasowego dorobku w tej dziedzinie można uznać definicję strukturalną sformułowaną przez Salamona

i Anaheimera sugerującą, że na sektor nonprofit składają się organizacje sformalizowane, prywatne, nie będące przedsiębiorstwami, samorządne i dobrowolne. Definicja ta pozwala zebrać pod jednym dachem porównywalne organizacje, których rolę i znaczenie gospodarcze i społeczne można zmierzyć przy użyciu dostępnych w Stanach Zjednoczonych danych statystycznych oraz standardowych metod obliczania dochodu narodowego i poddać je analizie politycznej. Ma ona jednak istotne mankamenty. Wymienione w niej kryteria mogą nie odpowiadać terminologii obowiązującej w innych krajach. Przede wszystkim jednak pozostawia ona na boku organizacje, które choć istnieją, nie są brane pod uwagę przez władze zbierające i opracowujące dane statystyczne. Tę ważną sprawę podniósł D.H. Smith w numerze 2 „Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” z 1997 r. w artykule *The Rest of the Nonprofit Sector: Grassroots Associations as the Dark Matter Ignored in Prevailing „Flat-Earth” Maps of the Sector* („Reszta sektora nonprofit: pierwotne stowarzyszenia zignorowano w większości »płaskich« map sektora”).

Artykuł Smitha dowodzi, że pomimo 25-letnich usiłowań sprawa obszaru objętego terminem sektor nonprofit nie jest do końca wyjaśniona. W ogromnej większości badań i publikacji na temat rozmiarów i zakresu działania tego sektora ograniczono się do organizacji zatrudniających płatny personel (ponieważ tylko takie podlegają w Stanach Zjednoczonych jakiejś formie rejestracji), pomijając masę lokalnych lub grupowych, niekoniecznie sformalizowanych stowarzyszeń. Te ostatnie, według badań Smitha, są znacznie liczniejsze, skupiają więcej członków, dysponują większą liczbą wolontariuszy, których praca mierzona ogólną liczbą godzin poświęconych pracy w tych organizacjach, w przeliczeniu na osoby pracujące w pełnym wymiarze godzin, przewyższa znacznie liczbę zatrudnionych w organizacjach nonprofit posiadających płatny personel. Wyniki tych badań dowiodły, że przyjmowane dotychczas wielkości sektora nonprofit są błędne, ponieważ opierają się głównie na niekompletnych (pomijano organizacje, których obroty kształtowały się poniżej określonej wielkości), ale jedynych urzędowych danych statystycznych, zbieranych w Stanach Zjednoczonych przez urzędy skarbowe i publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Oszacowanie liczby pominiętych przez urzędowe statystyki organizacji nonprofit oraz uogólnienie badań socjologicznych, wykonanych przez różne instytucje na temat udziału członków stowarzyszeń w liczbie dorosłej ludności pozwoliły Smithowi na postawienie hipotezy, że przyjmowana dotąd liczba organizacji nonprofit w Stanach Zjednoczonych, wynosząca nieco ponad 1 mln jest błędna i wynosi w rzeczywistości od 8,5 do 9,5 mln. Organizacje te liczyły w 1990 r., po uwzględnieniu zjawiska wielokrotnego członkostwa, 184 mln członków. Płyne stąd wniosek, że trzeba odpowiednio zorientować badania i poprzedzić je pracą nad definicją pojęcia sektora nonprofit opartą na badaniach rzeczywistości, a nie jej wycinka narzuconego biurokratycznie ustalonymi kryteriami doboru.

Dla wyróżnienia z masy organizacji sektora nonprofit interesującej go grupy organizacji ten sam autor w innym artykule (*Grassroots Associations Are Important: Some Theory and Review of Important Literature* – nr 3 z 1997 r.), proponuje zdefiniowanie *grassroots associations* jako stowarzyszeń o charakterze lokalnym, całkowicie

– w socjologicznym tego słowa rozumieniu – dobrowolnych i nie mających na celu osiągnięcia zysku. Twierdzi on, i opiera to twierdzenie na ogromnej literaturze, że *grassroots associations* wywierają wpływ na rozwój społeczny przez popieranie pomocy wzajemnej, stymulację samorealizacji, dążenie do szczęścia i zdrowia, aktywizację życia społeczno-politycznego i zapewnianie swym członkom różnych korzyści ekonomicznych i innych. Stowarzyszenia te przyczyniają się w ten sposób do pozytywnych przemian w środowisku, umożliwiając uczestnictwo ludności w systemie demokracji oraz tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, świadczą różnego rodzaju usługi, w tym także osobom nie będącym ich członkami, pomagają w utrzymywaniu więzi społecznej, wspierają działalność filantropijną i ogólnie wpływają na jakość życia ludności.

Sformułowanie prawidłowych definicji zjawiska organizacji nonprofit pozwala określić ich wielkość, nie wyczerpuje jednak pola rozważań nad ich teorią. Istnieją pozostające dotąd bez pełnej odpowiedzi pytania związane z instytucjonalną sytuacją tych organizacji: Dlaczego istnieją organizacje nonprofit? Jaki jest podział pracy i odpowiedzialności pomiędzy nimi a innymi formami organizacyjnymi? Czym różnią się organizacje nonprofit od innych form, jeśli chodzi o rodzaj działalności, wydajność, prawa majątkowe, klientów, strategie i rezultaty działalności? Jak są one usytuowane w strukturze społecznej?

Pozostaje jeszcze odniesienie się do takich problemów teorii ekonomicznej, jak sprawa zaufania i zysku oraz stosunku wzajemnego wytwórców i konsumentów, a także do sprawy dotyczącej struktur społecznych, a mianowicie stosunku pomiędzy organizacjami laickimi i religijnymi. Ta ostatnia kwestia ma szczególną wagę wobec stosunkowo wielkiej liczby organizacji religijnych w całej populacji organizacji nonprofit.

Wiele artykułów rozwija poszczególne elementy teorii organizacji nonprofit. Dotyczy to zwłaszcza problemu istoty i roli wolontariatu w tych organizacjach. Prezentowane są dotyczące całego obszaru Stanów Zjednoczonych badania nad motywacją wolontariuszy; analizy ochotnictwa dzieci i kobiet; rozważania nad przyszłością pracy ochotniczej na tle perspektywy wzrostu ilości czasu wolnego. Do tej samej kategorii opublikowanych tekstów zaliczyć trzeba także artykuły o istocie filantropii i altruizmu, rozwijające wątek działania nie mającego na celu osiągnięcia zysku

Pro domo sua wspomnę o artykule Johna W. Mohra i Francesca Guerra-Parson (t. 25, nr 4) o wpływie interwencji państwa na sektor nonprofit. Autorzy opierają swój wywód na analizie okresu prezydentury Franklina D. Roosevelta, w którym skierowano ogromne środki budżetowe na pokrycie kosztów realizacji ustawodawstwa społecznego. W początkowych latach kadencji prezydenta Ronalda Reagana kwestia roli państwa i organizacji nonprofit w zakresie zabezpieczenia społecznego stała się jednym z centralnych przedmiotów walki politycznej pomiędzy republikanami a demokratami. Ci pierwsi wynosili pozytywne cechy sektora prywatnego i krytykowali nadmierny, ich zdaniem, zakres działalności agend rządowych na tym polu. Twierdzili, że państwo i organizacje nonprofit są ze sobą powiązane w taki sposób, że ekspansja jednego z tych sektorów działalności musi spowodować kurczenie się drugiego. Ówczesny kryzys w sferze zabezpieczenia społecznego wywołany został, ich zdaniem, nie przez czynniki struktural-

ne, niezależne od osób, które znalazły się w trudnej sytuacji, lecz na skutek wyparcia przez tworzone agendy rządowe tradycyjnych organizacji pozarządowych, działających w sferze zabezpieczenia społecznego i zastąpienie wiary w Boga wiarą w omnipotencję rządu, a przez to – zniszczenie instynktu samopomocy i poczucia odpowiedzialności obywateli za własne ich losy. Na podstawie badań epoki wielkiego kryzysu Mohr i Parson dowodzą, że w okresie realizacji *new dealu* organizacje społeczne działające w sferze zabezpieczenia społecznego przeżywały różne koleje. W niektórych dziedzinach ustawy społeczne okresu pierwszej kadencji prezydentury Roosevelta wykluczyły możliwość subwencjonowania organizacji nonprofit, w innych jednak pozwalały na stosowanie takiej drogi. Dlatego niektóre z tych organizacji ograniczyły swą działalność bądź całkowicie znikły z horyzontu, inne natomiast rozwijały się. Na wielu polach działalności powstała swoista symbioza: agend państwowych i organizacji nonprofit – dwóch rzekomo przeciwnych form organizacyjnych.

Nieliczne teksty historyczne dotyczą niektórych spraw szczegółowych, np. dziejów organizacji nonprofit czarnych mieszkańców Stanów Zjednoczonych; i niektórych dziedzin działania sektora nonprofit, np. mieszkalnictwa.

Znaczną część kwartalnika zajmują problemy związane z zarządzaniem organizacjami nonprofit. Znajdujemy tu artykuły zajmujące się motywacją pracowników tych organizacji, stosunku pracowników do zatrudniających ich organizacji, rolą ich przywódców i menadżerów, elementami efektywności działania nie będącymi zyskiem; kosztami działania, kwestią opodatkowania działalności organizacji nonprofit, odpowiedzialnością materialną kierownictwa i samych organizacji.

„Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” w referowanych tutaj rocznikach poświęca mało uwagi sprawie organizacji nonprofit tworzonych i działających poza obszarem Stanów Zjednoczonych. Wyjątek stanowią dwa artykuły dotyczące roli tych organizacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Pierwszy z nich (R. Abzuga i N.J. Webba *Another Role for Nonprofits: The Case of Mop-Ups and Nursemaid Resulting from Privatization in Emerging Economies*), zamieszczony w roczniku 1996 sugeruje, że obok wielkiej liczby funkcji wykonywanych przez organizacje nonprofit w różnych gałęziach życia gospodarczego mogą one spełniać dodatkową funkcję promotora rozwoju systemu kapitalistycznego. Tezę tę autorzy wyprowadzili z doświadczeń Stanów Zjednoczonych we wczesnym okresie rozwoju kapitalizmu, kiedy ułatwiały one procesy zmian przez łagodzenie zjawiska bezrobocia i powodowanie powstawania nowych przedsiębiorstw kapitalistycznych. Opierając się na kilku przykładach zaczerpniętych z doświadczeń współczesnej Polski, Abzug i Webb twierdzą, że powstające w naszym kraju organizacje nonprofit przeciwdziałają budzącym się nieprzyjaznym nastrojom w stosunku do zmian ustrojowych okresu transformacji. Artykuł ten zdaje się mieć bardziej charakter teoretycznej spekulacji, aniżeli empirycznego dowodu dla postawionej hipotezy. Drugi tekst zaliczyć trzeba do studiów przypadku. Przedstawia on jedną z organizacji nonprofit o nazwie „Dobrobit” powstałą w Zagrzebiu i mającą na celu naprawę sieci instytucji pomocy społecznej w okresie postsocjalistycznym.

