

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej

STUDIA
I DYSKUSJE

5/2003

WYDAWNICTWO IFiS PAN
WARSZAWA 2003

Wydanie publikacji dofinansowane przez Komitet Badań Naukowych

RADA PROGRAMOWA

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

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Włodzimierz Anioł, Jan Danecki (redaktor naczelny), Krzysztof Gorlach,
Jolanta Supińska, Ryszard Szarfenberg (sekretarz), Cezary Włodarczyk,
Maria Zrałek, Maciej Żukowski

Copyright © by Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, 2003

ISSN 1640-1808

Adres redakcji
Nowy Świat 69, pok. 214
00-046 Warszawa
tel./fax 0-22 826-66-52
www.ips.uw.edu.pl/problemyps/
problemyps@wp.pl

Spis treści

STUDIA

- Charles Gore, Jose B. Figueiredo *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu* 9
- Kazimierz W. Frieske, Paweł Poławski *Instytucje obywatelskiej partycypacji w funkcjonowaniu administracji publicznej* 37
- Maria Theiss *Kapitał społeczny w polityce społecznej – w poszukiwaniu definicji* 51

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

- Łukasz Łotocki *Ksenofobia w Europie: formy dyskryminacji instytucjonalnej, politycznej i społecznej* 69
- Piotr Szukalski *Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce – problem polityki społecznej?* 87

FORUM

- Problemy demograficzne Polski (wybór i opracowanie Lucyna Frąckiewicz) 111

RECENZJE

- A. Sen *Development as Freedom* (rec. R. Szarfenberg) 189
- J. Danecki, M. Danecka (red.) *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju* (rec. W. Nieciński) 201
- K. Korzeniewska, E. Tarkowska (red.) *Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę w społecznościach lokalnych* (rec. I. Reszke) 207

NA ŁAMACH CZASOPISM

„Sociologia Ruralis” (opr. K. Górlach)	219
„Contexts. Understanding people in their social worlds” (opr. L. Miś)	226

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji – konkursy XXII–XXIV (opr. R. Szarfenberg)	235
Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w latach 2002–2003 (opr. R. Szarfenberg)	240

Contents

STUDIES

- Charles Gore, Jose B. Figueiredo *Social exclusion and anti-poverty policy* 9
- Kazimierz W. Frieske, Paweł Poławski *Institutions of civil participation in the working of public administration* 37
- Maria Theiss *Social capital in social policy – searching for the definition* 51

EMPIRICAL RESEARCH

- Łukasz Łotocki *Xenophobia in Europe: forms of institutional, political and social discrimination* 69
- Piotr Szukalski *Extramarital births – a problem of social policy?* 87

FORUM

- Demographic problems of Poland (Lucyna Frąckiewicz ed.) 111

REVIEWS

- A. Sen *Development as Freedom* (R. Szarfenberg) 189
- J. Danecki, M. Danecka (ed.) *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju* (W. Nieciński) 201
- K. Korzeniewska, E. Tarkowska (ed.) *Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę w społecznościach lokalnych* (I. Reszke) 207

PERIODICALS

„Sociologia Ruralis” (K. Gorlach) 219
„Contexts. Understanding people in their social worlds” (L. Miš) 226

EVENTS

New social policy research projects financed by Ministry of Science and
Informatization (R. Szarfenberg) 235
Postdoctoral degree dissertations in social policy 2002–2003
(R. Szarfenberg) 240

Charles Gore, Jose B. Figueiredo

International Institute for Labour Studies

Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*

Wprowadzenie

Od 1993 roku International Institute for Labour Studies wspierany przez UNDP prowadzi projekt badawczy „Wzory i przyczyny wykluczenia społecznego (*social exclusion*) i projektowanie polityk promujących integrację społeczną”. Celem projektu była „poprawa podstaw działań, mających na celu wykorzenienie ubóstwa i promocję społecznej integracji na poziomach lokalnym, narodowym i międzynarodowym”. Podstawą do dyskusji chcemy uczynić dwa pytania.

1. W jaki sposób pojęcie wykluczenia społecznego może być wprowadzone do debaty o strategii przeciwdziałania ubóstwu w krajach rozwijających się i w krajach w procesie transformacji?
2. Jakie korzyści analityczne, polityczne i operacyjne powstają dzięki wprowadzeniu pojęcia wykluczenia społecznego do formułowania i implementacji strategii przeciwdziałania ubóstwu?

* Tekst poniższy tłumaczymy za zgodą International Institute for Labour Studies (IILS, instytucja związana z Międzynarodową Organizacją Pracy). Jest to wprowadzenie do dyskusji przygotowane w związku z „Forum na temat wykluczenia społecznego”, które odbyło się w Nowym Jorku w dniach 22–24 maja 1996 w siedzibie ONZ. Tekst ten ukazał się następnie w książce *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate* pod red. Charlesa Gore’a i Jose B. Figueiredo, wydanej przez IILS i UNDP (1997).

Jedną z możliwych dróg oceny potencjału pojęcia wykluczenia społecznego jest zbadanie możliwości transferu stosowanych w Europie Zachodniej nowych inicjatyw i propozycji w zakresie polityki społecznej. Omawiane pojęcie ma tam centralne znaczenie w debatach o społecznych skutkach przemian gospodarczych; o zmianach (demontażu) *welfare state* z przeniesieniem uwagi z pasywnych transferów socjalnych na środki motywujące ludzi do podejmowania pracy; o sposobach formułowania takiego modelu wzrostu gospodarczego, który jednocześnie sprzyjałby integracji społecznej i podtrzymywał międzynarodową konkurencyjność. Drugą drogą jest wypracowanie zaleceń dla krajów rozwijających się i krajów w transformacji na podstawie: 1) „dekonstrukcji” znaczenia i sposobów użycia terminu „wykluczenie społeczne” w społeczeństwach przemysłowych i postprzemysłowych oraz powiązania jej z wcześniejszymi debatami na temat marginalności i marginalizacji w krajach rozwijających się; 2) prowadzenia innowacyjnych prac empirycznych nastawionych na sprawdzenie możliwości zastosowań analitycznych tego pojęcia w warunkach krajów rozwijających się i krajów w procesie transformacji. Projekt przyjmujący tę drugą drogę i jego wyniki pokazuje, jak można stosować pojęcie wykluczenia społecznego w warunkach różnych krajów, a także globalnie.

O pojęciach wykluczenia społecznego

Pierwsza kwestia analityczna: czy zastosowania pojęcia wykluczenia społecznego są ograniczone tylko do pewnych społeczeństw (uprzemysłowionych, postindustrialnych, byłych *welfare states*)? Badania empiryczne nie potwierdzają tej hipotezy. Wykluczenie społeczne ma miejsce we wszystkich społeczeństwach, jednak w różnych społeczeństwach ma różne znaczenia i przejawia się w różnych formach. W omawianych tu badaniach zaproponowano różne definicje robocze, które uznano za odpowiednie „w szczególnej sytuacji danego kraju”. Miały one jednak pewne wspólne elementy i przyjmowały podobne hipotezy robocze:

1. Wykluczenie społeczne jest negatywnym stanem lub procesem. W obu przypadkach oznacza to wyjście poza mechanizm alokowania zasobów i dotyczy relacji władzy, podmiotowości (*agency*), kultury i społecznej tożsamości.
2. Może być ono traktowane również jako subiektywna lub obiektywna cecha życia ludzi, wyrażająca się np. poczuciem niższości lub odpowiednio materialną deprivacją.
3. Wykluczenie społeczne może być traktowane jako opis indywidualnego upośledzenia (*disadvantage*) i wyraża się zarówno niskim poziomem dobrobytu (upośledzenie ekonomiczne), jak i niezdolnością do skutecznego uczestnictwa w życiu społecznym poprzez pracę, dostęp do uprawnień (*rights*), do prawnych instrumentów zabezpieczenia roszczeń (*legal claims*) etc. (upośledzenie społeczno-polityczne);
4. Może być ono także traktowane jako atrybut społeczeństw i wyrażać się stosunkami społecznymi, w których jednostkom i grupom odmawia się dostępu do dóbr, usług, aktywności i zasobów, będących warunkami obywatelskiego uczestnictwa.

Precyzyjna definicja wykluczenia społecznego zależy od paradygmatu społecznej integracji i obywatelstwa oraz od środowiska kulturowego dominującego w społeczeństwie.

Czynniki te kształtują poczucie przynależności i członkostwa, a w konsekwencji postrzeganie tego, czym jest wykluczenie i inkluzja (*inclusion*) w danym społeczeństwie. Głównym wkładem konceptualnym do projektu była koncepcja H. Silver, która dokonała dekonstrukcji zastosowań pojęcia wykluczenia społecznego w literaturze dotyczącej krajów przemysłowych i zidentyfikowała trzy takie paradygmaty. Pierwszym jest paradygmat solidarności, gdy porządek społeczny opiera się na zbiorze podzielanych wartości moralnych, które łączą jednostki ze sobą. Bycie wykluczonym społecznie oznacza brak takich powiązań, zerwanie społecznych więzi między jednostką i społeczeństwem. W paradygmacie specjalizacji społeczeństwa złożone są z jednostek, będących podmiotami praw i obowiązków oraz mających różne interesy i możliwości (*capabilities*). Społeczna integracja jest oparta na dobrowolnie kształtowanych relacjach między jednostkami, a wykluczenie społeczne odzwierciedla wybory i „zakłócenia” w systemie – dyskryminację, niesprawności rynku (*market failures*) i nieegzekwowane uprawnienia. Trzeci to paradygmat monopolu, w ramach którego postrzega się społeczeństwa jako złożone z różnych grup o sprzecznych interesach. Główną troską tych grup jest kontrolowanie i ochrona własnych zasobów przed „obcymi” (*outsiders*). W tym kontekście wykluczenie jest rezultatem społecznego „zamknięcia”, które daje dostęp do zasobów „wybranych” społecznościom lub uprawnionym grupom.

Pojęcie wykluczenia społecznego nie pozwala na łatwe uogólnienia i porównania, ale mimo to badania dostarczyły wskazówek do zbudowania pierwszego globalnego spojrzenia na to zjawisko. W państwach przemysłowych wykluczenie silnie jest powiązane z bezrobociem długotrwałym, utratą uprawnień związanych z pracą i starym *welfare state* oraz procesem załamania więzi społecznej i poczuciem izolacji (*disaffiliation*). W społeczeństwach rozwijających się i w transformujących się gospodarkach wykluczenie społeczne silnie jest związane z procesem formowania rynku pracy, a ponadto w społeczeństwach tego rodzaju wiąże się nie tylko z problemem egzekwowania praw socjalnych, ale również praw cywilnych i politycznych. Wiele dzieli tam formalnie obowiązujące prawa od korzystania z nich. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego są szczególnie ważne w sytuacji, gdy prawa obywatelskie (i związane z nimi obowiązki oraz oczekiwania) nie są dobrze utrwalone, gdy wymiany społeczne są nierównoważone z powodu złej dystrybucji siły przetargowej między podmiotami społecznymi oraz gdy w wymianach dominują raczej osobiste układy, niż niearbitralne procedury.

Ostatecznie, instytucje nastawione na przeciwdziałanie ubóstwu mogą lepiej sobie radzić z heterogenicznością sytuacji ubogich i ich potrzeb oraz zachować spójność polityki sektorowych przy pomocy pojęcia wykluczenia społecznego. Ponadto, dla samych ubogich może to być pożyteczna kategoria polityczna, pozwalająca im mobilizować i organizować zasoby w celu wzmocnienia „głosu” tej grupy i jej działań zbiorowych.

Ubóstwo versus wykluczenie społeczne?

Relacja między materialnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest kluczowa i konieczna do zrozumienia upośledzenia społecznego. Jednak relacja ta może być różnie rozumiana. Wykluczenie społeczne może:

1. Zastępować ubóstwo jako opis osobistego upośledzenia.
2. Być elementem brany pod uwagę przy obliczaniu linii ubóstwa na podstawie dochodu lub konsumpcji.
3. Być szczególnym sposobem konceptualizacji ubóstwa, który podkreśla proces, wielowymiarowość, standardy społeczne (*societal*) i heterogeniczność ubogich.
4. Być konsekwencją materialnego ubóstwa.
5. Być przyczyną materialnego ubóstwa.
6. Być pojęciem normatywnym, które jest oparte na wizji sprawiedliwości społecznej odmiennej od tej, która dominuje w utylitaryzmie, będącym podstawą większości (choć nie całości) myślenia o ubóstwie.

Zastanawiając się nad tym, jak pojęcie wykluczenia społecznego powinno być włączone do debaty o strategii przeciwdziałania ubóstwu, zasadnicza jest odpowiedź na pytanie: jaka jest najlepsza konceptualizacja związków między ubóstwem i wykluczeniem społecznym?

Gdy uznajemy wykluczenie społeczne za atrybut jednostek najlepsze będzie uznanie, że jest to szerokie, wielowymiarowe pojęcie ubóstwa, uznające za główne komponenty upośledzenia deprivację materialną, zatrudnienie i społeczne powiązania (*relatedness*) (formalne i nieformalne). Wykluczenie społeczne w tym sensie jest bardzo bliskie pojęciu relatywnej deprivacji, które zaproponował P. Townsend. Nie chodzi jednak o zidentyfikowanie linii ubóstwa materialnego poprzez ustalanie progów dochodowych, przy których poziom uczestnictwa społecznego znacznie się zmniejsza. O tym, czy ktoś jest wykluczony, czy włączony (*included*), decyduje raczej norma oparta na zasadzie obywatelstwa albo na prawnym lub społecznym statusie jednostki.

Ta wizja wykluczenia społecznego może się wiązać z problemem, czy wielowymiarowe i ujmowane społecznie (*societally-specific*) pojęcie ubóstwa jest tak samo istotne dla projektowania polityki, jak to jest w przypadku pojęcia ubóstwa absolutnego. Jest to ważne zagadnienie, ale w dyskusji nie można pomijać również relatywności tego ostatniego. Uniknięcie tych bezproduktywnych debat jest możliwe, gdy uznamy, że pojęcie wykluczenia społecznego (jako cechy jednostek) odnosi się do procesu ubożenia (*impoverishment*). Wartość takiego ujęcia polega na tym, że umożliwia ono przyczynową analizę różnych dróg do i od ubóstwa oraz pozwala uniknąć niezbyt przydatnego podejścia, polegającego na używaniu kategorii „ubodzy” dla oznaczenia wielu różnych kategorii ludzi.

Wykluczenie społeczne jako atrybut społeczeństw ma bardziej złożone i mniej bezpośrednie związki z ubóstwem. Uwagę koncentruje się tu nie na jednostkach, ale na strukturalnych własnościach społeczeństw. Mogą być one rozumiane jako instytucje, czyli w ogólnym znaczeniu formalne i nieformalne „reguły” lub „elementy strukturalnych ram”, które ograniczają lub umożliwiają społeczne interakcje. Jako takie, wykluczenie społeczne jest brakiem społecznej integracji (lub społecznej spójności (*cohesion*)), co wyraża się w regułach ograniczających szczególnie grupom dostęp do zasobów lub do praw obywatelskich.

Instytucje te są ważne, gdyż ograniczają i umożliwiają różne formy społecznego uczestnictwa i wpływają na procesy zdobywania dochodu. Strukturalizują one dostęp do zasobów (*assets*) związanych z środkami utrzymania i wpływają w ten sposób na rozkład do-

chodów. Dlatego wykluczenie społeczne może być przeszkodą w osiągnięciu egalitarnego wzrostu gospodarczego. Istotne pytanie w tym kontekście: czy pojęcie wykluczenia społecznego może rzucić światło na związki między ubóstwem i wzrostem gospodarczym? Kolejne interesujące pytanie: czy globalizacja stosunków gospodarczych, przyczyniając się do wzrostu fragmentacji i segmentacji na poziomie narodowym, prowadzi do takich konfiguracji instytucjonalnych, które zwiększają poziom wykluczenia społecznego, nierówności dochodowej i ubóstwa?

O przyczynach wykluczenia społecznego

W badaniach koncentrowano się nie na liczeniu osób wykluczonych społecznie i ich cechach, ale na ekonomicznych, społecznych i kulturowych procesach oraz instytucjach, które zostały uznane za przyczyny społecznego upośledzenia i nierówności. W poszczególnych krajach wskazywano różne przyczyny wykluczenia, istotna jest więc ocena podobieństw i różnic między nimi. Wstępna lista wspólnych cech jest następująca:

1. Wewnątrz krajów wykluczenie społeczne jest rezultatem polityk i instytucji, i nie może być po prostu przypisana indywidualnym wyborom. Uznaje się, że cechy jednostek są konstruowane społecznie i na poziomie indywidualnym wykluczenie społeczne jest niedobrowolne.
2. Instytucje, które działają włączająco lub wykluczająco mają zarazem charakter formalny, jak i nieformalny.
3. Instytucje te obejmują działanie podstawowych rynków, zakres i konfigurację praw obywatelskich oraz wzory organizowania się społeczeństwa obywatelskiego.
4. Takie instytucje kształtują relacje między rozwojem gospodarczym a zmianami warunków życia jednostek, gospodarstw domowych i grup. Zastosowanie podejścia opartego na pojęciu wykluczenia społecznego zakłada analizę relacji makro–mikro i proponuje polityki na poziomie mezo i skoncentrowane na instytucjach.
5. Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów nie może być wyjaśnione bez odniesienia do stosunków międzynarodowych, ponieważ mają one ważne skutki dla instytucji i rozwoju poszczególnych społeczeństw.

Wykluczenie społeczne i nowy program przeciwdziałania ubóstwa

W latach 90. większość międzynarodowych instytucji związanych z rozwojem zgadzała się, że w krajach o dużym odsetku ubogich skuteczniejsze są szersze programy rozwojowe zamiast izolowanych projektów adresowanych do ubogich. Mniej było zgody w odniesieniu do tego, jak ten wniosek powinien być zoperacjonalizowany. Projektowaniu programów rozwojowych przeszkadzało i to, że za mało uwagi poświęcano analizie przyczyn i procesom ubożenia oraz implikacjom globalizacji dla kształtu i skuteczności polityk ograniczania ubóstwa. Ponadto połączenie zagadnień ekonomicznych i społecznych w ramach strategii ogólnorozwojowych nadal jest głównym zadaniem. Czy i jak pojęcie wykluczenia społecznego może być pomocne w podjęciu tych wyzwań?

Ze względu na to, że pojęcie wykluczenia społecznego może prowadzić do określonego sposobu rozumienia tego, czym jest ubóstwo (włączając w to aspekty dobrobytu i podmiotowości) i tego, jak przebiegają procesy ubożenia, może być to alternatywny paradygmat w stosunku do istniejących podejść nastawionych na redukcję ubóstwa poprzez politykę ogólnorozwojową. Paradygmat tego rodzaju można ujmować w związku z trzema różnymi podejściami do ograniczania ubóstwa. Odróżniono je ze względu na rodzaj pojęcia ubóstwa i jego determinant.

Różne sposoby widzenia sprawiedliwości (niesprawiedliwości) urządzeń (*arrangements*) społecznych i gospodarczych stanowią podstawę dla formułowania celów tych podejść. W ujęciach sprawiedliwości skoncentrowanych na dobrach, za źródło dobrobytu (użyteczności) uznawane są towary będące do dyspozycji. Z takiego punktu widzenia głównym celem polityki jest zwiększanie podaży dóbr i usług oraz wzrost i zabezpieczenie dochodów jednostek i gospodarstw domowych. Ludzie zaś widziani są jako kapitał ludzki dla procesów produkcyjnych. Drugie podejście koncentruje się na ludziach [a nie na towarach czy dobrach], a jego podstawą jest A. Sena krytyka normatywnych (*evaluational*) założeń podejścia poprzedniego. Istotna jest tu jakość (*nature*) życia, jakie ludzie prowadzą, a szczególnie wolność wyboru w kategoriach osiągania cenionych przez nich „funkcjonowań” (takich jak bycie dobrze odżywionym, zdrowym, wykształconym). Ostatni punkt widzenia koncentruje się na instytucjach. Uznaje się tu, że zasadniczą sprawą są układy (*arrangements*) instytucjonalne, czyli reguły współtworzące strukturę, w ramach której jednostki i grupy dokonują wyborów i zajmują się codziennymi sprawami, zarabiając na życie. W ramach tego podejścia nie wymaga się wpływania na to, co ludzie osiągają (*to engineer outcome „patterns”*), jak to jest w przypadku podejścia drugiego. W perspektywie wykluczenia społecznego, w odróżnieniu od ujęć libertariańskich, uprawnienia i instytucje nie są postrzegane jako samoistnie wartościowe, zwraca się więc uwagę na skutki ich działania w zakresie ubóstwa.

Instrumenty poszczególnych strategii są podobne, ale różnie można je ze sobą łączyć. Badania sugerują, że zasadniczą kwestią analityczną jest sposób, w jaki instytucje ograniczają i umożliwiają inkluzję oraz ekskluzję w różnych wymiarach życia społecznego i gospodarczego. Ważne więc jest, jak ograniczają one pole działania osób, jak wpływają na procesy absolutnego i relatywnego ubożenia w warunkach wzrostu, kryzysu i gospodarczej transformacji; i jak czynniki zawarte w makropolitykach mogą prowadzić, poprzez zależność od przeszłego rozwoju (*path-dependency*), do nieodwracalnego upośledzenia pewnych kategorii ludzi. Stąd, centralną sprawą w podejściu opartym na perspektywie wykluczenia społecznego i koncentrującym się na instytucjach jest kształt mezopolityk (*meso-policies*) promujących zmiany instytucjonalne.

Główne kwestie polityczne

Można dyskutować, czy pożądane jest analityczne lub operacyjne rozwijanie pojęcia wykluczenia społecznego, jako alternatywnego paradygmatu politycznego i odrębnego podejścia. Być może nie powinno się poświęcać temu zagadnieniu zbyt dużo cza-

su. Niezależnie od tego, czy jest to odrębne podejście czy też nie, możliwe jest „rozpakowanie” różnych elementów ujęcia instytucjonalnego i wyodrębnienie w ten sposób kilku kluczowych zagadnień politycznych, które wynikają z zastosowania pojęcia wykluczenia społecznego do zagadnień dotyczących kształtu polityki ograniczania ubóstwa.

Koncentracja na mezopolitykach

Zasadniczą kwestią kształtu polityki jest to, jak zmieniać instytucje, aby społeczne uczestnictwo pozwoliło na poziom dobrostanu (*well-being*) (dobrobyt i podmiotowość) wyższy od minimalnego standardu zdefiniowanego przez społeczeństwo. Wynika stąd wiele zagadnień dotyczących kształtu mezopolityk. Mogą być one zdefiniowane jako polityki, które mają wpływać na relacje między makropolitykami i indywidualnymi sytuacjami (*outcomes*). Ich znaczenie polega na tym, że rezultaty makropolityk i ścieżka (*pattern*) wzrostu zależą od społecznej macierzy, w ramach której polityki są wdrażane i występuje wzrost. Wpływają one również na wartości zmiennych makroekonomicznych, ale na ten temat wiadomo dużo mniej.

Obecnie w ramach analizy polityki rozwojowej główna kwestia kształtu mezopolityk skupia się na strukturze wydatków sektora społecznego. Z instytucjonalnego punktu widzenia opartego na perspektywie wykluczenia społecznego konieczne jest rozszerzenie zakresu analizy mezopolityki na sektor produkcyjny i instytucje nieformalne. Przykładowo w wymiarze organizacji przemysłowej ważne są m.in. relacje między dużymi i małymi przedsiębiorstwami, instytucje regulujące ustalanie wysokości płac, a w przypadku sektora rolniczego – kredyty łączone (*linked credit*) i umowy na rynku produktów, a także systemy praw własności.

Ogólne kwestie polityczne to:

1. Które z instytucji powinny być celami dla polityki?
2. Gdzie są punkty nacisku, poprzez które polityka może indukować pożądane i przewidywalne zmiany instytucjonalne?

Bardziej konkretne kwestie to:

1. Czy mamy do czynienia ze sprzecznością czy z synergią między sprawiedliwością (*equity*) i efektywnością (*efficiency*)? Polityka nastawiona na interwencje nie powinna zakładać, że istniejące instytucje są efektywne. Założenie, że instytucje mogą nie być efektywne otwiera możliwości jednoczesnego osiągnięcia sprawiedliwości i efektywności poprzez zmiany instytucjonalne.
2. Jak unikać „paradoksów sprawiedliwości”? Jest to wyrażenie zdefiniowane przez Schaffera następująco: „Działanie publiczne może być nastawione na skorygowanie «nierówności» powodowanej działalnością instytucji i reguł (np. rynków, agend, praw, struktur gospodarstw domowych). Można to osiągnąć poprzez ustanowienie nowych instytucji i systemów reguł, co jednak skutkuje nowymi wykluczeniami i niesprawiedliwością”.

3. Jakie są związki między zmianami instytucjonalnymi i globalizacją? Czy polityki skierowane ku instytucjom mogą zapewnić, że potencjalne korzyści wynikające ze wzrostu gospodarczej współzależności nie będą związane z negatywnymi konsekwencjami społecznymi?
4. Jakie są wzajemne związki między instytucjami i jak można nimi zarządzać operacyjnie? Czy te związki oznaczają, że konieczny jest podział sektorowy polityk wpływających na instytucje?

Jak promować zmianę instytucjonalną

Badania empiryczne wskazują, że główne obszary kształtowania mezopolityk to: 1) instytucje rynkowe, 2) prawa obywatelskie, 3) dobrowolne stowarzyszenia oraz wartości obywatelskie.

Konkretne kwestie powstają, gdy formułujemy i wdrażamy polityki promowania zmiany instytucjonalnej w każdym z tych obszarów.

W przypadku instytucji rynkowych szczególnej uwagi wymaga struktura podstawowych rynków, czyli takich, które determinują generowanie dochodów i redukcję ryzyka. Są to rynki pracy, kredytu, ziemi, ubezpieczenia, ale również rynki mieszkań i żywności. Kluczowe pytanie polityczne: jakie są główne instrumenty wywoływania zmian w instytucjach rynkowych? Możliwości są takie: 1) bodźce, 2) informacja, 3) zmiana w rozkładzie zasobów tak, aby poszczególne podmioty miały równoważące się możliwości (*countervailing power*), 4) technologia.

Jeżeli chodzi o prawa obywatelskie zasadniczą kwestią analityczną są mechanizmy, poprzez które brak pewnych praw (i związanych z nimi obowiązków) podważa uczestnictwo społeczne i zawodowe oraz prowadzi do nieakceptowanych społecznie poziomów dobrostanu (*well-being*). Ważną sprawą jest też to, jak wiele można zapewnić poprzez prawo oraz to, na ile pewne rodzaje programów działań afirmatywnych są konieczne dla konkretnych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (*disadvantaged*). Ogólne pytanie jest zaś takie: jakie konsekwencje ma podejście oparte na uprawnieniach (*rights-based*) w odniesieniu do ograniczania ubóstwa?

W przypadku społeczeństwa obywatelskiego zasadnicze pytania to: jakie są cele polityki i jak je można osiągnąć? Czy celem powinno być zagęszczanie społecznej sieci organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym (powiększanie kapitału społecznego)? Czy raczej powinno być tym celem wspieranie mechanizmów dialogu i społecznych uzgodnień (*social concertation*) w zakresie zasadniczych stosunków wpływających na dobrostan? Może być tak, na przykład, że pojęcie wykluczenia społecznego wpłynie na zmianę ról tradycyjnych stron dialogu społecznego – firm i związków zawodowych. Z doświadczeń wschodnioazjatyckich wynika, że firma jest szczególnie ważną instytucją dla rozwoju inkluzywnego (*inclusive*) społeczeństwa w procesie transformacji.

Kształt polityki nastawionej na rozwijanie dobrowolnych stowarzyszeń może być oparty na paradoksie, a mianowicie, na założeniu niezależności społeczeństwa obywatelskiego od państwa. Kluczowymi instrumentami polityki mogą być 1) praca w sieci (*ne-*

working) i informacja, 2) dostarczanie wiedzy eksperckiej i edukacji. Zasadnicze kwestie operacyjne: jaka jest rola pożyczek we wspieraniu instytucji lokalnych? Czy wsparcie powinno odpowiadać na popyt (*demand-driven*)? Czy to samo w sobie może mieć wykluczające konsekwencje (*exclusionary*)?

Relacje z makropolityką

Mezopolityki są ważne, ponieważ wiążą ze sobą polityki makroekonomiczne i indywidualne sytuacje. Badania wskazują jednak, że na wykluczające skutki instytucji wpływają zarówno ścieżka, jak i stopa wzrostu. Konfiguracje instytucjonalne mogą także oddziaływać na zmiany zagregowanych zmiennych makroekonomicznych. Implikuje to, że polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu powinny być skoncentrowane nie tylko na poziomie mezo, ale zawierać też odpowiednie makropolityki.

Zasadniczą trudnością jest tu to, że niewiele wiemy o sposobie, w jaki instytucje wpływają na wyniki makroekonomiczne. Konceptualizacji wymaga także to, jak w praktyce włączyć perspektywę instytucjonalną w kształt makropolityki. Ważne w tym kontekście mogą być próby uwzględnienia problematyki płci (*gender*) w analizach polityki makroekonomicznej. W podejściach tego rodzaju uznaje się, iż nierówne relacje płci są zmienną interweniującą, która wpływa na procesy ekonomiczne na wszystkich poziomach.

Jedną z konkretnych kwestii jest to, czy „pełne zatrudnienie” w jakiejś formie powinno być ważnym celem makropolityki. Odpowiedź zależy od tego, czy aktywność zawodowa uznawana jest za zasadniczą formę społecznego uczestnictwa. Obecnie pęknięcia w zachodnich społeczeństwach związane są z odrzucaniem tego celu, chociaż praca ma nadal fundamentalne znaczenie dla tożsamości społecznej i prestiżu.

Projekty bezpośrednio adresowane i sieci bezpieczeństwa

Koncentrowanie uwagi na instytucjach jako instrumentach integrowania kwestii społecznych i gospodarczych w polityce rozwojowej nie oznacza, że należy odrzucić projekty bezpośrednio adresowane do ubogich. Powinny one pełnić rolę uzupełniającą. Jest ona szczególnie ważna, gdy zmiany instytucjonalne przebiegają powoli. Programy tego typu mogą być bardzo istotne dla skrajnie (*hard core*) wykluczonych, czyli dla takich osób, których uczestnictwo w życiu gospodarczym i społecznym jest podważane przez wzajemnie wzmacniające się interakcje instytucjonalne.

Przy kształtowaniu polityk perspektywa wykluczenia społecznego może wymagać pomownego rozważania sposobów identyfikowania grup docelowych, uwzględnienia wielowymiarowości upośledzenia, ponownej oceny znaczenia lokalności (*locality*) przy bezpośrednim udzielaniu pomocy.

W podejściu uwzględniającym wykluczenie społeczne sieci bezpieczeństwa mogą odegrać pewną rolę, ale znane są też stygmatyzujące skutki świadczeń adresowanych. Zasadnicza kwestia polega więc na tym, jaką rolę mają one odgrywać w perspektywie wykluczenia społecznego?

Podsumowanie wyników badań empirycznych¹

Wykluczenie społeczne to złożone pojęcie, które ma jednak wielki potencjał dla kreowania nowych poglądów lub rewizji starych, co może ułatwić doskonalenie polityk rozwojowych. Projekt IILS/UNDP miał być „katalityczną, innowacyjną i eksperymentalną inicjatywą”. Jej celem było zbadanie wartości perspektywy wykluczenia społecznego w warunkach różnych społeczeństw, włączając w to kraje rozwijające się i przechodzące transformację. Z tego powodu sformułowano jedynie ogólne wskazówki, pozostawiając sprawy ich zastosowania do rozstrzygnięcia zespołom badawczym z poszczególnych krajów. Umożliwiło to budowanie nowych podejść, ale kosztem porównywalności wyników badań. W wyniku tej inicjatywy zastosowano nowe metodologie i nowe podejścia w zakresie badania rozwoju społecznego. Sformułowano też wiele wskazówek, w jaki sposób wykluczenie społeczne i ubóstwo mogą być ze sobą powiązane w społeczeństwach o różnym poziomie rozwoju i różnie zintegrowanych z gospodarką światową. Ogólnie mówiąc, powstały fundamenty dla myślenia o tym, jak pojęcie wykluczenia społecznego może być włączone do analizy polityki rozwojowej, a w szczególności do debat o kształcie strategii przeciwdziałania ubóstwu.

Pojęcia wykluczenia społecznego

Każdy z zespołów badawczych zaczynał od zidentyfikowania i zdefiniowania pojęcia wykluczenia społecznego w sposób „odpowiedni do szczególnej sytuacji kraju”. Powstało wiele roboczych definicji, które można sparafrazować następująco:

1. Wykluczenie społeczne to niezdolność (*inability*) do uczestnictwa w uznawanych za ważne aspektach życia społecznego – gospodarczych, politycznych i kulturowych. Skrajne wykluczenie społeczne występuje, gdy niezdolności do uczestnictwa w tych trzech wymiarach życia społecznego mają bardziej charakter wzajemnych wzmocnień niż równoważenia się (Peru).
2. Wykluczenie społeczna to odmowa (*denial*) podstawowych praw socjalnych (*welfare rights*), zapewniających obywatelom pozytywną wolność do uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym i przez to nadających znaczenie ich podstawowym wolnościom negatywnym (Indie).
3. Wykluczenie społeczne jest to proces erozji uznania i szacunku dla praw obywatelskich, od których zależą środki do życia i jego poziom. Związane jest to z konfliktami i negocjacjami społecznymi, w których atakuje się i broni określonych uprawnień (Tajlandia).
4. Wykluczenie społeczne jest zarówno obiektywną, jak i subiektywną cechą ludzkiego życia. W sensie obiektywnym charakteryzuje się materialną deprivacją i naruszeniem praw socjalnych (włączając w to prawa zatrudnionych i bezrobotnych). Jako uczucie

¹ Podstawą tej syntezy było sześć badań krajowych prowadzonych w Indiach, Peru, Rosji, Tanzanii, Tajlandii i Jemenie.

subiektywne cechuje się poczuciem społecznej niższości lub utratą wcześniejszego statusu społecznego (Rosja).

5. Wykluczenie społeczne jest zarówno stanem, jak i procesem. Jako stan jest równoznaczne z relatywną deprawacją, jako proces odnosi się do społecznie kształtowanych struktur i procesów, które utrudniają części populacji dostęp do zasobów gospodarczych, do dóbr społecznych, i do instytucji określających ich los (Tanzania).
6. Wykluczenie społeczne jest przeciwieństwem społecznej integracji. Jest ono obecne, gdy niektóre jednostki i grupy nie mogą uczestniczyć lub nie są uznawane za pełnych i równych członków społeczeństwa w lokalnej społeczności lub na poziomie narodowym (Jemen).

Definicje te mają wiele wspólnych cech. Po pierwsze, wykluczenie społeczne jest doświadczanym przez jednostki i grupy stanem złobicia (*ill-being*) i upośledzenia (*disablement*) rozumianego jako uprzedmiotowienie (*disempoverment*) i niezdolność (*inability*). Jako opis jednostkowego pokrzywdzenia (*disadvantage*) wykluczenie społeczne obejmuje zarówno aspekt dobrobytu, jak i aspekt podmiotowości. W kategoriach pierwszego z nich wykluczenie społeczne wyraża się w niskim poziomie dobrobytu, użyteczności i szczęścia, w perspektywie drugiego – w niezdolności do robienia pewnych rzeczy, a szczególnie do znalezienia pracy i zarabiania na życie, a także niezdolności do osiągnięcia minimalnego standardu warunków pracy, do wysuwania roszczeń, poprzez które realizowane są uprawnienia i do uczestnictwa politycznego.

Po drugie, wykluczenie społeczne jest cechą struktury społeczeństw i wyraża się w utrwalonych wzorach stosunków społecznych, w których jednostki i grupy pozbawiane są dostępu do dóbr, usług, aktywności i zasobów związanych z obywatelstwem. To ostatnie rozumiane jest jako posiadanie praw i – szerzej – jako członkostwo w społeczeństwie i uczestnictwo w życiu społecznym i ekonomicznym. Znaczenie uczestnictwa i wartość jego poszczególnych wymiarów są odmienne w różnych społeczeństwach. Różnice oczekiwań społecznych w tym zakresie oznaczają zaś, że rozumienie wykluczenia społecznego oraz stosunek do niego będą także zróżnicowane.

Ostatecznie, wykluczenie społeczne może być analizowane zarówno jako stan, jak i proces. Pierwsze podejście oferuje sposób opisu tego zjawiska i może być zastosowane np. do określania sytuacji permanentnego wykluczenia. W drugim podejściu mamy koncentrowanie się na mechanizmach, które kreują lub odtwarzają wykluczenie oraz na tym, jak ubóstwo i deprawacja związane są ze zmianami strukturalnymi w gospodarce i w społeczeństwie.

Relacje między ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Różne koncepcje wykluczenia społecznego prowadzą do różnych analiz relacji między materialnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W badaniach rosyjskich i tkańskich materialna deprawacja w zakresie konsumpcji i posiadania jest jednym z aspektów wykluczenia społecznego, analizowano jednak również inne deprawacje materialne w środowisku życia i pracy oraz deprawacje społeczne. Wykluczenie społeczne utożsa-

miono z relatywną deprivacją, która była jednak pojęciem szerszym niż ubóstwo rozumiane, jako materialna deprivacja. W Tajlandii badacze ujmowali wykluczenie społeczne jako zjawisko odmienne od ubóstwa, z czego wynika, że przypadków ubóstwa może być coraz mniej, a w tym samym czasie narastać może problem wykluczenia społecznego. Ujmowano je jednak w kontekście środków do życia, bezpieczeństwa zatrudnienia i wynagrodzeń, co oznacza, że zjawiska te, choć odmienne, są ze sobą powiązane.