Na ślad zainteresowania krajami rozwijającymi się wskazuje zamieszczenie w numerze 5 „Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” z 1995 r. artykułu na temat roli nie nastawionych na osiąganie zysku centrów badawczych w krajach Ameryki Łacińskiej, szczerzących się niemałym dorobkiem badawczym w sferze problematyki społecznej tych krajów (David C. Levy’ego *Novel Funding for a novel Nonprofit Sector: Latin America’s Private Research Centers*, t. 24, nr 4). Brak w kwartalniku tekstów zajmujących się dobrowolnymi organizacjami pozarządowymi na innych kontynentach potwierdza jego „amerykańskość”.

Kwartalnik poświęca najwięcej miejsca studiom przypadku i sprawozdaniom z badań. Ich przedmiotem są zarówno problemy lokalne poszczególnych miejscowości lub regionów i organizacji leżących na ich obszarze, jak i wybrane pola ich działalności (np. mieszkalnictwo czy profilaktyka AIDS), a także analizy działalności poszczególnych organizacji nonprofit (jak United Way czy Anonimowi Alkoholicy)

Ważnym działem kwartalnika są recenzje pojawiających się na rynku amerykańskim książek o tematyce związanej z sektorem ochotniczych organizacji nonprofit. Każdy z numerów zawiera około 5 takich recenzji. Nie sposób rozwijać tego wątku, wymienię więc tylko dla przykładu książki zrecenzowane w numerze 5 z 1996 r. Denis R. Younga i Richarda Steinberga *Economy for Nonprofit Managers*; Sharon M. Oster *Strategic Management of Nonprofit Organizations*; Charlesa T. Clotfeldera *Who Benefits From the Nonprofit Sector?*; Stefano Zamagui *The Economy of Altruism*; Martin Olaskiego *The Tragedy of American Compassion*.

Poziom naukowy i sposób redagowania „Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” jest bardzo wysoki, wyróżniający go spośród niektórych innych, także akademickich czasopism amerykańskich, poświęconych problematyce społecznej. Jednak przyszłość kwartalnika nie rysuje się zbyt optymistycznie. Po 25 latach od jego założenia redaktor naczelny kwartalnika Carl Milofski (t. 25, nr 2, s. 141–155) twierdzi, że problematyka ochotniczej działalności nonprofit wzbudzająca w latach 70. znaczne zainteresowanie zdaje się tracić na atrakcyjności. Coraz trudniej jest zainteresować potencjalnych sponsorów istotą i zakresem proponowanych badań. Oznacza to, że dobrze wykształconej kadrze młodych pracowników nauki zajmujących się tą tematyką coraz trudniej stworzyć warunki do kontynuowania i podejmowania badań w tym zakresie.

Z innego tekstu (Michaela Fitzgibbona *Accountability Misplaced: Private Social Welfare and the Public in Cleveland*, t. 26, nr 1) wynika, że sektor nonprofit jest w defensywie. Jest on krytykowany przez rząd, media i ogólnie przez społeczeństwo. Bezustanne ataki krytyków, a po stronie sektora nonprofit brak umiejętności sformułowania na nie odpowiedzi spowodowały, że organizacje nonprofit stanęły w obliczu zmniejszania się dotacji i zwiększania interwencji władz publicznych. Wiele z zarzutów dotyczy sprawy odpowiedzialności kierownictwa tych organizacji za decyzje finansowe. Problem ten ma nie mniej niż sto lat, dawniej jednak umiano podnosić zarzuty odparowywać.

Cytując w dalszym ciągu Milofsky’ego „Zmiany, w obliczu których stoi wiele ośrodków naukowych, zajmujących się działalnością nonprofit wymagają energii od

zmęczonych, czasu od zajętych i przeciwstawienia się konfliktom przez zagrożonych, a często atakowanych”. Badania nad działalnością nonprofit – a z tym i przyszłość kwartalnika – znajdują się w sytuacji krytycznej, ponieważ zagrożone jest finansowanie długookresowych planów badawczych. Z drugiej jednak strony, miałyby one możliwości znacznego rozwoju, gdyby znakomita kadra młodych naukowców stworzyła interesujące i nowatorskie programy, gdyby zwiększył się nabór na odpowiednie studia magisterskie i gdyby wzrosło zainteresowanie tą problematyką praktyków i szerszego środowiska naukowego. Wezwanie do działania, którym kończą się rozważania Milofskiego, w otoczeniu coraz to bardziej zglobalizowanej gospodarki nie wystarczy zapewne, żeby zmienić tworzoną przez adwokatów rzeczywistość dążenia do maksymalizacji zysku.

Tadeusz Kowalak

Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski

Rozdział 12

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Konferencja „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej”

W dniach 27–29 listopada 1997 r. odbyła się międzynarodowa konferencja „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej”. Jej organizatorem był Komitet Problemów Pracy i Polityki Społecznej Polskiej Akademii Nauk, a wsparcia przedsięwzięciu udzieliły: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytet Opolski. Przewodniczącym Rady Programowej konferencji był prof. Jan Danecki, a jej naukowym kierownikiem – prof. Julian Auleytner. Na jej program składały się trzy sesje: tożsamość nauki o polityce społecznej, współczesna polityka społeczna wobec wyzwań rozwoju, metodologiczna problematyka diagnozowania i monitorowania społecznego.

W 1978 r. odbyła się konferencja o podobnej tematyce – „Teoretyczne podstawy polityki społecznej”. Kilku uczestników nawiązało do tego faktu, a jeden z nich zażartował, że 19 lat poszukiwań teoretycznych podstaw doprowadziło do powstania teoretycznych problemów, z którymi trzeba się teraz uporać.

Zagajenie konferencji wygłosił prof. J. Danecki, który wskazał na jej najważniejsze cele – ożywienie refleksji teoretycznej i aksjologicznej oraz weryfikację założeń nauki o polityce społecznej w kontekście globalizacji, spychania na dalszy plan tradycyjnych wartości i idei leżących u podstaw polityki społecznej takich, jak sprawiedliwość, solidarność, równość szans, powszechność zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Konferencję rozpoczęły dwa referaty poświęcone zagadnieniom historycznym. Prof. J. Auleytner przedstawił prekursorów nauki o polityce społecznej, posługując się koncepcją prekursorstwa, które charakteryzuje nacisk na konieczność zasadniczych reform, a inaczej mówiąc – radykalizm, występowanie w imieniu pewnych zasadniczych wartości i związane z tym zaangażowanie społeczne oraz intelektualne nowatorstwo. Prof. K. Frieske zajął się natomiast dwiema tradycjami uprawiania naszej dyscypliny – niemiecką i angielską. Pierwsza rozwijała się na niemieckich uniwersytetach, zintegrowanych z politycznym establishmentem i działających dla potrzeb administracji

państwowej, druga zaś jest wynikiem społecznego zaangażowania niezależnych myślicieli, dla których głównym punktem odniesienia była opinia publiczna. Nieco upraszczając – w pierwszym przypadku wiedza była tworzona na sposób biurokratyczny, a w drugim – demokratyczny. Miało to swoje konsekwencje w dziedzinie teorii: niemiecka tradycja koncentrowała się na badaniu polityki społecznej i kwestii społecznych, a anglosaska (szczególnie amerykańska) stworzyła szerszą koncepcję – *public policy*. Przedstawiciele obu nurtów powołali niegdyś swoje organizacje – Verein für Sozialpolitik oraz Fabian Society.

Prof. C. Włodarczyk nawiązał do konferencji sprzed 19 lat i wyróżnił dwa dominujące wówczas podejścia do zagadnienia teorii w nauce o polityce społecznej. Stanowiska maksymalistyczne – postulaty budowy samodzielnej teorii odkrywającej prawa polityki społecznej lub konstruowanie uniwersalnej teorii społeczeństwa. Do dziś wyraża się nadzieję, że całościowość ujęcia zbudowana na wielodyscyplinarności zaowocuje integracją specjalistycznych punktów widzenia i wpłynie na większą skuteczność oddziaływania nauk społecznych na rzeczywistość. Zauważano też wówczas, że zmienność, złożoność i historyczny charakter polityki społecznej niezwykle utrudnia tworzenie udanych syntez teoretycznych. Z kolei wiele zasadniczych pojęć, takich jak postęp, optymalne zaspokajanie potrzeb, racjonalizacja, wymaga doprecyzowania, przy czym trudno zakładać, że wszelkie propozycje w tym względzie da się ująć naukowo. Rozmaite stanowiska postmodernistyczne stały się nowym nurtem krytycznym wobec uniwersalnych teorii. W referacie prof. C. Włodarczyka znalazło się jeszcze kilka istotnych wątków: „osobliwości nauk społecznych”, teorie średniego zasięgu, socjotechnika, cele nadrzędne, z których można wywieść utopijny projekt społeczeństwa, natura procesu politycznego. W konkluzji autor stwierdził, że potrzebne są uogólnienia na podstawie cząstkowych badań empirycznych, jednak bez złudzeń, że uda się z nich szybko zbudować teoretyczną syntezę. Podkreślił także możliwość budowania teorii na podstawach etycznych bez potrzeby zakładania obiektywnego istnienia wartości.

Problem relacji między polityką społeczną i gospodarczą ze względu na kryteria skali (globalny, regionalny, lokalny) poruszył prof. A. Kurzynowski. Właściwe ułożenie tych relacji ma zaowocować osiągnięciem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Po analizie definicyjnej, modelowej i historycznej autor wskazał na znaczenie kryteriów skali dla oceny polityki społecznej oraz naszkicował możliwe kierunki wpływu związków między polityką społeczną i gospodarczą na podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe.

Problemy społeczne i możliwość ich obiektywnego badania analizował w swoim referacie prof. J. Sztumski. Autor wyróżnił kilka cech definicyjnych problemu społecznego. Jest to zatem zjawisko niepożądane i kłopotliwe, czyli powodujące negatywne konsekwencje w życiu zbiorowym, co jest dostrzegane, komentowane i oceniane krytycznie. Istotne jest również przekonanie o możliwości jego przewyciężenia przy pomocy działań zbiorowych. Badacz problemów społecznych jest istotą o dwoistej naturze – racjonalnej i emocjonalnej, a przy tym jest członkiem społeczeństwa, w którym występują owe problemy. Taka sytuacja stwarza wiele trudności w naukowej analizie tych zagadnień.