Pozostałe badania zidentyfikowały inne relacje przyczynowe między materialnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W Indiach stwierdzono, że ubóstwo jest ważną przyczyną wykluczenia, ponieważ siła nabywczą może być przeszkodą w realizacji praw socjalnych. Odmiennej przyczynowej relacji badano w Peru – ubóstwo postrzegano tam jako konsekwencję wykluczenia. Społeczeństwo peruwiańskie składa się z dwóch skrajnych i względnie izolowanych warstw: 5% specjalistów i biznesmenów na górze i 20% indiańskiego chłopstwa w Andach i Amazonii. Pozostałe 75% to „społeczna magma”, w ramach której mobilność horyzontalna jest o wiele większa niż w przypadku mobilności pomiędzy tymi warstwami. Osoby i grupy na dole tej piramidy są najuboższe. Ich sytuacja wynika stąd, że gospodarcze, kulturowe i polityczne wykluczenia raczej się wzajemnie wzmacniają niż równoważą. Ponadto zbiorowość ta jest wykluczona z pracy najemnej, a więc nie podlega ona wyzyskowi w tradycyjnym sensie tego słowa. Ostatecznie, w badaniach jemeńskich przyjęto, że zależność przyczynowa między ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest dwukierunkowa. „Ubóstwo i wykluczenie społeczne wydają się wzajemnie wzmacniać niezależnie od tego, które zjawisko wystąpiło jako pierwsze... W pewnym stadium ubóstwo i wykluczenie mogą być nie do odróżnienia”.

Metodologia: podejścia analityczne

W badaniach stosowano trzy podstawowe podejścia analityczne:

1. Skoncentrowane na grupach – Rosja, Tanzania, Jemen.
2. Skoncentrowane na uprawieniach – Indie, Tajlandia.
3. Strukturalne (skoncentrowane na instytucjach) – Peru.

Podejścia skoncentrowane na grupach

W ramach tego ujęcia rozpoczynano od wyboru pewnych kategorii osób zdefiniowanych a priori jako doświadczające wykluczenia społecznego. Warunki ich życia opisywano zaś w kategoriach relatywnej deprivacji w szerokim sensie. Następnie starano się zidentyfikować związki między relatywną deprivacją grup i funkcjonowaniem instytucji społecznych a osobistymi cechami czy społeczną tożsamością jednostek. Potem odnoszono te związki do ścieżek i strategii rozwoju kraju. W ten sposób pokazywano, jak wykluczenie (i inkluzja) może być osadzone we wzajemnych relacjach między przebiegiem (*pattern*) zmian gospodarczych, strukturą społeczną i kulturą danego kraju. Wykluczenie społeczne rozumiano więc jako wynik poziomu i charakteru (*pattern*) wzrostu gospodarczego, jako sposoby wykluczania lub włączania przez kluczowe instytucje

społeczne oraz jako zróżnicowane możliwości działania, jakie napotykają różne kategorie osób (podzielone np. według wieku, płci, etniczności).

Zasadniczą sprawą jest tu wybór grup. We wszystkich badaniach podkreślano, że wybrane grupy nie są jedynymi, które podlegają wykluczeniu. Nie chodziło więc o ich wyczerpujący katalog, ale raczej o ilustrację form i procesów wykluczenia społecznego, o czym należy pamiętać analizując to podejście.

W badaniach jemeńskich wybór był oparty na wstępnej analizie różnych kategorii osób, „które wydawały się najuboższe, pozbawione dostępu do rynku pracy i będące poza głównym nurtem życia społecznego”. Starano się tak dobrać grupy, by reprezentowały różnorodność procesów wykluczenia, a także wyraźny podział Jemenu na część południową i północną. W przypadku Rosji grupy dobrano tak, by egzemplifikowały dwa podstawowe modele wykluczenia. Po pierwsze, utratę wcześniej nabytych uprawnień lub pozycji społecznej (nowowykluczeni w wyniku transformacji). Po drugie, tych, którzy byli od dawna traktowani jako obywatele drugiej kategorii i doświadczali relatywnej deprywacji, a ich sytuacja pogorszyła się w okresie transformacji. W Tanzanii kryteriami wyboru był status zawodowy i środki utrzymania. Grupy uznane za „zmarginalizowane” składały się z „tych wszystkich jednostek, które żyły w niepewnych (*precarious*) warunkach, będących rezultatem niedostatecznych dochodów, niepewnej (*insecure*) pracy lub zupełnego braku dostępu do zatrudnienia czy zasobów produkcyjnych”. Ponadto starano się dobrać grupy ze środowisk tak miejskich, jak i wiejskich.

Zbiorowości wybrane w poszczególnych badaniach:

Tanzania

- 1) żebracy;
- 2) osoby zajmujące się nieformalną aktywnością zawodową o najniższym statusie: kruszący kamienie, uliczni sprzedawcy żywności, sezonowi robotnicy budowlani, wędrowni handlarze uliczni, patroszyciele ryb (*fish dressers*);
- 3) ludność wiejska bez dostępu do zasobów produkcyjnych: osoby bez ziemi, prawie bez ziemi, bez dostępu do nawozów;

Rosja

- 1) inteligencja naukowo-techniczna w sytuacji ukrytego bezrobocia;
- 2) długotrwale bezrobotni;
- 3) większość ludności wiejskiej;

Jemen

- 1) *akhdam*²;
- 2) miejscy robotnicy dniówkowi;
- 3) osoby żyjące w odległych wsiach;

² *Al-Akhdam* (dosłownie „służący”) mniejszościowa grupa etniczna licząca ok. 200 tys. osób (1997 r.) tradycyjnie zajmująca się zbieraniem odpadków i noszeniem ładunków. Niski status tej grupy wynika zarówno z etnicznego pochodzenia, jak i rodzaju wykonywanych zajęć (przyp. tłumacza).

- 4) osoby, które wywodziły się z Jemenu, ale pracowały poza jego granicami i które w wyniku Wojny w Zatoce powróciły do Jemenu (część znalazła pomoc w swoich rodzinach, część zamieszkała w obozach dla uchodźców).

Podejścia skoncentrowane na uprawnieniach

W badaniach tego rodzaju (Indie, Tajlandia) analizowano czynniki determinujące realizację uprawnień, które wpływają na dobrostan i środki utrzymania. W Indiach ujmowano zagadnienie od góry i sektorowo, koncentrując się na poszczególnych rodzajach uprawnień. Tajowie analizowali problem od dołu, przyjmując podejście „lokalne” skoncentrowane na konfliktach, w których ludzie upośledzeni w zakresie środków utrzymania i poziomu życia walczyli i negocjowali, aby uznano ich prawa.

Badania indyjskie nawiązywały do T.H. Marshalla koncepcji praw socjalnych (*social*) – praw „do minimum (*modicum*) dobrobytu i bezpieczeństwa ekonomicznego... do prowadzenia życia istoty cywilizowanej według standardów dominujących w społeczeństwie”³. Analizowano sytuację w zakresie tych praw poprzez porównywanie wyników usług społecznych, za które rząd wziął jakąś odpowiedzialność – ochrony zdrowia, edukacji, zabezpieczenia społecznego i mieszkalnictwa. W każdym z tych przypadków w oparciu o dane urzędowe badano wykluczenie i jego przebieg (*pattern*) z uwzględnieniem płci, kasty i plemienia, miejsca zamieszkania, statusu zawodowego. Szczególną cechą tej metodologii była próba zidentyfikowania skutków polityki społecznej w zakresie wykluczenia poprzez porównania międzystanowe.

W Tajlandii analizowano sytuacje zagrożenia dla uprawnień ubogich i to, jak stawiali im opór i jak walczyli z groźbą obniżenia poziomu życia. Badano trzy takie zdarzenia: 1) program przesiedleń w związku z planami założenia przemysłowych plantacji leśnych, 2) program usunięcia „slumsów” zamieszkałych przez społeczność muzulmańską, z powodu planów budowy drogi ekspresowej, 3) redukcję zatrudniania pracowników w jednej z fabryk tekstylnych w wyniku modernizacji technologii. W każdej z tych sytuacji negocjowane prawa były istotne dla środków utrzymania i zatrudnienia. Szczegółowo analizowano rozwój negocjacji i czynniki, które prowadziły do ich sukcesu lub porażki.

Podejście strukturalne

Badacze peruwiańscy analizowali zdolność (*ability*) pewnych kategorii osób do uczestnictwa w społeczeństwie w kontekście ewoluującej natury: 1) organizacji produkcji i wymiany gospodarczej, 2) porządku politycznego, który „reguluje sprawowanie władzy, ustanawia standardy i obowiązki oraz gwarantuje prawa”, 3) kultury rozumianej jako „kody, wartości i aspiracje, za pośrednictwem których ludzie komunikują się ze sobą, interpretują rzeczywistość i bezpośrednio praktyki, i które są przekazywane w pierwotnych relacjach poprzez edukację, religię i różne środki komunikowania”. Tradycja strukturali-

³ T.H. Marshall i T. Bottomore, *Citizenship and social class*, Pluto Press, London, 1992.

styczna jest charakterystyczna dla Ameryki Łacińskiej, choć w tym przypadku nastąpiło wyjście poza wcześniejsze teorie dualizmu, marginalności i strukturalnej heterogeniczności. Można to podejście nazwać instytucjocentrycznym, ale nie chodzi o instytucje w sensie formalnych organizacji, ale raczej w sensie systemów stosunków społecznych (regularne wzory interakcji społecznych), poprzez które konstituowany jest kruchy porządek społeczny.

Ważną cechą tych badań w porównaniu z innymi było to, że nie traktowano wykluczenia społecznego jako rezultatu, który należy wyjaśnić, ale jako kategorię analityczną zastosowaną do wyjaśniania nierówności. Pytano więc: jaka jest rola wykluczenia społecznego w generowaniu nierówności? Jakie znaczenie ma wykluczenie społeczne i integracja społeczna jako mechanizmy różnicowania i stratyfikacji?

Na pytania te odpowiadano stawiając hipotezy *a priori*, dotyczące tego, który typ wykluczenia społecznego jest najważniejszy w generowaniu nierówności i testowano je empirycznie. Czyniono tak osobno dla gospodarczego, politycznego i kulturowego wymiaru porządku społecznego, starano się też pokazać, jak te wymiary wpływają na siebie w ujęciu dynamicznym.

Metodologia: wskaźniki wykluczenia

We wszystkich badaniach skoncentrowanych na grupach, używano podobnego podejścia do pomiaru wykluczenia społecznego. Zastosowano technikę ankiety w celu pomiaru, w jakim stopniu grupy wstępnie zdefiniowane jako wykluczone doświadczają wielowymiarowej deprivacji.

W Rosji i w Tanzanii zaprojektowano badania dostosowując do kontekstu krajowego metodologię, jaką P. Townsend stosował do pomiaru wielowymiarowej deprivacji w Londynie w latach 1985–1986⁴. W Jemenie kwestionariusz ankiety w mniejszym stopniu nawiązywał do idei Townsenda, a informację o deprivacji zbierano w odniesieniu do zaspokojenia podstawowych potrzeb (warunki życia i dostęp do usług społecznych), zatrudnienia i środków utrzymania, reprezentacji społecznej i politycznej. Podobnie jak w badaniach rosyjskich zadawano też pytania o postrzeganie własnej sytuacji m.in. w celu sprawdzenia, czy nie dochodziło do dobrowolnego wykluczania się ze społeczeństwa.

W badaniach koncentrujących się na uprawnieniach pomiar wykluczenia społecznego operacjonalizowano odpowiednio do przyjętych metodologii (ujęcie według sektorów lokalne) oraz odgórną lub oddolną orientacji w rozumieniu realizacji praw. W Indiach używano typowych wskaźników stosowanych w analizie zaspokojenia podstawowych po-

⁴ P. Townsend *International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993. Kategorie wymienione przez Townsenda były następujące (s.70–74): materialna deprivacja: deprivacja w zakresie diety, ubrania, mieszkaniowa, wyposażenia mieszkania, środowiska, miejsca zamieszkania (*location*), pracy; społeczna deprivacja: brak uprawnień do i w zatrudnieniu, deprivacja aktywności rodzinnej, brak integracji we wspólnocie, brak formalnego uczestnictwa w społecznych instytucjach, deprivacja wypoczynku (*recreation*), deprivacja edukacyjna.

trzeb⁵. Nie ustalono minimalnych progów, by zdefiniować wykluczenie, analizowano raczej różnice tych wskaźników między zbiorowościami z podziałem według płci, kasty/plemienia, statusu zawodowego, miejsca zamieszkania i dochodu. W Tajlandii do pomiaru wykluczenia społecznego nie używano wskaźników ilościowych, badano raczej sekwencję kluczowych zdarzeń w walce o realizację poszczególnych uprawnień, od których zależą poziom życia i środki utrzymania.

W badaniach peruwiańskich stosowano wskaźniki wykluczenia dotyczące głównie zatrudnienia i sektora społecznego⁶.

Przyczyny wykluczenia społecznego

Omawiane badania przyniosły wiele różnych wyjaśnień przyczyn wykluczenia społecznego. Miały one kilka wspólnych cech:

1. Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów jest wynikiem polityk i instytucji i nie może być po prostu przypisane indywidualnym wyborom.
2. Instytucje działające włączająco, jak i wykluczająco są zarówno formalne, jak i nieformalne. Obejmują one: funkcjonowanie podstawowych rynków, które determinują dochody i ich bezpieczeństwo, zakres i konfigurację uprawnień obywatelskich, wzory życia stowarzyszeniowego społeczeństwa obywatelskiego, włączając w to praktyki dyskryminacyjne. Wykluczenie społeczne postrzegane jako skutek spowodowane jest więc przez rynki i państwo.
3. Instytucje są istotne w procesie wykluczenia społecznego, ponieważ kształtują relacje między zmianą makroekonomiczną i ścieżką wzrostu gospodarczego a zmieniającymi się warunkami życia jednostek, gospodarstw domowych i grup. Rozumienie wykluczenia społecznego wymaga analizy związków makro-mikro tego rodzaju.
4. Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów nie może być wyjaśniane bez odwołania się do stosunków międzynarodowych, ponieważ silnie wpływają one na krajowe instytucje gospodarcze, społeczne i polityczne.

Wybory nieindywidualne

We wszystkich badaniach postrzegano wykluczenie społeczne jako coś złego. Brano pod uwagę znaczenie cech jednostek, ale analizowano je jako konstrukty społeczne i odrzucano koncepcję, że wykluczenie społeczne może być wyjaśniane jako wynik jednostkowych wyborów. Przykładowo, w badaniach Indyjskich wyraźnie o tym mowa

⁵ Umieralność i chorobowość, odżywienie (*nutritional status*) i dostęp do rządowych programów żywnościowych, korzystanie z ochrony zdrowia, piśmienność, wskaźniki scholaryzacji w szkole podstawowej, fizyczne i kadrowe wskaźniki stanu edukacji, dostępność formalnych uprawnień do zabezpieczenia społecznego, natura struktury mieszkaniowej i środowisk sąsiedzkich, dostęp do wody i urządzeń sanitarnych.

⁶ Odsetek siły roboczej zatrudnionej najemnie, odsetek bezrobotnej siły roboczej, koncentracja w alokacji formalnych kredytów, wskaźniki uczęszczania do szkoły, formalne uprawnienia do zabezpieczenia społecznego, prawo do zrzeszania się w związki, odsetek populacji z tytułami własności, stopy analfabetyzmu.

w odniesieniu do wycofywania dzieci z edukacji podstawowej: „Gdy ludzie (z pewnej społeczności, kasty lub grupy dochodowej) są na marginesie ludzkiej egzystencji, zagrożona jest nie jakość ich życia, ale ono samo. W takiej sytuacji całkowicie błędne jest przypisywanie znaczenia tzw. »brakowi popytu« w formułowaniu wyjaśnień. Zamiast tego powinniśmy badać mechanizmy społeczne, które deformują ludzkie pragnienia. Musimy zrozumieć, dlaczego dziecko jest skazane na niski status edukacyjny jedynie z tego powodu, że urodziło się w niewłaściwej kaście lub klasie albo ma niewłaściwą płeć”.

W raporcie z badań tanzańskich w podobnym duchu pisano: „tylko wtedy, gdy widzimy ubóstwo i nierówność w kontekście szerszych stosunków społeczno-gospodarczych, jesteśmy zdolni zrozumieć znaczenie podmiotowości w uwarunkowaniach i trwaniu tych stosunków, wytwarzany przez nie rodzaj świadomości u osób społecznie upośledzonych, a także potencjalne środki zapobiegawcze, które moglibyśmy zalecać”.

Państwa, rynki i społeczeństwo obywatelskie

W badaniach podkreślano niedobrowolność wykluczenia społecznego i sugerowano, że zarówno państwa, jak i rynki mają znaczenie w procesie wykluczania. Organizacje obywatelskie w interakcji z tymi instytucjami mogą osłabiać lub zaostrzać problem. Najwyraźniej podkreślano to w badaniach peruwiańskich – wykluczenie społeczne jest wbudowane w funkcjonowanie kapitalistycznej demokracji w przeludnionym, wielokulturowym i wieloetnicznym społeczeństwie. Wykluczenie społeczne dokonuje się w procesach gospodarczych, politycznych i kulturowych. W każdym przypadku są po temu konkretne przyczyny.

1. Wykluczenia z rynku wymiany występują na „podstawowych rynkach”, które determinują generowanie dochodów i redukowanie ryzyka (rynek pracy, kredytu i ubezpieczeń). Przyczyną wykluczeń jest to, że rynki te nie są walrasowskie⁷ i jako takie nie oczyszczają się poprzez dostosowania cenowe. Stąd wynika występowanie racjonowania opartego na urządzeniach sprawdzających (*screening*) i procedurach selekcyjnych. Ludzie, którzy są zdolni i chcą uczestniczyć w wymianie rynkowej, są z niej wykluczani lub relegowani do tych jej segmentów, które są mniej zyskowne lub bardziej ryzykowne. Na rynku kredytu spowodowane jest to zjawiskiem odwrotnej selekcji⁸ (*adverse selection*) i negatywnymi motywacjami (*perverse incentives*). Na rynku pracy wynika to z płacenia wyższych płac w celu zapewnienia godnych zaufania pracowników i stworzenia nadwyżki podaży, działającej jako urządzenie dyscyplinujące. Na rynkach ubezpieczeń jest to spowodowane istnieniem niemierzalnych ryzyk.
2. Wykluczenia z uniwersalnych praw i procesów politycznych wyprowadzane są z kilku przeciwstawnych tendencji. Wymóg legitymizacji rządu zmusza elity do dzielenia się władzą i uznania pewnych praw, ale ta tendencja jest osłabiana przez rozwój

⁷ Leon Walras (1834–1910) nazwany przez J. Schumpetera „najwybitniejszym ze wszystkich ekonomistów” (przyp. tłumacza).

⁸ Odwrotna selekcja wynika z asymetryczności informacji między uczestnikami rynku, w związku z czym jest nieefektywny (przyp. tłumacza).

polityki populistycznej i klientystycznej, która obejmuje tylko pewne grupy i segmenty społeczne. Po drugie, w zakresie działania instytucji demokratycznych rozwijają się prawa obywatelskie i godzone są dwie zasady, które je wzmacniają – autonomia i wolność z jednej strony oraz równość i sprawiedliwość społeczna z drugiej. Po trzecie, mamy lukę między formalną i rzeczywistą realizacją (*enforcement*) praw. Wynika ona z dyskryminacji, niepewnej legitymizacji i niestabilności instytucji politycznych, braku prawnego zabezpieczenia (*insecurity*) i fiskalnej niezdolności państwa do zapewnienia odpowiednich środków. Niektóre z tych przyczyn są zakorzenione w skrajnej nierówności społecznej.

3. Wykluczenia kulturowe powstają w tym sensie, że pewne jednostki mogą lub nie mogą uczestniczyć w sieciach społecznych, które mają charakter zamkniętych klubów. Istnieje hierarchia tych sieci, a klasy rządzące, chcąc zachować przywileje, ustanawiają restrykcyjne warunki dla członkostwa w sieciach wyższych poziomów.

Badania w Indiach i Jemenie identyfikują czynniki, które w uboższych krajach ułtwiają lub ograniczają zdolność państwa do zapewnienia wszystkim obywatelom podstawowych praw do edukacji, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego. Mechanizmy wykluczenia są tu podobne. Powolny wzrost lub stagnacja gospodarcza ogranicza sumę zasobów finansowych dostępnych dla wydatków społecznych, podczas gdy na poziomie gospodarstwa domowego niskie dochody ograniczają zdolność ubogich do płacenia za usługi. Problem braku zasobów wynika z niesprawności administracyjnych, niewłaściwych priorytetów organizacyjnych i planistycznych, niewłaściwie skoncentrowanej struktury wydatków, braku odpowiedzialności (*accountability*). Krytycznym czynnikiem, który przeszkadza w realizacji praw uznanych przez władze za pożądane, jest działanie systemu politycznego.

W demokratycznych doświadczeniach Indii mamy dwie sprzeczne dynamiki, które związane są z wykluczeniem. Z jednej strony, partie rządzące „wykazują wzrastającą świadomość, że zaniedbywanie problemów ubóstwa i bezrobocia w licznych populacjach, które w coraz większym stopniu są świadome swoich praw, jest politycznym samobójstwem”. Z drugiej strony „krótkowzroczna polityka rozdzielania przywilejów (*pork-barrel*) wzmacnia rozległą sieć patronażu i walk między elitami o podział dochodu narodowego kosztem roszczeń socjalnych większości”.

W Jemenie sytuacja jest gorsza. Nowe partie polityczne „są pod silnym wpływem tradycyjnego porządku społecznego i sieci władzy”, a ubodzy i upośledzeni są „nieświadomi jak organizować lub wykorzystywać partie polityczne, by reprezentowały ich potrzeby i żądania”. W północnych i wschodnich gubernatorstwach, gdzie tradycyjne instytucje społeczne – głównie wpływowe plemiona – są szczególnie silne, osoby znajdujące się poza nimi „stają w obliczu ogromnych barier w realizowaniu uprawnień socjalnych, ponieważ realizowanie uprawnień wymaga silnych sieci społecznych na wszystkich poziomach”. W regionach południowych i miejskich, gdzie więzi plemienne są słabsze „dostęp do reprezentacji jest oparty na stosunkach między osobami lub grupami równymi pod względem społeczno-gospodarczym” i stąd „ich przywileje i prawa obywatelskie wywodzą się z miejsca, jakie zajmują na skali społeczno-ekonomicznej”.

Studium rosyjskie analizuje wiele różnych organizacji formalnych, które działają jako mechanizmy inkluzji i wykluczenia. Wzięto pod uwagę związki zawodowe, sądy, państwowe gospodarstwa rolne, centra zatrudnienia, prywatyzowane państwowe zakłady pracy i nowe małe przedsiębiorstwa, rozwijające się od początku transformacji. Organizacje te, wraz ze strategiami życiowymi ludzi, doświadczających obniżenia poziomu życia i erozji oczekiwań, mają istotny wpływ na kształtowanie się powstającego rynku pracy.

Ostatecznie studia Tajlandii, Jemenu, Indii i Peru pokazują, jak życie stowarzyszeniowe i dominujące w społeczeństwie obywatelskim wartości splatają się z działaniem rynków i państw, wzmacniając wykluczenie społeczne lub mu przeciwdziałając. Wszystkie badania prezentują dowody na to, że uznanie pewnych osób lub zbiorowości za gorszych członków społeczeństwa ma za podstawę dominujące systemy wartości i proces społecznej kategoryzacji. W Tajlandii tego rodzaju kategoryzacje polityczno-kulturowe stosuje się wobec kobiet, nie-Tajów i osób spoza Bangkoku. W Jemenu i Indiach występują tożsamości kastowe. W Peru ludność rdzenna jest identyfikowana jako gorsza. Stowarzyszenia obywatelskie mogą jednak, jak to pokazują badania z Tajlandii i Indii, wspierać realizację praw tych zbiorowości.

Relacje makro–mikro

Główny wkład perspektywy wykluczenia społecznego nie polega po prostu na tym, że bada się instytucje jako mechanizmy wykluczania i inkluzji. Ponadto pokazuje się, jak instytucje kształtują związki między zmianą makro-gospodarczą, wzrostem lub recesją a losami jednostek, gospodarstw domowych i całych zbiorowości. Jest to zasadnicza sprawa w tego rodzaju badaniach, a razem z analizą tego, jak różne mechanizmy wykluczania współdziałają by wytwarzać w dłuższym czasie wielowymiarowe upośledzenia pewnych kategorii osób, stanowi najważniejszy wkład perspektywy skoncentrowanej na wykluczeniu społecznym.

W badaniach zidentyfikowano obszar makroprocesów, w których zakorzenione jest wykluczenie społeczne. Są to: uprzemysłowienie, modernizacja, transformacja gospodarstwa socjalistycznej w rynkową oraz historyczna ścieżka zmian związanych z urbanizacją, uprzemysłowieniem i coraz głębszą integracją z gospodarką światową.

W badaniach rosyjskich centralnym procesem zmian jest transformacja w kierunku gospodarki rynkowej. Proces reform gospodarczych polegających na wystawieniu nieefektywnego przemysłu państwowego na konkurencję międzynarodową razem z niestabilnością polityczną zaowocował załamaniem produkcji i nadwyżką zatrudnionych w stosunku do potrzeb. W takiej sytuacji wzrasta bezrobocie, ale co ważniejsze występuje również bezrobocie ukryte w czasie, gdy oczekujące na prywatyzację państwowe zakłady pracy nadal zatrudniają pracowników. Duży odsetek rosyjskiej populacji znalazł się w ubóstwie, a wykluczenie społeczne – definiowane jako wielowymiarowa deprivacja materialnych warunków życia i uprawnień socjalnych – występuje wyraźnie wśród bezrobotnych i beczynnie zatrudnionych. Na obszarach wiejskich warunki są nawet gorsze: ludzie na wsi mają niewiele możliwości gospodarczych i muszą się

utrzymywać z ciężkiej pracy fizycznej. Zwykle nie mogą oni przenieść się w inne rejony ze względu na to, że ich prawo do mieszkania związane jest z członkostwem w kolchozach.

Badania te pokazują również, że krytyczną instytucją, która wzajemnie wiąże procesy zmian makroekonomicznych z sytuacją jednostek i gospodarstw domowych jest rynek pracy. Gospodarcza transformacja wymaga stworzenia rynku pracy i porzucenia dawnych socjalistycznych gwarancji zatrudnienia. Sposób kształtowania rynku pracy odzwierciedla sytuację nadwyżki siły roboczej i masowe ubóstwo. Główne cechy nowego modelu zatrudnienia to: 1) obok zatrudnionych są też bezrobotni, 2) spada liczba zatrudnionych w sektorze państwowym, 3) zatrudnienie w sektorze niepaństwowym jest bardziej niepewne niż w państwowym, 4) zatrudnienie w sektorze niepaństwowym wyraźnie dzieli się na centrum i peryferie. Czynnikiem wzmacniającym proces dualizacji rynku pracy jest wykluczenie, którego ludzie doświadczają, gdy stają się bezrobotnymi lub ukrytymi bezrobotnymi. W szczególności wykluczenie w ramach państwowego rynku pracy (opóźnione wypłaty pensji, beczynność w pracy) zmusza ludzi do przyjmowania nieformalnych prac różnych rodzajów. W ten sposób badanie powiązało dialektycznie proces kształtowania się rynku pracy z obiektywnymi warunkami i subiektywnym poczuciem wykluczenia na poziomie jednostki.

Różne organizacje formalne mogą wpływać na proces transformacji, łagodzić skutki załamania gospodarczego oraz wstrząsów społecznych i kulturowych dla jednostek. Następuje przy tym chaotyczny transfer kosztów społecznej reprodukcji siły roboczej z państwa na rodzinę. Dawne instytucje państwowe załamały się i stały się niesprawne, a nowe instytucje ochrony i zabezpieczenia społecznego są wciąż w budowie. Powstała więc próżnia w zakresie instytucji formalnych. Najważniejsze z nich – związki zawodowe, centra zatrudnienia, stowarzyszenia chłopskie – potencjalnie mogły mieć integracyjne konsekwencje, ale nie były w stanie działać w taki sposób.

W badaniach jemeńskich wykluczenie społeczne także było rozumiane w związku z procesem zmiany, ale w tym przypadku chodziło o transformację społeczeństwa tradycyjnego w nowoczesne państwo z gospodarką rynkową. W jej wyniku powstało dualistyczne społeczeństwo. Z jednej strony bliskie osobiste więzi oparte na tradycyjnych normach i wartościach na poziomie rodziny, plemienia lub społeczności lokalnej. Z drugiej strony, czyniono próby odgórnej modernizacji, włącznie z przyjęciem integracji społecznej za cel społeczny, który ma być osiągniany poprzez polityki ogólnonarodowe.

Wykluczenie społeczne ma w takim społeczeństwie naturę dualistyczną. W świetle tradycyjnych wartości niektóre osoby znajdują się poza porządkiem społecznym. Projekt modernizacji ma zastąpić te tradycyjne wzory społecznego członkostwa pojęciem obywatelstwa w narodowej wspólnoty. Nie została jednak stworzona dostateczna liczba miejsc pracy i występuje wysoka stopa bezrobocia oraz niski współczynnik aktywności zawodowej. Kluczowe usługi społeczne i infrastruktura dla zaspokajania podstawowych potrzeb (edukacja i szkolenia, usługi medyczne, drogi publiczne, woda i urządzenia sanitarne i inne podstawowe usługi) nie są dostępne dla wszystkich obywateli w takim samym stopniu. Ponadto, słaba jest oficjalna reprezentacja polityczna.

Trzy podstawowe „wymiary wykluczenia” – podstawowe potrzeby, rynki pracy i polityczna reprezentacja – nie równoważą się, ale współdziałają, czyniąc warunki życia niektórych kategorii osób szczególnie trudnymi. Atrybuty osób (kategorialne tożsamości), które zidentyfikowano w Jemenie jako istotne to: status w tradycyjnym porządku społecznym, miejsce zamieszkania, status migracyjny.

W badaniu tajskim zasadniczy proces zmian polega na transformacji gospodarki rolniczej w przemysłową. Szybki wzrost gospodarczy i uprzemysłowienie spowodowały konflikty wokół uprawnień. Głównym źródłem takiego konfliktu między interesami biznesowymi i chłopskimi były tworzone przez rząd obszary „rezerw leśnych”. Przedstawiciele biznesu chcieli stworzyć plantacje eukaliptusów dla potrzeb rozwijającego się przemysłu papierniczego, a chłopci – wcześniej zachęceni do osiedlania się w lesie lub mieszkający tam od dawna – chcieli utrzymać dostęp do zasobów naturalnych, które są podstawą ich środków utrzymania. W miastach, a szczególnie w Bangkoku, szybka urbanizacja i intensywne wykorzystanie ziemi wytworzyły napięcia wokół jej użytkowania, a społeczności od dawna zamieszkujące tereny uznane za „slumsy” zostały zagrożone eksmisją, rozproszeniem i utratą środków utrzymania. Ostatecznie podtrzymywanie procesu szybkiej industrializacji wymaga zmian technologicznych. Szczególnie było to widoczne w przemyśle tekstylnym, będącym podstawą pracochłonnej industrializacji nastawionej na eksport. Konflikty w tej dziedzinie związane były z działaniami skierowanymi na poprawę efektywności i międzynarodowej konkurencyjności, które jednak zagrażały redukcją miejsc pracy. Jasne jest także, że prawa pracownicze w sektorze uznawanym za „formalny” są lepsze na papierze w porównaniu z sektorem nieformalnym, ale w praktyce nie muszą być realizowane. Podobnie jak w Rosji możliwe jest wykluczenie na wewnętrznych rynkach pracy.

Trzy analizowane konflikty wokół uprawnień mają swoje źródła w konkurencji o kontrolę i wykorzystanie zasobów naturalnych i ludzkich w procesie industrializacji. Widzimy, jak tego rodzaju konflikty są powiązane z określoną strategią rozwoju i ścieżką wzrostu gospodarczego, wymagającą technologicznego postępu i przekształcenia obszarów rolniczych w źródło pracy i zasobów naturalnych. Forma konfliktów odzwierciedla także poglądy polityczno-kulturowe, w myśl których pochodzenie spoza Bangkoku, etniczna obcość i płeć żeńska postrzegane są jako gorsze cechy tożsamości. Ilustracją niech będzie to, że chłopci walczący o swoje prawa do zasobów leśnych mieszkali w północnowschodniej Tajlandii, mieszkańcy slumsów pragnący zachować swoją społeczność byli muzułmanami, a pracownikami fabrycznymi zagrożonymi zwolnieniami w wyniku zmian technologicznych były kobiety.

Peruwiańscy badacze wyjaśniają, jak zmieniające się losy jednostek mogą być powiązane z gospodarczymi, politycznymi i kulturowymi mechanizmami wykluczenia, stosując koncepcję społecznych zasobów (*assets*). Podzielono je na trzy rodzaje: gospodarcze – zasoby produkcyjne (np. ziemia, kapitał fizyczny, finansowy i ludzki), polityczne – włączając w to prawa obywatelskie różnych rodzajów, kulturowe – wraz z członkostwem w sieciach społecznych). Łączne nierówności w posiadaniu tych zasobów określają nierówność społeczną w Peru. Jednostkowy udział w pewnym mo-

mencie czasu nie jest jedynie wskaźnikiem nierówności, ale również czynnikiem przyczynowym w jej generowaniu, skoro wpływa na mobilność jednostki między jednym przedziałem czasu i następnym. Rozwój nierówności pod względem zasobów społecznych jest więc zależny od nierównego ich rozkładu w przeszłości (*path-dependent*).

Zmiana stanu posiadania jednostki w różnych zasobach społecznych odzwierciedla działanie mechanizmów wykluczenia/inkluźji w odniesieniu do produkcji i rynków, realizacji praw obywatelskich i członkostwa w sieciach społecznych. Badanie zidentyfikowało zdarzenia, które są ważnymi historycznymi determinantami ścieżek (*patterns*) udziałów w zasobach. Były to: 1) kolonizacja i zniszczenie (*rupture*) bazy produkcyjnej i spójności społecznej rdzennej ludności, 2) gospodarcza i społeczna modernizacja oparta na urbanizacji i industrializacji, która wykluczała zbiorowości wiejskie i pewne grupy etnokułturowe, dając początek miejskiej marginalności, 3) dostosowanie [do tych warunków], które stworzyło nowe grupy wykluczonych i obecnie 4) globalizacja gospodarki. Każde z tych „społecznych pęknięć” (*social ruptures*) pozostawiło i pozostawia ślady na dzisiejszych procesach społecznego wykluczenia. Podsumowując, istnieje tendencja wzrostu równości w rozkładzie zasobów politycznych i kulturowych, która równoważy wzrastającą nierówność udziałów w zasobach gospodarczych. Niemniej dla szczególnych grup, np. ludności rdzennej, proces ten nie jest zbyt widoczny.

Ostatnią ważną cechą peruwiańskiej metodologii analizy relacji makro–mikro jest to, że rozważa się w niej rozległe sprzężenia między gospodarczymi i społecznymi konsekwencjami (*feedback effects*) wykluczenia społecznego. Wynikają one z istnienia kryzysu dystrybucyjnego polegającego na tym, że rzeczywiste nierówności są większe niż te tolerowane w ramach „kultury nierówności”. Ten kryzys działa ograniczająco na wzrost gospodarczy i zagraża politycznej stabilności. Działanie mechanizmów wykluczających przy wyraźnej początkowej nierówności udziałów w zasobach społecznych przyczynia się do powstawania makrokontekstu, który wzmacnia wykluczenie.

Stosunki międzynarodowe i wykluczenie społeczne

Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów jest rezultatem tego, jak zmieniają się ich gospodarcze, społeczne i polityczne instytucje oraz tego, jakie są ich polityki wewnętrzne. Z badań wynika jednak jasno, że wykluczenie społeczne nie może być przypisane wyłącznie „czynnikom wewnętrznym”. Stosunki międzynarodowe wpływają na to, co się dzieje wewnątrz krajów. Wyraża się to bezpośrednio w zasadniczych pęknięciach społecznych, które zmieniają w sposób przypadkowy (*shuffling*) ścieżki indywidualnych udziałów w zasobach społecznych w najważniejszych okresach historycznych Peru. W pozostałych badaniach jest to również wyraźne.

W Tajlandii, Indiach i Rosji głównym zdarzeniem kształtującym wykluczenie społeczne są programy reform, które mają na celu restrukturyzować gospodarki, zmianę roli państwa w zapewnianiu świadczeń i usług społecznych (*social provision*) i organizowaniu

działalności gospodarczej. W każdym przypadku, gdy reforma otwierała gospodarkę na konkurencję światową jest to związane z erozją (lub kompletnym załamaniem) dawnej umowy społecznej, określającej zasadnicze środki integracji. W procesie tym ograniczeniu ulegały również prawa obywatelskie.

Sytuacja Jemenu była bardzo złożona ze względu na niedawne połączenie Arabskiej Republiki Jemenu i Ludowo-Demokratycznej Republiki Jemenu oraz konflikty, które nastąpiły po zjednoczeniu. Kraj też przechodził kryzys gospodarczy związany ze zmieniającymi się relacjami z resztą świata. Sytuację pogorszyła Wojna w Zatoce, ok. 1 mln Jemenczyków powróciło wtedy do kraju, co spowodowało m.in. ograniczenie napływu pieniądza z zagranicy.

W przypadku Tajlandii wykluczenie społeczne jest związane z procesem przesuwania się w górę na globalnej drabinie gospodarczej w wyniku zmian technologicznych, a także z tym, że w strategii rozwojowej rolnictwa postawiono bardziej na eksport niż na rynek wewnętrzny.

Propozycje polityczne

Wszystkie studia poza rosyjskim zawierają także dyskusję nad politycznymi implikacjami wyników analiz. Wskazuje to, że perspektywa wykluczenia społecznego może prowadzić do różnych idei w zakresie polityki. Większość sugerowanych inicjatyw nie jest nowa. Niektóre z propozycji zgodne są z głównym nurtem idei występujących w kontekście tradycyjnych badań nad ubóstwem. Inne dostarczają nowych uzasadnień dla starych propozycji, które obecnie nie są w modzie. Jest jednak jasne, że dyskusje te mają wspólne cechy, które wzbogacają debatę na temat strategii przeciwdziałania ubóstwu. Najważniejsza wydaje się propozycja zmiany akcentów w kształcie polityki, co zakłada w szczególności potrzebę tworzenia polityk, które będą ze sobą współdziałać w różnych wymiarach, nacisk na reformy instytucjonalne oraz konieczność zapewnienia społecznej i politycznej reprezentacji.

W studium tanzańskim argumentowano za taką polityczną strukturą, która jednocześnie będzie łagodziła ubóstwo i integrowała społecznie. Musi ona generować wzrost gospodarczy, ale również otwierać możliwości dla mniej uprzywilejowanych członków społeczeństwa. Wysiłki mające na celu wzrost możliwości produkcyjnych gospodarki i zdolności zarobkowych ludzi z niskimi dochodami lub w ogóle bez nich powinny koncentrować się na rolnictwie i sektorze nieformalnym. W pierwszym przypadku zasadnicze problemy to dostęp do kredytu, materiałów i maszyn (*inputs*), umiejętności, infrastruktury transportowej i usług marketingowych, by zapewnić odpowiedni zwrot z pracy i kapitału zaangażowanego w uprawę roli. W przypadku sektora nieformalnego żywotne znacznie ma dostęp do kredytu.

Obok wysiłków skierowanych na rozszerzanie gospodarczych możliwości rząd powinien zapewnić odpowiednie usługi edukacyjne i zdrowotne oraz świadczenia socjalne (*safety nets*). Jest to istotne, gdyż „wobec niskiego poziomu gospodarczego i istoty sił rynkowych, znaczący jest odsetek obywateli niezdolnych do zaspokojenia wszystkich swo-

ich podstawowych potrzeb w przewidywalnej przyszłości”, nawet jeżeli produkcja i zdolności produkcyjne wzrosną. Konieczna jest także reforma administracyjna, aby zapewnić ubogim dostęp do usług społecznych. Ostatecznie, polityka powinna koncentrować się na tych, których prawa gospodarcze, społeczne i polityczne są zagrożone. Kobiety są szczególnie upośledzoną grupą w tym przypadku. Należy podjąć działania reformujące lub usuwające przepisy dyskryminujące kobiety oraz wdrażać programy działań afirmacyjnych, które naprawią zakorzenione nierówności. W przypadku ludności rolniczej konieczna jest narodowa polityka zapewniająca przestrzeganie tradycyjnych praw do ziemi. Na ogólniej mówiąc, prawa powinny być słuszne i sprawiedliwie egzekwowane. Powinno się czynić wysiłki, by uruchomić mechanizmy, które zapewnią, że „każda jednostka i grupa społeczna ma wystarczające możliwości do uczestniczenia w instytucjach, które determinują jej losy”.

Autorzy badań jemeńskich przekonują, że przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wspieranie społecznej integracji należy koncentrować na zapewnieniu mieszkania i edukacji. Rząd przywiązuje już duże znaczenie do edukacji, ale działania trzeba skupić na dzieciach z ubogich i zmarginalizowanych grup, tak aby kończyły edukację. Konieczne są także konkretne polityki mieszkaniowe – to względnie zaniedbany obszar polityki społecznej – w celu zaspokojenia potrzeb grup o niskich dochodach. W odniesieniu do rynków pracy istotne jest, by monitorować zmiany w prawie zabezpieczenia społecznego i dać priorytet na rynku pracy pracownikom z Jemenu. Organizacje pozarządowe, organizacje pracownicze i związki zawodowe mają do odegrania ważną rolę, ponieważ mogą one ułatwiać społeczną i polityczną reprezentację.

Ostatecznie, w badaniu tym odwołano się do koncepcji wykluczenia społecznego w celu oceny i przeglądu polityk i strategii rozwojowych. Przykładowo, jest jasne, że nie ma żadnych programów rozwoju zasobów ludzkich adresowanych do ubogich obszarów wiejskich. W tym kontekście rozwój sieci dróg krajowych, jako projekt pracochłonny może mieć istotny wpływ na integrację.

Autorzy opracowania peruwiańskiego postulują, aby priorytetem dla polityki była walka z wykluczeniem społecznym, ponieważ przyczynia się ono do wysokiego poziomu trwania i pogłębiania nierówności. Te z kolei przeszkadzają szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i stanowią zagrożenie dla stabilności demokracji. „Polityki muszą być nastawione na zmianę struktur rynkowych i pierwotną dystrybucję zasobów, ponieważ są to czynniki leżące u podstaw mechanizmów wykluczenia”. Głównym problemem w realizowaniu odpowiednich reform rynkowych jest to, że władze i niektórzy decydenci zakładają, iż podstawowe rynki są już rozwinięte. W rzeczywistości tak nie jest. Polityczną kwestią nie jest to, jak deregulować rynki, ale jak je stworzyć. Politycy mają niewielkie doświadczenia w tym zakresie. Odpowiednia polityka powinna ułatwiać dostęp do kredytu małym producentom. Można to osiągnąć poprzez reformy instytucjonalne, które zabezpieczą prawa własności, ustanowią małe pośrednictwo finansowe, zapewnią podaż dóbr publicznych takich, jak systemy komunikacyjne i ustanowią sprawny system sądowniczy. Rynki ubezpieczeń powinny być rozwijane poprzez zwiększanie liczby ryzyk mierzalnych. Można także przenosić ryzyko z małych producentów na większe firmy lub znaleźć

sposób podziału ryzyka z resztą społeczeństwa. Dystrybucja zasobów jest zapewne najłatwiejsza w obszarach politycznym i kulturowym. Wynika z tego znaczenie promowania i zabezpieczenia powszechnych uprawnień socjalnych i politycznych oraz zmiany wartości kulturowych. Upowszechnienie realizacji tych praw może poprawić rozkład zasobów społecznych i politycznych i działać równoważąco na powiększające się nierówności w rozkładzie zasobów gospodarczych.

Ostatecznie, warunkiem koniecznym dla wzmacniania praw są sprawne i demokratyczne instytucje polityczne. Priorytetem powinna być edukacja i ochrona zdrowia, co może przyczynić się do redystrybucji zasobów gospodarczych. Edukacja jest kluczowa w przewyżnianiu wykluczenia kulturowego, a ważnym jej obszarem jest polityka językowa.

Badacze tajscy argumentują, że rząd powinien brać pod uwagę przy formułowaniu polityki nie tylko zagadnienia wzrostu gospodarczego, ale również problematykę równości. Za zasadnicze dla przeciwdziałania wykluczeniu uznali oni pięć rodzajów instrumentów. Po pierwsze, powinny zostać wzmocnione lokalne instytucje społeczne, które mogą istotnie ułatwić narażonym (*vulnerable*) jednostkom chronienie się przed wykluczeniem. Istotne jest też ich wyposażenie w nowoczesne technologie. Po drugie, konieczne jest ustanowienie prawnych podstaw dostępu do zasobów naturalnych dla narażonych grup, które muszą konkurować o to, co decyduje o ich środkach utrzymania. Po trzecie, należy propagować programy szkoleniowe nastawione na dostarczanie konkretnych kwalifikacji dla większej liczby ludzi. Jest to szczególnie ważne, jeśli rynek pracy szybko się zmienia. Po czwarte, szczególnego wsparcia należy udzielić organizacjom kobiecym, aby mogły wynegocjować lepsze warunki inkluzji dla kobiet, które są wyzyskiwane ze względu na brak doświadczenia zawodowego. Po piąte, reformy instytucjonalne powinny prowadzić do decentralizacji i wzmacniania potencjału (*empowerment*) agend lokalnych.

Autorzy studium z Indii konkludują na podstawie porównań między sytuacją w różnych stanach, że kwestią krytyczną jest stworzenie bazy politycznego poparcia dla programów integracyjnych i polityk przeciw ubóstwu. Wymaga to zwrócenia uwagi na stosunki władzy między podmiotami społecznymi, na mechanizmy, które konsolidują demokrację oraz na reorientację instytucji, tak aby działały na korzyść ubogich. Ponadto ważne jest stworzenie sprawnych i odpowiedzialnych instytucji publicznych i prywatnych, które są zarówno kształtowane, jak i kontrolowane przez społeczeństwo obywatelskie.

W studium tym stwierdzono również, że wpływ Nowej Polityki Gospodarczej z 1991 roku na ubóstwo nie jest jeszcze wyraźny. Wydaje się, że w fazie wstępnej wystąpiły pewne negatywne skutki społeczne: spadła dynamika wzrostu zatrudnienia i zredukowano wydatki społeczne. Potrzebna jest ocena tej makropolityki, by zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb populacji w odpowiednich ramach czasowych.

Thumaczenie

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Przetłumaczony fragment książki wydanej przez IILS był wstępem do dyskusji, a jej druga część zawierała omówienie wyników debaty. Na kilka wątków, które się tam znalazły warto zwrócić uwagę. Po pierwsze, odróżniono kilka sposobów używania pojęcia „wykluczenie społeczne”: opisowy, analityczny, normatywny, polityczny. Próbowano też przeciwstawiać funkcje poznawcze tego pojęcia jego funkcjom politycznym, kwestionowano jednak możliwość wyraźnego odseparowania obu tych funkcji w praktyce. Obawy wzbudzała możliwość spopularyzowania pojęcia wykluczenia społecznego w kręgach politycznych, jako mniej drażliwego i niebezpiecznego od pojęć ubóstwa czy nierówności społecznej. Po drugie, zaproponowano interesującą koncepcję wielowymiarowości wykluczenia społecznego, jako „kumulacji czynników społecznego ryzyka (takich jak bezrobocie, brak dostępu świadczeń społecznych, rozpad rodziny) dla pewnych kategorii społecznych”. Nie chodzi więc wyłącznie o to, że interesujemy się nie jednym, tylko wieloma czynnikami ryzyka, ale o to, jak i dlaczego się one ze sobą wiążą i jakie są tego skutki. Po trzecie, wskazywano, że problemem może być nie tyle wykluczenie społeczne, bo wszyscy jakoś są włączeni w procesy rozwoju, ale inkluzja na złych warunkach. Przykładowo, na ogół osobę legalnie zatrudnioną uznaje się za zintegrowaną ze społeczeństwem. Jeżeli jednak osoba ta dostaje głodową pensję, szarga się jej godność, nie ma ona wpływu na swoje warunki pracy i boi się zwolnić, bo nie dostanie żadnych świadczeń, ani też nie ma co liczyć na sąd, który jest niedostępny i/lub niesprawiedliwy, to jest to może inkluzja społeczna, ale na warunkach, które nie są ani uczciwe, ani sprawiedliwe. Po czwarte, w interesujący sposób zaatakowano tendencje do odchodzenia od powszechnych świadczeń społecznych na rzecz selektywnych: „Adresowanie ma tendencję do przekształcania wcześniejszych praw w »prezenty«” a „prezenty wzmacniają (*empower*) sytuację dającego, który może je cofnąć, podczas gdy uprawnienia wzmacniają pozycję otrzymującego przenosząc obowiązek na dającego”. Po piąte, podkreślano konieczność typologizacji wykluczenia społecznego. Za obiecujące uznano podziały na 1) intencjonalne wykluczenie prawne (np. apartheid) oraz pozaprawne (np. dyskryminacja), 2) nieintencjonalne wykluczenie (np. w formie zaniedbania); na 1) uzasadnione, usprawiedliwione i zawinione wykluczenie (np. osadzenie w więzieniu w wyniku sprawiedliwego wyroku), 2) nieuzasadnione, nieusprawiedliwione i niezawinione wykluczenie (np. dzieci czy kobiet); na 1) wykluczenie we wstępnych warunkach (np. nierówność zasobów, które osoby wnoszą do interakcji), 2) wykluczenie w zasadach gry (np. gdy ciągle te same kategorie społeczne łądzą na dnie). Po szóste, zaproponowano interesujący wskaźnik wykluczenia społecznego, w którym można łączyć informacje o długości życia z informacjami o tym, jaką część tego życia obejmowały „stany wykluczenia”.

Social exclusion and anti-poverty policy

In 1994 the International Institute for Labour Studies, with the financial support of the UNDP, launched an interregional research project on the patterns and causes of social exclusion as its contribution to the World Summit for Social Development. The project introduced the concept of social exclusion into the international development debate by extending it beyond its Western European origins to developing and transitional economies where it now finds increasing reflection in their examination of, and responses to, the social consequences of economic change and globalization.

The overall objective of the project is „to improve the basis of action at local, national, and international levels, aimed at the eradication of poverty and promotion of social integration”, by adding a new dimension to anti-poverty policies which focussed more sharply on the role of institutions and actors in minimizing social exclusion and maximizing integration and cohesion.

The analytical studies carried out in the context of the project explored the multiple dimensions of disadvantage; established the links between livelihood and rights; and identified the basis for enlarging action against poverty. They highlighted the various meanings of social exclusion in different models of society, including key differences in its interpretation within industrial countries. They proposed a working definition of the concept which distinguished between social exclusion as an attribute of individuals and of societies. The policy implications of the project were twofold. It suggested that the concept could be used as a framework for strategies to address issues such as social justice in a globalized world, and proposed an approach which focused on (meso-) institutions – such as the basic markets, citizenship rights and civil society – as the key instruments for the reduction of exclusion and the promotion of social cohesion. Secondly, it clarified the differences and complementarities between social exclusion and poverty.

(Źródło: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/project/socexcl.htm>)

Kazimierz W. Frieske, Paweł Poławski

*Institut Socjologii
Uniwersytet Warszawski*

*Institucje obywatelskiej partycypacji w funkcjonowaniu administracji publicznej**

1. Problem

W końcu 2002 r. w polskiej administracji centralnej istniały 124 instytucje – rady, komisje czy komitety, które – funkcjonując poza ramami biurokratycznych hierarchii – miały wchodzić do procesów decyzyjnych interesy, punkty widzenia czy informacje powstające poza wąsko rozumianym systemem politycznym. Co więcej, wgląd w dokumentację dotyczącą tych instytucji ujawnia to, że ponad połowa z nich, dokładniej – 78, powstała w latach 2000–2002, nie da się zatem powiedzieć, że jest to szczególnie „wynalazek” tej

* Porządkowanie rozmaitych obszarów *imperium* ministra pracy i polityki społecznej objęło – w końcu 2002 – problematykę dialogu społecznego. Łączyło się to z próbą nadania temu terminowi szerszego, nieograniczonego wyłącznie do zbiorowych stosunków pracy, znaczenia. W rezultacie, koncepcja „dialogu społecznego” różniła się znacznie do tego, co zwykle się określać jako demokracja partycypacyjna.

W październiku 2002 RM przyjęła „dokument programowy Rządu” zawierający podstawowe zasady szeroko rozumianego dialogu społecznego. Jedną z konsekwencji tego dokumentu była próba rozpoznania stanu rzeczy podjęta przez Departament Dialogu Społecznego MPiPS: urzędy centralne wypełniały „Karty informacyjne” dotyczące instytucji dialogu społecznego działających przy jednostkach administracji rządowej”. Dzięki zaangażowaniu ówczesnego podsekretarza stanu w MPiPS, min. Dągmira Długosza, uzyskaliśmy dostęp do dokumentacji i ona właśnie stała się empiryczną podstawą prezentowanej dalej analizy.

czy innej ekipy politycznej. Jesteśmy przekonani, że powstawanie interesujących nas instytucji stanowi ważny element instytucjonalnych zmian zachodzących w polskiej administracji publicznej, choć jesteśmy też świadomi i tego, że istnieje przynajmniej kilka rozsądnych powodów, dla których przekonanie to można kwestionować. Mianowicie, stosunkowo popularny argument mówi, że instytucje, o których mowa mają charakter „dworski” czy fasadowy – są jedynie dekoracją sceny politycznej. Sceptycy łatwo mogą też wskazać i na to, że wpływ rozmaitych rad, komisji czy komitetów na rezultaty procesów decyzyjnych toczących się w administracji publicznej jest niewielki lub zgoła żaden, więc – nawet jeśli podejmują one jakąś celową aktywność – to i tak nie poprawia to jakości podejmowanych decyzji. Wreszcie, sceptycy cyniczni, ci zwłaszcza, którzy znakomicie pamiętają lub znają z własnego doświadczenia mechanizmy obsadzania synekur w PRL-u powiedzą zapewne, że zjawisko, którym się zajmujemy, można najlepiej zrozumieć jako nacisk na powiększenie puli nagród, jakie są do dyspozycji – i są rozdawane – w systemie politycznym. Sceptycy cyniczni budujący swoje opinie nie tyle na mniej czy bardziej bezpośrednim doświadczeniu, ile na lekturach opisujących wyniki międzynarodowych badań porównawczych nad zmianami we współczesnych systemach administracji publicznej mogą dodać, że podstawową – choć latentną – funkcją rozmaitych komitetów jest kooptacja i tępienie ostrzy rozmaitych radykalizmów bądź – co na jedno wychodzi – konformizowanie czy cywilizowanie wszelakich alternatywnych sposobów myślenia i politycznego działania. W szczególności – powiedzą oni zapewne – idzie tu o instytucje, których zadaniem jest przede wszystkim wentylowanie napięć narastających w systemie politycznym, nie zaś o to, aby sprawniej rozwiązywał on stojące przed nim problemy. Nawet zatem, gdyby miało być tak, że instytucje te stabilizują w jakimś stopniu system polityczny, to przecież robią to w trybie mniej czy bardziej przejrzystych manipulacji i – co ważniejsze – służą rozwiązywaniu kłopotów o charakterze wewnętrznym, to jest takich, które system polityczny sam sobie stwarza, nie zaś takich, które powstają poza nim.

Nie jest wykluczone, że za wskazanymi argumentami kryją się raczej dobrze osadzone w realiach funkcjonowania polskiej administracji publicznej i dające się uzasadnić w oparciu o mniej czy bardziej rozległe doświadczenie jej praktyków. Jednakże, nie jest też wykluczone, że część tych racji jest – przynajmniej w jakimś stopniu – nietrafna. Gdyby tak być miało, to mogłoby się jednak okazać, że opisujemy zjawisko i ważne i stosunkowo nowe. Co więcej, mogłoby się też okazać, że – nieco przez przypadek – zajęliśmy się takim nurtem zmian w polskim systemie politycznym, który dobrze wpisuje się we współczesne debaty dotyczące dynamiki form sprawowania władzy.

2. Układy odniesienia

Rozmaite okoliczności polityczne i gospodarcze powodują, że przynajmniej od ćwierćwiecza rozstajemy się z weberowską typologią form prawomocności władzy. Zahamowanie powojennej dynamiki wzrostu i kłopoty budżetów publicznych ujawniły bardzo wyraźnie problemy, jakie sprawia godzenie racjonalnego z legalnym. Budowanie prawomocności władzy politycznej na legalizmie i towarzyszącą temu apologię „państwa pra-

wnego” kwestionowali z powodzeniem i prawnicy i socjologowie. Donald Black pisał o tym, że „idea rządów prawa jest ważniejsza jako specyficzna ideologia legitymizacji niżeli jako praktyka równości wobec prawa”¹, zaś autor znanego podręcznika socjologii prawa, Roger Cotterrell, kładł nacisk na to, że doktryna rządów prawa ma przede wszystkim charakter perswazyjny – służy „technicznym i ideologicznym potrzebom państwa i, ogólniej, strukturalizacji stosunków władzy”². Polski prawnik dodawał – ostrożniej – uwagę mówiącą o tym, że „konstrukcja państwa prawnego, generalnie nader korzystna, miała pewne negatywne skutki uboczne. Wyrobiła bowiem w urzędnikach i w społeczeństwie przekonanie, że administrowanie polega na wykonywaniu ustaw... Prawna forma przesłoniła w ten sposób organizatorską w swej treści rolę administracji”³. Polski ombudsman komentował mankamenty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości tak: „w najważniejszych dla obywatela sprawach nie można doczekać się rozstrzygnięcia: odzyskania pieniędzy, ochrony czci, przywrócenia do pracy” i dodawał trzeźwo: „trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że nie każdej sprawiedliwości da się dojść. Taki jest po prostu mechanizm wymiaru sprawiedliwości”⁴.

Prawomocność władzy wywodzona z jej racjonalności okazuje się konceptem jeszcze bardziej ryzykownym, wiemy też znakomicie o tym, że próby nasycania procesu podejmowania decyzji w sprawach publicznych kończą się najczęściej w sposób równie niefortunny, co przygody Platona usiłującego doradzać tyranowi Syrakuz. Niemniej, nadzieje związane z „racjonalizacją władzy”, odżywając w drugiej połowie XX w., doprowadziły m.in. do wskazania na to, że jedną z instytucjonalnych barier transferu wiedzy służącej racjonalizacji procesów decyzyjnych z nauki do praktyki politycznej czy administracyjnej jest brak odpowiednich kanałów jej przekazywania. Takie były m.in. kluczowe konkluzje tzw. Raportu Lyonsa (*The Behavioral Sciences and the Federal Government*) powtórzone w kolejnych, równie znanych manifestach z końca lat 60., takich, jak tzw. Brim's Report (*Knowledge into Action: Improving the Nation's Use of Social Sciences*), czy tzw. BASS Report (*The Behavioral and Social Sciences: Outlook and Needs*). W sposób bliższy realiom – a też i współczesności – podobna problematyka jest rozważana wtedy, gdy mechanizmy podejmowania decyzji są analizowane jako rezultaty ucierania się poglądów w rozmaitych *policy communities* czy *issue networks*: W ramach tych koncepcji mówi się o tym, że – mniej czy bardziej sformalizowane – instytucje tego rodzaju wprowadzają w tok podejmowania decyzji różne i odwołujące się do odmiennych założeń wyjściowych, zespoły informacji⁵, zaś B.G. Peters dodaje, że „problemem administracji publicznej staje się taka strukturalizacja dyskusji, która pozwala na wykorzystanie zawartych w nich informacji i jednocześnie zachowanie zdolności do podejmowania decyzji bez nadmiernej

¹ D. Black, *Sociological Justice*, New York 1989, s. 57.

² D. Cotterrell, *The Sociology of Law*, Buttersworths 1992, s. 158.

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 103.

⁴ A. Zieliński, *Państwo prawa – ale i rozumnych sędziów*, „Rzeczpospolita”, 13 lutego 1998.

⁵ R.A. Rhodes, D. Marsh, *New Directions in the Study of Policy Networks*, „European Journal of Political Research” 1992, nr 21.

zwłoki⁶. Gdybyśmy zatem przyjęli, że – w polskich realiach – interesujące nas komitety, rady czy komisje powstające w administracji publicznej stanowią instytucjonalną formułę dla swoistych *issue networks*, to należałoby ich sukces mierzyć nie tyle mniej czy bardziej uchwytnym wpływem na decyzje podejmowane w administracji publicznej, ile różnorodnością formułowanych przez nie opinii i informacji faktualnych. Nawet gdyby miało się okazać, że są one notorycznie lekceważone, to i tak można byłoby mówić o sukcesie rozumianym jako powstanie stabilnego – bo zinstytucjonalizowanego – kanału transferu określonej wiedzy z tych miejsc w strukturze społecznej, w których jest ona „produkowana” tam, gdzie jest czy powinna być wykorzystywana. Mówiąc najkrócej – i parafrazując komentarz J. Landego dotyczący losów intelektualnej spuścizny Petrażyckiego – wiedza o tym, że wykorzystaniem systematycznej wiedzy w biurokratycznych establishmentach rządzi nie tyle Opatrzność, ile opaczność – jest współcześnie i banalna i znakomicie kwestionuje roszczenia do prawomocności decyzji w sprawach publicznych ze względu na wyższą mądrość podejmujących je biurokratów. Bardziej interesujące, a też i ważniejsze dla rozumienia zasad funkcjonowania systemu politycznego wydają się pytania o mechanizmy powstawania *issue networks* funkcjonujących w systemie politycznym. Wstępnie – i stosownie do popularnych rozróżnień – mogą one powstawać mniej czy bardziej spontanicznie, jako rezultat konkurencji rozmaitych grup nacisku o dostęp do ucha tego czy innego decydenta lub jako konsekwencja pracowicie budowanego ładu korporatystycznego, w ramach którego administracja publiczna namaszcza część z nich jako kompetentne, reprezentatywne, wiarygodne itp. Jeśli zatem trafna miałaby okazać się myśl o tym, że interesujące nas instytucje są swoistymi *issue networks*, to – wstępnie – ich powstawanie należałoby interpretować jako część procesu urządzania systemu politycznego na neokorporatystyczną modłę.

Złośliwi demagodzy mogliby też – komentując koncepcję demokracji partycypacyjnej – powiedzieć, że nie jest to nic nowego, a w wersji historycznej i dość odrażającej pomysł jest znany ze sloganu cała władza w ręce Rad. Argumentacja tego rodzaju nie wydaje się nam szczególnie nośna: sięgając do doświadczeń historii można bez większych trudności pokazać, że w praktyce politycznej udawało się spaskudzić każdą chyba zacną ideę. Za znacznie ważniejsze mamy to, że koncepcja demokracji partycypacyjnej stanowi reakcję na zjawiska łączone zwykle z mankamentami funkcjonowania instytucji demokracji reprezentacyjnej. Zawilość proceduralna, możliwości manipulowania rezultatami w ramach określonych procedur głosowania, pęknięcie pomiędzy proceduralną poprawnością i substancjalnymi efektami⁷ procedur, wreszcie – malejąca frekwencja wyborcza i kłopoty, jakie nastęrcza uzasadnienie z poparcia większości, a także historyczna argumentacja z populizmu⁸, to znane mankamenty demokracji. Łączny efekt dostrzegania tych – a także wielu innych – defektów

⁶ B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, Kansas 1996, s. 57.

⁷ Por. A. Sen, *Rationality and Social Choice*, „The American Economic Review” 1995, vol. 85, s. 1–24, (tłumaczenie: *Racjonalność i wybór społeczny*, w: G. Lissowski, (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Scholar, Warszawa 2001.

⁸ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990; G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994.

demokracji reprezentatywnej kumuluje się we wskazaniu na to, że produkuje ona deficyt prawomocności⁹. Od przynajmniej ćwierćwiecza wskazuje się też na to, że instytucje demokracji reprezentatywnej w sposób wielce niedoskonały służą przekładaniu opinii wyborców na decyzje podejmowane w ramach administracji publicznej¹⁰.

Za jedną z najpoważniejszych reakcji na deficyt prawomocności władzy w demokratycznych społeczeństwach wypada uznać nadzieje na to, że możliwe jest jego załatwienie poprzez nacisk na rozwój rozmaitych form demokracji partycypacyjnej – poczynając od demokracji plebiscytarnej na radach zakładowych rozumianych jako forma demokracji przemysłowej kończąc. Bliższy wgląd w problem sugeruje, nawiasem mówiąc, że plebiscytarne formy demokracji są znacznie mniej egzotyczne, aniżeli przywoływane najczęściej przykłady szwajcarskich kantonów i wydaje się, że w UE referenda uznaje się za ważny mechanizm podejmowania kluczowych decyzji politycznych¹¹ – niezależnie od ich oczywistych wad.

W nieco bardziej wyrafinowanej intelektualnie postaci podobne idee opisywane są jako demokracja dyskursywna¹² czy demokracja stowarzyszeniowa (*associative democracy*)¹³. Koncepcje tego rodzaju – poza naciskiem na szerokie włączenie obywateli w procesy podejmowania ważnych decyzji w sprawach publicznych – łączy przekonanie o tym, że pozwala to na wzbogacenie zbioru informacji, wedle których decyzje te są podejmowane: „nie istnieje taki, prywatny lub publiczny, podmiot, który mógłby dysponować pełną wiedzą i kompletnymi informacjami, jakich wymaga rozwiązywanie złożonych, dynamicznie zmieniających się wewnętrznie zróżnicowanych problemów; nie istnieje taki podmiot, który byłby w stanie określić porządnie efektywność instrumentarium rozwiązywania tych problemów”¹⁴.

W stosownej literaturze przedmiotu podobnych idei odnajdujemy więcej – można, na przykład, zaliczyć do nich koncepcję „racjonalności komunikacyjnej” Habermasa, zakładającej funkcjonowanie wolnego rynku idei niepodporządkowanych politycznym czy administracyjnym hierarchiom – ważniejsze jednak wydaje się dostrzeżenie tego, że interesujące nas instytucje powstające w polskiej administracji można rozsądnie interpretować jako jeden ze szczególnych sposobów ich realizacji. W szczególności nie jest wykluczone, że stanowią one mniej czy bardziej desperacką próbę likwidacji deficytu prawomoc-

⁹ C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1970; P. Selmon, *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*, Univ. of California Press, California 1992.

¹⁰ R. Rose, *The Problem of Party Government*, Macmillan, London 1974.

¹¹ D. Butler, A. Ranney, *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, DC, AEI Press, Washington 1994.

¹² J.S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1990.

¹³ P. Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge 1994.

¹⁴ J. Kooiman, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*, Sage, London 1993, s. 4.

ności produkowanego w systemie politycznym przez instytucje demokracji reprezentatywnej. Ale, nie jest też wykluczone, że – spoglądając na problem nieco szerzej – możemy je interpretować jako próbę adaptowania polskiego systemu politycznego do sytuacji opisywanej w następujący sposób w jednym z głośnych raportów OECD (*Governance in the 21st Century*) z roku 2001: „Jedno wydaje się pewne: stare formy sprawowania władzy w sektorze publicznym, w korporacjach i w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego stają się coraz bardziej nieefektywne. W nadchodzących dziesięcioleciach będziemy musieli stworzyć nowe formy zarządzania sprawami publicznymi, dopuszczając do udziału w procesie sprawowania władzy szerszy krąg uczestników procesu podejmowania ważnych, publicznych decyzji”.

3. Wgląd w empirię

3.1 Tezę o „fasadowości” instytucji demokracji partycypacyjnej powstających w polskiej administracji publicznej można rozumieć na przynajmniej kilka sposobów. Jeden z nich zmierza do wskazania na to, że mają one charakter „dworski”, wynikający z tego, że ich członkowie są arbitralnie selekcyjowani przez politycznych czy administracyjnych szefów. Jednakże, stosownie do danych, jakimi dysponujemy, wypada stwierdzić, że argument ten jest w znacznej mierze nietrafny. Jest tak dla kilku powodów.

Tabela 1
Występowanie procedur powoływania członków badanych instytucji

	N	%
Tak – jest procedura	36	73,5
Nie – nie ma procedury	13	26,5
Razem	49	100,0

Po pierwsze (por. tab. 1), w przypadku blisko 3/4 interesujących nas instytucji powoływanie ich członków reguluje mniej czy bardziej precyzyjnie określona procedura. Co więcej, mamy rozsądne powody, żeby przypuszczać, że w jakiejś części tych instytucji, w których istnienia takiej procedury nie odnotowaliśmy, istnieją jednak oparte na balotażu reguły powoływania członków. Oznacza to tyle, że raz powołani członkowie rady sami podejmują decyzje o kooptacji nowych uczestników.

Tabela 2
Sposób powoływania uczestników instytucji

	N	%
Uczestników wyznacza urząd	15	24,2
Uczestników wyznaczają organizacje	9	14,5
Uczestników wyznacza zarówno urząd, jak i organizacje	38	61,3
Razem	62	100,0

Po drugie, tylko w około 1/4 analizowanych przez nas instytucji (por. tab. 2) wybór ich członków pozostaje kwestią arbitralnej decyzji urzędnika. Jednakże, także w tych przypadkach arbitralność ta podlega rozmaitym ograniczeniom, pozostawiając na przykład szefom urzędów prawo konstruowania listy członków „Rady” spośród ustalonych w procedurze kategorii kandydatów.

Po trzecie, trzeba jednak odnotować i to, że dość charakterystyczna prawidłowość (por. tab. 3) zdaje się wskazywać na to, że: im wyższy w hierarchii prawnej status dokumentu opisującego procedurę tworzenia składu rady, komitetu etc., a zatem, im większe znaczenie nadaje się jej funkcjonowaniu, tym mniejsze prawdopodobieństwo formalnych ograniczeń arbitralności doboru jej członków.

Mówiąc krócej, im większe, bo regulowane ustawowo, znaczenie instytucji demokratycznej partycypacyjnej, tym większa kontrola nad jej składem alokowana w administracji publicznej.

Tabela 3
Zróżnicowanie sposobów powoływania uczestników ze względu na typ podstawy prawnej działania instytucji

Podstawa działania instytucji	Sposób powoływania uczestników			
	Uczestników wyznacza urząd	Uczestników wyznaczają organizacje	Uczestników wyznacza zarówno urząd, jak i organizacje	Podstawa funkcjonowania razem
Ustawa	26,7% N=4	33,3% N=3	15,8% N=6	21,0% N=13
Rozporządzenie	13,3% N=2	22,2% N=2	28,9% N=11	24,2% N=15
Uchwała			15,8% N=6	9,7% N=6
Regulamin			13,2% N=5	8,1% N=5
Decyzja	33,3% N=5	22,2% N=2		11,3% N=7
Zarządzenie	26,7% N=4	11,1% N=1	21,1% N=8	21,0% N=13
Inne		11,1% N=1	5,3% N=2	4,8% N=3
Razem	100,0% N=15	100,0% N=9	100,0% N=38	100,0% N=62

Odnotowując ten fakt, wypada zauważyć, że jego wymowa jest niepomysłna dla idei szerokiej, demokratycznej reprezentacji w procesach podejmowania decyzji. Jednakże

warto zarejestrować i to, że *implicite* wskazuje on również i na to, że instytucje demokracji partycypacyjnej są w administracji publicznej traktowane poważnie i ze świadomością zakłóceń, jakie mogą one wprowadzić do biurokratycznych rutyn decyzyjnych.

Po czwarte, istotny element proceduralnych ograniczeń arbitralności w doborze członków instytucji demokracji partycypacyjnej stanowi ich kadencyjność. Niefortunnie, materia, jakim dysponujemy, pozwala na powiedzenie czegokolwiek w tej sprawie w stosunku do nieco mniej niż połowy analizowanych przypadków (45%). Wśród tych przypadków, o których możemy powiedzieć cokolwiek, czas trwania kadencji wynosi 2 do 5 lat. To oznacza między innymi, że niewielkie jest prawdopodobieństwo tego, iż nakładają się one na cykle polityczne wyznaczane wyborami powszechnymi.

Tabela 4
Kadencyjność w instytucjach demokracji partycypacyjnej

	N	%
Tak – kadencja jest ustalona	22	44,0
Nie – nie ma kadencji	28	56,0
Razem	50	100,0

Tabela 5
Czas trwania kadencji

	N	%
2 lata	1	5,0
3 lata	10	50,0
4 lata	8	40,0
5 lat	1	5,0
Razem	20	100,0

Generalnie rzecz biorąc, im wyższy poziom regulacji funkcjonowania analizowanych przez nas instytucji, a zatem – im wyższa, domyślnie, ich funkcjonalna doniosłość, tym częściej pojawiają się wśród tych regulacji rozwiązania o charakterze kadencyjnym.

Zatem, wstępnie, bo biorąc pod uwagę ograniczenia danych, możemy stwierdzić, że: reguły kadencyjności stanowią tym istotniejszy czynnik ograniczenia „dworskiego” charakteru analizowanych przez nas rad, komitetów etc., im są one ważniejsze dla funkcjonowania administracji publicznej.

Prezentowane wyżej wyniki i cząstkowe konkluzje mogą sugerować niekonsekwencję w sposobach wbudowania instytucji demokracji partycypacyjnej w procesy podejmowania decyzji. Z jednej strony odnotowujemy bowiem dążenie do kontrolowania składu tych instytucji, z drugiej zaś kadencyjne ograniczenia arbitralności doboru ich członków. Nie jest wykluczone, że ta sprzeczność ma charakter pozorny, tj. że ograniczenia dotyczą nie tyle doboru członków, ile klas czy kategorii, spośród których są oni dobierani. Decyzje o tym, o jakie kategorie potencjalnych członków „rad”, „komitetów” czy „komisji” tu

idzie. to jest – które z nich są uznawane za dostatecznie ważne pozostają jednak prerogatywą ustawodawcy i/lub kierownika odpowiedniego urzędu. To oznacza, że: kluczowe założenia systemu instytucji partycypacyjnych odwołują się do neokorporatystycznego modelu reprezentacji interesów grupowych.