Możliwość wykorzystania koncepcji *life politics* (zaproponowanej przez angielskiego socjologa A. Giddensa) w polityce społecznej rozpatrywał prof. J-P. Roos (Finlandia). *Life politics* ma oznaczać zwiększającą się kontrolę nad przebiegiem własnego życia i poszerzanie możliwości wyborów stojących przed jednostką we współczesnym społeczeństwie. Sytuacje tradycyjnie rozpoznawane jako ryzyko socjalne jawią się w tej perspektywie jako ograniczenie i zawężenie możliwości samorealizacji przez dotknięte nimi osoby. Autor zaproponował, aby w tych sytuacjach stosować politykę drugiej szansy, innymi słowy – przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom trudności socjalnych dla swobody jednostkowych wyborów i poczucia kontroli nad własnym życiem. Według referenta, w Polsce na tego rodzaju politykę jest więcej miejsca, gdyż naszemu społeczeństwu daleko do rygoryzmu prawnego społeczeństw skandynawskich.

Referat prof. R. Mouriaux z Francji dotyczył wartości, do jakich się odwoływali intelektualści i ich stosunku wobec kontrowersji i niepokojów społecznych wokół dwóch przełomów związanych z wydarzeniami 1968 r. oraz z próbą zreformowania francuskiego systemu ubezpieczeń społecznych w połowie lat 90. Wśród wielu wątków pojawiła się konstatacja, że poparcie lub odrzucenie przez ekspertów i intelektualistów pewnego programu politycznego może, choć nie musi, być zgodne z tym, co o nim sądzą protestujący na ulicach ludzie.

Różne kwestie związane z wartościami w polityce społecznej poruszyła również prof. J. Supińska. Po wprowadzeniu dotyczącym terminologii stwierdziła, że państwo „nie może być neutralne aksjologicznie”, co wiąże się z kontrowersjami ideologicznymi dalekimi od decydujących i ostatecznych rozstrzygnięć. Wobec takiej sytuacji polityka społeczna ma do wyboru dwie opcje: zbadać preferencje i zdać się na zdanie większości lub próbować negocjacji i kompromisu. Autorka wyróżniła podejście akcentujące postęp społeczny jako cel polityki i wskazała na wyłaniający się kanon kryteriów, które mogą służyć ocenie stopnia osiągnięcia tego celu. Tym kanonem ma być koncepcja praw obywatelskich, politycznych i socjalnych człowieka. Pozostała część referatu była poświęcona uwikłaniu wartości w procesie politycznym, gdy taktyki polityków zmieniają się wraz z wymogami dotyczącymi budowania tożsamości i odrębności, tworzenia koalicji, projektowania i realizacji konkretnej polityki oraz unikania odpowiedzialności. Ostatecznie systemy wartości mają znaczenie przy podejmowaniu lub powstrzymywaniu się od podjęcia decyzji i przy ocenie ich konsekwencji.

Prof. K. Obuchowski był jedynym referentem, który wystąpił również na konferencji w 1978 r. Autor przyjął, że polityka społeczna jest „teorią pomagania ludziom” w osiągnięciu, utrzymaniu i obronie pewnego poziomu jakości życia. Jednak dalekosiężne skutki naszej bezpośredniej obrony czyjejś jakości życia mogą prowadzić m.in. do uprzedmiotowienia, postaw roszczeniowych, bierności i kultury ubóstwa. Działania bezpośrednie mają się sprawdzać w przypadku prostych problemów, natomiast gdy sytuacja staje się złożona, powinniśmy preferować działania pośrednie, przede wszystkim o charakterze edukacyjnym. Następnie autor przypomniał koncepcję rewolucji podmiotów i przedstawił wynikające z niej wnioski dla polityki społecznej – „samorealizacja człowieka i utrzymanie statusu osoby” jako podstawowe kryterium oceny świadomych

i niezamierzonych zmian społecznych, „inność” jako alternatywna dla równości i sprawiedliwości kategoria polityki społecznej, postulat rozwijania makroteorii służących zrozumieniu, czyli określeniu warunków, „w ramach których dany sąd o rzeczywistości jest fałszywy”.

Drugi dzień konferencji upłynął pod znakiem wyznań, jakimi są dla nauki współczesne zjawiska i procesy społeczne.

Interpretacja i ocena skutków globalizacji była tematem pierwszego referatu, który przedstawił prof. W. Anioł. Pierwszy wątek dotyczył perspektyw europejskiego modelu *welfare state* i idei „Europy socjalnej” J. Delorsa. Następnie autor wymienił społeczne skutki globalizacji: powstawanie gospodarki światowej i większa otwartość gospodarek narodowych, szybsza restrukturyzacja przestarzałego przemysłu, bezrobocie, wyrównywanie płac, zwłaszcza niewykwalifikowanych robotników, do poziomu akceptowanego przez pracowników najmniej wymagających, pogłębiające się rozwarstwienie społeczeństw, zmniejszające się wpływy podatkowe przy dużym nacisku na funkcje opiekuńcze państwa, co ograniczy nakłady na edukację, naukę, bezpieczeństwo i infrastrukturę. Mimo tych pesymistycznych ocen autor powołał się na opinie, w których podkreślano historyczne doświadczenia krajów bogatych, z których wynika, że obok otwartości gospodarki zasadniczym elementem rozwojowym jest rozbudowana polityka społeczna. Potem wspominał o możliwych konsekwencjach unii walutowej w ramach UE i jej implikacjach dla sytuacji Polski.

Problem zdefiniowania *welfare state* spróbował rozwiązać J. Veit-Wilson (Wielka Brytania) uznając, że sytuacja ubogich i zmarginalizowanych Europejczyków mogłaby się poprawić, gdyby naukowcy umieli powiedzieć co czyni i decyduje o różnicy między „dobrym” i „złym” *welfare state*, lub jego brakiem. Dodatkowo, używanie tego terminu tak, jakbyśmy mieli do czynienia z faktycznym stanem, który on określa (wg Veit-Wilsona: zaspokojenie potrzeb ubogich) mistyfikuje sytuację, gdyż w wielu krajach tradycyjnie określanych jako *welfare states* istnieją grupy biednych osób, które niczego od państwa nie otrzymują, jak również są tam grupy osób bogatych, które otrzymują od państwa wszechstronne wsparcie. Po głębszej analizie wielu trudności i nieporozumień autor zaproponował przyjęcie mniej znanego określenia sformułowanego w latach 60. przez D. Wedderburn: „*welfare state* zakłada pewien stopień zaangażowania państwa modyfikującego grę sił rynkowych w celu zapewnienia minimalnego dochodu realnego dla wszystkich”. J. Veit-Wilson traktuje „minimalny dochód realny dla wszystkich” jako odpowiednik uniwersalnego uczestnictwa, które wykracza daleko poza to, co mogą zapewnić pieniądze na rynku. Wedle takiego kryterium, „lepszymi” lub w ogóle *welfare states* są kraje, w których udaje się utrzymać czy przywrócić uczestnictwo zmarginalizowanych grup. Autor postulował podjęcie szerokich badań empirycznych ubóstwa, które mogłyby być wykorzystane dla klasyfikacji i oceny wysiłków współczesnych państw.

Prof. T. Kowalak poddał analizie zjawisko marginalizacji, które uznał za jedną z najważniejszych współcześnie kwestii społecznych. Referent rozpoczął od przedstawienia problemów definicyjnych, a następnie zwrócił uwagę na kilka przyczyn

marginalizacji, podkreślając, że najważniejszą z nich są reguły rządzące gospodarką wolnorynkową i proces globalizacji. Inne przyczyny mogą mieć charakter ideologiczny, religijny, polityczny, prawny lub psychospołeczny.

Prof. J. Orczyk przedstawił referat poświęcony dylematom zatrudnienia związanym ze zmianami technologicznymi, demograficznymi, kulturowymi, instytucjonalnymi, politycznymi i gospodarczymi oraz z położeniem geograficznym danego kraju. Referent mówił m.in. o tym, że liczba godzin przepracowanych w ciągu życia nie rosła proporcjonalnie do jego wydłużania się i osłabił tradycyjny związek między liczbą oficjalnie zatrudnionych a zmianami w poziomie dochodu narodowego. Jednym z zasadniczych problemów stało się również to, czy interpretować prawo do zatrudnienia jako jedno z podstawowych praw człowieka, a jeśli tak, to w jaki sposób je zapewnić wobec pesymistycznych prognoz. Szczególnego znaczenia w tym kontekście nabierają inne niż „etatowe” formy zatrudnienia, w tym wszelka akceptowana i społecznie użyteczna aktywność. Inne trudne kwestie: jak rozwiązywać problem długoterminowego bezrobocia, jak godzić wzrost wydajności i wzrost zatrudnienia, jaki wpływ na zatrudnienie pracowników o niskich kwalifikacjach mają różne formy pomocy społecznej, jakie konsekwencje dla możliwości zatrudnienia ma wydłużanie okresu edukacji, skąd się biorą różnice regionalne i jak je niwelować, co wybrać – manipulowanie czasem zatrudnienia czy zwiększanie mobilności pracowników. Dodatkowo autor wskazał na niejasności terminologiczne powodujące problemy z precyzyjnym identyfikowaniem osób zatrudnionych oraz tym, jak określić formy i poziom wynagrodzenia (szczególnie dyskusje wokół płacy minimalnej).

Krytyczną diagnozę współczesnej sytuacji społecznej i gospodarczej Polski i świata zachodniego przedstawił prof. T. Kowalik. Podkreślił znaczenie takich zjawisk, jak masowe bezrobocie, rozległa sfera ubóstwa, rosnące zróżnicowanie dochodów, pogarszające się warunki pracy, wypaczenia i jednostronności prywatyzacji, katastrofę mieszkaniową i „gieldziarską mentalność”. Kolejnymi wątkami były problemy integracji ekonomicznej UE, nasze perspektywy wobec przyszłego wejścia do tej organizacji oraz globalizacja spekulacji i zagrożenia związane z tym zjawiskiem.

Dr hab. J. Gardawski przedstawił wyniki badań nad stosunkami społecznymi w prywatnych przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 100 osób. Jedną z konkluzji dotyczyła procesu osłabiania podmiotowości pracowników tych firm, czego przejawem jest m.in. rozrost służb nadzoru i kontroli.