Tabela 6
Zróżnicowanie kadencyjności ze względu na rodzaj podstawy prawnej

Kadencyjny charakter instytucji	Podstawa działania							Kadencyjny charakter instytucji – razem
	Ustawa	Rozporządzenie	Regulamin	Fundacja	Decyzja	Zarządzenie	Inne	
Tak – kadencja jest ustalona	83,3% N=10	47,1% N=8	100,0% N=1	100,0% N=1	14,3% N=1	9,1% N=1		44,0% N=22
Ne – nie ma kadencji	16,7% N=2	52,9% N=9			85,7% N=6	90,9% N=10	100,0% N=1	56,0% N=28
Razem	100,0% N=12	100,0% N=17	100,0% N=1	100,0% N=1	100,0% N=7	100,0% N=11	100,0% N=1	100,0% N=50

Jeśli teza ta jest trafna, to może ona zostać zinterpretowana jako przesłanka oceny mówiącej o tym, że w polskiej administracji publicznej instytucje demokracji partycypacyjnej mają charakter ułomny i niepełny, bo są oparte na neokorporatystycznym modelu reprezentacji interesów grupowych. Tę myśl krytyczną – jeśli istotnie ma ona charakter krytyczny – wypada, w świetle naszych materiałów, uznać za stosunkowo dobrze uzasadnioną. Mianowicie, okazuje się, że w znakomitej części analizowanych przez nas przypadków (94,5 %) ludzie wchodzący w skład rad, komitetów i komisji wnoszą do nich punkt widzenia reprezentowanych przez siebie organizacji. To stwierdzenie należy uzupełnić jednak wskazaniem na to, że nie mamy tu do czynienia z klasyczną formułą dialogu społecznego, ograniczonego do historycznie ukształtowanych partnerów stosunków pracy. Jedynie 8 (6,3%) spośród 127 analizowanych przez nas instytucji ma taki charakter i są to wyłącznie instytucje funkcjonujące w obszarze stosunków pracy. W pozostałych przypadkach członkowie interesujących nas instytucji reprezentują znacznie szersze spektrum społecznych interesów. Poza klasycznymi partnerami społecznymi, w 75% instytucji demokracji partycypacyjnej pojawiają się osoby reprezentujące samorządy terytorialne, w 80% – osoby reprezentujące organizacje pozarządowe, w 70% – ludzie delegowani przez inne organizacje społeczne i stowarzyszenia, w blisko połowie – przez organizacje branżowe takie jak Izby Gospodarcze czy samorządy zawodowe.

Wypada odnotować i to, że w blisko 70% analizowanych instytucji pojawiają się także osoby włączane do nich ze względu na swoje kompetencje fachowe.

Jeśli zatem uzna się, że logika reprezentacji interesów grupowych w procesach podejmowania doniosłych, społecznych decyzji ma charakter neokorporatystyczny, to należy też

dodać natychmiast, że jest to neokorporatyzm nowoczesny, który dalece wykracza poza klasyczną formułę dialogu społecznego.

Tabela 7
Formuła uczestnictwa w instytucjach demokracji partycypacyjnej

Do udziału w pracach instytucji powoływane są:	N	%
Tylko osoby	6	5,5
Tylko przedstawiciele organizacji	79	72,5
Zarówno osoby, jak i przedstawiciele organizacji	24	22,0
Razem	109	100,0

Tabela 8
Typy organizacji reprezentowane w instytucjach demokracji partycypacyjnej
(liczba instytucji, w których zasiadają przedstawiciele...)

	N	% (100%=127)
Związki zawodowe	40	31,5
Organizacje pracodawców	37	29,1
Samorząd terytorialny	32	25,2
Organizacje branżowe	68	53,5
Organizacje pozarządowe	25	19,7
Organizacje społeczne i stowarzyszenia	39	30,7
Przedstawiciele świata nauki, eksperci	44	34,6
Przedstawiciele przedsiębiorstw	23	18,1

Co więcej, wypada też wskazać i na to, że tylko po części ma tu zastosowanie ten argument krytyczny podnoszony zwykle wobec neokorporatystycznej formuły reprezentacji interesów grupowych, który wskazuje na to, że pomija ona słabsze czy mniej widoczne interesy grupowe. Z naszych danych wynika bowiem, że około połowy analizowanych instytucji demokracji partycypacyjnej ma charakter mniej czy bardziej otwarty, to jest – w czasie trwania kadencji stwarza możliwość kooptacji nowych członków – czy to indywidualnych, czy to instytucjonalnych (por. tab. 9).

Tabela 9
„Zamknięty” vs „otwarty” charakter instytucji demokracji partycypacyjnej

Czy podstawa prawna jednoznacznie wskazuje organizacje, które mogą uczestniczyć w pracach instytucji	N	%
Tak	27	51,9
Nie	25	48,1
Razem	52	100,0

3.2 Kolejna, sceptyczna opinia dotycząca interesujących nas instytucji może opierać się na tezie mówiącej, że mają one charakter pozorny w tej mierze, w jakiej ich funkcjonowanie koncentruje się na imponderabiliach sprawowania władzy, a nie na kwestiach szczegółowych, mających bezpośredni wpływ na realia życia zbiorowego. I ten argument krytyczny wydaje się chybiony. Znakomita większość analizowanych przypadków dotyczy takich instytucji demokracji partycypacyjnej, które w swoich statutach mają stosunkowo dobrze określony i przedmiotowo stosunkowo wąski zakres zadań. Mówiąc nieco inaczej, instytucje te mają charakter wysoce techniczny i służą wprowadzaniu w procesy podejmowania decyzji kwestii specjalistycznych. To właśnie stwierdzić możemy w odniesieniu przynajmniej do 72% interesujących nas instytucji – spośród tych, o których mamy odpowiednie dane.

Tabela 10
Przedmiotowy zakres działania pracy badanych instytucji

	N	%
Przed wszystkim problemy branżowe/sectorowe	85	72,0
Przed wszystkim problemy makroekonomiczne/makrospołeczne	33	28,0
Razem	118	100,0

3.3 Wbrew obiegowym stereotypom, mało prawdopodobne wydaje się to, że funkcjonujące w polskiej administracji publicznej instytucje demokracji partycypacyjnej służą przede wszystkim jako pretekst do uprzywilejowanego uczestnictwa w podziale publicznych zasobów. Nie jest zatem tak, że członkostwo w rozmaitych radach i komitetach to przede wszystkim synekury pozwalające na uzyskiwanie dodatkowych dochodów.

Jedynie trzynaście interesujących nas instytucji demokracji partycypacyjnej – spośród tych, o których mieliśmy stosowne dane – wypłaca swoim członkom wynagrodzenia. Trzeba jednak stwierdzić, że w odniesieniu do 48 (to jest około 1/3) nie mamy stosownych danych.

W oczywisty sposób koszty funkcjonowania tych komisji, rad etc, w których członkowie nie pobierają wynagrodzeń, są niższe, i w zasadzie nie przekroczyły 50 000 złotych rocznie. W dwóch trzecich spośród nich nie przekroczyły one 5000 złotych rocznie (por. tab. 12). Te same prawidłowości dotyczą także lat wcześniejszych.

Tabela 11
Gratyfikacja uczestnictwa

Czy osoby biorące udział w pracach badanych instytucji pobierają wynagrodzenie	N	%
Tak	13	16,5
Nie	66	83,5
Razem	79	100,0

Tabela 12
Koszty funkcjonowania instytucji w roku 2002

	n.	%
0 – 4999 zł	44	56,4
5000 – 49 999 zł	16	20,5
50 000 – 99 999 zł	9	11,5
100 000 i więcej	9	11,5
Razem	78	100,0

Tabela 13
Wpływ wynagrodzeń na koszty funkcjonowania w roku 2002

Czy uczestnicy pobierają wynagrodzenie (w zł)	Koszty funkcjonowania w 2002 r.				
	0 – 4999	5000 – 49 999	50 000 – 99 999	100 000 i więcej	Razem
Tak	8,3% N=1	25,0% N=3	16,7% N=2	50,0% N=6	100,0% N=12
Nie	71,4% N=35	22,4% N=11	6,1% N=3		100,0% N=49

Możemy zatem stwierdzić, że wskazana wyżej racja krytyczna jest nietrafna w tej mierze, w jakiej akcentuje się korzyści finansowe. Byłoby jednak naiwnością utrzymywanie, że uczestnictwo w interesujących nas instytucjach demokracji partycypacyjnej jest uzasadniane wyłącznie obywatelskimi postawami czy altruizmem ich członków. W tej kwestii nie warto mieć złudzeń. Fragmentaryczne doświadczenia i wgląd w funkcjonowanie rozmaitych rad, komitetów etc. działających w ramach administracji publicznej, przekonują o tym, że uczestnictwo w nich może stanowić źródło personalnych gratyfikacji, których wartość mierzy się uprzywilejowanym dostępem do źródeł informacji, satysfakcją płynącą z poczucia wpływu na bieg wydarzeń itp. Niefortunnie, niczego więcej w tych kwestiach, w sposób bardziej systematyczny, powiedzieć nie umiemy.

4. Konkluzje

Prezentowana charakterystyka rozmaitych komitetów, rad, komisji etc. funkcjonujących w polskiej administracji publicznej prowadzi do jednej podstawowej konkluzji, to jest konkluzji mówiącej, że instytucje demokracji partycypacyjnej, istniejące w strukturze administracji publicznej, umożliwiają wnoszenie w procesy podejmowania decyzji w ważnych sprawach publicznych, zarówno rozmaitych grupowych interesów, jak też i zróżnicowanych informacji faktualnych.

Jednakże, z uwagi na charakter danych, którymi dysponujemy, bezpieczniejsze wydaje się nadanie tej tezie interpretacji minimalistycznej. Mówi ona, że: formalna charakterystyka instytucji demokracji partycypacyjnej działających w ramach administracji publicznej stwarza dogodne podstawy dla realizacji podstawowych funkcji instytucji tego rodzaju.

Mówiąc nieco inaczej, nie widzimy formalnych powodów, dla których opisywane przez nas instytucje nie mogłyby służyć:

- a) włączaniu w proces decyzyjny takich punktów widzenia, które właściwe są różnorodnym grupom interesu,
- b) włączaniu w proces podejmowania decyzji alternatywnych źródeł informacji o rzeczywistości,
- c) budowaniu mniej czy bardziej rozległego społecznego konsensusu wokół podejmowanych decyzji.

Najkrócej rzecz ujmując, nie widać żadnych zasadniczych powodów, dla których opisywane instytucje demokracji partycypacyjnej nie mogłyby stanowić dodatkowego źródła optymalizacji decyzji w ważnych sprawach publicznych. Co więcej, wypada też wskazać, że rozbudowa opisywanych przez nas instytucji nie następowała równomiernie. Ponad połowa z nich powstała w latach 2000–2002.

Tabela 14
Dynamika rozwoju instytucji demokracji partycypacyjnej

Instytucje powstałe:	N	%
przed 1990 rokiem	4	3,15
w latach 1990–1994	12	9,45
w latach 1995–1999	33	26,0
w latach 2000–2002	78	61,4
Razem	127	100,0

Nie umiemy rozsądnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest to rezultat szerszych zmian w systemach politycznych bądź wysiłków zmierzających do modernizacji zasad funkcjonowania polskiej administracji publicznej, czy też rezultat mniej czy bardziej świadomych poszukiwań sposobu zaradzenia narastającemu kryzysowi prawomocności władzy publicznej. W każdym razie wypada stwierdzić, że opisywane przez nas procesy stanowią dość dokładne odzwierciedlenie tego, co dzieje się w systemach administracji publicznej innych krajów.

Institutions of Civil Participation In the Working of Public Administration

124 institutions such as advisory councils, commissions and committees existed within Polish central administration at the end of 2002. They were meant to contribute interests, points of view and information coming from beyond narrowly understood political system to the decision processes. Emergence of those institutions constitutes an important element of institutional change in Polish public administration, but – first of all – it is possible to understand them as an attempt to reduce the „deficit of legitimacy”, which is produced within the political system by institutions of representative democracy. It is also possible to interpret them as an effort to put into practice such ideas as *discursive democracy*, *participatory democracy* or *associative democracy*.

Referring to the empirical data authors of the paper show, that there are no formal reasons, why institutions of participatory democracy functioning within structures of Polish public administration could not serve as effective channels to transfer the variety of interests to the decision making processes, to introduce alternative sources of information, and to build more extensive social consensus. They also show that critical arguments regarding those institutions are inaccurate. It remains that institutions of participatory democracy existing within structures of Polish public administration enable inclusion of various group interests and different sources of information into decision making processes regarding public policies.

Maria Theiss

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Kapitał społeczny w polityce społecznej – w poszukiwaniu definicji

Termin „kapitał społeczny” jest w ostatnich latach coraz częściej używany w socjologii, ekonomii i naukach politycznych do celów analitycznych i eksplanacyjnych. Wokół tego pojęcia narosło jednak wiele nieporozumień, prowadzących niekiedy do kwestionowania jego racji bytu i naukowej zasadności¹. Jedną z przyczyn krytyki jest różnorodne definiowanie tego terminu i posługiwanie się nim w odmiennych kontekstach, jak również istnienie luk teoretycznych z nim związanych.

Celem niniejszej pracy jest próba systematyzacji znaczeń przypisywanych pojęciu „kapitał społeczny” w literaturze przedmiotu. Służy temu prezentacja definicji przyjętych przez człowiek teoretyków zagadnienia – Jamesa S. Colemana, Roberta D. Putnama, Pierre’a Bourdieu i Francisa Fukuyamę, oraz ukazanie kontekstu, w którym posługują się oni tym terminem. W dalszej części podejmuję też problem celowości mówienia o „kapitale” społecznym i formułuję pytania: w jakim sensie jest on produktywnym zasobem? Na czym polegać może inwestowanie w niego? Zagadnienia te poruszam zmierzając do odpowiedzi na kwestię generalną – czy oraz jaka może być przydatność pojęcia kapitału społecznego w polityce społecznej? W ostatniej części dociekań proponuję przyjęcie ustaleń regulujących i precyzujących zakres znaczeniowy omawianego terminu na gruncie tej nauki.

¹ Por. P. Bourdieu, J. Passeron, *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, PWN, Warszawa 1990.

Indywidualne korzyści ze struktur relacji społecznych

Termin *social capital* został po raz pierwszy użyty w naukowej rozprawie przez Jamesa Colemana. Jego najgłośniejsza publikacja *Foundations of Social Theory*², która zawiera usystematyzowany wykład na temat kapitału społecznego, jest prezentacją systemu socjologii opartego na teorii racjonalnego wyboru. Autor odrzuca w nim podejście ekonomii neoklasycznej, wedle której jednostka dąży wyłącznie do maksymalizacji użyteczności, jak i tradycję socjologiczną, która zasadniczą moc sprawczą wobec działań człowieka przypisuje społecznie kształtowanym normom. J. Coleman czerpie jednak z obu tych ujęć, postrzegając człowieka jako racjonalnego aktora zainteresowanego zasobami (w szerokim znaczeniu) kontrolowanymi przez inne osoby, a jednocześnie uwzględniającego w swoich decyzjach przewidywalne zachowania innych. Mechanizm ten zarówno opisuje sposób działania jednostek, jak i wytwarzanie struktury relacji społecznych.

Kapitał społeczny jest według J. Colemana taką cechą struktury relacji społecznych, która wspiera konkretne działania aktorów, podejmowane w jej ramach. Autor zauważa, że kapitał społeczny powstaje, gdy relacje między osobami zmieniają się w sposób ułatwiający działanie. Innymi słowy struktura relacji społecznych może zostać skapitalizowana, jeżeli można ją wykorzystać do osiągnięcia indywidualnych celów³. Najważniejszą formą kapitału społecznego są, w tym ujęciu, zobowiązania względem podmiotu. Jeżeli osoba udzielała pomocy lub pozwalała na zaciągnięcie względem niej zobowiązań przez innych, przy spełnionych określonych warunkach, posiada zasób w postaci perspektywicznie odwzajemnionej pomocy. Istnienie tego typu kapitału społecznego zależy, zdaniem J. Colemana, od dodatkowych czynników: pewności co do odwzajemnienia zobowiązań, liczby podmiotów zobowiązanych wobec danej osoby, istnieniem alternatywnych źródeł wsparcia (np. systemu zabezpieczenia społecznego), własnej zasobności, kulturowych i indywidualnych uwarunkowań (np. „niechęci do proszenia o pomoc”) oraz stopnia zamknięcia sieci społecznej.

Drugą postacią kapitału społecznego są kanały informacyjne. Dzięki nim podmiot znajdujący się w danej strukturze społecznej może uzyskać dostęp do szczególnie cennych informacji (jedną z najczęściej wskazywanych korzyści z tej formy kapitału społecznego jest dostęp do miejsc pracy, ułatwiony przez krewnych i znajomych). Ich funkcją jest także zwiększanie skuteczności oraz obniżanie kosztów określonych działań (taką rolę odgrywają np. informacje o dostępie do dóbr w gospodarce niedoboru). Kolejną formę kapitału społecznego stanowią, zgodnie z teorią J. Colemana, normy i efektywne sankcje społeczne. Są to przede wszystkim normy wzajemności i zaufania, które podwyższają prawdopodobieństwo odwzajemnienia relacji między podmiotami. Ważnym składnikiem kapitału społecznego jest zasada rezygnowania z partykularnego interesu na rzecz dobra

² J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, London 1990.

³ Tamże, s. 304. Por. A. Giza-Poleszczuk, *Przestrzeń społeczna*, w: A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rycharz (red.), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany systemowej*. Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2000, s. 97.

wspólnego, która może być zinternalizowana przez jednostki i zakotwiczona w danej kulturze, bądź wspierana przez system zachęt zewnętrznych (szacunek społeczny, gratyfikacje finansowe etc.). Kapitał społeczny może opierać się także na relacjach władzy. Stanowią one bowiem, w ujęciu J. Colemana, zasób ułatwiający efektywne podporządkowanie innych.

Jednym ze stosunkowo abstrakcyjnych przykładów, za pomocą których autor *Foundations of Social Theory* obrazuje działanie struktury społecznej, wspierającej działania podmiotów, jest nowojorski rynek kamieni szlachetnych. Proces negocjowania ceny większej liczby kamieni szlachetnych polega na tym, że sprzedawca dostarcza ich kupcowi, aby mógł on samodzielnie ocenić towar. Sprzedawca zwyczajowo pozostawia dobra potencjalnego nabywcy nie ubezpieczając ich, mając jednocześnie pewność, że ten nie dopuści się wobec niego oszustwa. Gdyby nie to rozwiązanie zawieranie transakcji byłoby niezwykle skomplikowane (jak ubezpieczyć kamienie, których wartość nie jest znana?). Bliższa analiza struktury społecznej, którą tworzą sprzedawcy i kupcy kamieni szlachetnych ukazuje jej mały zasięg, powiązania rodzinne i sąsiedzkie, homogeniczność relacyjną i kulturową oraz wysoką powtarzalność transakcji między podmiotami⁴.

Uwarunkowania skuteczności lokalnych instytucji

Robert D. Putnam w pracy *Demokracja w działaniu* rozwinął ideę J. Colemana⁵. Terminem kapitał społeczny posługuje się on jednak w odmiennym kontekście, dociekając, jakie czynniki powodują, że dwadzieścia lat po reformie administracyjnej, ustanawiającej we Włoszech samorządy na szczeblu regionalnym, widoczne jest znaczne zróżnicowanie w poziomie ich sprawności i skuteczności. Jakże są warunki stworzenia silnej, wrażliwej na problemy społeczne i sprawnej instytucji przedstawicielskiej? – pyta Putnam. Sformułował on hipotezę o decydującej roli społeczeństwa obywatelskiego w tym zakresie. Bycie we wspólnocie obywatelskiej oznacza, jego zdaniem, przede wszystkim aktywne uczestnictwo w sprawach publicznych, konsekwentne dostrzeganie dobra publicznego i dążenie do niego kosztem wszelkich indywidualnych celów. Należy jednak zachować powściągliwość w przeciwstawianiu altruizmowi jednostkowego interesu, ten ostatni jest bowiem potężnym czynnikiem motywującym do działań społecznych (Putnam 1995:134). W tej wyważonej optyce autor *Bowling Alone* nawiązuje do opisywanej przez Alexisa de Tocqueville'a amerykańskiej doktryny „dobrze rozumianego interesu”, zgodnie z którą oświecony interes własny skłania osoby do pomagania sobie nawzajem i sprawia, że chętnie poświęcają one część swojego czasu i majątku dla innych. Nie wymaga to jednocześnie wielkich ofiar, ale nakłania do drobnych wyrzeczeń⁶.

⁴ J. S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, nr 94.

⁵ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków i Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 1995.

⁶ A. De Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tom II, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak i Fundacja im. S. Batorego, Kraków 1996.

W *Demokracji w działaniu* R. Putnam wskazuje na wysoki stopień korelacji przyjętych wskaźników obywatelskości (liczba stowarzyszeń, czytelnictwo gazet, udział w referendach i brak tzw. głosowania preferencyjnego odzwierciedlającego partyjny klientelizm) ze wskaźnikami sprawności instytucji w poszczególnych regionach Włoch. Wnioski z badań mówiący, że postawa obywatelska pozytywnie wpływa na sposób działania instytucji, uzasadnia on prezentując model teoretyczny, w centrum którego znajduje się pojęcie kapitału społecznego. Z koncepcji tej wynika, że funkcją obywatelskości na poziomie regionu jest spontanicznie podejmowana, dobrowolna współpraca. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie stanowi obszar, w obrębie którego podejmuje się współpracę, a kapitał społeczny utożsamiany jest z tymi cechami, które ją ułatwiają. Putnam definiuje kapitał społeczny za J. Colemanem, wskazując na takie cechy organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które ułatwiają koordynację i w ten sposób mogą zwiększyć sprawność działań kolektywnych⁷.

Za najważniejszy składnik kapitału społecznego autor *Demokracji w działaniu* uważa zaufanie. Odmienne od J. Colemana, postrzega on zaufanie nie jako cechę jednostek, polegającą na „byciu godnym zaufania” (zaufanie indywidualne), ale jako bliżej nieokreślony „klimat współpracy”, określane jako zaufanie społeczne lub zgeneralizowane. Normy społeczne i sieci stowarzyszeń to kolejne formy kapitału społecznego.

„Strategia gry” o uprzywilejowaną pozycję

Wczesne dzieła Pierre’a Bourdieu stanowią socjologiczną (a także etnologiczną) analizę produkcji oraz reprodukcji struktur społecznych. Obok pojęcia kapitału społecznego, znacznie częściej pojawia się w nich termin „kapitał kulturowy”. Jest on dla P. Bourdieu wyznacznikiem stratyfikacji i jednocześnie posiada funkcję utrwalania nierówności społecznych. Kapitał kulturowy w takim ujęciu może być także narzędziem władzy (przemoc symboliczna)⁸.

Późniejsza twórczość P. Bourdieu tworzy odrębny, spójny system myślowy, który wyposaża on we własne kategorie pojęciowe i metody analizy rzeczywistości społecznej. Kapitał (w swoich formach – kapitału ekonomicznego, kulturowego i społecznego) jest obok pola i habitusu jednym z trzech najważniejszych elementów. Kluczowe znaczenie w tej triadzie ma pojęcie pola. Oznacza ono zespół, określane także jako sieć obiektywnych, historycznych relacji między pozycjami zakotwiczonymi w pewnych formach władzy (lub kapitału). Pole stanowi w myśli P. Bourdieu względnie autonomiczny obszar gry, niedający się podporządkować jednej logice społecznej. Jego granice wyznaczane są przez zasady, przy użyciu których podmioty walczą o zachowanie lub zmianę swoich pozycji na nim. Pole jest więc obszarem konfliktów i konkurencji. Kapitał (w tym społeczny) jest zasadniczym wyznacznikiem pozycji jednostki na danym polu. Habitus określa natomiast strategię „obracania kapitałem” na jego obszarze, przy czym strategia ta wynika przede

⁷ R. D. Putnam, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 258.

⁸ P. Bourdieu, J. Passeron, *Reprodukcja*, wyd. cyt., 1990.

wszystkim z „myślowych i cielesnych wzorów percepcji, ocen i działań”, a nie kalkulacji⁹. Najważniejszą funkcją kapitału jest dostęp do specyficznych korzyści, o które toczy się gra w danym polu. Oznacza to, że wartość jego poszczególnych form jest względna; dużą rolę odgrywa on na polu nauki, sztuki czy edukacji¹⁰.

Kapitał społeczny jest u P. Bourdieu jedną z trzech form kapitału, która może być używana do zdobywania lub utrzymywania uprzywilejowanej pozycji na polu (ta właśnie szczególna pozycja jest stawką, o którą toczy się gra). Autor ujmuje jednak formy kapitału dynamicznie, traktując „strategie gry” przede wszystkim jako działania na rzecz konwersji kapitałów. Przykładowo, habitusem polityków może być konwersja kapitału ekonomicznego w społeczny. O kapitale społecznym P. Bourdieu pisze, że jest on sumą zasobów, aktualnych i potencjalnych, które należą się jednostce lub grupie z tytułu posiadania trwałej, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej sieci relacji, znajomości, uznania wzajemnego. To znaczy, jest sumą kapitałów i władzy, które sieć taka może zmobilizować¹¹.

Rola kultury zaufania

Francis Fukuyama podnosi zagadnienie kapitału społecznego analizując wpływ kultury na gospodarkę. W książce *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* sformułowana została teza, że dobrobyt kraju i jego zdolność do rywalizacji ekonomicznej uwarunkowane są poziomem zaufania wśród mieszkańców¹². Rozumiane jest ono jako zjawisko wynikające z założenia, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wspólnie wyznawanych normach, które mogą wywodzić się z źródeł religijnych, regulacji prawnych lub zwyczaju¹³. Kapitał społeczny dla F. Fukuyamy to zdolność (potencjał) wynikająca z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństwa lub jego części. Może być on przy tym cechą zarówno rodziny, narodu, jak i grup pośrednich. Najważniejszą jego funkcją jest tworzenie nowych związków międzyosobistych lub grup społecznych i działanie według norm przez nie ustalonych.

Brak kapitału społecznego i zaufania skutkuje, zdaniem F. Fukuyamy, koniecznością wdrażania rozwiązań kontrolnych i wzmocnienia hierarchii w strukturach, co w odniesieniu do gospodarki wiąże się z ograniczonymi możliwościami rozszerzania przedsiębiorstw i wdrażania np. elastycznych form zatrudnienia. Autor dowodzi tego stanowiska analizując zależność między wielkością i strukturą przedsiębiorstw w krajach o wysokim poziomie kapitału społecznego (Stany Zjednoczone, Niemcy, Japonia) i państwach posiadających jego ograniczone zasoby, w których dominują niewielkie przedsiębiorstwa rodzinne (Francja, Włochy).

⁹ P. Bourdieu, L. J. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 20.

¹⁰ Tamże, s. 78 i nast.

¹¹ Tamże, s. 105.

¹² F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław 1997.

¹³ Tamże, s. 39.

Różnice stanowisk poszczególnych autorów wynikają bądź z przyjęcia wyłącznie teoretycznej perspektywy badawczej, jak w przypadku J. Colemana i P. Bourdieu, bądź z rodzaju analizowanych zjawisk społecznych, jak czynią to F. Fukuyama i R. Putnam. Kolejne różnice w podejściach wynikają z charakteryzowania kapitału społecznego jako cechy struktury społecznej lub jako elementu kultury, choć F. Fukuyama abstrahuje od tego podziału, stwierdzając, że nie wprowadza rozróżnienia między kulturą a strukturą społeczną, gdyż granica między nimi jest zbyt płynna: określone idee i wartości kształtują stosunki społeczne oraz *vice versa*¹⁴. Poza tym charakterystyka kapitału społecznego różni się w zależności od tego, czy jako jego dysponent postrzegana jest osoba, grupa społeczna czy społeczeństwo.

W celu uporządkowania tych rozbieżności proponuję wyróżnić dwa zasadnicze rozumienia kapitału społecznego. Znajdują one odzwierciedlenie także w polskiej literaturze przedmiotu.

W rozumieniu węższym kapitał społeczny oznacza tkwiący w kontaktach międzyludzkich potencjał współdziałania służący realizacji indywidualnych i grupowych celów materialnych, politycznych, edukacyjnych lub innych (Coleman, Bourdieu, a z polskich autorów Ziółkowski¹⁵). W szerszym znaczeniu kapitał społeczny określać można jako cechę społeczno-kulturową zbiorowości, związaną z przyjmowanymi standardami współdziałania i solidarności społecznej (Putnam, Fukuyama, a także Sztompka¹⁶). W obu ujęciach kapitał społeczny obejmuje: więzi społeczne, zaufanie społeczne oraz zasady współdziałania. Dwa zaproponowane ujęcia kapitału społecznego uzupełniają się, a ich łączne stosowanie odkrywa zarówno pragmatyczny, jak i aksjonormatywny aspekt pojęcia. Mogą być one traktowane zarówno jako konstrukty teoretyczne, ale też jako kategorie analityczne, jak i to do analizy czego one służą, a więc zasoby, które są społecznie kształtowane i wykorzystywane. Oba ujęcia mogą być, w moim przekonaniu, użyteczne dla polityki społecznej.

Korzyści z kapitału społecznego

Określanie kontaktów międzyludzkich dostępnych grupie lub osobie oraz cech społeczno-kulturowych zbiorowości jako *kapitał społeczny* oznacza, że zarówno powiązania między ludźmi, jak i kulturowe charakterystyki społeczeństwa traktowane być mogą jako produktywny zasób. W ekonomii pod pojęciem kapitału rozumie się środki, których uruchomienie (w produkcji przemysłowej, rolnej, obrocie towarowym, działalności usługowej bądź w sferze finansów) przynosi właścicielowi dochód w postaci zysku bądź procen-

¹⁴ Tamże, s. 48.

¹⁵ M. Ziółkowski, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2000.

¹⁶ P. Sztompka, *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*, w: P. Sztompka (red.), *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, PWN, Warszawa-Kraków 1999.

tu. Mówi się tym samym o kapitale: przemysłowym, rolnym, handlowym, finansowym, pożyczkowym, bankowym¹⁷.

W tym kontekście można sformułować pytanie: jakiego rodzaju zyski generuje omawiany tu rodzaj kapitału oraz kto może być jego beneficjentem? J. Coleman wskazuje wprost na funkcję produkcyjną kapitału społecznego. Stwierdza on, że we wspólnocie, w której inni pomagają rolnikowi ułożyć na stogach siano i gdzie narzędzia są chętnie pożyczane, kapitał społeczny pozwala każdemu z farmerów na wykonanie pracy przy użyciu mniejszego nakładu kapitału fizycznego w formie narzędzi i wyposażenia¹⁸. Wiele z omawianych w literaturze funkcji kapitału społecznego ma konkretną wartość ekonomiczną, ale sprowadzanie ich tylko do niej bardzo zawęża obraz.

Sieć powiązań, w której znajduje się osoba, może stanowić dla niej formę zabezpieczenia społecznego i materialnego. R. Putnam podkreśla, że kapitał społeczny i opinia bycia godnym zaufania może dla osób niezamożnych pełnić funkcję substytutu innych kapitałów. Stwierdza on, że podobnie jak tradycyjny kapitał służy „konwencjonalnym” kredytobiorcom, tak kapitał społeczny pełni funkcję pewnego rodzaju zabezpieczenia, przydatnego tym, którzy nie mają dostępu do zwykłych rynków kredytowych. Podając za przykład stowarzyszenia kredytowe w społecznościach Nigerii, Peru i Wietnamu, autor zauważa, że z braku dóbr, które mogłyby służyć za poręczanie kredytu, ich członkowie zastawiają swoje powiązania społeczne¹⁹. Podobną funkcję odgrywają w tym zakresie spółdzielnie i towarzystwa pomocy wzajemnej. Rola zgromadzonego w nich kapitału społecznego dalece wykracza przy tym poza substytuowanie kapitału finansowego; do pełnionych przez nie funkcji zabezpieczeniowych włączyć należy także świadczenie usług i wzajemną pomoc członków, udzielanie sobie wsparcia psychicznego i społecznego.

Autorzy wymieniają, w zależności od przyjętej orientacji badawczej, oprócz substytuowania innych zasobów, następujące korzyści z kapitału społecznego: usprawnianie realizacji indywidualnych i grupowych celów, w szczególności związanych z poprawą pozycji społecznej, zwiększanie skuteczności instytucji demokratycznych oraz rozwój gospodarczy. Odwołując się do studiów empirycznych²⁰ zakres ten poszerzyć można by o wpływ kapitału społecznego, przykładowo, na: poprawę sytuacji uchodźców, wyniki edukacyjne młodego pokolenia imigrantów, bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych czy skuteczność programów promujących postawy prozdrowotne. Nie sposób w niniejszych rozważaniach szczegółowo omówić wskazane oddziaływania. Jako ich przykład wskazać można rolę kapitału społecznego w realizacji funkcji edukacyjnej rodziny i środowiska lokalnego.

J. Coleman w publikacji *Social Capital in the Creation of Human Capital* formułuje tezę, że zarówno w rodzinie, jak i we wspólnocie lokalnej kapitał społeczny odgrywa waż-

¹⁷ R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, PWN, Warszawa 1994.

¹⁸ R. J. S. Coleman, *Foundations...*, wyd. cyt., s. 307.

¹⁹ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, wyd. cyt., s. 261.

²⁰ B. Fine, F. Green, *Economics, Social Capital, and the Colonization of the Social Sciences*, w: B. Steiner, J. Field, T. Schuller, *Social Capital*, Oxford University Press, New York 2000.

ną rolę w wychowaniu i edukacji młodego pokolenia. Twierdzenie to poparte jest wynikami prowadzonych przez autora badań nad amerykańskimi rodzinami. Za wskaźniki kapitału społecznego przyjęte zostały: uwaga poświęcana dzieciom przez rodziców, siła więzi emocjonalnych oraz oczekiwania formułowane wobec potomstwa. Wyniki badań J. Colemana wskazują, że tak zdefiniowany kapitał społeczny istotnie wpływa na osiągnięcia szkolne dzieci. Udostępnia im wiedzę i umiejętności rodziców, ale może także rekompensować niskie ich wykształcenie lub braki innych typów kapitału. Autor odwołuje się w tym kontekście do wyników edukacyjnych młodych imigrantów z Azji. Mimo ubóstwa i częstej nieznamomości przez rodziców języka angielskiego rodzinny kapitał społeczny, przede wszystkim wynikający z postawy matek, procentował w badanych rodzinach dobrymi wynikami w nauce wśród młodego pokolenia²¹.

Rola kapitału społecznego, rozumianego jako więzi społeczne, zasady współdziałania oraz zaufanie społeczne wydaje się bezdyskusyjna w rozwiązywaniu problemów społecznych. Wyrażać się ona może zarówno w powstawaniu nieformalnych instytucji społecznych, czego przykładem jest pomoc sąsiedzka, jak i w sprawniejszym funkcjonowaniu organizacji. Kapitał społeczny posiadać może jednak i negatywne funkcje. Podnosi on bowiem potencjalnie skuteczność realizacji nie tylko zasadnych, ale i niepożądanych w polityce społecznej celów. W tym dysfunkcyjnym charakterze określa się go niekiedy jako *anti-social capital*. Charakteryzowanie kapitału społecznego poprzez wymienione elementy nie wyklucza zaliczenia do niego zarówno więzi łączących członków stowarzyszenia charytatywnego, jak i powiązań w organizacji przestępczej. Posługiwanie się tym pojęciem w powyższym znaczeniu, bez dodatkowych zastrzeżeń, niesie także ryzyko wyjaśnień *ignotum per ignotum*; w tym przypadku tłumaczenia realizacji bliżej nie sprecyzowanych celów istnieniem jakichkolwiek struktur społecznych.

Funkcje pełnione przez kapitał społeczny mogą być charakteryzowane wyłącznie na wysokim poziomie ogólności, o ile nie wprowadzi się klasyfikacji poszczególnych typów tego zasobu. Najważniejszy podział odróżnia *bonding*, *bridging* oraz *linking social capital*. Pierwszy rodzaj opiera się przede wszystkim na więzi naturalnej i łączy osoby ze względu na podobieństwo (grupy etnicznej, płci lub wieku). Ta postać kapitału społecznego charakteryzuje układy rodzinne i przyjacielskie; porównywać ją można z mechaniczną solidarnością w ujęciu E. Durkheima. *Bridging social capital*, bazujący na więzi zrzeszeniowej może być kapitałem dobrowolnych członków organizacji, współpracowników lub dalszych znajomych. Zbliżony jest on do durkheimowskiej kategorii solidarności organicznej. Trzecia forma kapitału społecznego ułatwia dostęp do instytucji formalnych takich jak banki, ubezpieczenia czy sądy²².

W literaturze przedmiotu szczególna rola przypisywana jest kapitałowi społecznemu opartemu na więziach zrzeszeniowych. Najdobitniej wyraża to R. Putnam stwierdzając, że członkostwo w zorganizowanych poziomo grupach, takich, jak kluby sportowe, spółdziel-

²¹ J. S. Coleman, *Social Capital...* wyd. cyt.

²² M. Woolcock, *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*, Development Research Group, The World Bank, OECD, Quebec City 2000.

nie czy towarzystwa wzajemnej pomocy jest dodatnio sprzężone z dobrym rządem. Odwrotna zależność dotyczy liczby członków w zorganizowanych hierarchicznie instytucjach, takich jak mafia czy kościół. Autor podsumowuje rozważania słowami: „dobry rząd jest we Włoszech produktem ubocznym amatorskich zespołów muzycznych i klubów, a nie modlitwy”²³. Zasoby „słabych” więzi są także cenne dla jednostki. Powodują one, że sieć społecznych kontaktów osoby jest rozleglejsza, a tym samym zmniejsza się prawdopodobieństwo, że kontakty jej członków ograniczają się do wzajemnych relacji. Bogata sieć „słabych” powiązań – liczni znajomi i ich przyjaciele – może być szczególnie przydatna, abstrahując od jej oczywistej pozapragmatycznej roli, chociażby w znajdowaniu zatrudnienia²⁴.

Kapitał społeczny posiadany przez grupy społeczne dzielony bywa na: służący wyłącznie realizowaniu interesów członków grupy (*inward looking*) oraz przynoszący pozytywne efekty zewnętrzne (*outward looking*). Pierwszy typ, realizowany przykładowo przez organizacje samopomocowe, może dostarczać substytutu tradycyjnych form kapitału i zabezpieczenia społecznego swoim członkom. Nośnikiem drugiego są organizacje polityki publicznej. Wydaje się, że to dychotomiczne ujęcie²⁵ rozszerzyć można by o typ kapitału społecznego dostarczający negatywnych efektów zewnętrznych, który utrudnia rozwiązywanie problemów społecznych. Jako przykład można wskazać organizacje militarno-mafijne, działające w krajach Trzeciego Świata, które wykorzystują nieformalne kanały dystrybucji dóbr do przejścia pomocy dostarczanej tym państwom.

Ambiwalentne funkcje kapitału społecznego wiążą się także z jego dystrybucją. Rola tego zasobu różni się może w zależności od faktu, czy jego dysponentem jest osoba zasobna w inne typy kapitału, czy pozbawiona do nich dostępu. Potencjalne substytuowanie innych rodzajów dóbr przez kapitał społeczny wskazuje na możliwość wykorzystania go w celu redukcji społecznych dysproporcji i przeciwdziałania wykluczeniu. W literaturze przedmiotu istnieje jednak i szereg argumentów empirycznych na poparcie odmiennej tezy. Według niej, kapitał społeczny jest znacznie częściej komplementarny wobec innych kapitałów, co przy jego stosunkowo niskiej mobilności i nabywaniu przez dziedziczenie przyczynia się przede wszystkim do reprodukcji nierówności społecznych.

Wskazując najistotniejsze funkcje kapitału społecznego, warto zaakcentować znaczenie tego zasobu w polskich warunkach okresu przemian. W systemie socjalistycznym kapitał społeczny stanowił przede wszystkim „produkt uboczny” oficjalnych układów ról społecznych. Jednocześnie, w związku z niesprawnością instytucji państwowych był on ważny dla określania szans realizacji indywidualnych celów. Jak wskazuje A. Giza-Poleszczuk, obecnie zmierza się do wykreowania zasadniczo odmiennego typu kapitału społecznego – który tworzony jest intencjonalnie, przede wszystkim przez społeczności lokalne oraz odciąża instytucje państwowe i wspomaga decentralizację systemu. Mobiliza-

²³ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, wyd. cyt., s. 274.

²⁴ M. Granovetter, *The strength of weak ties*, „American Journal of Sociology” 1973, nr 78.

²⁵ R. D. Putnam, K. A. Goss, *Introduction*, w: R. D. Putnam (red.), *Democracies in Flux*, Oxford University Press 2002.

cja przez jednostki zasobów społecznych może bowiem wspomagać system lub podważać jego racjonalność. To natomiast, w jaki sposób ludzie mobilizują zasoby zawarte w dostępnych im strukturach relacji ma znaczenie dla implementacji reguł systemowych²⁶. Podobnie P. Sztompka wskazuje, że o ostatecznym przebiegu transformacji decyduje interakcja między poziomem organizacyjno-instytucjonalnym a mentalno-kulturowym społeczeństwa²⁷.

Problemy tworzenia kapitału społecznego

Kapitał społeczny może powstawać jako efekt uboczny istniejących struktur bądź jako skutek intencjonalnych działań. Rolę pierwszego czynnika podkreśla J. Coleman. Jakkolwiek, co akcentuje autor, struktura społeczna powstaje w wyniku racjonalnych działań jednostek zainteresowanych posiadanymi przez innych zasobami, trudno mówić o „inwestycjach” *sensu stricto*. Tworzeniu kapitału społecznego sprzyja domknięta struktura społeczna. „Domknięcie” (*closure*) polega na tym, że każdy członek danej grupy zna przynajmniej dwie osoby z niej. Zdaniem autora jest to warunek konieczny, ale niewystarczający. Dzięki domknięciu możliwe jest zaistnienie efektywnych norm i sankcji społecznych, które przyczyniają się do tworzenia reputacji i „bycia godnym zaufania”. Przykładowo – jeżeli dana struktura składa się z jednostek A, B i C – fakt, że A zna zarówno B i C, oraz znajomość B z C może mieć wpływ na nakłonienie A do realizacji normy wzajemności wobec B. Zjawisko to występować może w strukturze międzygeneracyjnej (*intergenerational closure*) jeżeli, na przykład, dzieci z klasy szkolnej przyjaźnią się, mają bliską relację z rodzicami i gdy dodatkowo ich rodzice znają się i chętnie nawiązują współpracę. Rodzicom łatwiej jest wówczas osiągać zamierzone cele wychowawcze²⁸.

Analizując możliwości pomnażania kapitału społecznego J. Coleman wskazuje na bariery inwestowania w dobro publiczne. Czynnikiem zniechęcającym jest w tym przypadku fakt, że inwestorzy niekoniecznie są również beneficjentami. Strategia zorientowana wyłącznie na indywidualny zysk może podpowiadać wycofanie się z działalności społecznej. J. Coleman obrazuje ten mechanizm podając przykład decyzji matek o tym, czy działać na rzecz organizowania życia szkolnego dzieci, czy też podejmować pracę zawodową. W wyniku takich dylematów nikt nie ma bodźców do tworzenia kapitału społecznego, z którego nie czerpie korzyści i zasób ten tworzy się przede wszystkim jako niezamierzony efekt działań społecznych. To wyjaśnianie genezy kapitału społecznego budzi jednak wątpliwości. Autorzy ci wskazują bowiem, że powstaje on (przede wszystkim w postaci zaufania) wskutek podejmowanego współdziałania, a jednocześnie jest też warunkiem nawiązywania współpracy. Paradoks ten określany bywa jako „zasada Św. Mateusza”. W myśl niej osoby, które posiadają pewne zasoby społecznego kapitału mogą je pomna-

²⁶ A. Giza-Poleszczuk, *Przestrzeń społeczna*, w: A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard (red.), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany systemowej*, IFiS PAN, Warszawa 2000.

²⁷ P. Sztompka, *Kulturowe imponderabilia...*, wyd. cyt., s. 266.

²⁸ J. S. Coleman, *Social Capital...*, wyd. cyt., s. 106.

zać, natomiast ci, którzy żyją w warunkach społecznej izolacji, pozbawieni są takiej możliwości.

Mechanizm powstawania kapitału społecznego nieco odmiennie ujmuje P. Bourdieu. Autor podkreśla, że kapitał społeczny akumulowany jest przede wszystkim w wyniku dziedziczenia. Może on także powstawać z przemian innych form kapitału posiadanych przez osoby lub grupy. Formułowana jest w tym kontekście opinia, że ma on przede wszystkim funkcję komplementarną wobec innych typów kapitału oraz że najłatwiej pomnażany jest w tych środowiskach, które dysponują już jego pewnymi zasobami. P. Bourdieu przedstawia w dziele *Reprodukcja* analizy tego procesu na przykładzie selekcji zachodzącej w szkołach francuskich.

Opisywany w literaturze przedmiotu mechanizm pomnażania kapitału społecznego nie jest jasny. W jaki sposób dochodzi do jego wytwarzania, mimo niechęci do inwestowania w dobra publiczne? Fragmentarycznej odpowiedzi na to pytanie dostarcza teza o decydującej roli historycznych uwarunkowań i dotychczasowej ścieżki rozwoju danego kraju lub regionu (*path dependency*). Wedle niej, osiągnięcie pewnych zamierzonych celów zależy od dotychczasowej trajektorii zmian układu; a przejście do pewnych stanów może być niemożliwe z zajmowanych wcześniej pozycji. Wyjaśniając zróżnicowanie poziomu kapitału społecznego w poszczególnych regionach Włoch R. Putnam stwierdza więc, że strategia „zawsze się wyłamywać” lub „odwzajemniać pomoc” jest przypadkową konwencją; regułą, jaka wykształciła się w konkretnych społecznościach. Racjonalnie postępujące osoby, które znajdują się w jednym z dwu układów są nakłaniane do postępowania zgodnego z obowiązującymi regułami. Natomiast o tym, który z tych stanów charakteryzuje społeczeństwo decyduje historia²⁹.

Powstawanie kapitału społecznego ograniczone jest czynnikami strukturalnymi. Wskazuje się rolę „domknięcia” struktury społecznej, dotychczasowego rozwoju układu dla jego tworzenia (*path dependency*), a także pozyskiwanie go przez osoby w wyniku dziedziczenia lub konwersji kapitałów. Posiada on cechy dobra publicznego, a z tego wynikają antybodźce do indywidualnego inwestowania. Uwarunkowania te powodują, że kapitał społeczny powstaje przede wszystkim jako produkt uboczny działań lub struktur społecznych. Ograniczenia strukturalne nie wykluczają jednak intencjonalnego oddziaływania na jego poziom i strukturę. Szczególnie polityka społeczna może mieć tu wpływ poprzez stosowanie prawnych, finansowych, kadrowych i informacyjnych instrumentów. Zagadnienie to stanowi złożony problem, warto jednak wskazać najistotniejsze rozwiązania z tego zakresu.

Niezbędnym prawnym rozwiązaniem przyczyniającym się do powstawania kapitału społecznego jest realizowanie przez państwo zasady pomocniczości oraz gwarancja praw obywatelskich, w tym wolności zrzeszania się. Istotna jest przy tym możliwość realnego wpływu stowarzyszeń, przynajmniej na kwestie o lokalnym charakterze. Przykładem rozwiązań prawnych włączających tego typu pomioty w szersze struktury są zapisy ustawowe o współpracy podmiotów samorządowych z organizacjami pozarządowymi lub insty-

²⁹ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, wyd. cyt., s. 279.

tucje dialogu społecznego. Instrumentem tego typu oddziałującym na normy społeczne kształtujące współdziałanie są także zapisy *explicite* lub *implicite* odwołujące się do wartości realizowanych przez instytucje polityki społecznej. Dotyczy to zarówno samych organizacji i sposobu ich funkcjonowania (czego wyrazem jest np. formułowanie zasady dobra wspólnego, solidarności społecznej, ale też zakaz dyskryminacji czy kodeksy etyczne pracowników organizacji), jak i znajduje wyraz w oczekiwanych postawach klientów (przykładem jest aktywne poszukiwanie pracy lub współdziałanie z pracownikiem socjalnym jako warunek otrzymania świadczenia).

Spośród oddziałujących na kapitał społeczny instrumentów o charakterze finansowym można wskazać zasady decentralizacji finansów publicznych, zwolnienia podatkowe dla organizacji pozarządowych, czy możliwości odpisów podatkowych w związku z indywidualną dobroczynnością. Niemieckie badania empiryczne wskazują przy tym, że w działalności organizacji pozarządowych czy udzielanie nieformalnej pomocy w największym stopniu angażują się osoby wykształcone, aktywne zawodowo, posiadające stosunkowo wysokie dochody, a przy tym dysponujące czasem wolnym³⁰. Zależność ta ukazuje, że prawdopodobnie najskuteczniejszym, pośrednim sposobem podwyższania zasobów kapitału społecznego jest szeroko rozumiana edukacja oraz działania zmierzające do podniesienia standardu życia. Możliwość bezpośredniego wpływu na kapitał społeczny wiążąc należy między innymi z działającymi w środowisku lokalnym liderami. Posiadają oni potencjał aktywizowania środowiska społecznego i rozwijania współpracy między mieszkańcami.

Pragmatyczne i normatywne znaczenie kapitału społecznego

Pojęcie kapitału społecznego, zarówno rozumianego jako zasób służący prywatnym celom, jak i odnoszonego do kulturowej charakterystyki zbiorowości, może być przydatne w nauce o polityce społecznej. Kapitał społeczny zdefiniowany w wąski sposób może być wykorzystywany w analizie możliwości wsparcia dla jednostek lub grup społecznych. Przy jego zastosowaniu badać można także uwarunkowania skuteczności organizacji – tego, w jakim stopniu postawy ich członków, działalność wolontariuszy, sieć lokalnych kontaktów, zaufanie, jakim się cieszą, czy dostęp do informacji warunkuje skuteczność podejmowanych przez nie działań. Tak scharakteryzowane pojęcie może służyć także poznawaniu formalnych i nieformalnych kanałów dystrybucji dóbr i usług w środowisku lokalnym. Powyższe przykłady wskazują jednak, że wąsko rozumiany kapitał społeczny jest kategorią czysto analityczną i pragmatyczną.

Przyjęcie za J. Colemanem i P. Bourdieu wąskiego znaczenia terminu, którego desygnatem są dowolne więzi i normy współdziałania służące realizacji prywatnych celów, skutkuje jednak ambiwalencją roli kapitału społecznego. Zasób ten pełnić może bowiem, z punktu widzenia ogólnospołecznego dobra, zarówno pozytywne, jak i negatywne funk-

³⁰ C. Offe, S. Fuchs, *A Decline of Social Capital?*, w: R. D. Putnam (red.), *Democracies in Flux*, Oxford University Press 2002.

Postuluje się więc niekiedy takie zdefiniowanie jego składników, aby z mocy definicji unieważnić zarzuty o określanie mianem kapitału, tego, co na gruncie polityki społecznej może się okazać dysfunkcjonalne lub nawet szkodliwe.

Możliwości wykonania tego zadania są jednak ograniczone. Po pierwsze, wydaje się, że takie same zasoby kontaktów społecznych czy norm współdziałania mogą zostać wykorzystane przez różnych dysponentów dla odmiennych celów. Analogicznie do innych typów kapitału, i ten służyć może zarówno dobru wspólnemu, celom partykularnym, jak i niezgodnym z prawem. Prawdopodobnie dokładna analiza realizowanych norm społecznych mogłaby częściowo obnażyć obszary zagrażające rozwojem *anti-social capital*. Wiąże się to jednak z drugą przeszkodą. Włączenie w pojęcie kapitału społecznego normatywnych elementów, jak przykładowo czyni to R. Putnam, podkreślając przewagę poziomych więzi społecznych nad relacjami pionowymi opiera się przede wszystkim na subiektywnej opinii badacza dotyczącej pożądanego modelu ładu społecznego. Granica między „pozytywnym” a „negatywnym” kapitałem społecznym prawdopodobnie nie może być precyzyjnie wyznaczona ani w teoretyczny, ani empiryczny sposób. Ponadto, jej przebieg byłby inaczej ustalony przez przedstawicieli poszczególnych doktryn polityki społecznej.

Ogólnym sposobem uporządkowania powyższych sprzeczności jest teoretyczne ujęcie kapitału społecznego jako kompletnego modelu. Zawieranie w jego charakterystyce takich elementów, jak: sieci społeczne (lub więzi społeczne), realizowane normy społeczne dotyczące współdziałania i zaufanie wynika z prób wyczerpującego i wszechstronnego ujęcia „potencjału współdziałania” występującego w społeczności, a jednocześnie pełni normatywne funkcje. Wiąż społeczna wyznacza zakres podmiotowy współpracy w ramach określonej grupy społecznej. Kategoria więzi nie jest jednak w pełni adekwatna do badania współdziałania w obszarze mezospołecznym. Jak wskazuje P. Rybicki współcześnie zachodzi proces polaryzacji więzi społecznej – obejmuje ona przede wszystkim struktury mikro- i makrospołeczne. Jednocześnie, mamy problemy z odróżnianiem stanu potencjalnego więzi i jej faktycznych aktualizacji, kapitał społeczny ma odzwierciedlać tymczasem raczej faktyczne współdziałanie³¹.

Z powyższych przyczyn jako drugi składnik kapitału społecznego wymienia się normy społeczne. Istnieje pod tym względem pewna dowolność wśród teoretyków kapitału społecznego – mówią oni bądź to o normach moralnych, bądź zwyczajowych. Wydaje się, że ten element można ująć nieco szerzej i mówić o „zasadach współdziałania” konstytuowanych przez wartości oraz wynikające z nich i realizowane normy moralne, wzory realizacji interesów, a także zwyczaj i obyczaj. Dla kapitału społecznego szczególną rolę mają przy tym wartości kolektywne – solidarność społeczna oraz norma wzajemności. Punkt graniczny, szczególnie w odniesieniu do wartości kolektywnych stanowi jednak wolność i autonomia. Przymus zrzeszania się czy rezygnowania z indywidualnych interesów na rzecz ogółu wyklucza możliwość budowania społecznego kapitału.

Ponieważ jednak dążenie do realizacji interesu indywidualnego lub grupowego sprzyjać może nie tylko kooperacji, ale i „wojnie wszystkich ze wszystkimi” – niezbędnym ele-

³¹ P. Rybicki, *Struktura społecznego świata*, PWN, Warszawa 1979.

mentem kapitału społecznego jest istnienie pewnych obszarów społecznego zaufania. Przyczynia się ono do podejmowania współdziałania między osobami lub grupami.

Zarysowane pojęcie kapitału społecznego ukazuje pewien rodzaj zasobów polityki społecznej, który może być pomnażany dzięki realizowaniu przez państwo zasady pomocniczości, przy jednoczesnym stanowieniu norm prawnych nie hamujących rozwoju lokalnych inicjatyw, współpracy organizacji pozarządowych z samorządem czy dobroczynności. Kapitał społeczny posiadany przez jednostkę może mieć jedynie instrumentalne znaczenie, ale społeczny potencjał współdziałania, wynikający z realizowanych norm solidarności i zaufania posiada także wartość autoteliczną. Społeczność lokalna zasobna w kapitał społeczny jest w stanie sprawniej i pełniej zaspokajać potrzeby swoich członków. Oni sami, współdziałając i uczestnicząc w lokalnych działaniach czerpią satysfakcję z kontaktów osobistych, więzi rodzinnych i przyjacielskich. Tak rozumiany kapitał społeczny wykorzystuje jednocześnie oddolne mechanizmy rozwoju, wyrastające z rozeznania lokalnych potrzeb i oparte „na własnych siłach” społeczności.

Podsumowanie

Punktem wyjściowym dla podjętych rozważań jest prezentacja różnorodnych znaczeń przypisywanych w literaturze naukowej pojęciu „kapitał społeczny”. Dowodzą one, że termin ten występuje zasadniczo w dwóch znaczeniach: jako zasób osoby lub grupy służący podnoszeniu skuteczności realizacji formułowanych przez te podmioty celów lub jako kulturowa charakterystyka zbiorowości wyrażająca się w dobrowolnym podejmowaniu współdziałania między ludźmi. Charakterystykę kapitału społecznego uzupełnia przedstawienie możliwych jego funkcji. Wśród nich wskazać można: substytuowanie innych form kapitału, zapewnianie osobom zabezpieczenia społecznego oraz wsparcia emocjonalnego. Ponadto, dla społeczności lokalnej lub ogółu obywateli kapitał społeczny oznaczać może sprawniejsze funkcjonowanie instytucji demokratycznych oraz rozwój gospodarczy. Skutki kapitału społecznego mogą mieć jednak charakter destrukcyjny dla społeczeństwa. Dzieje się tak, gdy jego ośrodkami są organizacje ekskluzywne, mafijne czy działające wbrew systemowym regułom. W dalszej części mojego artykułu przedstawione zostały mechanizmy powstawania kapitału społecznego, głównie w wyniku intencjonalnych działań oraz jako ich skutek uboczny. Wskazane zostały także dylematy związane z jego tworzeniem, wynikające z faktu, że posiada on cechy dobra publicznego. W ostatnim punkcie rozwijam kwestię zarówno pragmatycznego, jak i normatywnego znaczenia kapitału społecznego oraz możliwości włączenia do niego składników wartościujących.

Powyższe zagadnienia i wątpliwości wskazują na konieczność stosowania pojęcia kapitału społecznego z ostrożnością. Można sformułować w tym względzie kilka zaleceń. Po pierwsze, warto rozważyć łączne stosowanie terminu zarówno w wąskim, jak i ogólniejszym znaczeniu. Po wtóre, nieodzownym elementem diagnozy kapitału społecznego jest sprecyzowanie kto postrzegany jest jako jego dysponent oraz jaki typ zasobu jest mu dostępny (*bridging, bonding, etc.*). Trzecią trudnością jest ograniczona możliwość agre-

gowania zasobów kapitału społecznego. Wydaje się, że najbardziej odpowiednie do jego analiz jest podejście jakościowe ze szczególnym uwzględnieniem badania instytucji społecznych, w szerokim tego słowa znaczeniu, które uznaje się za przejawy istnienia kapitału społecznego. Po czwarte, nieodzowne jest odróżnianie struktur kapitału społecznego od pełnionych przez nie funkcji. Umożliwia to obiektywną analizę i jednocześnie dokonywanie subiektywnych ocen przez badacza.

Podjęte rozważania ukazują liczne problemy związane ze stosowaniem pojęcia kapitału społecznego, dotyczące: jego znaczenia, niejednorodności elementów, kwestii przyjęcia normatywnych składników, a także trudności z jego powstawaniem. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z wieloma lukami w teorii. Analizy wymaga chociażby niepodjęta tu kwestia rozróżnienia między zasobem społecznym, a jego kapitalizacją. W odpowiedzi na zarzuty o nieprecyzyjności R. Putnam stwierdza, że podobne wątpliwości nurtowały ekonomistów w latach pięćdziesiątych w odniesieniu do kapitału rzeczowego. Zastanawiano się wówczas, czy do produktu krajowego zaliczać można tak różne dobra, jak wiertła naftowe i wiertła dentystyczne, oraz jaki sens ma agregowanie takich informacji³². Wydaje się, że przesądzające znaczenie w kwestii użyteczności pojęcia kapitału społecznego w polityce społecznej będzie mieć to, czy problemy związane z jego stosowaniem rekompensowane są przez praktyczne i teoretyczne korzyści. Wzrastające w ostatnim czasie zainteresowanie zagadnieniem kapitału społecznego wskazywać może zarówno na dostrzeżoną potrzebę oddziaływania na lokalny i narodowy potencjał współdziałania między ludźmi, jak i na przydatność omawianego pojęcia do spojrzenia z nowej perspektywy na kwestię społeczną.

Social capital in social policy – searching for the definition

The article presents the differences in meaning and use of the term „social capital” in the works of J. Coleman, R. Putnam, P. Bourdieu and F. Fukuyama. It shows that this concept refers either to individual or collective resources that facilitate actions aimed to achieve certain objectives (narrow meaning) or to the feature of (local) community culture which is evinced by the spontaneous cooperation between people and organizations (broad meaning). The further section shows varied roles played by social capital: substitution of conventional forms of capital, improving groups’ social security, influencing the performance of public institutions and economic growth. It is stressed that social capital may, however, have negative functions (exclusive groups, mafia, nepotism). The article also deals with the problem of creating and investing in social capital. In the last part the question is stated, how to distinguish between „positive” and „anti-social” capital in order to make the concept more adequate for social policy.

³² R. Putnam (red.), *Democracies in Flux*, wyd. cyt., s. 8.

Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Łukasz Łotocki

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Ksenofobia w Europie: formy dyskryminacji instytucjonalnej, politycznej i społecznej

Problematyka migracji międzynarodowych jest u nas od początków ubiegłego wieku przedmiotem badań ośrodków naukowych reprezentujących różne dyscypliny. W Polsce do niedawna kwestia migracji wiązała się głównie, jeżeli nie wyłącznie, z emigracją z Polski. Wraz z początkiem obecnej transformacji systemowej i towarzyszącym jej stopniowym napływem imigrantów do Polski, w obszarze zainteresowań badawczych pojawiła się również problematyka imigracji.

Podobnie jak w Europie Zachodniej – choć ze względu na skalę problemu nie w takim stopniu – i u nas w dyskursie publicznym (zarówno politycznym, jak i naukowym) na znaczeniu stopniowo zyskują wyzwania społeczne, kulturowe, polityczne czy wreszcie ekonomiczne związane z przybywaniem do Polski przedstawicieli innych krajów, narodów, kultur. Dyskuteje się zarówno o prawnoekonomicznym określeniu pozycji przybyszów (w 1997 r. uchwalono nową ustawę *o cudzoziemcach*, która przestała obowiązywać we wrześniu 2003 r. wraz z wejściem w życie dwóch nowych ustaw: *o cudzoziemcach* i *o udziale cudzoziemcom ochrony*), jak i o socjologicznych aspektach procesów migracji.

W orbicie zainteresowań ośrodków badawczych pojawiły się m.in. takie kwestie jak dystans Polaków wobec innych narodowości, kultur czy inności w ogóle. W dyskursie coraz częściej używa się (a czasami nawet nadużywa) takich pojęć jak: otwar-

¹ Bardzo popularne stało się także słowo będące kalką z języka angielskiego: „multikulturalizm”.

tość, tolerancja, wielokulturowość¹ z jednej strony i dyskryminacja, ksenofobia, rasizm – z drugiej. Na znaczeniu zyskuje problematyka dotycząca podziału na *swoich* i *obcych*.

W ten nurt badań nad wspomnianą problematyką wpisują się badania realizowane w Polsce pod kierunkiem Jolanty Supińskiej od listopada 2003 r. w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Badania o dość *provokacyjnym* w polskim tłumaczeniu tytule: *Ksenofobia w Europie: formy dyskryminacji instytucjonalnej, politycznej i społecznej*², realizowane są wspólnie z siedmioma innymi krajami europejskimi w ramach Piątego Ramowego Programu Badawczego Unii Europejskiej³. Realizację projektu zaplanowano na trzy lata – do końca 2005 r.

Przedmiot badań

Przedmiotem prezentowanych badań międzynarodowych jest dyskryminacja imigrantów (czy mówiąc szerzej *obcych* w sensie narodowym, etnicznym)⁴ mieszkających w ośmiu krajach uczestniczących w projekcie. W centrum zainteresowań badawczych leży tzw. dyskryminacja instytucjonalna (przede wszystkim utrudnienia dostępu do rynku pracy oraz edukacji) oraz dyskryminacja mająca swe źródła w dyskursie politycznym; w drugim rzędzie – dyskryminacja dnia codziennego, „na ulicy”.

Najogólniej ujmując pod pojęciem dyskryminacji rozumie się: „długotrwałe, systematyczne i niesprawiedliwe działania bezpośrednio lub pośrednio ograniczające możliwość zaspokajania potrzeb i osiągnięcia cenionych w danej kulturze wartości przez określone osoby, grupy czy zbiorowości ludzi”⁵. Pojęcie dyskryminacji odnosi się do nierównego traktowania przedstawicieli danej grupy w stosunku do grupy dominującej.

Etymologicznie słowo „dyskryminacja” (łac. *discriminatio*) oznacza rozróżnienie, rozdzielenie. Mówiąc najprościej, planowana jest diagnoza jak wygląda wspomniane *rozróżnianie* imigrantów z różnych stron świata, o różnym statusie społecznym, a także prawnym (tj. zarówno obywateli Polski, jak i osób posiadających zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, osób przebywających na podstawie otrzymanej wizy, a także tych, którzy są w Polsce nielegalnie). Chodzi tu przede wszystkim o *rozróżnianie* w wymiarze instytucjonalnym, społeczno-politycznym i co się z tym wiąże dyskursywnym. *Rozróżnianie* i nierówność praw (a co za tym idzie nierówny dostęp przede

² Oryginalny tytuł projektu brzmi: *The European Dilemma: Institutional Patterns and Politics of 'Racial' Discrimination*.

³ W Projekcie poza Instytutem Polityki Społecznej uczestniczą ośrodki badawcze z takich krajów, jak Anglia, Austria, Cypr, Francja, Niemcy, Szwecja, Włochy.

⁴ W Polsce, w praktyce badania obejmują głównie imigrantów (z racji specyfiki imigracji w Polsce głównie w I. pokoleniu), w marginalnym stopniu przedstawicieli zasiedlonych mniejszości narodowych i etnicznych. Kluczową zmienną jest jednak etniczno-kulturowy czy *socjologiczno-antropologiczny* wymiar *obcości*, a nie prawnosystemowy (jak np. podział na obywateli i cudzoziemców czy np. przedstawicieli uznanych i tzw. nowych mniejszości narodowych itp.).

⁵ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002, s. 38.

wszystkim do rynku pracy, ale również do edukacji) związane ze statusem prawnym są oczywiste. Wyzwaniem zarówno teoretycznym, jak i praktycznym jest więc określenie, kiedy owo *rozróżnianie* staje się dyskryminacją, tj. kiedy przybiera formy *działań niesprawiedliwych*, oraz kiedy ma miejsce niezależnie od (bądź pomimo) określonego stanu prawnego.

Wymiar instytucjonalny dyskryminacji w badaniach dotyczy zarówno samego systemu instytucjonalnego, w tym istniejących regulacji i ich stosowania bądź niestosowania przez instytucje (aspekt prawnosystemowy) jak i stosunku pracowników instytucji wobec imigrantów (aspekt psychospołeczno-kulturowy). Analiza dyskursu politycznego (aspekt politologiczny) ma na celu ocenę, co i w jaki sposób o badanej problematyce mówią środowiska polityczne i inni aktorzy sceny publicznej; i jaki może mieć to wpływ na praktyki polityczne i instytucjonalne.

Pytania badawcze, etapy badań

Oto podstawowe pytania badawcze⁶:

- 1) Jakie są instytucjonalne formy dyskryminacji skutkujące wykluczeniem imigrantów?
- 2) Jakie są „polityczne formy dyskryminacji”, jak np. powstawanie ruchów społeczno-politycznych czy partii głoszących hasła „ksenofobiczne” lub realizujących „politykę dyskryminacji”?
- 3) Jaki jest wpływ dyskryminacji w dyskursie politycznym na instytucjonalne formy dyskryminacji?

Badania mają na celu analizę mechanizmów leżących u podłoża praktyk dyskryminacyjnych wobec imigrantów w ośmiu krajach europejskich, w tym także analizę porównawczą pomiędzy krajami biorącymi udział w projekcie – identyfikującą podobieństwa i różnice form dyskryminacji „etnicznej” w Europie. Ostatnim etapem badań ma być opracowanie wniosków strategicznych dla polityki wobec imigrantów na poziomach krajowych i poziomie europejskim.

Projekt badawczy został podzielony na 9 następujących subprojektów:

- I Krajobraz dyskryminacji
- II Zogniskowane wywiady grupowe imigrantami
- III Głosy imigrantów
- IV Dyskryminacja instytucjonalna
- V Analiza dyskursu politycznego I
- VI Analiza dyskursu politycznego II
- VII Analiza dyskursu politycznego III
- VIII Dylemat Europy: perspektywa porównawcza
- IX Wnioski strategiczne dla polityki

⁶ Lista szczegółowych pytań badawczych znajduje się na stronie internetowej projektu: www.ips.uw.edu.pl/xenophob/.

Subprojekt I został zrealizowany w pierwszym kwartale roku 2003. Jego celem był wstępny przegląd istniejących regulacji, statystyk, badań naukowych i wszelkich innych istotnych materiałów dotyczących sytuacji imigrantów. Raport z badań w Polsce⁷ objął przegląd definicji podstawowych pojęć, takich jak „dyskryminacja” (w tym przegląd zarówno polskich, jak i międzynarodowych aktów prawnych dotyczących tej kwestii), a także generalny przegląd kategorii osób (grup), które mogą być postrzegane jako *obcy* w Polsce, z podziałem na:

- Obywateli RP (mniejszości społeczne, religijne i obyczajowe; mniejszości narodowe i etniczne),
- Cudzoziemców (uchodźców, kandydatów na uchodźców; studentów obcokrajowców, legalnych imigrantów; turystów handlowych i *normalnych*; nielegalnych imigrantów; inwestorów, ekspertów, menadżerów),
- Kategorię nazwaną *gdzieś pośrodku (middle of the road)* [osoby o podwójnym obywatelstwie; reemigrantów; repatriantów – czy jak proponuje P. Hut raczej impatriantów, gdyż są to zwykle potomkowie osób wysiedlonych z Polski].

Ogólnej analizie poddano ponadto istniejący w Polsce system prawnoinstytucjonalny związany z kwestią imigracji (raport powstawał w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o cudzoziemcach), a także zamieszczono pierwsze uwagi na temat dyskursu politycznego dotyczącego obcych. Poniżej zaprezentowano fragmenty raportu dotyczące takich kwestii, jak: *obcy* w wybranych badaniach naukowych w Polsce, *obcy* w świetle danych statystycznych, *obcy* a rynek pracy, *obcy* a edukacja.

*Obcy w wybranych badaniach naukowych w Polsce*⁸

Właściwie trudno znaleźć większy ośrodek akademicki w Polsce, w którym nie prowadzono by żadnych badań dotyczących problematyki szeroko rozumianej *obcości*, zarówno w aspekcie migracji, mniejszości narodowych jak i dystansu Polaków wobec poszczególnych grup *obcych* w ogóle. Poniżej wspomniano – bardzo wrywkowo – o kilku projektach badawczych wybranych z wielu, zrealizowanych w ciągu ostatnich lat.

Jeszcze przed początkiem transformacji systemowej, a dokładnie w 1988 r. przeprowadzono badania – pod kierunkiem E. Nowickiej z Instytutu Socjologii UW – *Polacy a inni* (powtórzone w 1998 roku i opublikowane w książce autorstwa E. Nowickiej i S. Łodzińskiego *U progu otwartego świata*, Kraków 2001), dotyczące m.in. postaw Polaków wobec

⁷ Raport jest dostępny na stronach www projektu.

⁸ Ten fragment i trzy kolejne podrozdziały niniejszego artykułu pochodzą z Raportu *Krajobraz dyskryminacji. Polska* opracowanego przez Zespół Badawczy przy Instytucie Polityki Społecznej UW w składzie: E. Domaradzka, E. Firlit, G. Firlit-Fesnak, J. Godlewska, U. Górecka, P. Hut, E. Jaroszevska, C. Korycki, Ł. Łotocki, E. Majuk, T. Mering, W. Modzelewski, A. Mokrzycka, B. Pielniński, M. Rawska, B. Samoraj, G. Spyttek, R. Stawicki, R. Stefańska, J. Supińska, R. Szarfenberg, K. Szymańska, M. Tabin, D. Trawkowska, P. Zawadzki, C. Żołędowski, Warszawa, marzec 2003; miejscami tekst został skrócony i przededagowany.

czuźciemców. Istotnym walorem wspomnianych badań jest możliwość porównania postaw, jakie Polacy prezentowali w czasach *żelaznej kurtyny* i jakie prezentują obecnie.

W ostatnich latach w szybkim tempie przybywa badań dotyczących napływu, sytuacji i stopnia integracji *obcych*, którzy niedawno znaleźli się w Polsce.

Ośrodek Badań nad Migracjami Instytutu Studiów Społecznych UW zgromadził naukowców, w tym ekonomistów, demografów i socjologów, którzy od lat zajmują się problematyką migracyjną. Prowadzone dawniej poważne badania dotyczące migracji zagranicznych z Polski dały Ośrodkowi niezbędne doświadczenie, które pozwoliło rozpocząć badania nad migracjami do Polski w momencie, w którym zaczęły się one pojawiać na większą skalę – a więc w latach 90.

Wspomniana E. Nowicka oraz T. Halik z Instytutu Orientalistycznego UW przeprowadziły ostatnio wśród imigrantów wietnamskich w Warszawie badania sondażowe, które miały odpowiedzieć na pytanie jak wygląda stopień i rodzaj integracji tej grupy etnicznej z polskim społeczeństwem i polską kulturą (*Wietnamczycy w Polsce. Integracja czy izolacja?* Warszawa 2002).

Ciekawe badania o charakterze jakościowym przeprowadzono także w Instytucie Etnologii i Antropologii Kulturowej UW, publikując ich wyniki w książce pod redakcją M. Ząbka, pod wymownym tytułem *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce* (Warszawa 2002). Badania miały charakter kompleksowy i ich zakres objął uchodźców (szczególnie z krajów afrykańskich) oraz imigrantów zarobkowych (a wśród nich tak różnorodne grupy, jak m.in. handlarze wietnamscy i afrykańscy, właściciele barków tureckich czy menedżerowie zagraniczni).

Kategoria uchodźstwa znalazła się także w polu zainteresowań badawczych Instytutu Polityki Społecznej UW, gdzie przeprowadzono m.in. jedno z pierwszych w Polsce badań dotyczących innej kategorii potencjalnych *obcych*, tj. repatriantów (P. Hut, *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992–2000*, Warszawa 2002).

Badania nad migracjami zarobkowymi prowadzone są od 1994 roku w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Znacząca ich część dotyczy cudzoziemców pracujących w Polsce. Szczególnie interesujące wydają się dwa projekty badawcze.

Pierwszy to badania typu *case study* przeprowadzone w 1998 roku pod kierunkiem A. Rajkiewicza w ramach projektu *Zajęcia zarobkowe cudzoziemców ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnienia w szarej strefie*. Badania te dotyczyły głównie pracy Ukraińców i Białorusinów, zarówno legalnej (E. Jaroszevska, *Praca zarobkowa cudzoziemców w Polsce na podstawie obserwacji uczestniczącej*), jak i nielegalnej (J. Gardawski, *Gastarbeiterzy z Białorusi i Ukrainy na Polskiej Budowie*, K. Kucharska, *Praca na czarno – przykład Ukrainca zatrudnionego w Polsce*).

Z badań wynika, że pracownicy ze Wschodu, bez względu na to, czy są zatrudnieni legalnie czy nielegalnie, są dyskryminowani – w porównaniu z Polakami – pod względem płacy za pracę i warunków, w jakich pracują i żyją. Poza tym, że otrzymują niższe stawki za godzinę pracy, to praca, którą wykonują, jest na ogół cięższa i trwa znacznie dłużej, niż to ma miejsce w przypadku Polaków. Obrazu dyskryminacji dopełniają gorsze warunki mieszkaniowe, w których bytują, jak również poczucie zagrożenia wynikające z niepre-

czyjnych umów o pracę. Niejasne i niesprecyzowane są sytuacje oraz powody otrzymania kar pieniężnych. Tak więc pracownicy do momentu wypłaty nie wiedzą, ile otrzymają. Będąc w sytuacji przymusu ekonomicznego, bowiem zarówno na Ukrainie, jak i na Białorusi pracy nie ma, decydują się na bycie maszynami do pracy bez prawa głosu, a tym bardziej sprzeciwu.