Miejsce pracy w polityce społecznej analizował prof. L. Gilejko. W wymiarze makro praca jest elementem ładu społecznego, a na poziomie mikro stanowi jedną z podstaw działania przedsiębiorstwa. Zmiany systemowe w Polsce przyniosły degradację pracy, co wyraża się wysokim poziomem bezrobocia, pogorszeniem warunków pracy, niskimi płacami, zanikaniem instytucji reprezentacji pracowniczej i zwiększoną zapadalnością na choroby zawodowe. Polityka społeczna winna odpowiednio reagować na te zjawiska.

Ostatni referat tego dnia wygłosiła prof. A. Polańska, która mówiła o problemie pełnego zatrudnienia odwołując się do badań prowadzonych od 1993 r. w Gdyni. Pełne zatrudnienie oznaczało dla referentki likwidację przymusowego bezrobocia i w swoich

badaniach próbowała określić liczebność i inne cechy tej właśnie kategorii bezrobotnych. W referacie nakreślono także kontekst historyczny, porównawczy i teoretyczny współczesnego bezrobocia, a jedną z konkluzji był postulat decentralizacji rynku pracy.

Trzeci i ostatni dzień poświęcono zagadnieniom metodologicznym.

Doświadczenia dotyczące wykorzystania amerykańskich badań ewaluacyjnych przedstawiła prof. S. Bennett. Referentka rozpoczęła od raczej pesymistycznych konstatacji. Większość badań podejmowanych od lat 60. kończyła się wnioskiem, że oceniany program nie osiągnął zamierzonych celów, w dodatku informacje o przyczynach tych niepowodzeń były nader skąpe. W przypadkach, kiedy ocena była pozytywna, rzadko udawało się powtórzyć sukces pierwotnego programu. Następnie referentka przedstawiła główne koncepcje wykorzystania badań ewaluacyjnych: instrumentalną, konceptualną, perswazyjną i legitymizacyjną. Badania ewaluacyjne stanowią nieodłączny element procesu politycznego, jednak brak jest zgody co do znaczenia praktycznego tego faktu. Dalej autorka przedstawiła kilka zaleceń zwiększających szansę na wykorzystanie badań ewaluacyjnych i pozostające do rozstrzygnięcia w tym kontekście kwestie terminologiczne i metodologiczne.

Prof. Z. Sufin mówił o podstawowych standardach Rady Europy w zakresie bezpieczeństwa socjalnego i skonfrontował je z porównawczymi badaniami społecznej percepcji wolności obywatelskich i gwarancji socjalnych. Druga część jego referatu dotyczyła profesjonalizacji pracy socjalnej oraz związanej z tym potrzeby prowadzenia rozmaitych badań diagnostycznych.

Nieco inna perspektywa oceny polityki społecznej została przedstawiona przez dr B. Szatur-Jaworską i prof. M. Bednarskiego, którzy nawiązali do dorobku prakseologii i m.in. zaproponowali i omówili cztery kryteria oceny celowych działań polityki społecznej: spójność, racjonalność, skuteczność i efektywność. Dalsza część referatu była poświęcona analizie rozmaitych wskaźników społecznych, które stanowią narzędzie ocen. W tym kontekście szerzej omówiono stosowanie kategorii dochodu narodowego, podział na wskaźniki subiektywne i obiektywne, wskaźniki nakładów i efektów, diagnozy, prognozy i stany pożądane. Zwrócono też uwagę na potrzebę doboru odpowiednich wskaźników w zależności od skali ocenianych zjawisk oraz od specyfiki podmiotu polityki społecznej.

Wątpliwości dotyczące rangowania województw na podstawie arbitralnie dobranych mierników jakości życia i syntetycznej miary HDI omówiła prof. L. Frąckiewicz. Autorka zaproponowała, aby monitoring zjawisk społecznych opierał się przede wszystkim na wskaźnikach stanu zdrowia, z których najbardziej wiarygodne są przeciętne trwanie życia i umieralność niemowląt. Przedstawione w różnych przekrojach mogą stanowić punkt wyjścia pogłębionych analiz przyczynowych.

W ostatnim wystąpieniu Z. Pisz zastanawiał się nad potrzebą i koncepcją budowy baz danych o sytuacji społecznej, które stanowiłyby podstawę regionalnych centrów informacyjnych i regionalnej polityki społecznej.

Konferencję podsumowali prof. J. Auleytner i prof. J. Danecki. Pierwszy z nich wymienił trzy zadania, jakie ma do spełnienia teoria polityki społecznej, mianowicie:

poszukiwanie skuteczności działania polityki społecznej, systematyzacja wiedzy interdyscyplinarnej, która wiąże się z nauką o polityce społecznej, oraz doskonalenie dydaktyki akademickiej i prowadzonej dla decydentów. Z kolei prof. Danecki powiedział, że w trakcie konferencji udało się uruchomić wyobraźnię teoretyczną oraz ujawnić rozmaite stanowiska aksjologiczne, teoretyczne i metodologiczne, dzięki czemu osiągnięto najważniejsze cele konferencji.

Dziewiętnaście lat dzieli poświęcone zagadnieniom teorii polityki społecznej konferencje, kontekst, w jakim się odbywały, zasadniczo się zmienił. Nowe zagadnienia przyniosła transformacja ustrojowa, nowe teorie i badania prowadzone w ramach nauk społecznych, filozofii i metodologii. Spośród wielu ważnych wątków, które pojawiły się na konferencji, co najmniej kilka domaga się dalszych badań. Dotyczy to postulatu interdyscyplinarności nauki o polityce społecznej, zwłaszcza na tle doświadczeń socjologów podejmujących tematy ekonomiczne i ekonomistów interesujących się sprawami społecznymi. Podobnie rzecz się ma z kwestią ujęcia polityki społecznej w kontekście polityki jako takiej i państwa w nawiązaniu do dorobku nauk politycznych. Równie ważna jest sprawa popularyzowania badań ewaluacyjnych, gdyż w większym stopniu niż inne mogą być wykorzystane w praktyce, co jest nadal – jak sądzę – najważniejszym celem badań nad polityką społeczną. Opracowanie syntezy historycznej poświęconej polskiej polityce społecznej to kolejne niezwykle ważne zadanie. Nie powinniśmy również zapominać o ożywieniu dyskusji w ramach filozofii politycznej, gdzie podejmuje się próby rozstrzygnięcia takich fundamentalnych kwestii, jak sprawiedliwość, równość, wolność i opresja.

Teksty wszystkich referatów ukazały się właśnie w formie książkowej.

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski

Konferencja „Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian”

Przemiany społeczno-gospodarcze i ustrojowe w Polsce wpłynęły na warunki życia wszystkich grup społecznych. Zmiany te można rozpatrywać w kategoriach szans i zagrożeń. Celem prowadzonych reform powinno być zwłaszcza tworzenie lepszych perspektyw rozwoju dla młodego pokolenia. Tymczasem dotychczasowe badania wskazują, że jedną z grup najbardziej zagrożonych negatywnymi skutkami transformacji są dzieci.

Znajomość ich sytuacji życiowej, przykładów nowych szans, jakie dla młodego pokolenia niosą zachodzące przemiany, ale także zagrożeń, ich uwarunkowań i skutków – jest niezbędna dla sformułowania strategii działań w sferze polityki społecznej.

Tym zagadnieniom poświęcona była konferencja naukowa „Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian” zorganizowana przez Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk i Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przy udziale Komisji Rodziny oraz Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP 8–9 marca 1999 r. w Warszawie. Konferencja zgromadziła szerokie grono naukowców oraz przedstawicieli świata polityków, urzędów centralnych i organizacji pozarządowych zainteresowanych prezentowaną problematyką.

Punktem wyjścia podjętych rozważań były prognozy demograficzne dotyczące rozwoju populacji dziecięcej. Przemiany związane z tzw. drugą transformacją demograficzną, charakteryzującą się m.in. spadkiem dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń rodzą pytanie o główny cel polityki rodzinnej, w kontekście jej wpływu na procesy demograficzne.

Celem takim jest tworzenie warunków do posiadania dzieci w czasie i liczbie, jakiej sobie życzą rodzice, przy czym ważne staje się tworzenie warunków do posiadania przeciętnie dwojga dzieci. Oznacza to konieczność działania różnych podmiotów na rzecz takiego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego, który pozwoliłby na zapewnienie dobrego wykształcenia i wychowania dzieci (prof. J.Z. Holzer).

Jak kształtują się obecnie warunki życia rodzin, a zatem warunki rozwoju dzieci? Oddziałują na nie przemiany związane z wprowadzaniem zasad gospodarki rynkowej. Tworzą one szansę lepszego zaspokojenia potrzeb i perspektywy rozwoju części młodego pokolenia. Szansę tę stwarza m.in. rynek dóbr i usług społecznych (edukacyjnych, zdrowotnych, rekreacyjnych, kulturalnych), który poprzez konkurencyjność stymuluje wyższą jakość i zakres ofert, dostosowanych, a nawet „wyprzedzających” potrzeby dzieci. Korzystanie z tych ofert jest jednak ograniczone do kręgu osób zamożnych. Poza ich oddziaływaniem pozostaje znaczna część dzieci, choć potrzeby ich zostały w równym stopniu rozbudzone poprzez reklamę, mass media, a przede wszystkim – porównanie ze standardem zaspokojenia potrzeb rówieśników.

Szansę dla młodego pokolenia stanowi coraz powszechniejsza świadomość rodzin, iż potrzebne jest inwestowanie w rozwój dziecka, jego wychowanie i wykształcenie (prof. A. Olejniczuk-Merta).

Tylko część rodzin może jednak bez kłopotu sprostać tym zadaniom. Pomimo postępującej poprawy sytuacji materialnej rodzin, w dalszym ciągu znacznej części populacji dziecięcej zagraża ubóstwo. W 1997 r. co piąte dziecko żyło poniżej relatywnej granicy ubóstwa, a co dwunaste poniżej minimum egzystencji. Pozostawanie w sferze skrajnej biedy oznacza zagrożenie degradacją społeczną i biologiczną. Także dochód niższy od minimum socjalnego, osiągnęty w 1997 r. przez 50,4% społeczeństwa, oznacza koncentrację wydatków na zaspokajaniu potrzeb podstawowych, kosztem potrzeb edukacyjnych, kulturalnych a nierzadko – zdrowotnych. Niepokojący jest fakt, że po okresie stopniowego ograniczenia ubóstwa, pomiędzy 1996 a 1997 r. nastąpiło jego rozszerzenie się (mgr A. Szukielojć-Bieńkuńska).