Kolejne badania IPiSS, prowadzone pod kierunkiem S. Golinowskiej w ramach projektu „Popyt i podaż na pracę cudzoziemców w Polsce”, dotyczą: targowisk, na których odbywa się werbunek do nielegalnej pracy, przedsiębiorstw, które zatrudniają cudzoziemców, gospodarstw domowych zatrudniających obcokrajowców.

Aktywny w tym obszarze badawczym jest Instytut Spraw Publicznych; w październiku 2003 roku na konferencji „Modele przeciwdziałania dyskryminacji imigrantów. Jakie wnioski może czerpać Polska z doświadczeń europejskich i amerykańskich” zaprezentował on wyniki badań szczególnie zbliżonych tematycznie do naszego projektu.

Podsumowując, pomimo że kwestie związane z ekonomiczną oraz socjologiczną stroną migracji zagranicznych cieszą się dużym zainteresowaniem badaczy, brakuje kompleksowych badań dotyczących sytuacji imigrantów w instytucjach rynku pracy oraz instytucjach edukacyjnych. Szczątkowe są również rzetelne analizy dyskursu politycznego na temat migracji (a także ewentualnego występowania dyskryminacji etnicznej/rasowej w dyskursie).

Obcy w świetle dostępnych danych statystycznych⁹

Rynek pracy w Polsce wolny od cudzoziemców aż do 1990 r. wytworzył ostatnio rozległy segment, który jest przez wszystkim nastawiony na zatrudnianie pracowników-migrantów, choć głównie nieformalnie (bez wymaganego zezwolenia); Zaistniała też nowa forma mobilności międzynarodowej w Europie Środkowej (w tym w Polsce) – migracje niepełne. W ostatnich latach napływa do Polski rocznie 3–5 milionów cudzoziemców, którym można przypisać tę formę.

Badacze Ośrodka Badań Migracyjnych formułują następujący wniosek: *udokumentowana wiedza o napływie cudzoziemców do Polski jest drastycznie niepełna*. Wiedza o wielkości migracji do Polski bywa wręcz myląca, sposób definiowania ruchów migracyjnych, rejestracji osób napływających zza granicy, gromadzenia i przetwarzania odpowiednich danych nie stwarzają możliwości ich istotnego ulepszenia. Brakuje informacji o cechach demograficznych, społecznych i ekonomicznych migrantów. Odpowiednie informacje można by zapewnić jedynie pod warunkiem gruntownej zmiany dotychczasowych zasad sporządzania statystyki migracji. W związku z powyższym niemożliwe są rzetelne analizy porównawcze oficjalnych statystyk (które są tylko wierzchołkiem góry lodowej). Oficjalne kompletne i szczegółowe dane o obcych nie istnieją. Można mówić tylko o szacunkach.

⁹ W niniejszym tekście pominięto ogólnie dostępne statystyki dotyczące mniejszości narodowych, które zawiera Raport *Krajobraz dyskryminacji. Polska*.

Większość nowych imigrantów wywodzi się z krajów ościennych, choć nie tylko. Jak wynika z badań Instytutu Turystyki, większość przyjazdów klasyfikowanych jako turystyczne stanowią przyjazdy z krajów sąsiednich (ok. 80%); wśród turystów z europejskich krajów nieościennych najczęstszymi gośćmi w Polsce są Holendrzy, Brytyjczycy, Duńczycy, Belgowie i Szwedzi, a z krajów zamorskich Amerykanie i Żydzi. Poważny segment stanowią podróże tranzytowe szczególnie podejmowane przez Niemców, Ukraińców, Rosjan, Białorusinów czy Estończyków.

W segmencie turystów handlowych przyjeżdżających do Polski na zakupy dominują Ukraińcy i Białorusini. Jeżeli chodzi o jednodniowe wizyty (również stanowiące przyjazdy na zakupy lub sąsiedzkie odwiedziny) dominującą pozycję zajmują Niemcy z rejonów przygranicznych oraz z Berlina.

Rejestracji podlega głównie grupa osób ubiegających się o wizę, zezwolenie na pobyt na czas oznaczony, na osiedlenie lub o obywatelstwo RP. Przykładowo, dane MSWiA oparte na liczbie wydawanych zezwoleń na pobyt na czas oznaczony mówią o kilku-, kilkunastu tysiącach cudzoziemców, którzy ubiegają się o taki dokument rocznie (w roku 2000 ubiegało się 16 480 osób, wydano 14 913 decyzji pozytywnych, 871 negatywnych, 173 umorzeń). Liczba wydawanych zezwoleń na osiedlenie (które umożliwia podjęcie pracy w Polsce bez dodatkowych zezwoleń) wynosi kilkaset rocznie (w roku 2000 ubiegało się 1437 osób, wydano 814 decyzji pozytywnych, 324 negatywnych, 21 umorzeń).

Innym źródłem informacji dającym wyobrażenie o – legalnej – aktywności i imigrantów na polskim rynku pracy są roczne statystyki zezwoleń na pracę wydawanych osobom indywidualnym przez władze lokalne. Przed ich przytoczeniem warto jednak zaznaczyć, iż szacunki dotyczące proporcji pomiędzy legalną i nielegalną pracą imigrantów określają je jako 1:40.

Rocznie wydawanych jest kilkanaście tysięcy decyzji wyrażających zgodę na podjęcie pracy przez cudzoziemców. W roku 2000 wydano 17 802 pozwoleń na pracę, z czego około połowa dotyczyła cudzoziemców podejmujących pracę w Warszawie i okolicach. Z danych Departamentu Statystyki, Analiz i Prognoz Krajowego Urzędu Pracy wynika, że w latach 1990–1995 bardzo wysoki odsetek pozwoleń na pracę dotyczył tzw. kierownictwa przedsiębiorstw (31,2% ogółu zezwoleń). Warto zaznaczyć, że odrzuczanych jest jedynie 2–3% ogółu wniosków. Pytaniem pozostaje dlaczego imigranci tak rzadko ubiegają się o pozwolenie.

Okolo 20 tysięcy cudzoziemców pracuje legalnie. Szacuje się, że ok. 200–500 tysięcy pracuje nielegalnie (dotyczy to przybyszów z krajów zachodnich i wschodnich; bazując na różnych badaniach, pracownicy z krajów zachodnich zwykle pracują kilka/kilkanaście dni najczęściej dla polskiej filii firmy zachodniej, pracownicy z krajów wschodnich zwykle pracują dużo dłużej), przy czym szacunki te nie uwzględniają pracy na targowiskach – niektórzy twierdzą, że ogólna liczba (pracujących?) imigrantów wynosi ok. 1,5 miliona (wliczając turystów i turystów handlowych). Uważa się jednak, iż ostatnia z podanych liczb jest dalece przesadzona.

Imigracja ze Wschodu posiada znacznie szerszy zakres niż imigracja z Zachodu, jej struktura zaś jest zdecydowanie odmienna. Według szacunków M. Okólskiego liczba nie-

legalnie pracujących w Polsce przybyszów z b. ZSRR wynosi ponad 300 tysięcy osób. Natomiast do grona legalnych imigrantów można zaliczyć kobiety, które wyszły za mąż za Polaków (około 1 tys. osób) / oraz nauczycieli z b. ZSRR zatrudnianych w szkołach we wschodnich regionach Polski (angliści, germaniści, muzycy).

Liczbę przybyszów z Zachodu także można tylko szacować (na 10 do 15 tysięcy osób). Są to zarówno niderlandzcy rolnicy na Żuławach i Pomorzu, jak również członkowie zarządów spółek giełdowych czy zagranicznych banków.

Ponadto pojawiły się dwa nowe i wyraźne skupiska narodowe migrantów osiedlających się w Polsce: Ormian i Wietnamczyków. Pozostałe nacje albo nie wykazują silnej skłonności do osiedlania się, albo też czynią to w sposób rozproszony; Stosunkowo duże skupiska migranci tworzą w wielkich metropoliach (głównie Warszawa, Łódź).

Nielegalnie zarabkujący w Polsce cudzoziemcy przebywają głównie we własnym środowisku. Ich znajomość języka polskiego nie pozwala na pełną adaptację w naszym kraju.

Obcy a rynek pracy

W obecnym stanie prawnym z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zwolnieni są cudzoziemcy posiadający już zezwolenie na osiedlenie się lub – na podstawie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z roku 1994 – tzw. uznani uchodźcy.

Pozostali cudzoziemcy mogą wykonywać pracę na terytorium Polski po przejściu następującej 3-etapowej procedury: uzyskanie przez pracodawcę przyrzeczenia wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pracę; uzyskanie przez cudzoziemca odpowiedniej wizy lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; uzyskanie przez cudzoziemca zezwolenia na pracę. Przyrzeczenie i zezwolenie na pracę wydaje wojewoda na czas oznaczony (nie dłuższy niż okres ważności wizy lub zezwolenia na zamieszkanie w Polsce). Wydawane są one dla określonego cudzoziemca i określonego pracodawcy, na określone stanowisko lub rodzaj pracy.

Wojewoda wydaje przyrzeczenie biorąc pod uwagę merytoryczne uzasadnienie wniosku, ale przede wszystkim analizuje sytuację na miejscowym rynku pracy. Opiera się przy tym na informacjach na ten temat uzyskanych od starosty oraz na informacji, czy pracodawca wcześniej próbował powierzyć tę pracę obywatelowi polskiemu, względnie cudzoziemcowi posiadającemu już zezwolenie na osiedlenie się lub status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym wojewoda nie wyda przyrzeczenia zatrudnienia cudzoziemca, jeżeli oceni, że nie jest to celowe z uwagi na sytuację na rynku pracy. Ponadto wojewoda nie wyda przyrzeczenia, gdy pracodawca wcześniej odmówił „bez uzasadnionej przyczyny” zatrudnienia innych osób bezrobotnych lub poszukujących pracy skierowanych przez starostę na stanowisko proponowane cudzoziemcowi, a także w sytuacji, gdy wniosek dotyczy cudzoziemca, którego kwalifikacje, umiejętności lub proponowane wynagrodzenie nie są odpowiednie do pracy albo gdy ów cudzoziemiec naruszył wcześniej obowiązujące w Polsce przepisy w zakresie porządku publicznego.

Z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE sytuacja cudzoziemców zostanie zróżnicowana. Wejście w życie ustawa przyznająca obywatelom państw członkowskich UE prawo do podejmowania i wykonywania pracy w Polsce, bez konieczności uzyskania zezwolenia właściwego organu. W konsekwencji tym cudzoziemcom będzie przysługiwało prawo do zasiłków dla bezrobotnych.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z 30.10.2002 r. (Dz.U. nr 199) nie zawiera przepisów dyskryminujących. Warto zauważyć, że ustawodawstwo ubezpieczeń społecznych w zakresie wypadków przy pracy i chorób zawodowych – na tle innych rodzajów ubezpieczenia społecznego – ma w prawie międzynarodowym długą i bogatą tradycję, czego wyrazem jest Konwencja MOP nr 19 z 1928 r. o równości traktowania cudzoziemców w zakresie wypadków przy pracy, ratyfikowana przez Polskę już w 1928 r. (Dz.U. nr 63 z 1928 r.).

Natomiast przewiduje się szczególne uprawnienia przedstawicieli wyznań innych niż katolickie (a więc części obcych). Podstawą prawną jest ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r., według której osoby należące do Kościołów i innych związków wyznaniowych, których święta religijne nie są dniami ustawowo wolnymi od pracy, mogą na własną prośbę uzyskać zwolnienie od pracy lub nauki na czas niezbędny do obchodzenia tych świąt – pod warunkiem odpracowania czasu zwolnienia.

W stosunku do niektórych Kościołów i związków wyznaniowych określono jednoznacznie, jakie święta religijne uprawniają pracowników do zwolnienia od pracy. Przykładowo, dla osób należących do Kościoła prawosławnego są to 7 i 8 stycznia – pierwszy i drugi dzień Bożego Narodzenia, 19 stycznia – Chrztost Pański, 7 kwietnia – Zwiastowanie Najświętszej Maryi Panny, drugi dzień Wielkanocy, 19 sierpnia – Przemienienie Pańskie, 28 sierpnia – Zaśnięcie Najświętszej Maryi Panny); dla członków gmin żydowskich: Nowy Rok – 2 dni, Dzień Pojednania – 1 dzień, Święto Szałasów – 2 dni, Zgromadzenie Ósmego Dnia – 1 dzień, Radość Tory – 1 dzień, Pesach – 4 dni, Szawuot – 2 dni, czas szabasu trwający od zachodu słońca w piątek do zachodu słońca w sobotę.

Obcy a edukacja

W myśl ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 r., szkoły i placówki publiczne powinny umożliwiać uczniom podtrzymywanie tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej ze szczególnym uwzględnieniem nauki własnej historii i kultury.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1994 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych wprowadziło m.in. pojęcie szkoły z ojczystym językiem nauczania, gdzie nauczanie jest prowadzone w języku danej mniejszości – z wyjątkiem lekcji z języka i historii. Dało ono możliwość tworzenia klas, w których odbywa się nauczanie w języku mniejszości, uzależniając rozpoczęcie nauki od zgłoszenia się co najmniej 7 uczniów.

Z opieki w publicznych przedszkolach i z bezpłatnej nauki w szkołach publicznych korzystają na warunkach dotyczących obywateli polskich: osoby pochodzenia polskiego

w rozumieniu przepisów o repatriacji; osoby, którym udzielono zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Polski; osoby, dla których uprawnienie takie wynika z umów międzynarodowych; osoby, którym nadano status uchodźcy.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Edukacji z 2001r. w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek osoby te są przyjmowane do szkół ponadpodstawowych, jeżeli: legitymują się dokumentem stwierdzającym ukończenie szkoły niższego szczebla za granicą, uznanym za równoważny polskiemu świadectwu, przedstawią zaświadczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do podjęcia nauki w danym typie szkoły. Jeżeli cudzoziemiec nie może przedłożyć powyższych dokumentów, zostaje on przyjęty do odpowiedniej klasy lub na odpowiedni semestr na podstawie przeprowadzonego sprawdzianu wiedzy lub badania predyspozycji zawodowych.

Inne osoby niebędące obywatelami polskimi mogą korzystać z nauki jako stypendyści otrzymujący stypendium (przysznane przez ministra edukacji lub przez dyrektora szkoły), względnie mogą korzystać z nauki na warunkach odpłatności. Cudzoziemcy podejmujący naukę na warunkach odpłatności wnoszą opłatę za każdy rok nauki w wysokości nie niższej niż planowany koszt kształcenia. W przypadku trudnej sytuacji materialnej właściwy organ może obniżyć opłatę lub zwolnić z niej całkowicie.

Dla cudzoziemców podlegających obowiązkowi szkolnemu, którzy nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym, gmina organizuje dodatkową bezpłatną naukę języka polskiego w formie kursu przygotowawczego lub dodatkowych lekcji języka polskiego przez okres nie dłuższy niż jeden rok szkolny. Zagraniczna placówka dyplomatyczna lub konsularna albo stowarzyszenie kulturalno-oświatowe danej narodowości mogą organizować w szkole naukę języka i kultury kraju pochodzenia cudzoziemców.

Zogniskowane wywiady grupowe z imigrantami

Po naszkicowaniu wstępnego *dyskryminacyjnego krajobrazu Polski* zespół badawczy przystąpił do badań empirycznych, zakończonych raportem w lipcu 2003 roku¹⁰. Subprojekt II obejmował przeprowadzenie zogniskowanych wywiadów grupowych (czyli tzw. badań fokusowych) oraz dodatkowo indywidualnych wywiadów pogłębionych z imigrantami. Wywiady dotyczyły kluczowych problemów badawczych, tj. dyskryminacji instytucjonalnej (na rynku pracy, w edukacji), dyskursu politycznego oraz ogólnej sytuacji imigrantów w Polsce.

Metoda zogniskowanych wywiadów grupowych, upowszechniona przez Roberta Merton'a i Paula Lazarsfeld'a, choć nie jest nowa, do niedawna była wykorzystywana głównie w jakościowych badaniach marketingowych. W Polsce były nieliczne próby aplikacji tej metody do badań nad migracjami (m.in. w Ośrodku Badań nad Migracjami Instytutu Spraw Społecznych UW).

¹⁰ Raport końcowy z Subprojektu nr II-Programu Badawczego Xenophob: *Zogniskowane wywiady grupowe – Polska*. Opracowanie: J. Supińska, G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, Warszawa, lipiec 2003.

Najprościej ujmując, zastosowana metoda polega na zgromadzeniu kilku osób (od 6 do 12) w jednym miejscu i zachęceniu ich do trwającej około 2 godzin dyskusji *zogniskowanej* na danym temacie. Dyskusją kieruje moderator, który stara się panować nad jej głównymi wątkami, nie biorąc jednak w niej udziału jako uczestnik. Założeniem metody jest wzajemna stymulacja uczestników do zabierania głosu w celu wytworzenia się pewnej dynamiki dyskusji, którą trudno byłoby osiągnąć w sytuacji wywiadu indywidualnego. W idealnych warunkach wywiad *zogniskowany* prowadzony jest w specjalnie przygotowanej sali (tzw. *fokusowni*) z lustrem weneckim, za którym siedzą obserwatorzy (badacze), a także jest rejestrowany kamerą wideo – co umożliwi szczegółową analizę zarówno dynamiki dyskusji, jak i pojedynczych wypowiedzi (zarówno w aspekcie werbalnym jak i pozawerbalnym). Dzięki współpracy Instytutu Polityki Społecznej z firmami badania opinii¹¹ oraz z Instytutem Pedagogiki Społecznej Uniwersytetu Zielonogórskiego, badania udało się zorganizować w profesjonalnych *fokusowniach*.

Wywiady fokusowe w ramach opisywanego projektu badawczego przeprowadzono w trzech miastach: Warszawie, Lublinie, Zielonej Górze. Łącznie przeprowadzono osiem *zogniskowanych* wywiadów grupowych (sześć w Warszawie, po jednym w Lublinie i Zielonej Górze) oraz dodatkowo 11 wywiadów indywidualnych (te ostatnie głównie z uczestnikami dyskusji grupowych).

We wszystkich grupach zdecydowanie dominowali imigranci w pierwszym pokoleniu (jest ich też w Polsce najwięcej). Wśród respondentów zdarzały się także osoby polskiego pochodzenia, pojawili się także respondenci posiadający polskie obywatelstwo (znaturalizowani bądź od urodzenia). Wśród uczestników znaleźli się imigranci z takich krajów, jak: Albania, Armenia, Austria, Bangladesz, Białoruś, Bułgaria, Gruzja, Irak, Japonia, Kamerun, Kirgizja, Kongo, Liban, Libia, Litwa, Mali, Mongolia, Niemcy, Rosja, Senegal, Słowacja, Syria, Szwajcaria, Turcja, Ukraina, USA, Wietnam, Zambia, Zimbabwe. Łącznie w badaniach wzięło udział blisko 100 respondentów.

Przy rekrutacji uczestników wykorzystano m.in.: prywatne kontakty członków Zespołu Badawczego, kontakty pozyskanych respondentów, kontakty ze szkołami (publiczną i społeczną), w których uczą się imigranci, kontakty ze stowarzyszeniem literatów zagranicznych w Warszawie, itp. Kilku respondentów zaproszono do udziału w badaniach „na ulicy” (np. na bazarze – Jarmark Europa).

Poniżej zamieszczono kilka spostrzeżeń dotyczących wypowiedzi imigrantów w trakcie wywiadów.

Życie tutaj nie jest tak złe, ale nie tak najlepsze...¹²

Określone stanowiska dotyczące poruszanych w trakcie dyskusji tematów były charakterystyczne dla poszczególnych grup respondentów. Szczególne typy doświadczeń (zwłaszcza negatywnych) powtarzały się w wypowiedziach osób pochodzących z byłych

¹¹ SMG/KRC Poland Media w Warszawie oraz P.U. Andy w Lublinie.

¹² Tamże, cytat z wypowiedzi respondenta z Wietnamu (grupa W5).

republik ZSRR, a także z krajów afrykańskich i azjatyckich. W przeciwieństwie do osób pochodzących z Europy Wschodniej, Afryki czy Azji, respondenci z Europy Zachodniej i Ameryki prezentowali zwykle pozytywne opinie dotyczące pobytu w Polsce.

Pomimo koncentracji dyskusji przede wszystkim na kwestiach dotyczących sytuacji imigrantów w polskich instytucjach rynku pracy i edukacyjnych, respondenci poświęcali dużo uwagi doświadczeniom z innych instytucji niż wymienione, takich jak np. urząd wojewódzki, gdzie załatwia się wszelkie kwestie związane z legalizacją pobytu. Zwłaszcza imigranci ze Wschodu mieli wiele uwag odnośnie zarówno nieklarownego systemu prawnego związanego z legalizacją pobytu i podjęciem pracy w Polsce, jak i z podejściem urzędników do imigrantów. Poruszanie się po polskim systemie instytucjonalnym, a także po polskim rynku pracy stanowiło w wypowiedziach uczestników dyskusji istotny problem. O wybranych urządach padały nawet tak drastyczne opinie jak taka, że „pracują tam wyjątkowo wyszkolone ludzi, żeby traktować obcokrajowców, żeby oni zawsze pamiętali gdzie jest ich miejsce, kim oni są, skąd przyjechali” (respondentka z Armenii, Grupa W1).

Respondenci mieli również wiele do powiedzenia na temat sytuacji dnia codziennego, w których czuli się dyskryminowani. Należy jednak zaznaczyć, iż również w wypowiedziach przybyszów ze Wschodu pojawiały się (choć mniej liczne) głosy świadczące o doświadczeniach pozytywnych – zarówno w kontaktach z urzędnikami jak i „w życiu codziennym”.

Najlepsze opinie imigranci wyrażali o kontaktach z instytucjami edukacyjnymi. Mało negatywnych uwag padło również pod adresem dyskursu politycznego, a także dyskursu medialnego.

Respondenci zwykle bardzo aktywnie uczestniczyli w dyskusjach fokusowych, inspirowując się wzajemnie do zabierania głosu. Pierwotne obawy Zespołu Badawczego co do niechęci uczestników do zabierania głosu w sytuacji grupowej oraz przy rejestracji kamerą wideo okazały się bezzasadne. Można stwierdzić, że z doświadczeń Instytutu Polityki Społecznej wynika, iż walory metody zogniskowanych wywiadów grupowych można z powodzeniem wykorzystać nawet w tak trudnych badaniach jak badania dotyczące dyskryminacji imigrantów.

Raport z przeprowadzonych w Polsce badań, obejmujący m.in. dokładny opis procedur badawczych oraz obszernie wypowiedzi imigrantów wraz z ich analizą, zostanie opublikowany w formie książki, która ukaże się – po polsku i w Polsce – w 2004 r. Jednocześnie rozpoczęły się prace nad przygotowaniem książki *Voices of Immigrants*, która ukaże się w języku angielskim, za granicą, i zaprezentuje wyniki badań fokusowych przeprowadzonych we wszystkich ośmiu krajach. Wypowiedzi imigrantów, poklasyfikowane według poszczególnych kwestii i dziedzin życia do których się odnoszą – po ich wcześniejszej kontekstualizacji (historycznej, narodowej, społecznej, kulturowej, medialnej itp.) – są poddawane analizie porównawczej. Współautorami tej porównawczej książki będą przedstawiciele wszystkich zespołów narodowych.

Przedmiot dalszych badań w latach 2004–2005: dyskryminacja instytucjonalna i dyskurs polityczny

Realizacja kolejnego subprojektu rozpoczyna się w styczniu 2004 r. W jego ramach dokonana zostanie identyfikacja oficjalnych agend i organizacji pozarządowych zajmujących się problemami imigrantów w miastach, w których przeprowadzono zogniskowane wywiady grupowe. Zebrane zostaną oficjalne dane i inne dokumenty dotyczące sytuacji imigrantów, w tym ich ewentualnej *dyskryminacji instytucjonalnej*. Drugim etapem będzie przeprowadzenie wywiadów z takimi osobami jak: przedstawiciele instytucji związanych z rynkiem pracy i edukacyjnych oraz pracownicy naukowcy zajmujący się opisywaną problematyką, przedstawiciele NGOs, a także liderzy grup imigranckich.

W kręgu naszych zainteresowań leży identyfikacja barier wprowadzania skutecznego prawa i polityki przeciw dyskryminacji. Nowo zebrane opinie będzie można skonfrontować z opiniami wcześniej wyrażanymi w grupach fokusowych.

Następne subprojekty obejmują *analizę dyskursu politycznego*. Planowane jest przeanalizowanie wystąpień i deklaracji liderów politycznych (a także programów partyjnych) dotyczących kwestii *obcych* i imigracji z ostatnich 25 lat, a także przeprowadzenie wywiadów z liderami partyjnymi, dziennikarzami, doradcami politycznymi. Celem badawczym jest prezentacja charakteru tego dyskursu, zmian w dyskursie politycznym dotyczącym badanej kwestii, ocena ich możliwego wpływu na politykę i praktyki instytucjonalne w poszczególnych krajach, a także analiza porównawcza dyskursów w ośmiu krajach europejskich.

Tej metodzie badawczej warto poświęcić więcej miejsca. Zgodnie z najprostszą definicją „dyskurs jest to system ludzkich wypowiedzi i postać myślenia powstała na podstawie wspólnych dla danego społeczeństwa założeń, przesądów i stereotypów, które odnoszą się do jakiegoś zjawiska, rzeczy czy idei i wyrażają aktualny stosunek do nich”¹³. Zdaniem Teuna A. van Dijka, „dyskurs jest nieodłączną częścią społeczeństwa i ma swój udział we wszystkich społecznych nierównościach, jak również w walce z nimi”¹⁴. Michel Foucault twierdził, że wszystko w społeczeństwie jest zrelatywizowane do dyskursu, będącego „nie tylko odbiciem rzeczywistości ale także jej współtwórcą”. Sposób, w jaki mówi się o rzeczywistości, warunkuje jej postrzeganie, a co za tym idzie – sposoby jej kształtowania.

W ramach opisywanego programu badawczego stosowana będzie tzw. *krytyczna analiza dyskursu*. Charakterystyczna dla krytycznej analizy dyskursu jest koncentracja badaczy na istotnym problemie społecznym (zwłaszcza na nierównościach społecznych)¹⁵ – w tym przypadku na dyskryminacji etnicznej/rasowej.

Analiza dyskursu w aspekcie dyskryminacji koncentruje się na próbie odpowiedzi na pięć następujących pytań¹⁶:

¹³ K. Olechnicki, P. Zatecki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002, s. 50.

¹⁴ T. A. Van Dijk, *Badania nad dyskursem*, w: T. A. Van Dijk (red.), *Dyskurs jako struktura i proces*, Warszawa 2001, s. 32.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ M. Reisigl, R. Wodak, *Discourse and Discrimination. Rhetorics of Racism and Antisemitism*, London 2001, s. xiii, 44–45.

- Jak nazywa się przedstawiciele danych grup, jakim językiem się o nich mówi? (*strategie referencjalne/referential strategies*)
- Jakie przypisuje się im cechy, charakterystyki (*strategie predykacyjne/predicational strategies*)
- Jakich używa się argumentów (schematów argumentacyjnych) w celu usprawiedliwienia wykluczenia, dyskryminacji (*strategie argumentacyjne/argumentation strategies*)
- Z jakich perspektyw (punktów widzenia) prezentowane są wymienione określenia, cechy, argumenty? (*strategie perspektywizacji – schematyzacji/perspectivation – framing strategies*)
- Czy wypowiedzi dyskryminujące artykułowane są w sposób otwarty i zintensyfikowany czy ukryty i zmitygowany? (*strategie mitygowania – intensyfikacji/mitigation – intensification strategies*)

Opisywany rodzaj analizy dyskursu polega na spojrzeniu – można powiedzieć – *społecznie zaangażowanym* (ten interdyscyplinarny typ analizy wykracza poza „wolną od wartościowania” techniczną analizę jednostek leksykalnych).

Jak twierdzą badacze tego nurtu „studia nad dyskursem rasistowskim bez zajęcia moralnego stanowiska w kwestii samego rasizmu nie są czymś innym niż medyczne badania nad rakiem lub AIDS bez przyjęcia założenia o niszczącym wpływie tych chorób na organizm”¹⁷. Cytowana analogia nie jest jednak do końca trafna. Stwierdzenie obecności raka lub AIDS jest praktycznie zawsze obiektywne (zakładając, że nie doszło do pomyłki lekarskiej), stwierdzenie obecności dyskryminacji czy nawet rasizmu może być kwestią subiektywną – sporną. Odpowiedź na pytanie *co jest dyskryminacją etniczną/rasową w polskim dyskursie politycznym (w którym m.in. chodzi o tak delikatne kwestie jak kwestia języka), a co nią nie jest* – to pytanie podstawowe, na które z pewnością odpowiedzieć będzie najtrudniej.

Wstępnej charakterystyki polskiej sceny politycznej pod kątem omawianej problematyki dokonaliśmy już w opracowaniu *Krajobraz dyskryminacji. Polska*.

Partie polityczne. Deklaracje programowe w Polsce – wstępna charakterystyka¹⁸

W deklaracjach ideowych, oficjalnych wypowiedziach liderów partyjnych oraz w programach partii i ugrupowań działających na polskiej scenie politycznej (tj. mających swoich przedstawicieli w parlamencie lub do tego aspirujących) trudno jest wskazać wyraźne i bezpośrednie odwołania do haseł ksenofobicznych czy rasistowskich. Polskie prawo zakazuje istnienia partii politycznych i innych ugrupowań „odwołujących się w swo-

¹⁷ T. A. Van Dijk, *Badania nad dyskursem*, w: T.A. Van Dijk (red.), *Dyskurs jako struktura i proces*, wyd. cyt., s. 32.

¹⁸ Fragment pochodzi z Raportu *Krajobraz dyskryminacji. Polska* opracowanego przez Zespół Badawczy przy Instytucie Polityki Społecznej UW.

ich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”¹⁹.

Sytuacja taka jest także po części efektem niepopularności w społeczeństwie polskim ugrupowań skrajnych, chociaż są wyjątki od tej zasady, o czym świadczy sukces Związku Zawodowego Rolników Samoobrona w ostatnich wyborach parlamentarnych (obecnie 39 na 460 posłów). Samoobronę należy uznać za ugrupowanie skrajne przede wszystkim ze względu na podejście do spraw gospodarczych i sposobu uprawiania polityki (kontrowersyjne wystąpienia w parlamencie, organizowanie blokad dróg krajowych etc.), wyraźne są też w wystąpieniach lidera Samoobrony akcenty związane z niechęcią do „obcych, którzy wykupują polską ziemię” i którzy „zalewają nasz rynek tanią i złą jakością żywnością”.

Symptomatyczne jest to, że organizacje mające swe korzenie w tradycjach narodowych są nastawione najbardziej eurosceptycznie, silnie podkreślając konieczność zachowania tożsamości narodowej, kulturowej i religijnej odrębności (także poprzez fizyczne czy geograficzne oddzielenie się od nich – wzmocnienie granic, a tym samym na przykład „zahamowanie napływu przestępców ze Wschodu”²⁰).

Jeszcze bardziej w programach poszczególnych ugrupowań (Liga Polskich Rodzin, Partia Ludowo-Demokratyczna, Ruch Katolicko-Narodowy, Ruch Odbudowy Polski, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe; a nawet do niedawna współrządzące Polskie Stronnictwo Ludowe – 40 posłów)²¹ podkreślana jest niechęć do przedstawicieli kapitału zagranicznego, którzy z tej perspektywy są postrzegani jako zagrożenie (obcy) z zewnątrz.

Jednakże tylko skrajnie prawicowe ugrupowanie jakim jest Narodowe Odrodzenie Polski wyraźnie opowiada się w swoich dokumentach programowych i tekstach publicystycznych „za narodowym separatyzmem (Osiedlenie ras w krajach ich pochodzenia jest pierwszym krokiem do pokojowego świata)” oraz przeciwko „politycznemu, ekonomicznemu i terytorialnemu imperializmowi syjonizmu”. W ulotkach głosi m.in. hasła: „za pracą dla Polaków, przeciwko imigrantom, za nienaruszalnością granicy zachodniej, przeciwko niemieckiej piątej kolumnie”. Jak dotąd, partia ta nie ma najmniejszych szans, aby dostać się do parlamentu. Kilka innych inicjatyw politycznych o podobnym charakterze już dawno zanikło. Natomiast NOP znalazła się wśród ugrupowań wspierających kandydata na prezydenta Łodzi, który te wybory wygrał²².

Działają jednocześnie organizacje odwołujące się do tradycji narodowej, konserwatywne ze względu na światopogląd i program gospodarczy, ale głoszące tolerancję. Przykładem jest małe Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe (mające 8 posłów), które bardzo

¹⁹ Art. 13. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z kwietnia 1997 r.).

²⁰ Fragment programowej Umowy z Polską Ruchu Odbudowy Polski z maja 1996 r.

²¹ Partie chadeckie i ludowe.

²² www.nop.org.pl, www.patriota.pl.

wyraźnie deklaruje potrzebę tolerancji wobec obcych, innych narodowości, w tym przede wszystkim najbliższych sąsiadów (zarówno wschodnich, jak i zachodnich) oraz wszystkich narodów europejskich. SKL akcentuje wspólne tradycje religijne jako podstawę owej tolerancji.

Tyle napisaliśmy o partiach na początku roku 2003. W omawianym raporcie zarysowaliśmy również aktywność organizacji pozarządowych i ruchów społecznych w omawianym obszarze, niejednoznaczny obraz *obcych* w polskich mediach i postawy Polaków wobec *obcych* w świetle badań opinii publicznej. To wszystko stanowiło przygotowanie do bardziej wnikliwej i wielowymiarowej analizy dyskursu politycznego. A ona z kolei ma prowadzić do wniosków końcowych z trzech lat badań.

Dylemat Europy: perspektywa porównawcza – strategiczne wnioski dla polityki

Przedostatni subprojekt ma objąć analizę raportów ze wszystkich poprzednich subprojektów w celu opracowania zintegrowanego raportu końcowego. Jego celem jest identyfikacja podobieństw i różnic w procesach społeczno-politycznych, z uwzględnieniem mechanizmów pozytywnych przeciwdziałających dyskryminacji, w ośmiu krajach europejskich. Planowane jest *zdiagnozowanie* kluczowych mechanizmów i warunków sprzyjających wzmocnieniu lub osłabianiu dyskryminacji.

Koordinatorem końcowego Subprojektu IX będzie Instytut Polityki Społecznej UW. Subprojekt ma polegać na socjologiczno-politologicznej analizie wniosków z badań pod kątem płynących z niej *implikacji dla polityki*. Celem jest opracowanie strategii działań (instytucjonalnych, prawnych, kulturalnych) wobec głównych mechanizmów dyskryminacji w wymiarze politycznym, społecznym i instytucjonalnym, uwzględniającej rolę agend państwowych oraz organizacji pozarządowych.

Rysuje nam się już parę podstawowych założeń takiej strategii:

- Po pierwsze, nie da się rozdzielić od siebie projektowania polityki migracyjnej i polityki antydyskryminacyjnej; polityki te muszą być kompatybilne.
- Po drugie, uważamy, że nie wystarczy zaprojektowanie ośmiu (czy więcej) polityk narodowych. Ani – zaprojektowanie jednej uniwersalnej polityki. Polityki migracyjne i antydyskryminacyjne różnych państw – bliższych i dalszych sobie na mapie – nie powinny sobie wzajemnie przeszkadzać, powinny czerpać od siebie doświadczenia, co nie oznacza wcale, że powinny być realizowane wedle jednego wzoru. Muszą współdziałać uwzględniając różnice ekonomiczne, demograficzne, kulturowe, a także położenie geopolityczne, godząc ewentualne sprzeczności interesów międzynarodowych.
- Po trzecie, trzeba wskazać na sposoby perswazji i mediacji, które sprawią, że oparty na racjonalnych i aksjologicznie uzasadnionych przesłankach program zostanie zaaprobowany w danym państwie demokratycznym
- Po czwarte, opracowane w projekcie propozycje muszą uwzględniać możliwe warianty dalszej ewolucji Unii Europejskiej – ku różnorodności lub ku jedności, ku wspóln-

cie o słabych więzach lub ku scentralizowanemu supermocarstwu. Mogą też posłużyć jako argument za wyborem jednej z tych formuł.

*

Skala imigracji do Polski jest znacznie mniejsza niż w krajach Unii Europejskiej, istnieją jednakże przesłanki dla prognozowania wzrostu napływu cudzoziemców do Polski.

Dotychczasowe badania uzasadniają opinię, że w chwili obecnej w Polsce istnieje relatywnie znikoma wiedza naukowa dotycząca dyskryminacji instytucjonalnej oraz charakteru dyskursu politycznego wobec *obcych*.

W związku z powyższym badania podjęte przez Instytut Polityki Społecznej UW wydają się wypełniać istotną lukę w wiedzy o sytuacji imigrantów w Polsce. Szczególnie ważnym jawi się fakt, że badania w ramach opisywanego projektu badawczego dotyczą ośmiu krajów europejskich, a przyjęta wspólnie metodologia badawcza czyni możliwą – do pewnego stopnia – analizę porównawczą.

Literatura

Dyskurs jako struktura i proces (red. T.A. Van Dijk), Warszawa 2001.

Leksykon Polityki Społecznej (red. B. Rysz-Kowalczyk), Warszawa 2002.

K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik Socjologiczny*, Toruń 2002.