„Znakiem czasu” jest także pogłębiające się zróżnicowanie sytuacji materialnej rodzin (mgr M. Daszyńska). Czynniki różnicującymi są: liczebność rodziny (z tych względów w najgorszej sytuacji znajdują się rodziny wielodzietne) i jej struktura (rodziny niepełne) (mgr M. Daszyńska). Zróżnicowanie to ma także charakter przestrzenny.

W najbardziej niekorzystnej sytuacji – jako grupa społeczno-ekonomiczna – znajdują się rodziny wiejskie, które w największym stopniu odczuły negatywne skutki transformacji (w 1990 r. ich dochody spadły w stosunku do 1989 r. o ponad 50%, podczas gdy ogółu gospodarstw domowych – o 22%; w 1997 r. – o 12% w stosunku do 1996 r. – a ogółu – 2%). Następuje zatem redukcja zakresu zaspokajania potrzeb – żywnościowych, zdrowotnych, edukacyjnych. Skutkiem tych ograniczeń jest 16-procentowy udział dzieci wiejskich wśród licealistów, 23% – wśród uczniów techników i 4% – wśród studentów.

Na warunki życia dzieci wiejskich oddziałuje także model wewnątrzrodzinny: poziom aspiracji rodziców i konflikty rodzinne wynikające także z zachowań destrukcyjnych (alkoholizm). Pojawia się syndrom cech właściwych dla społecznego niedostosowania, którego źródłem są niezaspokojone aspiracje, nierówność sprostania standardom występującym w grupach odniesienia i ogólne poczucie życiowej beznadziejności (dr hab. K. Gutkowska).

Sytuacja rodzin w okresie transformacji została skonfrontowana z polityką rodzinną tego okresu. Ogólnie można powiedzieć, że polityka ta nie została dostosowana do zachodzących zjawisk i procesów. Jej rozwiązania „kreowały” lub pogłębiały niekiedy negatywne skutki zachodzących przemian. Wskazać tu można komercjalizację usług społecznych oraz niedostosowanie form świadczeń do potrzeb (np. ograniczony zakres świadczeń w naturze). Brak odpowiednich działań lub ich opóźnienia utrwały negatywne skutki przemian, których doświadczały rodziny – takich jak ubóstwo, długotrwałe bezrobocie, marginalizacja pewnych grup społecznych, oddziałujące na szanse rozwojowe młodej generacji (dr B. Balcerzak-Paradowska).

O „jakości” młodego pokolenia w największym stopniu decyduje zdrowie i poziom wykształcenia.

Brak wyraźnego priorytetu dla zdrowia, niedostatek polityki profilaktycznej, zwłaszcza w zakresie promocji zdrowego stylu życia – stanowią zagrożenie dla kondycji młodego pokolenia. Pośród wielu schorzeń, które są często skutkiem zaniedbań w dziedzinie profilaktyki lub braku należytej opieki (wypadki, urazy), niepokoi występowanie u dzieci zaburzeń rozwoju i zdrowia psychicznego, spowodowanych czynnikami pozamedycznymi.

Wśród ogółu problemów dzieci nie można zapominać o sytuacji dzieci niepełnosprawnych (jest to co piątaste dziecko), zwłaszcza w kontekście ich szans na pełną integrację społeczną (prof. B. Woynarowska).

Zaburzenia te są często przyczyną niepowodzeń szkolnych. Istniejąca sieć poradni psychologiczno-pedagogicznych, które mają pomóc dzieciom z zaburzeniami rozwoju i zdrowia psychicznego, jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb (prof. K. Ostrowska).

Zagrożenia rozwoju dziecka obejmują różne fazy jego życia – także okres prenatalny. Wiąże się to z warunkami i stylem życia matki: ubóstwem, niedożywieniem jakościowym i ilościowym, stresem spowodowanym warunkami pracy, paleniem tytoniu, używaniem alkoholu. Zagrożenie to wynika też z przyczyn mentalnych (nieuznawania statusu nienarodzonego dziecka jako człowieka) oraz nadmiernej medykalizacji ciąży i porodu (dr D. Kornas-Biela).

Szczególne zagrożenie dla zdrowia dzieci stwarza zanieczyszczenie środowiska naturalnego; na dysfunkcję zdrowia narażone są dzieci zamieszkałe na terenach uprzemysłowionych. Wynika to również z braku troski o ważny element polityki zdrowotnej, jakim jest edukacja prozdrowotna, realizowana przez szkoły oraz ograniczenia możliwości wypoczynku dzieci na terenach nieskażonych (dr A. Frąckiewicz-Wronka). Na poprawę sytuacji mogą wpłynąć powstające nowatorskie rozwiązania w postaci szkół promujących zdrowie. Oparte są one na społecznym modelu zdrowia i idei siedlisk, w których podejmowane są działania na rzecz tworzenia zdrowego środowiska nie tylko wśród uczniów, ale także dla ich rodziców i szerszej społeczności. Jednocześnie pojawiają się zagrożenia dla promocji zdrowia wynikające z destrukcyjnej polityki w stosunku do szkolnej służby zdrowia, przejawiającej się m.in. w postaci eliminowania pielęgniarek szkolnych (dr M. Zrałek).

Nowym jakościowo obszarem, na którym pojawiają się szanse i zagrożenia dla dzieci, są media elektroniczne. Stwarzają one możliwość wykorzystywania ich dla rozwoju młodej generacji, ale także rodzą negatywne skutki w sferze zdrowia, wzorów konsumpcji i systemu wartości, wychowania, socjalizacji. Wynika to z niedostatku kontroli ze strony rodziców i nauczycieli nad sposobem korzystania przez dzieci z mediów, a przede wszystkim z braku odpowiedniej polityki medialnej. Polityka taka powinna mieć na celu wychowanie do umiejętnego z nich korzystania, tak aby przyczyniały się do wspierania rozwoju dzieci (ks. prof. L. Dyczewski).

W okresie transformacji wzrosło znaczenie wykształcenia – a co za tym idzie – aspiracje edukacyjne społeczeństwa. Dostrzega się, że wyższy poziom wykształcenia wpływa na lepszą pozycję na rynku pracy, a w konsekwencji daje większe szanse na wzrost poziomu życia. Zwiększa się zainteresowanie kontynuacją nauki na szczeblu średnim i wyższym, czego przejawem jest wzrastająca liczba uczniów i studentów i wzrost wskaźnika skolaryzacji młodzieży. Sytuacja ta jest jednak zróżnicowana w zależności od statusu społeczno-ekonomicznego i materialnego rodziny (dr B. Kołaczek).

Prawidłowość przebiegu procesów rozwojowych dzieci związanych z ich zdrowiem i edukacją napotyka szereg barier. Należą do nich nierówności społeczne, wywołujące konsekwencje w sferze warunków życia dzieci. Tworzą je również braki w zakresie instytucjonalnych form opieki nad dzieckiem (żłobki, przedszkola), systemu szkolnego nie nastawionego na wyrównywanie szans dzieci pochodzących z różnych środowisk, systemu wychowania pozaszkolnego, odpowiedniej opieki lekarskiej i higieny szkolnej, którym nie przeciwstawia się reforma ochrony zdrowia (prof. L. Frąckiewicz).

Ratyfikowana przez Polskę Konwencja o Prawach Dziecka formułuje szeroki zakres uprawnień dziecka do korzystania z równego dostępu do ochrony zdrowia, edukacji, zaspokajania swoich potrzeb kulturalnych itp. Formułuje także koncepcję dziecka jako istoty ludzkiej, mającej swoją godność, osobowość, potrzeby i interesy, wymagających ochrony i respektowania. Zamachem na te wartości są wszystkie przejawy dyskryminacji i krzywdzenia dziecka (prof. A. Łopatka).

To ostatnie zjawisko wplata się – niestety – w realia życia rodzin. Ocenia się, że znaczna część rodzin stosuje kary fizyczne wobec dzieci. Dziecko jest krzywdzone, zaniedbywane emocjonalnie i materialnie. Jedną z przyczyn jest brak reakcji społecznej na te zjawiska (dr M. Sajkowska).

Przejawem kryzysu w funkcjonowaniu rodzin jest wzrost liczby dzieci wychowujących się poza środowiskiem rodzinnym. Dominuje przy tym nadal forma opieki instytucjonalnej, chociaż następuje szybki rozwój zastępczego środowiska rodzinnego, tworzącego dziecku szanse na wychowywanie się w warunkach zbliżonych do takich, jakie zapewnić może własna rodzina. Niepokoi natomiast obniżanie się liczby adopcji (dr M. Kolankiewicz).

Powstają nowatorskie inicjatywy mające na celu przygotowanie dziecka do powrotu do środowiska rodzinnego oraz wspieranie rodziny w pełnieniu funkcji wychowawczej. Działania te zmierzają do integracji służb publicznych i organizacji nonprofit, opierają

się na metodach i formach pracy dostosowanych do potrzeb dzieci oraz na zasadzie pracy w rodzinie i z rodziną (mgr E. Karnafel).

Diagnoza sytuacji dzieci skłania do poszukiwania odpowiedzi na pytania: Jaka powinna być polityka społeczna na rzecz rodziny i dziecka? Jaką rolę mają do spełnienia różne podmioty tej polityki? Jakie metody i środki działania mogą okazać się najbardziej skuteczne w usuwaniu barier utrudniających wyrównywanie szans młodego pokolenia? Ograniczone ramy konferencji pozwoliły na częściową odpowiedź na te pytania.

Od dłuższego czasu toczy się dyskusja nad głównymi instrumentami polityki rodzinnej – świadczeniami społecznymi i ulgami prorodzinnymi w systemie podatkowym. Ulgi podatkowe okazują się jednak rozwiązaniem bardzo kosztownym, z którego w większym stopniu skorzystać mogą rodziny relatywnie zamożniejsze. W sytuacji dużej skali ubóstwa i zróżnicowań dochodowych, wynikających m.in. z wielodzietności, cele prorodzinne można z większym efektem i tańszym kosztem osiągnąć za pomocą innych instrumentów polityki redystrybucyjnej – zasiłków rodzinnych (prof. M. Wiśniewski).

Wyrównywanie szans jest jednym z głównych celów podejmowanej obecnie w naszym kraju reformy systemu edukacji. Powodzenie jej zależy od wielu uwarunkowań: zorganizowania szerokiego zaplecza reformy oświaty i włączenia środowisk lokalnych do realizacji zamierzeń reformatorskich, silniejszego włączenia rodziców w proces wychowania dzieci na zasadzie pełnoprawnych partnerów szkoły, zmian organizacyjnych oddziałujących pozytywnie na warunki i poziom nauczania. Niepokojące jest natomiast marginalne potraktowanie wychowania przedszkolnego, stanowiącego pierwszy etap w procesie edukacji. Wymaga to zmian w polityce oświatowej państwa polegających na promocji tych instytucji, jak również przeprowadzenia analiz odnoszących się do warunków realizacyjnych reformy, a uwzględniających m.in. zróżnicowane możliwości samorządów lokalnych, które mogą prowadzić do pogłębiania się nierówności edukacyjnych młodego pokolenia (prof. M. Szymański).

Dokonujący się proces decentralizacji zadań państwa prowadzi w konsekwencji do umacniania się lokalnej polityki społecznej. Jakie są możliwości i uwarunkowania traktowania potrzeb dzieci jako czynnika integracji społeczności lokalnych na rzecz ich zaspokojenia? Integracji tej sprzyjać powinna: diagnoza sytuacji, opracowanie programów, monitoring efektów ich realizacji oraz współpraca różnych podmiotów realizujących tę politykę, w tym – samych zainteresowanych (prof. A. Kurzynowski). Podstawową strukturą samorządową realizującą cele polityki społecznej jest gmina. Reforma ustroju administracyjnego państwa wprowadziła nowy szczebel – powiat; w jego obrębie powstawać będą powiatowe centra pomocy rodzinie. Brak jest jednak mechanizmów kooperowania między gminą a powiatem, których współpraca powinna opierać się na zasadzie partnerstwa (dr J. Starega-Piasek). Partnerem takim może być także Kościół, będący zarazem instytucją i wspólnotą. Ma on do odegrania wielką rolę w kształtowaniu pozytywnego stosunku do dziecka, w pracy na rzecz jego rozwoju duchowego i intelektualnego, w niesieniu bezpośredniej pomocy jemu i jego rodzinie. Zadania te realizowane są w różnych formach. Zapoczątkowana została współpraca jednostek kościelnych

z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi (ks. prof. J. Balicki). Działania tych ostatnich opierają się na głębokim rozpoznaniu sytuacji dzieci i ich potrzeb w konkretnym środowisku, dostosowaniu form i zakresu działań do tych potrzeb, jednoczesnej pomocy świadczonej dziecku i jego rodzinie.

Szeroki zakres podmiotowy działań organizacji nonprofit sprawia, że w znaczącym stopniu wypełniają one luki będące następstwem niedostatków bądź niewydolności systemu instytucji publicznych. Mankamentem jest jednak duże zróżnicowanie przestrzenne i środowiskowe; organizacje te nie docierają do wszystkich środowisk wymagających pomocy. Dotyczy to zwłaszcza terenów wiejskich. Sprecyzowania i respektowania wymaga też rola tych organizacji jako podmiotu, a więc współtwórcy i współrealizatora polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym (mgr D. Głogosz).

Ograniczone ramy sprawozdania nie pozwalają na szersze przedstawienie wszystkich ciekawych i ważnych wątków zawartych w referatach i wypowiedziach dyskutantów¹. Na zakończenie należy zwrócić uwagę na wnioski praktyczne, wynikające z przedstawionej diagnozy.

Młode pokolenie jest najważniejszym kapitałem, z jakim wkroczyliśmy w XXI w. Aby zapewnić mu odpowiednie szanse rozwojowe, należy tworzyć warunki dla prawidłowego funkcjonowania rodziny – będącej podstawowym i niezastąpionym środowiskiem wychowania dzieci, dla odpowiedzialności za powoływanie do życia kolejnej generacji, jej wychowanie i wykształcenie. Realizacji tych zadań sprzyja odpowiednia polityka rodzinna o charakterze bezpośrednim i pośrednim, rozumianym jako postrzeganie rozwiązań podejmowanych w ramach różnych aspektów polityki poprzez pryzmat ich skutków dla rodziny.

Polityka rodzinna i – szerzej – polityka społeczna powinny mieć na celu poprawę „jakości” młodego pokolenia, a więc „inwestycje w młodą generację”. Wydaje się, że obecnie należy traktować priorytetowo dwa obszary działań: edukację i zdrowie dzieci, postrzegane w kontekście strategii na rzecz całego społeczeństwa.

Polityka rodzinna powinna być ukierunkowana na rodziny i dzieci szczególnie zagrożone ubóstwem, marginalizacją, brakiem szans oświatowych oraz dzieci specjalnej troski (niepełnosprawne, sieroty społeczne).

Polityka ta powinna być realizowana na różnych szczeblach i przez różne podmioty: państwo, samorządy, społeczności lokalne, Kościół, organizacje nonprofit, jak również pracodawców i związki zawodowe (dwie ostatnie grupy podmiotów nie zostały niestety uwzględnione w ramach obrad Konferencji).

Każdy z tych podmiotów ma do spełnienia określoną rolę, wynikającą z posiadanych kompetencji i zakresu oddziaływania. Zasadą powinna stać się współpraca tych podmiotów, oparta na partnerstwie i komplementarności działań. Zgodnie z propozycjami wielu uczestników konferencji, należy tworzyć „koalicje na rzecz dzieci” na poziomie centralnym i lokalnym, z udziałem rodzin jako partnera. Sojusznikami

¹ „Lukę” tę wypełni publikacja materiałów pokonferencyjnych. Przewiduje się, że jej wydanie nastąpi jesienią 1999 r.

powinny stać się mass media, upowszechniając wartości rodzinne i pozytywne przykłady inicjatyw, programów działań i ich efektów oraz sfera nauki. Jej niezastąpiona rola w diagnozowaniu i analizie sytuacji, monitorowaniu zachodzących procesów i ich uwarunkowań, pomocy w wypracowywaniu metod działania, upowszechnianiu wiedzy – powinna być należycie doceniona i wykorzystana przez podmioty odpowiedzialne za poprawę warunków życia i postęp społeczny dziś i jutro.

Bożena Balcerzak-Paradowska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Symposium „Livelihoods, NGO'S, and development: global dimensions and new direction”

Od 28 czerwca do 2 lipca odbyło się w Kairze 10. międzynarodowe sympozjum poświęcone zagadnieniom ubóstwa, organizacji pozarządowych i rozwoju społecznego. Sympozjum zostało zorganizowane przez Międzyuczelniane Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społecznego (IUCISD) przy współpracy egipskiej fundacji na rzecz rozwoju społecznego (The Social Fund for Development). Ponadto organizację sympozjum wsparli: minister szkolnictwa wyższego i badań naukowych, minister zabezpieczenia socjalnego i spraw społecznych oraz rada szkolnictwa wyższego Arabskiej Republiki Egiptu.

IUCISD, czyli Inter-University Consortium for International Social Development, jest pozarządową organizacją zrzeszającą przede wszystkim uniwersyteckie wydziały pracy socjalnej. Wśród jej członków znajdujemy również narodowe stowarzyszenia pracowników socjalnych oraz organizacje non-for-profit z różnych krajów, przede wszystkim te, które są zainteresowane problemem rozwoju społecznego. W 1998 r. członkiem IUCID zostało Stowarzyszenie Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej jako pierwszy członek zbiorowy z Polski. Wcześniej do tej organizacji przystąpiły takie organizacje z Europy Środkowej, jak Hungarian Chamber of Nonprofit Human Services czy Vytautas Magnus University (szkoła pracowników socjalnych) z Wilna. IUCISD powstało na bazie doświadczeń współpracy pomiędzy różnymi ośrodkami akademickimi na amerykańskim Środkowym Zachodzie. Promotorem działalności był Wydział Pracy Socjalnej The Ohio State University (OSU), a jednym z głównych pomysłodawców David Hollister. Podstawowe założenie twórców IUCISD to upowszechnienie idei rozwoju społecznego.

W trakcie siedmiu dni sympozjum przedstawiono prawie 70 referatów. Poza tym odbyły się trzy plenarne sesje oraz wiele dyskusji panelowych. Były też okolicznościowe wystąpienia przedstawicieli lokalnych władz i międzynarodowych organizacji, zebranie członków IUCISD, uroczyste przyjęcia, aukcja darów na rzecz funduszu stypendialnego

oraz imprezy towarzyszące (widowisko „światło i dźwięk” pod piramidami, wycieczki do Memfis, Sakkary itp.). Tak olbrzymie przedsięwzięcie udało się dzięki znakomitemu planowaniu. Prace międzynarodowego komitetu organizacyjnego odbywały się pod przewodnictwem dr Mary Ellen Kondrat z OSU, egipskiego komitetu zaś – dr Husseina El-Gammala (Social Fund for Development).

Wielość zgłoszonych materiałów nie przeszkodziła organizatorom w ich pracy. Dokonali oni wcześniejszej selekcji i uporządkowali nadesłane propozycje w tematycznie powiązane ze sobą grupy robocze. Oto hasła, pod którymi odbywały się spotkania poszczególnych grup: „Źródło ubóstwa: kwestie do dyskusji”, „Szczególne kategorie ubogich: kobiety, ludzie młodzi, starzy, niepełnosprawni, dzieci”, „Operacjonalizacja i modelowanie pojęcia ubóstwo”, „Społeczna integracja/wykluczenie: implikacje dla rozwoju”, „Ogólne spojrzenie na kwestie ubóstwa, rozwoju i organizacji pozarządowych”, „Krytyczna analiza NGO”, „Konceptualizacja relacji pomiędzy marginalizacją, ubóstwem a zdrowiem”, „Ubóstwo wiejskie”, „Rozwój w regionalnych i narodowych kontekstach: ucząc się od innych (Rosja, Afryka Południowa, Korea, Zambia, Egipt, pogranicze Meksyk–Stany Zjednoczone)”, „Zagadnienie rozwoju w kontekście rodziny (trwałego wzrostu), „Opieka społeczna a wydatki państwa: trendy i tendencje rozwojowe”, „Wytwarzanie dochodów i finansowanie w organizacjach pozarządowych”, „Powtórna konceptualizacja roli istniejących czynników rozwoju”, „Rozwijanie międzynarodowego partnerstwa w rozwoju społecznym i zwalczaniu ubóstwa”, „Rola instytucji społecznych – uniwersytety, organizacje religijne i filantropijne, akcje społeczne”, „Ewaluacja badań nad programami dotyczącymi rozwoju społecznego”, „Konceptualizacja rozwoju społecznego: implikacje dla działania”, „Badania nad ubóstwem: gospodarstwo rodzinne jako jednostka analizy”, „Analiza Human Development Report 1997 nt. ubóstwa”, „Uczestnictwo społeczności lokalnej w ramach *empoverment* (czerpania sił własnych zasobów)”, „Uczenie się z przeszłości: patrzeć w przyszłość”, „Ubóstwo i zdrowie: mechanizmy na rzecz zmiany”, „Zrozumienie roli organizacji pozarządowych: przeciwstawne punkty widzenia”, „Ubóstwo i głód”, „Polityki wobec ubóstwa: wiejskie i miejskie”.