Raport z Subprojektu nr I Programu Badawczego *Xenophob: Krajobraz dyskryminacji – Polska*. Opracowanie: Zespół Badawczy Programu *Xenophob* przy Instytucie Polityki Społecznej UW w składzie: E. Domaradzka, E. Firlit, G. Firlit-Fesnak, J. Godlewska, U. Górecka, P. Hut, E. Jaroszewska, C. Korycki, Ł. Łotocki, E. Majuk, T. Mering, W. Modzelewski, A. Mokrzycka, B. Pielniński, M. Rawska, B. Samoraj, G. Spytek, R. Stawicki, R. Stefańska, J. Supińska, R. Szarfenberg, K. Szymańska, M. Tabin, D. Trawkowska, P. Zawadzki, C. Żołądowski, Warszawa marzec 2003.

Raport końcowy z Subprojektu nr II Programu Badawczego *Xenophob: Zogniskowane wywiady grupowe – Polska*. Opracowanie: J. Supińska, G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, Warszawa lipiec 2003.

M. Reisigl, R. Wodak, *Discourse and discrimination. Rhetorics of racism and antisemitism*, London 2001.

The European Dilemma: Institutional Patterns and the Politics of „Racial” Discrimination, Research Project *Xenophob*, EU Fifth Framework Programme 2002–2005, Manuscript prepared by Tom R. Burns and Masoud Kamali in collaboration with Birgitta Busch, Gerard Delanty, Helen Flam, Jonathan Friedman, Carlo Ruzza, Jens Rydgen, Jolanta Supinska, and Nicos Trimikliniotis for Seminar at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, November 12, 2002, Convento, EUI.

Xenophobia in Europe: forms of institutional, political and social discrimination

Since November 2002, the Institute of Social Policy (Warsaw University) is taking part in the international research project: „The European Dilemma: Institutional Patterns and Politics of „Racial’ Discrimination”. The project is conducted within the Fifth UE Framework Programme and Poland is one of eight European countries involved (the article concerns only the research results in Poland).

The research intends to identify and map out on a comparative basis key practices of racial / ethnic discrimination in eight European countries and to articulate policy implications and strategies to deal with such practices. Key research questions concern institutional discrimination (on labour market and in education) and political discourse about others (immigrants). The research process comprises nine workpackages – two of them have been already accomplished.

The first workpackage „Discriminatory Landscape” aimed at overview and synthesis of the principal research findings, statistics, law regulations etc. relating to institutional discrimination with respect to the labour market and education in each country. As statistics relating to immigration in Poland are very incomplete and there is no any comprehensive sociological research concerning institutional discrimination of immigrants, the focus of the workpackage was put on the results of different research projects concerning present immigration processes in Poland in general, law regulations concerning immigrants and foreigners, statistical estimations and very poor statistical data.

The second workpackage „Immigrant Focus Groups” aimed at investigation of the experiences, understandings, and strategies of immigrants through focus group discussions. There were eight focus group interviews in Poland (6 in Warsaw, 1 in Zielona Gora and 1 in Lublin). Additionally 11 individual in-depth interviews were conducted. All interviews concerned mainly experiences of institutional discrimination. In 2004 a book giving voice to immigrants across the axes of Europe – based on quotations from the focus group and individual interviews – will be published.

Further research will focus on the investigation in labour market and educational institutions and critical discourse analysis.

The research undertaken by the Institute of Social Policy fills in a large gap in knowledge of the situation of immigrants in Poland. Furthermore, the international character of the project makes a European comparative perspective possible.

The project will be accomplished in December 2005.

Piotr Szukalski

*Zakład Demografii
Uniwersytet Łódzki*

Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce – problem polityki społecznej?

Wprowadzenie

W ostatnim dziesięcioleciu jesteśmy świadkami szybkiego wzrostu odsetka urodzeń pozamałżeńskich w Polsce. Przez trzydzieści lat – od połowy lat 50. do połowy lat 80. jedynie 4–5% wszystkich rodzących się w naszym kraju dzieci było potomstwem nieślubnym. Obecnie jest to prawdą w przypadku już co ósmego noworodka. Celem niniejszego tekstu jest próba określenia przyczyn odnotowanego wzrostu, a zwłaszcza zaś stwierdzenie w jakim stopniu wzrost ów jest spowodowany występowaniem patologii, uniemożliwiających wychowywanie dziecka w pełnej rodzinie, a tym samym w jakim zakresie jest problemem interesującym specjalistów z zakresu polityki społecznej.

Przyjrzymy się zatem gromadzonym przez Główny Urząd Statystyczny danym dotyczącym podstawowych społeczno-demograficznych charakterystyk matek i ojców pozamałżeńskiego potomstwa w ostatnich latach, próbując z dostępnych danych wyłuskać informacje świadczące o (nie)występowaniu sytuacji kryzysowych i patologicznych w tym zakresie. Niestety, gromadzone dane nie dostarczają pełnych i wiarygodnych informacji o problematyce ściśle związanej z poruszaną w niniejszym tekście – a mianowicie o związkach nieformalnych, których powszechność i trwałość mogłaby przemawiać za iluzorycznością statusu pozamałżeńskiego potomstwa.

Urodzeniem pozamałżeńskim jest zgodnie z przepisami polskiego prawa (a dokładniej Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Prawa o aktach stanu cywilnego) wydanie na świat dziecka przez matkę niebędącą w aktualnym związku małżeńskim, w szczególnych przypadkach występujące 1) przed zawarciem małżeństwem, o ile jego zawarcie nie nastąpi przed sporządzeniem aktu urodzenia, 2) po upływie 300 dni od chwili ustania lub unieważnienia małżeństwa. W przypadku gdy małżeństwo trwa, domniemywa się, iż ojcem dziecka jest małżonek jego matki, niezależnie od stanu faktycznego. Powyższy sposób rozumienia urodzenia pozamałżeńskiego pomniejsza liczbę urodzeń o porody dokonywane przez zameżne kobiety żyjące w faktycznej separacji, jak i o urodzenia, w przypadku których ojcem biologicznym nie jest małżonek zameżnej kobiety¹.

Ponieważ w mojej opinii uwagi E. Rosseta² sprzed trzech dekad o dyskryminującej wymowie terminu „urodzenie niesłubne” straciły wraz z upływem czasu swą aktualność, w niniejszym opracowaniu będę zamiennie używać przymiotników „pozamałżeński” i „niesłubny”.

Urodzenia pozamałżeńskie jako obszar zainteresowań polityki społecznej

Nim rozpocznę prezentację danych przedstawiających sytuację matek niesłubnych dzieci w Polsce, wypada dłużej zastanowić się nad teoretycznymi możliwościami zaistnienia – bądź nie – problemu płodności i urodzeń pozamałżeńskich jako kwestii interesującej adeptów polityki społecznej.

Rysują się – najogólniej rzecz biorąc – dwie możliwości: pierwsza, ujmująca urodzenia niesłubne jako „zdarzenia” trafiające się kobietom samotnym, które następnie będą musiały w pojedynkę, lub z pomocą swej własnej rodziny (rodziców, rodzeństwa), wychowywać potomstwo³. Druga dotyczy urodzeń pozamałżeńskich różniących się od tych małżeńskich jedynie statusem prawnym – w tym przypadku rodzice dziecka niesłubnego nie zdecydowali się na legalizację swego związku, zaś dalsza opieka nad potomstwem sprawowana będzie – podobnie jak ma to miejsce w przypadku tradycyjnego małżeństwa – przez oboje rodziców biologicznych.

W pierwszym wariantcie występuje wychowywanie potomstwa w rodzinie niepełnej, której pochodzenie jest uznawane najczęściej za patologiczne, niejednokrotnie łączone

¹ Prowadzone w niektórych krajach rozwiniętych badania wskazują, iż ok. 10% dzieci jest potomkiem innego niż domniemany ojca (którym jest najczęściej małżonek matki). Odpowiednie odsetki wynoszą od 1 w przypadku mężczyzn o wysokim statusie w Szwecji i USA, 5–6 dla mężczyzn z klasy średniej w USA i Wielkiej Brytanii do 10–30 dla osobników o niskim statusie w USA, Wielkiej Brytanii i Francji (R. Baker, *Wojny plemników. Niewierność, konflikt płci oraz inne batalie łóżkowe*, tłum. M. Ferek, DW Rebis, Poznań 2000, s. 155).

² E. Rosset, *Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce*, „Problemy Rodziny” 1973, nr 3 (73), s. 8.

³ Za takim rozumieniem przemawiają również np. przypadki natychmiastowego oddawania niesłubnego potomstwa do adopcji przez matki, które niekiedy czas ciąży spędzają poza rodzimą miejscowością, aby uniknąć wstydu i wyrobienia sobie na resztę życia „opinii” (M. Mąkosza, *Bezdomne samotne matki na przykładzie Domu Samotnej Matki w Laskach*, w: M. Rymsha (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, ISP, Warszawa 2001).

z faktem wykorzystania i oszukania matki dziecka, a sama sytuacja wymaga interwencji instytucji publicznych⁴. W tym przypadku – w niektórych przynajmniej okresach i regionach świata – zaobserwować można mającą swe źródło w dezaprobatie niezamężnego macierzyństwa jako zagrożeniu dla instytucji rodziny stygmatyzującą tak zdefiniowaną kategorię matek. Naznaczenie takie jest zarówno religijne (zakaz utrzymywania pozamałżeńskich kontaktów seksualnych), jak i świeckie proveniencji (karygodna konieczność długotrwałego wspomaganie ze środków publicznych młodych, zdolnych do pracy jednostek)⁵.

W drugim przypadku nie ma jakichkolwiek wskazań co do konieczności podejmowania takiej interwencji na podstawie li tylko faktu, iż dziecko nie posiada statusu prawnego tożsamego ze swymi rówieśnikami urodzonymi przez kobiety zamężne⁶. Wychowuje się ono bowiem w pełnej rodzinie (termin ten na szczęście jest wystarczająco pojemny, aby mógł być użyty również w przypadku grupy osób spokrewnionych skupionych wokół związków nieformalnych), zaś w sprzyjających warunkach związek jego rodziców może zostać zalegalizowany.

Kluczowym zatem zagadnieniem jest określenie faktycznego, nie zaś formalnego statusu dziecka nieślubnego. Nie w każdym przypadku matka – zainteresowana niekiedy możliwością uzyskiwania pomocy od instytucji pomocy społecznej – będzie skłonna do podawania prawdziwych informacji, co dodatkowo utrudnia rozeznanie w tej delikatnej, a niekiedy drażliwej kwestii.

Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce – rys historyczny

Urodzenia pozamałżeńskie to zdarzenia, które występowały zawsze, odkąd w historii gatunku ludzkiego pojawiła się instytucja małżeństwa. W świetle danych archiwalnych i prac historyków uznać można, iż w wiekach poprzednich występowały one

⁴ M. Rymśza (M. Rymśza, *Polityka społeczna wobec rodzin samotnych matek*, w: M. Rymśza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, ISP, Warszawa 2001, s. 16–17) uważa, iż w ramach polityki społecznej wyodrębnić można trzy odmienne podejścia do samotnego macierzyństwa kobiet: 1) konserwatywne – uznające brak ojca za najbardziej szkodliwą tendencję współczesności, tendencję, której należy aktywnie przeciwdziałać; 2) socjalliberalne – uważającą niepełność rodzin za naturalny przejaw przemian kulturowych, stąd też przeciwdziałać można tylko ich negatywnym konsekwencjom; 3) radykalne – przyjmujące z zadowoleniem rozłam tradycyjnej rodziny jako przejaw wyzwolenia kobiety z tradycyjnej instytucji opresji, w tym przypadku wsparcie publiczne ma za zadanie promowanie alternatywnych stylów życia. W niniejszym przypadku – świadom występujących różnic pomiędzy samotnym macierzyństwem a posiadaniem nieślubnego potomstwa przez niezamężną kobietę – odwołuję się tylko pośrednio do tychże podejść.

⁵ A. Olech, T. Kaźmierczak, *Pomoc społeczna samotnym matkom. Droga do samodzielności czy instytucjonalizacja niesamodzielności?*, w: M. Rymśza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, ISP, Warszawa 2001, s. 380–382.

⁶ Wspomniana różnica statusu jest w znacznym stopniu iluzoryczna zważywszy na fakt, iż przy spisywaniu aktu urodzenia nieślubna matka może podać dane biologicznego ojca dziecka. Dodatkowo ojciec ma prawo dokonać legitymizacji (prawnego uznania) dziecka, jak i w niedługim czasie po urodzeniu zawrzeć związek małżeński z matką dziecka.

z różną częstością, uzależnioną od warunków kulturowych (ewolucja poglądów w sferze moralności, zwłaszcza dotyczących konkubinatów) i ekonomicznych (szerzej tym zagadnieniom poświęcone są moje opracowania dotyczące Polski⁷ i Europy Zachodniej⁸).

W warunkach polskich zaobserwować można relatywnie niewielki w porównaniu do innych państw europejskich poziom urodzeń pozamałżeńskich – przykładowo na przełomie XIX i XX wieku w Królestwie Polskim oraz zaborze pruskim przybierał on wartości rzędu 4,5–6%, w Galicji dochodząc do 11,6% (ogółem średnia dla ziem polskich ok. 6%), podczas gdy w tym samym okresie odnotowywano np. w Austrii (w granicach sprzed I wojny światowej) 12,4%, w Szwecji 13,6%, we Francji 9%.

W pierwszych latach po II wojnie światowej udział urodzeń nieślubnych osiągnął wyższy niż w międzywojniu poziom, lecz w latach 50. szybko się obniżał (sprzyjało temu zarówno powszechne i wczesne wstępowanie w związki małżeńskie, jak i wprowadzenie w 1956 roku możliwości przerywania ciąży). Osiągnięty pod koniec lat 50. pięcioprocenowy udział z niewielkimi wahaniami utrzymał się do połowy lat 80. Następnych kilka lat charakteryzowało się powolnym wzrostem interesującego nas odsetka, zaś począwszy od roku 1991 znacznym przyspieszeniem tempa wzrostu. Choć lata 1998–2000 dawały nadzieję na stabilizację frakcji urodzeń dzieci nieślubnych, rok 2001 przyniósł dalszy, szybki wzrost (zob. tab. 1).

Poziom urodzeń pozamałżeńskich był wyższy w miastach niż na wsi w całym okresie, odnośnie do którego dysponuję jakimikolwiek danymi⁹. W okresie powojennym udział dzieci nieślubnych był do połowy lat 80. w miastach wyższy o ok. 1/4–1/5 w stosunku do obszarów wiejskich, później różnice poczęły się pogłębiać¹⁰. Wspomniane różnice odzwierciedlają zarówno różnice mentalne (np. odmienny poziom religijności i większy rygoryzm obyczajowy mieszkańców wsi), jak i gospodarcze (większy stopień kontroli rodziców na wsi – właściciele „firmy” dającej na utrzymanie), jak odmienny przeciętny wiek zawierania związków małżeńskich i różną skłonność do zawierania związków małżeńskich (na wsi wyższy odsetek kobiet zakłada rodzinę i wobec niższego poziomu wykształcenia i mniejszych alternatyw czynią to zdecydowanie wcześniej). Kierunek zmian jest

⁷ P. Szukalski, *Urodzenia pozamałżeńskie w powojennej Polsce*, „Problemy Rodziny” 2000, nr 2–3. P. Szukalski, *Plodność i urodzenia pozamałżeńskie w Polsce*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki UŁ” 2001, seria A, nr 132.

⁸ P. Szukalski, *Urodzenia pozamałżeńskie w Europie Zachodniej*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki UŁ” 2000, seria A, nr 129.

⁹ Niegdyś wynikało to w znacznym stopniu z migracji niezameężnych, ciężarnych kobiet wiejskich do miast, gdzie łatwiej było „ukryć hańbę” – np. w drugiej ćwierci XIX wieku we Lwowie urodzenia pozamałżeńskie dochodziły do 43,9% wszystkich urodzeń, co wynikało przede wszystkim z imigracji matek wolnego stanu z całej okolicy do tego miasta (w efekcie poszczególne gminy ziemskiego powiatu lwowskiego odnotowywały jedynie od 5,3% do 9,2% takich urodzeń). Zob. I. Gieysztorowa, *Wstęp do demografii staropolskiej*, PWN, Warszawa 1976, s. 253.

¹⁰ Pamiętać jednakże należy o generalnie większym zróżnicowaniu przestrzennym odsetka urodzeń pozamałżeńskich na wsi (zob. P. Szukalski, *Plodność...*, wyd. cyt., s.13).

jednak taki sam, zaś odsetek urodzeń pozamałżeńskich osiągnięty w miastach osiągany jest – podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych zjawisk demograficznych – również i na wsi, tyle iż z 7–8-letnim opóźnieniem.

Tabela 1
Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce w latach 1948–2001

Rok	Liczba urodzeń pozamałżeńskich	Udział (w %)			Rok	Liczba urodzeń pozamałżeńskich	Udział (w %)		
		Polska	Miasto	Wieś			Polska	Miasto	Wieś
1948	54 453	7,7	8,7	7,2	1975	30 507	4,7	5,2	4,3
1949	56 527	7,8	8,5	7,4	1976	32 497	4,8	5,3	4,3
1950	58 197	7,6	8,3	7,2	1977	32 187	4,9	5,3	4,3
1951	59 268	7,6	8,6	6,9	1978	31 612	4,7	5,2	4,2
1952	57 190	7,3	8,3	6,7	1979	32 236	4,7	5,2	4,1
1953	57 407	7,4	8,1	6,9	1980	32 786	4,7	5,2	4,2
1954	54 699	7,0	7,6	6,6	1981	31 484	4,6	5,2	3,9
1955	50 352	6,3	6,9	5,9	1982	32 488	4,6	5,4	3,7
1956	43 954	5,6	6,2	5,2	1983	32 835	4,6	5,3	3,6
1957	41 721	5,3	5,8	5,0	1984	32 987	4,7	5,6	3,6
1958	39 529	5,2	5,6	5,0	1985	33 822	5,0	6,0	3,7
1959	35 909	5,0	5,6	4,5	1986	32 298	5,1	6,2	3,8
1960	29 828	4,5	5,2	3,9	1987	32 735	5,4	6,7	3,9
1961	26 981	4,3	5,1	3,7	1988	33 865	5,8	7,2	4,1
1962	25 099	4,2	5,0	3,6	1989	32 779	5,8	7,3	4,1
1963	24 258	4,1	5,0	3,5	1990	33 765	6,2	7,8	4,4
1964	23 172	4,1	5,0	3,5	1991	36 169	6,6	8,4	4,6
1965	24 354	4,5	5,4	3,8	1992	36 916	7,2	7,8	4,9
1966	24 499	4,6	5,6	3,9	1993	40 392	8,2	9,2	5,6
1967	25 285	4,9	5,8	4,1	1994	43 206	9,0	11,5	6,1
1968	25 894	4,9	5,9	4,2	1995	41 003	9,5	12,0	6,5
1969	26 757	5,0	5,9	4,3	1996	43 548	10,2	12,8	7,8
1970	27 240	5,0	5,7	4,4	1997	45 286	11,0	13,7	7,8
1971	27 505	4,9	5,6	4,3	1998	45 696	11,6	14,3	8,3
1972	27 955	4,9	5,4	4,4	1999	44 688	11,7	14,4	8,4
1973	28 296	4,7	5,3	4,2	2000	45 897	12,1	14,8	8,8
1974	29 593	4,8	5,3	4,3	2001	48 326	13,1	15,9	9,7

Źródło: *Roczniki demograficzne z różnych lat.*

Mówiąc o przyczynach wzrostu odsetka urodzeń pozamałżeńskich pamiętać należy, iż podstawowymi demograficznymi czynnikami w ciągu ostatnich lat były: 1) szybsze ograniczanie płodności małżeńskiej niż pozamałżeńskiej¹¹ oraz 2) rozrost populacji osób niezamężnych/nieżonatych¹². W pierwszym przypadku, o ile płodność małżeńska zmniejszyła się o ok. 1/6 w trakcie ostatniej dekady, o tyle ta pozamałżeńska w roku 2000 kształtowała się na poziomie tylko o 8% niższym niż w roku 1990¹³. Jeśli idzie o drugą przyczynę, wobec braku w chwili pisania niniejszego tekstu danych z NSP 2002, mogę jedynie wspomnieć o zmniejszeniu się odsetka mężatek w wieku najwyższej płodności 20–29 lat pomiędzy rokiem 1988 (NSP'88) a 1995 (Mikrospis) z 67,5% do 59,7% (która jednak po części wynikała z wpływu czynnika generacyjnego, tj. większej liczebności młodszych roczników) oraz o podwyższaniu się wieku zawierania związków małżeńskich¹⁴ (wśród kobiet przeciętny wiek w chwili zawarcia pierwszego małżeństwa podniósł się pomiędzy 1990 a 2000 z 22,66 lat na 23,97, wśród mężczyzn zaś z 24,99 lat na 25,96. Dodatkowo działał wpływ „falowania demograficznego” – do wieku charakteryzującego się dużą częstością urodzeń pozamałżeńskich (tj. do 24. roku życia) dochodziły liczne generacje urodzone na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, co zaowocowało wzrostem o 1/4 kobiet w wieku 15–24 lat w ostatnim dziesięcioleciu.

Jako dodatkowe czynniki mogące mieć wpływ na wzrost odsetka urodzeń nieślubnych wymienić należy uchylene w roku 1989 przepisu nakazującego zawarcie ślubu cywilnego przed kościelnym (część dzieci, w świetle prawa pozamałżeńskich, byłaby zatem progeniturą małżeństw sakramentalnych, które do 15 listopada 1998 nie były traktowane jako związki wywołujące skutki cywilnoprawne¹⁵ oraz wprowadzenie ustawy o ochronie życia poczętego, utrudniającej odwołanie się do aborcji jako specyficznego „środka antykoncepcyjnego” (choć w tym drugim przypadku, zważywszy na rozmiary „aborcyjnego podziemia” można mieć liczne wątpliwości¹⁶).

Dopiero wzrost odsetka urodzeń pozamałżeńskich wykraczający poza wpływ czynników wspomnianych powyżej wyjaśniany może być poprzez odwołanie się do czyn-

¹¹ L. Bolesławski, *Urodzenia pozamałżeńskie i małżeńskie w latach 1989–2000*, „Wiadomości Statystyczne” 2001, nr 11.

¹² Zob. prace P. Szukalskiego: *Płodność pozamałżeńska w Polsce*, „Studia Demograficzne” 1999, nr 2 (136) i *Płodność...*, wyd. cyt.

¹³ Wspomniana różnica pomiędzy tempem spadku współczynników urodzeń wyjaśniana być może poprzez odwołanie się do wpływu czynników mentalnych i ekonomicznych, a zatem uznana za rezultat czynnika pozademograficznego.

¹⁴ Jeszcze bardziej spektakularnie o zmniejszeniu się odsetka kobiet zamężnych mówi ogólny współczynnik pierwszych małżeństw, informujący o odsetku osób, które zawarłyby w trakcie swego życia związek małżeński przy założeniu utrzymywania się w długim okresie intensywności zawierania pierwszych małżeństw z danego roku. Według danych z roku 1990 90,4% kobiet wyszłoby za mąż, wg danych z roku 2000 – jedynie 62,9% kobiet. Zob. Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2000–2001*, Warszawa 2001, s. 35.

¹⁵ K. Kluzowa, *Sytuacja demograficzna rodziny polskiej lat dziewięćdziesiątych i jej konsekwencje społeczne*, w: M. Ziemska (red.), *Rodzina współczesna*, Wyd. UW, Warszawa 1999, s. 20.

¹⁶ M. Kuciarska-Ciesielska, E. Tryuk, *Urodzenia małżeńskie i pozamałżeńskie w latach dziewięćdziesiątych*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 5, s. 26.

ników o charakterze mentalno-obyczajowym, tj. do procesu zmiany społecznej. Przypomnę bowiem, iż badania prowadzone dla lat 1960–1995 wskazały, iż 1/3 wzrostu udziału urodzeń pozamałżeńskich wyjaśniona jest przez zmianę struktury kobiet według stanu cywilnego, 10% przez zmianę struktury według wieku kobiet, zaś tylko nieco ponad połowę przez wpływ czynników pozademograficznych¹⁷.

Mówiąc o czynnikach o charakterze mentalno-obyczajowym wymienić należy przede wszystkim powolne rozluźnianie tradycyjnie silnych związków pomiędzy małżeństwem, aktywnym życiem seksualnym i prokreacją, a w konsekwencji większą akceptację dla związków nieformalnych i samotnego macierzyństwa. Pokusić się można o znalezienie dodatkowego wyjaśnienia zachodzących zmian w postępującym procesie ekonomizacji zachowań demograficznych, tj. zwiększania się wagi czynnika ekonomicznego przed dokonywaniem wyborów strategii matrymonialnej i prokreacyjnej. W takim przypadku sytuacja na rynku pracy (głównie wysokie bezrobocie i związane z tym niskie płace) i pauperyzacja społeczeństwa pociągałyby za sobą przesuwanie w czasie bądź całkowitą rezygnację z kosztownych *rites de passage* (np. zawarcie małżeństwa, dublowanie ceremonii świeckiej i religijnej) do momentu osiągnięcia względnej stabilizacji ekonomicznej bez jednoczesnej zmiany zachowań. Oznaczałoby to zwiększanie się powszechności związków konsensualnych, zarówno kohabitacji, jak i – a może przede wszystkim zważywszy na „tańszy” charakter tego typu relacji – związków typu LAT (*living apart together*, tj. związków, w których partnerzy zamieszkują osobno, w polskich realiach najczęściej u swych rodziców).

Podstawowe charakterystyki społeczno-demograficzne matek dzieci pozamałżeńskich

Informacje o liczbie i odsetku urodzeń pozamałżeńskich z natury rzeczy dostarczają jedynie powierzchownych wskazówek odnośnie do uznania interesującego nas zagadnienia za problem społeczny. Niezbędna jest bardziej dogłębna analiza, łącząca fakt wystąpienia urodzenia poza małżeństwem z informacjami o wybranych charakterystykach matek wydawanych na świat dzieci. Poniżej przedstawię informacje o częstości występowania urodzeń pozamałżeńskich w powiązaniu z najważniejszymi cechami społeczno-demograficznymi matek nieslubnego potomstwa z uwzględnieniem przekroju miasto/wieś¹⁸.

Podstawową cechą, od której wypada zacząć, jest wiek, który omówię w powiązaniu ze stanem cywilnym matek. Kobietami wolnego stanu są zarówno panny, jak i wdowy oraz rozwódki. Podejrzewać przy tym należy, iż stan cywilny niezamężnych matek jest ściśle skorelowany z ich wiekiem (tab. 2).

¹⁷ Zob. prace z przypisu 12.

¹⁸ Zainteresowanych bardziej szczegółowymi danymi odnośnie do porównania urodzeń i płodności małżeńskich i pozamałżeńskich odsyłam do innych prac. Zob. prace P. Szukalskiego cytowane w przypisie 12.

W roku 2001 widoczny był – podobnie jak miało to miejsce we wcześniejszych okresach – ścisły, aczkolwiek krzywoliniowy, związek pomiędzy wiekiem a częstością występowania urodzeń pozamałżeńskich. Najwyższym ich poziomem charakteryzowały się matki mające mniej niż 20 lat, wśród których blisko połowa urodziła dziecko nieślubne. Następnie odsetek ten maleje, osiągając minimum w grupie wieku 25–29 lat, tj. w wieku jednocześnie najwyższej płodności i powszechnego niemal bycia mężatką. W następnych grupach wieku odsetek urodzeń nieślubnych poczyna wzrastać – wyjątkiem jest ostatnia grupa, pamiętać musimy jednakże o jej marginalnym dla całościowego obrazu znaczeniu (w jej ramach rodzi się obecnie mniej jak 1 promil dzieci ogółem). W przypadku każdej grupy wieku frakcja na wsi była znacznie niższa od odsetka odnoszącego się do ludności miast, gdzie w przypadku nastolatek ponad połowa urodzeń była w roku 2001 nieślubna.

Tabela 2

Odsetek urodzeń pozamałżeńskich (jako % wszystkich urodzeń) i rozkład wg stanu cywilnego matek nieślubnych dzieci (jako % wszystkich urodzeń pozamałżeńskich) wg wieku matek w roku 2001

Kategoria	Do 19 lat	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45 lat i więcej	Ogółem
Polska								
Panny	99,9	97,7	84,1	57,9	39,7	28,7	9,8	86,7
Rozwódki	0,0	1,9	14,1	35,3	46,8	50,2	50,9	10,9
Wdowy	0,0	0,2	1,7	6,7	13,4	21,0	39,2	2,3
Odsetek urodzeń pozamałżeńskich	46,4	15,1	7,6	7,8	10,0	13,6	1,6	13,1
Miasto								
Panny	99,9	97,4	82,5	56,6	39,1	29,4	8,5	85,4
Rozwódki	0,0	2,3	15,8	37,7	49,1	52,5	60,0	12,4
Wdowy	0,0	0,2	1,5	5,5	11,7	18,0	31,4	2,1
Odsetek urodzeń pozamałżeńskich	54,1	19,1	9,2	9,8	12,8	17,6	18,1	15,8
Wieś								
Panny	99,9	98,4	87,6	61,1	41,1	26,9	12,5	89,4
Rozwódki	0,0	1,2	10,3	28,7	41,1	44,2	31,2	7,7
Wdowy	0,0	0,3	1,9	10,0	17,6	28,7	56,2	2,7
Odsetek urodzeń pozamałżeńskich	36,8	10,7	5,6	5,1	6,5	8,6	0,5	9,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznik Demograficzny 2002*, GUS, Warszawa 2002, s. 234.

Wiek różnicuje również i stan cywilny niezamężnych matek. O ile wśród najmłodszych z nich w zasadzie wszystkie są pannami¹⁹, o tyle wraz z przechodzeniem do starszych subpopulacji kobiet wzrastać zaczyna znaczenie rozwódek i wdów. Po 35. roku życia dominują wyraźnie matki rozwiedzione. Widoczna jest również różnica pomiędzy momentem wzrostu odsetka rozwódek i wdów – w pierwszym przypadku szybki przyrost następuje po 25. roku życia, w przypadku kobiet owdowiałych dopiero z kolei wśród pań mających co najmniej 35 lat. Rzadsze występowanie rozwodów wśród ludności wiejskiej oraz wyższy poziom umieralności mężczyzn „w sile wieku” na wsi odpowiadają za odmienną w stosunku do miejskiej strukturę matek dzieci pozamałżeńskich wg stanu cywilnego. Na wsi większa jest waga wdów, mniejsza zaś rozwódek. W długim okresie odsetek panien jest relatywnie stabilny, zauważyć można jednak proces wzrostu znaczenia kobiet rozwiedzionych kosztem malejącej frakcji wdów jako matek nieślubnych dzieci²⁰. Ewolucja taka jest bezpośrednio związana z upowszechnianiem się w naszym kraju rozwodów, jak i – w przypadku ostatniej dekady – z obniżaniem się umieralności mężczyzn młodych i w średnim wieku.

Kobiety rodzące nieślubne dzieci są głównie osobami młodymi – udział urodzeń matek w wieku do 30 lat stale w trakcie ostatniego trzydziestolecia wynosił ponad 70%, przez większość tego okresu przekraczając 4/5 wszystkich urodzeń pozamałżeńskich. W roku 2001 frakcja ta równa była 82%²¹, przy czym dla wchodzących w skład powyżej zdefiniowanej populacji kobiet udziały w poszczególnych grupach wieku były następujące: do 19 lat – 24,8%, 20–24 lat – 36,8% i dla kobiet w wieku 25–29 lat – 20,4%. Sama populacja niewiast mających mniej niż 25 lat odpowiadała za 3/5 wszystkich nieślubnych dzieci, jakie przyszły na świat w roku 2001.

Kolejną kwestią mającą duże znaczenie z punktu widzenia interesującego nas zagadnienia jest problem statusu społecznego pozostających poza związkiem małżeńskim matek. W tym przypadku – wobec braku danych – przyjmuję jako wskaźnik statusu poziom wykształcenia (tab. 3).

Zaobserwować można wyraźny związek pomiędzy odsetkiem urodzeń pozamałżeńskich a poziomem wykształcenia, a zatem pośrednio i statusem społecznym. Im niższy poziom wykształcenia danej zbiorowości matek, tym większa frakcja urodzeń nieślubnych, przy czym siła związku wydaje się być niezależna od miejsca zamieszkiwania. Patrząc na powyższe dane pamiętać jednakże należy o związku pomiędzy wiekiem a poziomem

¹⁹ W jakimś stopniu odpowiedzialne są za taki stan również i przepisy prawa, wymagające w przypadku gdy kobieta ma 16 bądź 17 lat zgody sądu rodzinnego na wcześniejsze zawarcie związku małżeńskiego i uniemożliwiające ślub, jeśli mężczyzna ma mniej niż 18 lat. „Z mocy prawa” wszystkie urodzenia w wieku matki 15 i mniej lat są pozamałżeńskie.

²⁰ M. Kuciarska-Ciesielska, *Urodzenia pozamałżeńskie*, „Wiadomości Statystyczne” 1988, nr 5 oraz M. Kuciarska-Ciesielska, E. Tryuk, *Urodzenia małżeńskie...*, wyd. cyt.

²¹ Spadek współczynników płodności pozamałżeńskiej (urodzenia nieślubne w przeliczeniu na 1000 niezamężnych kobiet) był w latach dziewięćdziesiątych zeszłego stulecia znacznie wyraźniejszy wśród kobiet starszych niż młodych, a zwłaszcza nastoletnich, co samoistnie rzutowało na wysoki odsetek urodzeń przypadających młodym kobietom. Zob. L. Bolesławski, *Urodzenia...*, wyd. cyt.

plodności pozamałżeńskiej z jednej strony, z drugiej zaś o związku pomiędzy wiekiem a poziomem wykształcenia. Jednocześnie pamiętajmy o ścisłym związku pomiędzy poziomem wykształcenia a znajomością skutecznych technik regulacji płodności. W rezultacie kobiety o wysokich kwalifikacjach (tj. z wykształceniem wyższym i policealnym) wydają na świat jedynie 6,8% wszystkich dzieci nieślubnych (przy czym 8,5% w miastach i jedynie 3,4% na wsi), podczas gdy jednocześnie te najgorzej wykształcone (tj. posiadające tylko co najwyżej świadectwo ukończenia szkoły podstawowej) aż 35,1% (33,3% w miastach oraz 38,8% na wsi).

Tabela 3
Poziom wykształcenia matek i ojców a odsetek urodzeń pozamałżeńskich wśród urodzeń żywych w roku 2001

Wykształcenie	Matki			Ojcowie		
	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
Wyższe	4,8	5,2	3,4	4,7	4,8	3,9
Policealne	7,8	9,1	5,3	7,3	7,8	5,9
Średnie	10,9	14,1	7,4	8,2	10,6	5,4
w tym zasadnicze zawodowe	12,6	18,0	8,6	8,8	12,5	5,7
Podstawowe	33,3	45,1	22,8	17,5	26,7	11,3
Niepełne podstawowe	68,2	78,3	47,6	39,0	49,0	24,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznik Demograficzny 2002*, wyd. cyt., s. 233.

Fakt, iż większość Polek wydających na świat potomstwo pozamałżeńskie to osoby młode o niskim poziomie wykształcenia może niepokoić. Badania prowadzone w USA poświęcone zdolności do samodzielnego życia kobiet będących głowami rodzin niepełnych wskazują, iż poziom wykształcenia oraz w mniejszym stopniu stan cywilny i wiek są najważniejszymi czynnikami warunkującymi przynależność do grup, które z powodzeniem radzą sobie w życiu lub nie radzą. W przypadku kobiet o niskich kwalifikacjach zawodowych, które dochowały się w młodości panieńskiego potomstwa, mówić wręcz można o niedostosowaniu kulturowym, odmiennej od powszechnie wyznawanej hierarchii wartości jako o przyczynie niesamodzielnosci i nieumiejętnego korzystania z pomocy oferowanej przez instytucje publiczne²². Niestety, przedstawione powyżej dane wskazują, iż większość matek nieślubnych dzieci to osoby spełniające trzy powyższe warunki naraz. Nie oznacza to jednakże – jak w dalszej części niniejszego opracowania starał się będę wykazać – iż ich sytuacja musi być tak niekorzystna, jak wskazywałyby amerykańskie doświadczenia.

Ostatnią cechą, jaką w niniejszym punkcie omówię, są źródła utrzymania matek dzieci pozamałżeńskich (tab. 4).

²² A. Olech, T. Kaźmierczak, *Pomoc społeczna...*, wyd. cyt., s. 384–385.

Tabela 4

Odsetek urodzeń pozamałżeńskich wg źródła utrzymania matki (w %) w roku 2001

Źródło utrzymania	Ogółem	Miasto	Wieś
Praca	7,9	9,8	5,3
najemna	8,6	9,8	6,4
na rachunek własny	4,0	8,9	2,4
Niezarobkowe	32,4	39,7	23,3
emerytura lub renta	34,1	39,4	27,9
zasiłek dla bezrobotnych	23,3	29,9	16,3
inne	38,6	45,7	28,3
Na utrzymaniu	14,3	17,3	11,3
w tym osób pracujących	11,4	13,9	8,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznik Demograficzny 2002*, wyd. cyt., s. 210.

Widoczne jest wyraźne powiązanie pomiędzy źródłem utrzymania a udziałem urodzeń nieślubnych. Najwyższą frakcją odznaczają się kobiety utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (w tym zwłaszcza „innych”²³, tj. świadczeń społecznych innych niż emerytura i renty, zasiłków z pomocy społecznej, alimentów itp.), najniższą – kobiety pracujące, zwłaszcza te na własny rachunek. Pamiętać należy o ścisłym związku pomiędzy źródłem utrzymania a omówionymi wcześniej charakterystykami – wiekiem i poziomem wykształcenia (np. zróżnicowanie poziomu aktywności i bezrobocia w zależności od tych cech). Ponownie w każdym przypadku odsetek odnotowywany w miastach był znacznie wyższy od tego na wsi.