Nie sposób było uczestniczyć we wszystkich lub choćby tylko w większości wyżej wymienionych grup roboczych, ponieważ zazwyczaj odbywało się równocześnie pięć spotkań. To, co wydawało się najciekawsze piszącemu te słowa, to m.in. grupa tematyczna poświęcona zagadnieniom społecznej integracji i wykluczenia. W jej ramach Diana Barnes (University of New South Wales, Australia) zaprezentowała wyniki badań nad tożsamością i relacjami społecznymi ludzi o różnym pochodzeniu (np. respondent, którego ojciec był Chińczykiem urodzonym w Stanach Zjednoczonych, zaś matka urodzona na Jamajce w rodzinie chińsko-hindusko-brytyjskiej, lub respondent, którego ojciec był pochodzenia brytyjsko-francuskiego, matka urodziła się na Fidżi, a on sam urodził się w Nowej Zelandii i wychował w Australii). W niektórych przypadkach oficjalna australijska polityka „wielokulturowości” pomogła osobom, pochodzącym z bardzo mieszanych rodzin, w rozwoju ich poczucia tożsamości. Natomiast wtedy, kiedy nie ma pełnej akceptacji wszystkich etnicznych składników w danej rodzinie,

jednostka ma ograniczone szansę na sukces w osiągnięciu spójnej tożsamości. Nazneen S. Maydas i Doreen Elliott z University of Texas (Arlington, Stany Zjednoczone) zajęły się analizą relacji między pojęciami społecznego wykluczenia, rozwoju i integracji. Zauważyły one, że „wykluczenie społeczne” jest najważniejszym pojęciem w polityce i planowaniu społecznym propagowanym przez Unię Europejską. Obejmuje ono ubóstwo i jego konsekwencje (brak wpływu, dostępu do władzy, do rynku pracy, związków społecznych, dochodów, praw). Autorki zaproponowały model transformacji od wykluczenia społecznego do rozwoju społecznego, rozumianego zgodnie z kopenhaską deklaracją Narodów Zjednoczonych z 1995 r. Ludmiła Noworożkina i Władimir Zołotariew (Państwowa Akademia Ekonomiczna w Rostowie nad Donem, Rosja) przedstawili dane dotyczące ubóstwa w Rosji w okresie 1991–1997. Pomimo trudności w ustaleniu jednolitych miar poziomu życia w tym okresie, autorzy stwierdzili obniżenie się poziomu życia o około 50 % na przestrzeni ostatnich 8 lat w społeczeństwie rosyjskim. Aż 80% mieszkańców Rosji znalazło się w sferze ubóstwa mierzonego za pomocą „koszyka” podstawowych dóbr i usług. Hanna Nel z Rand Afrikaans University (Johannesburg, RPA) podjęła kwestię relacji między ubóstwem a rozwojem na przykładzie realizacji projektu Lembede w Republice Południowej Afryki. Projekt ten dotyczył rozwoju trzech czarnych społeczności lokalnych, które zostały wybrane ze względu na ich zacofanie i upośledzenie społeczne. Sukces tego przedsięwzięcia opierał się na stworzeniu pozarządowej organizacji pod nazwą Lembede Community Development Centre. Na podstawie założeń teoretycznych (zawierających zarówno teorię rozwoju społecznego w małych społecznościach, jak teorię ubóstwa) stworzono plan działania, wdrożono go w życie i – co szczególnie interesujące – systematycznie monitorowano zmiany zachodzące w zbiorowościach.

Beverly Toomey (The Ohio State University, Stany Zjednoczone) i Lucjan Miś (Uniwersytet Jagielloński, Polska) podjęli się zadania opisu procesu dostosowywania się systemu usług socjalnych do nowej rzeczywistości gospodarczej, tj. systemu rynkowego. Autorzy starali się prześledzić wpływ konfliktów ideologicznych wokół odpowiedzialności jednostki, rodziny i państwa na kształtowanie się polityki społecznej. Natomiast tekst Soheir Lotfy Ali (The National Center for Social and Criminological Research, Egipt), przedstawiony przez jej współpracownika, podejmował temat wysiłków rządu na rzecz poprawy warunków życia ludzi biednych w wiejskich i miejskich obszarach. Badania surveyowe objęły ponad 2,5 tys. respondentów w 7 egipskich guberniach. Pozwoliły one ustalić rozmiary i rodzaje ubóstwa oraz środki pomocy udzielane przez administrację (przede wszystkim w formie żywności). P.K. Ghandi (Jamia Millia Islamia University, Indie) zwrócił uwagę w swoim referacie na możliwość zmniejszenia zjawiska ubóstwa przez podejmowanie akcji społecznej. Problem biedy w Indiach jest drastyczny. „Human Development Raport 1996”, przygotowany przez UNDP (United Nations Development Programme – Program ds. Rozwoju ONZ), sytuuje ten kraj na 135 miejscu w rankingu rozwoju społecznego. Gandhi zwrócił uwagę na szczególny rodzaj działań akcji socjalnej – zespołowe działania podejmowane przez pracowników socjalnych, prawników, wychowawców i badaczy społecznych ukierunkowane na dochodzenie sprawiedliwości

przez wszczynanie spraw sądowych w obronie dyskryminowanych jednostek i grup społecznych. Dagmar Guardiola Ortiz (University of Puerto Rico) przytoczyła wyniki własnych badań empirycznych nad wpływem pracowników socjalnych na tworzenie polityki społecznej w ciałach ustawodawczych (Senat i Izba Reprezentantów Puerto Rico). Okazało się, że im większą wiedzę na temat pracy socjalnej mieli politycy kształtujący politykę społeczną, tym bardziej wzrastało uczestnictwo pracowników socjalnych w tworzeniu tej polityki. Autorka sugerowała większy udział pracowników socjalnych w politycznym lobbyingu na rzecz zmarginalizowanych grup. Richard J. Estes (University of Pennsylvania, Stany Zjednoczone) pokusił się w perspektywie roku 2000 o sformułowanie nowego paradygmatu – rozwojowej pracy socjalnej. Zaproponował wprowadzenie zagadnień rozwoju społecznego do programu nauczania pracy socjalnej. Rozwojowa perspektywa może być użyteczna w rozwiązywaniu lokalnych kwestii socjalnych wynikających z procesu globalizacji. Victor Lee Burke (The Ohio State University, Stany Zjednoczone) omówił z kolei teorię struktur politycznych w społeczeństwach podporządkowanych (*subordinated societies*). Autor dokonał historycznej analizy społeczeństw podbitych za względu na stopień centralizacji władzy zdobywców i typ administracji państwowej (egzo- lub endogenicznej), ustanowionej przez zdobywców dla podporządkowanych. Przykładem bardzo scentralizowanego i egzogenicznego społeczeństwa, które skolonizowało inne (Bizancjum, Bałkany) było Imperium Otomańskie w jego wczesnej i środkowej fazie rozwoju. Podbicie i eksploatacja społeczeństw podporządkowanych przez zdobywcę może wywołać całkowite unicestwienie kultury zbiorowości poddanej podbojowi, opór wobec zwycięzców lub przyswojenie sobie kluczowych elementów kultury opresora. W dobie globalizacji, hegemonia zwycięzców nie powinna doprowadzić do pogłębienia się ubóstwa i społecznego zacofania w krajach podporządkowanych.

Moez Doraid (Office of Development Studies, UNDP) dokonał prezentacji raportu na temat rozwoju społecznego. Human Development Report 1997 przynosi m.in. nowe koncepcje pomiaru ubóstwa (uwzględnienie deprivacji nie tylko w zakresie dochodu, ale również w zakresie wiedzy, długości trwania życia, ogólnego zabezpieczenia ekonomicznego) oraz zamierzeń wyąpienia ubóstwa w okresie najbliższych dwóch dekad.

W przedostatni dzień konferencji odbywały się spotkania grup regionalnych. Warto zauważyć, że prezydentem oddziału europejskiego jest Piotr Sałustowicz, obecnie profesor wyższej szkoły pracy socjalnej w Bielefeld (RFN). Przewodniczył on spotkaniu regionalnemu, w którym udział wzięli m.in. Harriet Jakobsson (University of Orebro, Szwecja), Dale Kabasinskaite (Vytautas Magnus University, Litwa), Fred Stafleu (Gradus Hedndricks Foundation, Holandia), Ludmiła Noworożkina (Państwowa Akademia Ekonomiczna, Rosja). W trakcie tego spotkania omawiano działalność oddziału europejskiego, w tym uprzednie sympozjum zorganizowane przez oddział w Słowenii w 1997 r. oraz plany zorganizowania następnego regionalnego sympozjum. Piotr Sałustowicz zaproponował, żeby to sympozjum w 1999 r. odbyło się w Polsce, co spotkało się z przychylną reakcją ze strony pozostałych uczestników spotkania.

Oprócz posiedzeń i sesji o charakterze naukowym i teoretycznym uczestnicy symposium mieli okazję zapoznania się z praktyką działań poprawiających warunki życia mieszkańców Egiptu. Zaprezentowano m.in. program robót publicznych na obszarze Gizy i osad ją otaczających. Regionalne biuro Social Fund for Development w Gizie przyczyniło się do uruchomienia i rozwoju programu budowy studni artezyjskich, rozbudowy sieci kanałów i ochrony kanałów przed zanieczyszczeniami komunalnymi. Realizacja tego przedsięwzięcia umożliwiła znaczne polepszenie stanu środowiska naturalnego, większy dostęp do wody pitnej mieszkańców kilku wsi oraz zatrudnienie bezrobotnej młodzieży. Uczestnicy symposium mogli na własne oczy zobaczyć przeludnione osiedla, zanieczyszczone odpadkami kanały oraz nowe place budowy (wieże wodne, oczyszczalnie wody i kanały zabezpieczone przed odprowadzaniem do nich nieczystości). Goście ze wszystkich stron świata doświadczyli w trakcie zwiedzenia placów budowy zainteresowania i życzliwości mieszkańców, przede wszystkim dzieci.

Inne wydarzenia, które wydają się godne odnotowania to uroczyste śniadanie połączone z kwestą na rzecz egipskich studentów. Uczestnicy symposium składali dobrowolne datki na ten cel w ręce Petera C.Y. Lee. Pełnił on funkcję sekretarza generalnego IUCISD, był wskutek tego włączony w wiele publicznych działań w trakcie trwania symposium. Prowadził również aukcję różnych przedmiotów, najczęściej rękodzieła, ofiarowanych przez gości symposium na rzecz studentów Ohio State University, którzy pomagali w organizacji i realizacji programu konferencji. Okazało się, że aukcja jest istotnym elementem tradycji spotkań członków IUCISD i bardzo pomaga w integracji całego środowiska. Peter Lee doskonale poprowadził całe wieczorne spotkanie, wykorzystując m.in. obecność na sali długoletniego przewodniczącego Konsorcjum Jamesa O. Billupsa oraz jego brata. Stoczyli oni kilkakrotnie zaciętą walkę o różne drobiazgi, które „szły pod młotek” i ostatecznie były licytowane jako rzeczy o wartości przekraczającej 80 czy 100 dolarów. Dochód z aukcji trafił do studentów (głównie studiów doktoranckich). Oprócz wartości materialnej licytacja przyniosła również korzyści o innym, niematerialnym charakterze. Mam tu na myśli poczucie wspólnoty, przekazywanie tradycji, tworzenie więzi między starszymi i nowymi członkami oraz ustawiczny rozwój organizacji. Samo Konsorcjum zostało powołane w celu ustanowienia roboczej współpracy między różnymi instytucjami zajmującymi się rozwojem społecznym. Funkcjonowanie IUCISD jest przez to dobrym modelem działania organizacji, której cele zamierzone są jednocześnie realizowane. Zakończenie obrad nastąpiło po prezentacji szczegółowego pisemnego sprawozdania z prezydentury Jamesa O. Billupsa (1990–1998). Nowym prezydentem został Charles D. (Chuck) Cowger (University of Missouri, Columbia). Następne symposium zaplanowano na rok 1999. Odbędzie się ono w Kapsztadzie, w Republice Południowej Afryki. Gospodarzem symposium będzie Wydział Pracy Socjalnej Uniwersytetu w Kapsztadzie. Temat przewodni to „Rozwój społeczny dla nowego tysiąclecia: wizje i strategie dla globalnej transformacji”.

Podsumowując należy stwierdzić, że X Symposium Międzyuniwersyteckiego Konsorcjum na rzecz Międzynarodowego Rozwoju Społecznego okazało się przedsięwzięciem ze wszech miar udanym. Pokłosiem symposium będzie publikacja kolejnego

numeru czasopisma „Social Development Issues”, zawierająca najciekawsze referaty i wystąpienia kairskiego sympozjum. Bardzo dobra organizacja całego sympozjum jest zasługą Mary Ellen Kondrat (Stany Zjednoczone) i Husseina El Gammala (Egipt), zaś ekspansja całej organizacji w ostatnich latach – Jamesa O. Billupsa. Najwięcej wysiłku w rozwój Konsorcjum włożyli profesorowie i studenci The Ohio State University (Stany Zjednoczone). Wydaje się, że starania te przyczyniły się do realizacji głównych wartości polityki społecznej – poprawy jakości życia, zmniejszenia opresji i złych warunków życia na całym świecie.

Lucjan Miś

Institut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński

Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez KBN w latach 1997–1998

XIV konkurs

- Dr hab. Lesław Gajek: „Aktuarialne i makroekonomiczne aspekty transformacji systemu ubezpieczeń emerytalnych” (Centrum im. A. Smitha).
- Prof. dr hab. Bogusław Fiedor: „Strategia harmonizacji polskiego prawa, regulacji, standardów i instytucji w ochronie środowiska z rozwiązaniami w Unii Europejskiej” (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu).
- Prof. dr hab. Leszek Gilejko: „Kształtowanie się nowych modeli zbiorowych stosunków pracy w polskiej gospodarce (od konfliktów do kooperacji)” (Szkoła Główna Handlowa).
- Dr hab. Elżbieta Kryńska: „Mobilność siły roboczej na regionalnych rynkach pracy. Analiza i metody stymulacji” (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych).
- Dr hab. Anna Firkowska-Mankiewicz: „Pochodzenie społeczne i inteligencja a kariera i sukces życiowy” (Polska Akademia Nauk).
- Dr Krystyna Janicka: „Upośledzenie społeczne: przejawy, wzory i strukturalne uwarunkowania” (Polska Akademia Nauk).
- Prof. dr hab. Kazimierz Słomczyński: „Struktura społeczna społeczeństwa polskiego: stan i zmiany w latach 1988–1998 oraz prognozy do roku 2008” (Polska Akademia Nauk).

- Prof. dr hab. Barbara Tryfan: „System zabezpieczenia społecznego rolników jako instrument polityki rolnej i rozwoju wsi w procesie dostosowania Polski do Unii Europejskiej” (Polska Akademia Nauk).
- Prof. dr hab. Zofia Zielińska: „Modele kształtowania się relacji między pracą domową i zawodową kobiet w procesie przemian ekonomicznych i społecznych w polskiej gospodarce rynkowej” (Szkoła Główna Handlowa).
- Prof. dr hab. Tomasz Panek: „Determinanty zróżnicowania warunków życia gospodarstw domowych w okresie transformacji gospodarczej” (Szkoła Główna Handlowa).
- Prof. dr hab. Zofia Jacukowicz: „Zróżnicowanie płac i metody ich kształtowania w Polsce i w krajach unii Europejskiej” (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych).
- Mgr Renata Owadowska: „Zofia Daszyńska-Golińska (1866–1934) – polityk społeczny. Badacz i praktyk” (promotorski) (Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Bydgoszczy).
- XV konkurs
- Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński: „Porównawcza analiza zjawisk korupcyjnych w Polsce: struktura, uwarunkowania społeczno-polityczne i sposoby zwalczania” (Uniwersytet Warszawski).
- Prof. dr hab. Walenty Ostaszewicz: „Metodologia pomiaru jakości życia” (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu).
- Prof. dr hab. Marek Okólski: „Mobilność międzynarodowa ludności Polski w okresie transformacji. Zachowania gospodarstw domowych i konsekwencje dla społeczności lokalnych” (Uniwersytet Warszawski).
- Prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki: „Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni polskich miast” (Uniwersytet Warszawski).
- Doc. Dr hab. Antonina Ostrowska: „Styl życia a zdrowie” (Polska Akademia Nauk).
- Dr hab. Juliusz Gardawski: „Pracobiorecy i pracodawcy przedsiębiorstw prywatnych – stosunki społeczne, warunki pracy, postawy” (Szkoła Główna Handlowa).
- Prof. dr hab. Tadeusz Kowalik: „Zmiany systemowe a sprawiedliwość dystrybucyjna” (Polska Akademia Nauk).
- Dr hab. Zdzisław Pisz: „Sytuacja społeczna Dolnego Śląska” (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu).
- Dr hab. Małgorzata Rószkiewicz: „Skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania w aspekcie zabezpieczania się na starość” (Szkoła Główna Handlowa).
- Prof. dr hab. Inż. Stanisław Szumpich: (Beskidzki Instytut Tekstylny) „Przyczyny i skutki wielokrotnego bezrobocia jako problem lokalnej polityki społecznej i gospodarczej”.

Opr. Ryszard Szarfenberg

***Prace habilitacyjne z zakresu
pracy i polityki społecznej obronione
w latach 1996 i 1997***

1996

- Z. Hockuba: „Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji” (Uniwersytet Warszawski).
- Z. Kaźmierczak: „Rynek pracy w państwach wysoko rozwiniętych. Analiza porównawcza” (Uniwersytet Łódzki).
- E. Kryńska: „Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna” (Uniwersytet Łódzki).
- B. Podolec: „Zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych. Analiza ekonometryczna” (AE w Krakowie).
- R. Przybyszewski: „Planowanie edukacyjne – problemy i dylematy” (Uniwersytet Łódzki).
- W. Rabczuk: „Polityka edukacyjna Unii Europejskiej na tle przemian w szkolnictwie krajów członkowskich”, 1995 (Uniwersytet im. A. Mickiewicza).
- B. Rysz-Kowalczyk: „Pokolenie w fazie późnej dojrzałości. Deformacje cyklu życia a zagrożenia społeczne we współczesnej Polsce” (Uniwersytet Warszawski).
- A. Sikorska: „Przemiany społeczno-ekonomicznej struktury niechłopskiej ludności wiejskiej” (Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej).
- J. Szmagałski: „Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna” (Uniwersytet Warszawski).

- B. Szopa: „Podział dochodów a poziom życia ludności (na przykładzie Polski)” (Akademia Ekonomiczna w Krakowie).
- T. Ziejewski: „Przydatność zawodowa absolwentów uczelni rolniczych” (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego).

1997

- J. Dzieciuchowicz: „Determinanty demograficzne i społeczno-ekonomiczne redystrybucji przestrzennej ludności aglomeracji miejskich” (Polska Akademia Nauk).
- J. Gardawski: „Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec rynku i demokracji” (Szkoła Główna Handlowa).
- M. Góra: „The Labour Market in Poland 1990–1995: Empirical and Methodological Studies” (Szkoła Główna Handlowa).
- B. Jedlewska: „Edukacyjna rola animatorów kultury w środowisku lokalnym”. (Uniwersytet im. M. Curie-Skłodowskiej).
- P. Kraszewski: „Polska emigracja zarobkowa w latach 1870–1939. Praktyka i refleksja” (Uniwersytet im. A. Mickiewicza).
- A. Kubów: „Infrastruktura społeczna w okresie transformacji” (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu).
- W. Patrzalek: „Społeczne i ekonomiczne relacje miasto–wieś w okresie realnego socjalizmu i zmian systemowych w Polsce” (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu).
- A. Wilmowska-Pietruszyńska: „Budowa systemu orzecznictwa lekarskiego w Polsce na podstawie stanu obecnego, doświadczeń innych krajów i badań własnych” (Akademia Medyczna w Poznaniu).
- E. Wnuk-Lipińska: „Innowacyjność a konserwatyzm. Uczelnie polskie w okresie przemian społecznych” (Polska Akademia Nauk).
- A. Wojciechowska-Miszalska: „Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe. Postawy, zachowania i samopoczucie Polaków w początkach lat 90-tych” (Uniwersytet im. A. Mickiewicza).
- S. Wójcik: „Ekonomia społeczna wg koncepcji Stanisława Grabskiego” (Uniwersytet im. A. Mickiewicza).

Opr. Ryszard Szarfenberg