Ponieważ wśród ogółu kobiet rodzących dziecko dominują kobiety aktywne zawodowo, zupełnie inaczej przedstawia się rozkład urodzeń pozamałżeńskich w zależności od źródła utrzymania matki. Potomstwo wydane na świat przez matki pracujące stanowi 36,2% wszystkich nieślubnych dzieci, w przypadku matek utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych 34,4%, będących na utrzymaniu zaś – 28,3%. W tym miejscu warto zasignalizować dwie kwestie. Po pierwsze, iż w miastach zdecydowanie wyższy jest odsetek matek pracujących (38,7% do 31,2%), zaś na wsi tych będących na utrzymaniu innych (34,2% do 25,5%). Po drugie, w przypadku ponad jednej piątej urodzeń pozamałżeńskich (21,8% ogółem, 22,5% w mieście i 20,1% na wsi) źródłem utrzymania matki dziecka były tzw. inne źródła niezarobkowe. Podejrzewać należy, iż w tym ostatnim przypadku podstawowym źródłem pozyskiwania środków do życia jest pomoc społeczna (wątpię bowiem, aby tak duża część kobiet osiągała znaczne dochody z tytułu własności środków

²³ Kategoria ta zasługuje na szczególną uwagę zważywszy na liczbę wydawanych na świat dzieci pozamałżeńskich. Choć bowiem odsetek takich urodzeń jest zbliżony do odnotowanego wśród emerytek i rencistów, ich liczba jest w stosunku do potomstwa emerytek i rencistek blisko siedmiokrotnie większa. Również liczba dzieci nieślubnych wydawana przez kobiety bezrobotne stanowi tylko 43% urodzeń wydawanych przez kobiety z „innymi”, niezarobkowymi źródłami utrzymania.

produkcji, lokali mieszkalnych i użytkowych czy zasobów finansowych). Znajdujemy w takim przypadku potwierdzenie wspomnianej powyżej hipotezy o niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i społecznej znacznej części matek nieślubnego potomstwa²⁴.

Zwrócić należy także uwagę na znaczącą część matek dzieci pozamażeńskich, które znajdują się na utrzymaniu innych. Niestety, dane GUS-u nie pozwalają na określenie stopnia pokrewieństwa pomiędzy wspomnianymi matkami a osobami je utrzymującymi, stąd też nic nie można powiedzieć, w jakim stopniu są to rodzice, a w jakim partner nieformalnego związku.

Ojcowie nieślubnych dzieci

Z oczywistych względów wskazane byłoby również przedstawienie najważniejszych charakterystyk ojców nieślubnych dzieci. Pamiętać jednakże należy o tym, iż np. w roku 2001 jedynie 65,1% matek wydających na świat pozamażeńskie potomstwo podało jednocześnie podstawowe dane dotyczące ojca (wielkość ta w ostatnich latach jest mniej więcej stała, przy czym stale nieco wyższy odsetek mieszkanek miast podawał dane ojca biologicznego swej progenitury). Automatycznie ogranicza to jakość wniosków płynących z analizy tychże danych. Jednakże, gdy chcemy powiedzieć cokolwiek konkretnego o ojcach dzieci, jesteśmy dodatkowo bardzo ograniczeni rodzajem danych gromadzonych przez GUS. Brak danych o najważniejszej chyba charakterystyce – stanie cywilnym ojców nieślubnego potomstwa uniemożliwia określenie, w jakim stopniu ich status cywilny czyni niemożliwym zawarcie związku małżeńskiego z matką potomstwa, a na ile wynika to z niechęci do instytucji małżeństwa bądź do osoby ciężarnej partnerki.

Jedynymi publikowanymi informacjami są dane pokazujące wiek i poziom wykształcenia ojców nieślubnych dzieci. Jeśli idzie o wiek, podobnie jak w przypadku kobiet, widoczny jest krzywoliniowy związek pomiędzy wiekiem a odsetkiem urodzeń pozamażeńskich. W przypadku młodzieńców w wieku do 19 lat aż 39% wszystkich urodzeń to te nieślubne. Następnie wielkość ta szybko zmniejsza się, osiągając minimum w wieku 30–34 lat (6%), po czym poczyną wzrastać aż do 33,6% wśród mężczyzn mających przynajmniej 50 lat. Wziąwszy jednak pod uwagę częstość występowania urodzeń w poszczególnych grupach wiekowych mężczyzn, powyższy obraz uzupełnić należy tym, iż dzieci pozamażeńskie, których ojcowie mają mniej niż 20 lat stanowią tylko 5,2% wszystkich urodzeń tej kategorii, zaś w przypadku ojców w wieku 50 lat i więcej jedynie 1,5%. Ojcowie nieślubnych dzieci zamieszkałych na wsi charakteryzują się nieco młodszą strukturą wieku niż ich odpowiednicy z miast. Zdecydowaną większość (56,5%) ojców dzieci nieślubnych, ojców, o których posiadamy informacje, stanowią mężczyźni w trzeciej dekadzie swego życia. Zastanawia jednak duży odsetek mężczyzn w wieku, gdy z reguły dokonało się już „ustatkowanie” – na wiek 30 i więcej lat przypada aż 38,3% wszystkich urodzeń pozamażeńskich. Pośrednio świadczy to zapewne o stanie cywilnym tychże mężczyzn –

²⁴ Dodam dla poparcia tego ustalenia, iż dla 9,3% wszystkich matek wydających w roku 2001 pozamażeńskie potomstwo podstawowym źródłem utrzymania był zasiłek dla bezrobotnych.

domyślać się bowiem należy, iż wśród tych właśnie mężczyzn znaczną część stanowią osobnicy mający za sobą już jeden (zapewne nieudany) związek. Nie można jednak utożsamiać tych dwóch populacji ze sobą, a przede wszystkich pamiętać należy o niepodaniu danych o wieku ojca przez ponad 1/3 matek.

W przypadku poziomu wykształcenia – podobnie jak w populacji kobiet – widoczny jest wyraźny związek – im wyższy poziom kwalifikacji, tym mniejsza część spośródonego potomstwa rodzi się z kontaktów pozamałżeńskich (tab. 3). Związek ten bardziej widoczny jest wśród mieszkańców miast niż wsi. Różnica wieku, jaka zwyczajowo występuje pomiędzy partnerami, sprawia, iż w przypadku ojców niesłubnych dzieci struktura wykształcenia jest korzystniejsza niż wśród matek – jedynie 24,3% pozamałżeńskiego potomstwa posiada ojców o wykształceniu podstawowym, zaś aż 68,2% o wykształceniu średnim (w tym 44,6% zawodowym). Jednakże ojcowie z wykształceniem wyższym odpowiedzialni są jedynie za 6,5% urodzeń niesłubnych. Widoczny jest generalnie wyższy poziom wykształcenia ojców, których dzieci urodzone zostały przez mieszkanki miast. Niemniej jednak porównanie danych o wieku z informacjami o poziomie wykształcenia (publikowane dane niestety nie łączą obu zmiennych) wskazuje, iż nawet w przypadku ojców „starszych” (tj. w wieku 30 i więcej lat) dominują osoby o relatywnie niskim poziomie kwalifikacji.

Kończąc niniejszy punkt powrócić chciałbym do kwestii niepodawania przez znaczną część matek danych biologicznego ojca wydawanego na świat potomstwa. Nie świadczy to moim zdaniem tylko i wyłącznie o skali „złego prowadzenia się”. Częściowo być może taki stan wynika z obaw matek znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, a jednocześnie niemających żadnych szans na uzyskanie jakichkolwiek świadczeń ze strony ojca dziecka, przed trudnościami z uzyskaniem pomocy ze strony instytucji publicznych w przypadku podania dokładnych danych (sugerowałoby to bowiem utrzymywanie kontaktów z ojcem dziecka). Pośrednio za takim stwierdzeniem przemawia fakt występowania ścisłego związku pomiędzy poziomem wykształcenia a odsetkiem matek udzielających informacji na temat ojca wydawanego potomstwa – czyniło tak aż 80,2% matek z wyższym wykształceniem, 72,8% z wykształceniem policealnym, 69% ze średnim, 53,1% z podstawowym i jedynie 29% z niepełnym podstawowym. Im wyższy status matki – a zatem pośrednio mniejsza konieczność odwoływania się do pomocy innych – tym niższy odsetek nieudzielających podstawowych danych o swym partnerze (choć pamiętajmy o nakładającym się efekcie wieku matek).

Otwartą kwestią – wobec braku danych GUS – pozostaje kluczowe z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania zagadnienie, jaką część ojców niesłubnego potomstwa stanowią mężczyźni pozostający w nieformalnym związku z matką swego dziecka.

Przestrzenne różnicowanie urodzeń pozamałżeńskich

Zanim przejdę do próby określenia, w jakim stopniu urodzenia pozamałżeńskie są owocem związków nieformalnych, wspomnę o przestrzennym różnicowaniu częstości występowania urodzeń niesłubnych. Częstość ta jest bardzo zróżnicowana w przekroju te-

rytorialnym. Oprócz wielokrotnie wspomianej wcześniej różnicy pomiędzy mieszkańcami miast i wsi, widoczne są znaczne różnice regionalne (tab. 5) i to w całym okresie po wojennym²⁵.

Zwracają uwagę zwłaszcza dwie grupy zwartych terytorialnie województw: północno-zachodnia (woj. dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie) oraz południowo-wschodnia (woj. małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie). W pierwszej grupie względne (a w większości przypadków również i bezwzględne) różnice wartości interesującego nas wskaźnika pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi są zdecydowanie mniejsze niż w grupie drugiej. Można stąd wysnuć wniosek, iż o wysokim odsetku urodzeń pozamałżeńskich w tych województwach w znacznym stopniu decyduje sytuacja na wsi.

Tabela 5

Odsetek urodzeń pozamałżeńskich w roku 2001 wg województw (jako % urodzeń ogółem)

Województwo	Ogółem	Miasta	Wieś
Dolnośląskie	20,9	22,5	17,8
Kujawsko-pomorskie	15,4	18,1	12,0
Lubelskie	9,0	11,3	7,2
Lubuskie	25,1	25,6	24,4
Łódzkie	12,4	16,5	6,4
Małopolskie	7,1	11,0	4,4
Mazowieckie	10,4	13,0	6,6
Opolskie	13,4	17,5	9,1
Podkarpackie	6,7	9,8	5,0
Podlaskie	8,1	9,6	6,5
Pomorskie	17,6	18,6	16,0
Śląskie	12,8	15,0	5,4
Świętokrzyskie	7,5	10,0	5,8
Warmińsko-mazurskie	18,0	18,4	17,6
Wielkopolskie	11,1	13,3	8,6
Zachodniopomorskie	28,0	26,5	30,5
Polska	13,1	15,9	9,7

Źródło: *Rocznik Demograficzny 2002*, wyd. cyt., s. 202.

Podane wyżej wielkości odnoszą się do dużych jednostek administracyjnych, jakimi są województwa. Przechodząc do jednostek mniejszych, znaleźć można powiaty charakteryzujące się ekstremalnie wysokimi, bądź ekstremalnie niskimi odsetkami urodzeń pozamałżeńskich. Przykładowo w roku 2000 (niestety, tylko dla tego roku posiadam niepu-

²⁵ E. Rosset, *Urodzenia...*, wyd. cyt. A. Nawrot, *Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce w latach 1980–1997 i ich przestrzenne zróżnicowanie*, w: E. Frątczak, I. Sobczak (red.), *Dzielnosc kobiet polskich w okresie transformacji ustrojowej*, PTD, Warszawa 2000.

blikowane dane GUS-u na poziomie powiatów) maksymalne udziały odnotowano w powiatach (w nawiasach województwo): białogardzkim (zachodniopomorskie) – 33,9%, w Wałbrzychu oraz powiecie jeleniogórskim (oba woj. dolnośląskie) – odpowiednio 32,2% i 32,1% oraz kamieńskim i koszalińskim (oba zachodniopomorskie) – 32,1% i 30,6%, jeśli ograniczyć się tylko do jednostek o poziomie ponad 30%. Można jednakże było w roku 2000 jednocześnie znaleźć powiaty o dziesięciokrotnie mniejszej częstotliwości występowania urodzeń pozamałżeńskich, np. ropczycko-sędziszowski (podkarpackie) i limanowski (małopolskie) – po 3,0%, tarnowski (małopolskie) – 3,3%, czy brzozowski (podkarpackie) i włoszczowski (świętokrzyskie) – po 3,6%. Zgodnie z oczekiwaniami, powiaty o ekstremalnie niskich czy wysokich udziałach urodzeń pozamałżeńskich przynależą do większych jednostek administracyjnych, odznaczających się na poziomie województw taką samą pozycją w uporządkowanym szeregu. Choć brak jest niestety bardziej szczegółowych danych odnośnie do ludności terenów miejskich i wiejskich, sądzić można – bazując na zależnościach występujących w dawnym podziale administracyjnym²⁶ – iż większą zmiennością podobnie jak w przypadku województw również na poziomie powiatów odznaczają się obszary wiejskie.

Próbując znaleźć przyczyny tak dużego zróżnicowania, skoncentruję się przede wszystkim na wyjaśnieniu występowania wysokiego poziomu urodzeń nieślubnych w województwach zachodniopomorskim, lubuskim, dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i częściowo pomorskim i przeciwstawieniu ich przyczyn czynnikom określającym zachowania w województwach z grupy południowo-wschodniej. Można wyróżnić trzy konkurencyjne hipotezy wyjaśniające tak znaczny odsetek urodzeń pozamałżeńskich na obszarach północno-zachodniej Polski.

Pierwsza z nich wskazuje na świadectwa rozwoju patologii społecznej, anonii, zaniku więzi społecznej, czego przejawami są: wyższy odsetek osób, które urodziły się na innym niż obecnie zamieszkiwany obszar (wskaźnik więzi społecznej), niższy poziom wykształcenia i odsetek dzieci poddanych skolaryzacji na wyższych poziomach edukacji (wskaźnik poziomu ambicji i zorientowania na przyszłość), niższy poziom aktywności religijnej (jako wskaźnik religijności), wyższy poziom przestępczości (bezpośredni wskaźnik patologii społecznej), większe wyborcze poparcie dla ugrupowań lewicowych (wskaźnik bezradności i oczekiwań formułowanych pod adresem służb publicznych co do pomocy w rozwiązywaniu zaistniałych problemów). Pisałem o tym szerzej już wcześniej²⁷. Do takim podejściem przemawia długotrwałość i stabilność utrzymywania się zróżnicowania²⁸.

Druga, alternatywna, hipoteza doszukuje się podstawowej przyczyny wysokiego odsetku urodzeń pozamałżeńskich w postępującym procesie ekсклюzji mieszkańców obszarów, gdzie bezrobocie – zwłaszcza długotrwałe, brak perspektyw znalezienia pracy, odolatwo w połączeniu z małą mobilnością i „cwaniaczkową” przedsiębiorczością mu-

²⁶ Zob. P. Szukalski, *Płodność...*, wyd. cyt.

²⁷ Tamże.

²⁸ E. Rosset, *Urodzenia...*, wyd. cyt.

siały wywrzeć jakiś wpływ również na kształt rodziny czy małżeństwa. W tym przypadku dzieci pozamażeńskie byłyby nieślubnymi jedynie z nazwy, ich rodzice nie staraliby się o legalizowanie swych związków pod wpływem pragnienia zaoszczędzenia sobie na „zbędnych” formalnościach. W tym przypadku oczekiwać należałoby związku pomiędzy natężeniem niekorzystnych zjawisk społecznych (których dobrym wskaźnikiem jest stopa bezrobocia) a odsetkiem urodzeń pozamażeńskich. Obliczenia dokonane dla województw dla roku 2001 prowadzą do wartości współczynnika korelacji rang Spearmana 0,708 świadczącej o dużej zgodności uporządkowania obu zmiennych, co potwierdzałoby przypuszczenie omawiane w niniejszym ustępie. Jednakże współczynniki korelacji rang policzone dla roku 2000 dla powiatów w ramach poszczególnych województw (zabieg ten wyeliminować ma wpływ regionalnego zróżnicowania kulturowego) wskazują na niewielki związek lub jego brak (współczynnik korelacji rang Spearmana przyjął wartości od -0,389 do 0,499 – dziwią zwłaszcza wartości ujemne zanotowane w trzech województwach). Eliminacja powiatów grodzkich, charakteryzujących się z reguły niższym poziomem bezrobocia i większą częstością urodzeń nieślubnych, mająca na celu poprawienie stopnia jednorodności badanych jednostek administracyjnych, nieco poprawia siłę związku (wartości współczynnika od -0,3 do 0,63), choć nadal zarówno występowanie wartości ujemnych, jak i generalnie przewaga wartości świadczących o braku korelacji, bądź jej słabej sile nie pozwala na formułowanie kategorycznych wniosków. Osobiście spodziewam się, iż wielkości wskazujące na występowanie związku otrzymalibyśmy w przypadku dysponowania bardziej jednorodnymi wielkościami – tj. odnoszącymi się do ludności oddzielnie miast i wsi poszczególnych powiatów. Niestety nie są one udostępniane.

Wreszcie trzecia hipoteza odwoływałaby się do różnego tempa przebiegu procesu zmiany społecznej, a zatem dyferencjacji przemian mentalnych, w tym i stosunku do instytucji małżeństwa. W tym przypadku zakładalibyśmy, iż proces zmiany społecznej w sferze zachowań demograficznych (z pewnych względów wygodnie jest użyć w tym miejscu terminu *westernizacja*) ma charakter falowy, tj. dotyka w pierwszej kolejności obszarów bezpośrednio graniczących z regionami, gdzie upowszechniły się nowoczesne zachowania demograficzne (w warunkach polskich byłyby to zatem tereny sąsiadujące z Niemcami i Czechami i obszary wokół „rozsadników” nowych obyczajów – wielkich miast). W mej ocenie jednak ostatnia hipoteza jest – w przypadku odnoszenia jej do obszarów północno-zachodniej Polski – „naciągana”. Według holenderskiego badacza Henka de Feijtera, to przede wszystkim młode kobiety, żyjące w wielkich miastach, nieudzielające się religijnie, posiadające wyższy poziom wykształcenia oraz lewicowe poglądy polityczne są „pionierami”, tj. jednostkami, które najwcześniej akceptują i upowszechniają zmienione wzorce zachowań demograficznych oraz wdrażają w życie owe wzorce²⁹. Tymczasem – pomijając poglądy polityczne i niską religijność – niema przesłanek, aby uznawać młode mieszkanki ziem północno-zachodnich za typowe przedstawicielki „pionierów”.

²⁹ D. J. van de Kaa, *Options and Sequences Europe's Demographic Patterns*, „Nethur-Demography Paper” 1997, nr 39.

Chcąc odnaleźć przyczynę dyspersji przestrzennej nie można odwoływać się tylko do jednej z powyższych grup wyjaśnień. Pozwolę sobie jednak na wypowiedzenie osobistego poglądu, iż to głównie czynniki z grupy drugiej – zmienne ekonomiczne – mają decydujący wpływ na zachowania matrymonialne i prokreacyjne, a zatem również na częstość występowania urodzeń niesłubnych.

Kohabitacja w Polsce

Na początku lat 90. 47% nowo zawieranych związków doczekało się potomka w trakcie pierwszych 38 tygodni małżeństwa. W roku 2000 udział ten obniżył się do 38%³⁰. Ów spadek, w sytuacji gdy ogólnie w większości przypadków poczęcie jest przyczyną, a nie skutkiem małżeństwa³¹, w połączeniu ze wzrostem odsetka urodzeń pozamałżeńskich świadczy o powolnym zmniejszeniu znaczenia ciąży partnerki jako bodźca „zachęcającego” do formalizacji związku. Czy jednocześnie oznacza to jednakże wzrost liczby związków nieformalnych wychowujących wspólne potomstwo? Chcąc choć częściowo odpowiedzieć na tak postawione pytanie, konieczne jest bliższe zapoznanie się z danymi odnoszącymi się do związków nieformalnych w Polsce.

Według NSP z roku 1988 małżeństwa nieformalne stanowiły jedynie 1,2% wszystkich małżeństw (w roku 1978 jedynie 1%), zaś w roku 1995 Mikrospis wykazał, iż było to 1,7% (2% w miastach i 1,1% na wsi), tj. 146 tys. par³². Zaznaczyć jednakże należy, iż wielkości te bazowały na deklaracjach badanych i być może część z nich nie chciała ujawnić stanu rzeczywistego. Co więcej, metodologia badań spisowych nie pozwala na pełne uwzględnienie stałych nieformalnych związków typu LAT, choć za ich częściowym uwzględnieniem przemawia fakt, iż liczba gospodarstw osób kohabitujących była wyższa od liczby rodzin, w których partnerzy nie byli osobami sobie poślubionymi³³.

Patrząc na dane z roku 1995 informujące o związku pomiędzy wiekiem a odsetkiem związków nieformalnych wśród wszystkich związków widać, iż generalnie wraz z wiekiem się on obniża. Wyjątkiem są w tym zakresie mieszkańcy wsi i mieszkający w miastach mężczyźni w wieku 35–49 lat. Pamiętać jednakże należy, iż początkowy wysoki poziom (np. dla osób w wieku do 19 lat 9,9% wśród dziewcząt i 15,7% wśród chłopców) jest wynikiem niewielkiej liczby osób żyjących w stałym związku, niezależnie od jego statusu formalnego. Pomimo iż największy udział związków nieformalnych zaobserwować można wśród osób najmłodszych, jeśli spojrzymy pod kątem rozkładu według wieku kohabitujących, okaże się, iż 51,6% kobiet i 60,4% mężczyzn ma przynajmniej 40 lat. A za-

³⁰ L. Bolesławski, *Urodzenia...*, wyd. cyt., s.32.

³¹ Odróżnić bowiem należy wyraźnie dwie sytuacje: w pierwszym przypadku małżeństwo pełni funkcję „prawca”; w drugim zdecydowane na zawarcie związku, najczęściej znające już termin ceremonii pary pozostają korzystać ze wszystkich praw małżonków, nie martwiąc się o konsekwencje współżycia.

³² M. Kuciarska-Ciesielska, *Rodziny*, w: *Tendencje zmian struktur ludności, gospodarstw domowych i rodzin w latach 1988–1995*, GUS, Warszawa 1998, s. 122–124.

³³ K. Slany, *Charakterystyka demograficzno-społeczna związków kohabitacyjnych w Polsce w świetle danych z Mikrospisu*, „Problemy Rodziny” 2001, nr 1 (235), s. 20.

tem w warunkach polskich kohabitacja wyraźnie dotyczy osób starszych. Powątpiewać zatem można, czy kohabitacja może wyjaśniać znaczną część urodzeń pozamałżeńskich wśród kobiet młodych i bardzo młodych, odpowiedzialnych – jak pamiętamy – za zdecydowaną większość takich urodzeń.

Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania istotny jest problem, jak często kohabitujący posiadali dzieci. Aż 57,1% (tj. 84 tys.) nieformalnych związków posiadało na utrzymaniu dzieci do lat 24, średnio 1,87³⁴. Niestety, dane Mikrospisu nie pozwalają na określenie rodzaju pokrewieństwa pomiędzy dziećmi a parą tworzącą związek nieformalny. Nic też nie można powiedzieć o statusie dzieci w chwili urodzenia. Już samo jednak porównanie 158 tys. dzieci do lat 24 pozostających na utrzymaniu par kohabitujących z danymi zawartymi w tab. 1 wskazuje jednoznacznie, iż dzieci te stanowiły jedynie 19,3% wszystkich urodzeń pozamałżeńskich w latach 1971–1995 (ogółem urodziło się wówczas 818 tys. nieślubnych dzieci, które w chwili przeprowadzania Mikrospisu były w wieku do 24 lat). Zakładając zatem, iż wszystkie dzieci były urodzone w tychże związkach jako świadome potomstwo³⁵, okazuje się, iż związki nieformalne byłyby odpowiedzialne za zaledwie 1/5 wszystkich urodzeń. Trudno zatem w świetle tych danych uznać rozwój alternatywnych form „bycia razem” jako podstawowy czynnik propagujący pojawianie się urodzeń pozamałżeńskich pierwszej połowie lat 90.

Co więcej, związki nieformalne w polskich warunkach jawią się jako związki pomiędzy osobami pod wieloma względami upośledzonymi – kohabitujący charakteryzują się relatywnie niskim poziomem wykształcenia (osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym, podstawowym i niepełnym podstawowym stanowią 85,6% tej populacji na wsi i 66% w miastach); choć są osobami o wyższym poziomie aktywności zawodowej, jednocześnie odznaczają się wysoką stopą bezrobocia (w trakcie Mikrospisu – 26,7%, gdy według BA-EL-u stopa bezrobocia ogółem wynosiła 12,6% w maju 1995). Również sytuacja mieszkaniowa osób żyjących w związkach nieformalnych nie przedstawia się zadowalająco. Zarówno przeciętna powierzchnia mieszkania w przeliczeniu na osobę jest niższa niż dla wszystkich gospodarstw domowych ogółem, jak i standard mieszkań (zwłaszcza wyposażenie w c.o.) nie jest wysoki. Wyższy jest również odsetek osób wynajmujących mieszkania³⁶.

Generalnie, obraz związków nieformalnych wyłaniający się z danych zgromadzonych w trakcie Mikrospisu 1995 nie przedstawia się korzystnie. Wszystko wskazuje, iż ich sytuacja ekonomiczna i warunki życia są trudne, zaś same osoby kohabitujące należą do grup osób biednych, bądź bardzo biednych. Tym samym jeśli nawet częściowo urodzenia pozamałżeńskie są wynikiem upowszechniania się kohabitacji, trudno jest uznać taki fakt

³⁴ Tamże, s. 19.

³⁵ Założenie takie jest oczywiście błędne. Wiek kohabitujących wskazuje bowiem, iż znaczna ich część to pary, w których co najmniej jedno z partnerów doświadczył już wcześniej związku małżeńskiego. Domyślać się zatem można, iż znaczna część posiadanego potomstwa to dzieci z wcześniejszego związku. Z drugiej strony pamiętajmy, iż pewna część potomstwa w wieku 18 lat i więcej osób żyjących w związkach nieformalnych mogła się już usamodzielić.

³⁶ Tamże. Zob także: K. Słany, *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, wyd. Nomos, Kraków 2002.

za znacząco poprawiający sytuację – zwłaszcza ekonomiczną – nieślubnego dziecka i jego matki.

Podane w niniejszym punkcie dane wskazują, iż nie można uznać, iż urodzenia pozamałżeńskie są przede wszystkim zdarzeniami związanymi z występowaniem stałych związków nieformalnych typu kohabitacja. Niewielka liczba tych ostatnich, jak i to, iż większość tego typu par to związki osób „po przejściach” nie pozwalają na uznanie prawdziwości tezy o różnicy tylko w statusie prawnym sytuacji dzieci pozamałżeńskich od ich małżeńskich rówieśników.

Pamiętajmy jednocześnie, iż upowszechnianie się związków kohabitacyjnych wśród młodych ludzi w Polsce (a w jeszcze większym stopniu ich akceptacji³⁷ występuje przede wszystkim wśród młodzieży akademickiej regularnie prowadzącej życie seksualne w trakcie studiów bądź w pierwszych latach po ich zakończeniu. Zważywszy na ścisły, ujemny związek pomiędzy poziomem wykształcenia a częstością występowania urodzeń pozamałżeńskich nie można uznać, iż to właśnie kohabitacje młodych ludzi są odpowiedzialne za wzrost odsetka dzieci nieślubnych.

Urodzenia pozamałżeńskie – problem polityki społecznej?

Jak widać, najciekawsze i jednocześnie najważniejsze z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania zagadnienia związane z urodzeniami pozamałżeńskimi są niestety wciąż pytaniami bez odpowiedzi. Publikowane dane GUS-u nie zawierają bowiem wystarczająco szczegółowych zestawień, aby dostarczyć informacji nie tylko o powiązaniu pomiędzy decyzją o wydaniu na świat potomstwa a wspólnym bądź nie, zamieszkiwaniem przez matkę dziecka z jego nieślubnym ojcem (brak tych zestawień można zrozumieć), lecz również o poziomie aktywności zawodowej i szczegółowych źródłach utrzymania niezameżnych matek (np. z uwzględnieniem rodzaju pokrewieństwa z osobą utrzymującą). Żadne znane mi badanie nie dostarcza również informacji, jaka część formalnie pozamałżeńskich dzieci może być przypisana małżeństwom wyznaniowym, zawierającym w latach 90. bez jednoczesnej „legalizacji” w urzędach stanu cywilnego.

Sformułowane powyżej kwestie posiadają kluczowe znaczenie z punktu widzenia uznania macierzyństwa pozamałżeńskiego za problem społeczny. Ich nieznanomość zmusza do analizy poruszanego w niniejszym opracowaniu zagadnienia pośrednio, poprzez stawianie pytań i poszukiwanie nań odpowiedzi.

Czy fakt, iż według Mikrospisu z 1995 roku matki-panny³⁸ miały na wychowaniu jedynie 135 tys. dzieci w wieku do 24 lat należy interpretować jako przejaw tego, iż znaczna część potomstwa była legitymizowana przez ich ojców bądź późniejszych ich partnerów (panny odpowiadały ogółem za ok. 80% z 818 tys. urodzeń pozamałżeńskich pomiędzy

³⁷ K. Slany, *Alternatywne...*, wyd. cyt.

³⁸ Pamiętać należy, iż według Mikrospisu z roku 1995 tylko 12,5% wszystkich matek samotnie wychowujących potomstwo w wieku do 24 lat to panny, tj. osoby, których potomstwo jednoznacznie zakwalifikować można jako nieślubne.

1970 a 1995, czyli za ok. 650 tys. urodzeń)? Zapewne tak. Dostępne dane świadczą o tym, że w trakcie ostatniego półwiecza zwiększa się proporcja zawieranych małżeństw, posiadających w momencie ślubu już narodzone pierwsze dziecko (dla małżeństw zawartych w dekadzie lat 50. udział ten wynosił 5,4%, w latach 60. 6,0%, w 70. 8,3%, zaś w 80. 10,5%, dla lat 1990–1993 już 13,5%³⁹). Domniemywać można zatem, iż obserwowany w ostatnich latach wzrost udziału urodzeń pozamażeńskich znajdzie po pewnym czasie przełożenie na liczbę nowo zawieranych małżeństw przez osoby, posiadające w chwili składnia ślubowania już narodzone, wspólne potomstwo. Tym samym znaczną – zapewne stanowiącą większość – część urodzeń nieślubnych przypisać można związkom nieformalnym, które nie mogą zostać zalegalizowane ze względów ekonomicznych (brak stabilnego źródła utrzymania, samodzielne- go mieszkania). Czynniki gospodarczy sprawia, iż duża część (większość?) tych związków to związki typu LAT, które umożliwiają stałe odwoływanie się do pomocy rodziców obojga partnerów, rodziców z którymi zamieszkują⁴⁰.

A zatem wzrost urodzeń pozamażeńskich odczytać należy w znacznym stopniu jako wyraz adaptacji struktury rodziny do sytuacji na rynku pracy wśród osób młodych, gorzej wykwalifikowanych i gorzej przystosowanych do warunków gospodarki rynkowej i konkurencji. Moim zdaniem analiza przestrzennego zróżnicowania potwierdza taki wniosek.

Jedynym znanym piszącemu niniejsze słowa i dostarczającym pośrednio (zważywszy na specyfikę badanej zbiorowości ograniczonej do obszaru miasta Łodzi) danych potwierdzających powyższą hipotezę jest badanie J. T. Kowaleskiego⁴¹. Sugeruje ono, iż póki co mamy w Polsce do czynienia ze wzrostem liczby i odsetka urodzeń pozamażeńskich nie wskutek upowszechniania się nietradycyjnych form rodzinnych (tj. emocjonalnie złączonych par niebędących małżeństwami) w wyniku zmiany społecznej, pociągającej za sobą przemiany mentalne początkowo głównie wśród grup uprzywilejowanych, lecz jako konsekwencję pauperyzacji znacznych odłamów społeczeństwa i upowszechniania się wśród nich owych nietradycyjnych form jako tańszych⁴².

³⁹ J. Poleszczuk, *Niedokończona modernizacja, czyli polski model „rewolucji seksualnej”*, w: M. Marody (red.), *Oswajanie rzeczywistości. Między rewolucyjnym socjalizmem a realną demokracją*, ISSUW, Warszawa 1996. Poczyn powyższych wskaźników i odsetka kobiet zawierających ostatecznie małżeństwo wskazuje, iż około 80% niezamężnych matek zawiera związek małżeński – miara ta jest jednak zakłócona (zawężona) przez fakt, iż część dzieci nieślubnych rodzi się jako drugie i dalsze.

⁴⁰ Tamże, s. 166, przywołuje badania prowadzone w Europie Zachodniej potwierdzające związek pomiędzy statusem społeczno-ekonomicznym a typem związku nieformalnego – zamożniejsi preferują kohabitację, ubożsi – związki typu LAT.

⁴¹ J. T. Kowaleski, *Urodzenia pozamażeńskie w Łodzi w świetle wyników badań własnych*, w: J. T. Kowaleski (red.), *Reprodukcja ludności i mobilność przestrzenna na obszarze Ziemi Łódzkiej*, Wyd. UŁ, Łódź 2002.

⁴² O niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej niezamężnych matek pośrednio świadczy również fakt, że urodzenia występujące poza małżeństwem znacznie częściej niż te małżeńskie są urodzeniami przedwczesnymi. Wg danych z roku 1997 odsetek porodów, które wystąpiły przed upływem 37. tygodnia ciąży, był w grupach wieku o najwyższej płodności dwu-, dwuipółkrotnie wyższy wśród kobiet niezamężnych w porównaniu z mężatkami, mniejsze różnice pojawiały się w przypadku nastolatek i kobiet najstarszych. Potwierdzają to wzmiankowane, odnoszące się do urodzeń w Łodzi, badania Kowaleskiego (*Urodzenia...*, wyd. cyt.). Zob. W. Wróblewska, *Wybrane aspekty zdrowia reprodukcyjnego w Polsce*, „Studia Demograficzne” 2002, nr 1 (141), s. 22–24.

Doprawdy trudno powyższy wniosek uznać za optymistyczny, choć być może fakt przekształcania się w większości przypadków macierzyństwa pozamałżeńskiego w opiekę sprawowaną przez oboje rodziców do optymizmu prowadzi. Osobiście bowiem zadają sobie pytanie o granice ustępstw, do jakiej w procesie adaptacji struktury i formy rodziny do „warunków brzegowych” zdolni są współcześnie żyjący rodzice, i o wpływ owych ustępstw na postrzeganie trwałości więzi i zobowiązań rodzinnych.

Podsumowanie

Wiek XX był świadkiem zmiany podejścia do związków nieformalnych i urodzeń pozamałżeńskich. Niegdyś życie w konkubinacie uważano za wysoce niemoralne, zaś pojawienie się nieślubnego dziecka bezwzględnie łączono z krzywdą jego matki, brakiem moralności i umiaru, czy wręcz z przestępstwem⁴³. Obecnie – wraz z poszerzaniem się obszaru indywidualnego wyboru – patrzymy na obie kwestie znacznie mniej rygorystycznie, uznając prawo jednostek do swobody zachowań, w tym również zachowań matrymonialnych i prokreacyjnych. Efektem takiego liberalnego podejścia jest powolne rozluźnianie się tradycyjnie silnych więzi pomiędzy małżeństwem, aktywnym życiem seksualnym i prokreacją. Instytucje publiczne jednak rezerwują sobie prawo do interweniowania w przypadku występowania zagrożenia interesów jednostek słabych ekonomicznie i psychicznie, w tym interesu nowonarodzonych dzieci i młodocianych matek.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu dane wskazują, iż choć najprawdopodobniej zdecydowana większość urodzeń pozamałżeńskich przekształci się w przyszłości w urodzenie „przedmałżeńskie”, przyczyny zaistnienia takiego stanu rzeczy doszukiwać się należy w pauperyzacji szerokich kręgów ludności, która w obliczu bezrobocia i ubóstwa w sytuacji wystąpienia ciąży decyduje się na czasowe korzystanie z alternatywnych form małżeństwa (zapewne przede wszystkim związki typu LAT) zamiast „trwonić” posiadane mizerne środki finansowe na „zbędne” ceremonie. Wyjaśnianie to zgodne jest z opisami przemian zachowań demograficznych w Polsce w ostatnich latach odwołującymi się do czynników ekonomiczno-instytucjonalnych⁴⁴. Tym samym podstawowa przyczyna obecnego upowszechniania się urodzeń pozamałżeńskich w Polsce to bezrobocie, niepewność pracy i niski poziom uzyskiwanych w takich warunkach dochodów, uniemożliwiający opłacenie odpowiedniego „rytuału przejścia”. Wyjaśnianie odwołujące się do upowszechniania się kohabitacji jako stałej alternatywy dla małżeństwa nadawać się będzie do wykorzystania dopiero za wiele lat, po częściowym choćby zaniku przyczyn upowszechnienia ekonomicznego młodych i słabo wykształconych ludzi.

Wyrazić należy zaniepokojenie, iż tak mało wiemy o przyczynach i uwarunkowaniach pozamałżeńskiego macierzyństwa, a przede wszystkim – jego przekształcania się w sa-

⁴³ S. Rosmarin, *Pośrednictwo przy zawieraniu małżeństw. Konkubinat*, nakładem Księgarni Powszechnej, Warszawa 1938. J. Starczewski, *Ojcowie nieślubnych dzieci*, „Opiekun Społeczny” 1939, nr 4 (31).

⁴⁴ A. Giza-Poleszczuk, *Rodzina i system rodzinny*, w: Marody M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, WN Scholar, Warszawa 2002.

motne rodzicielstwo. Choć bowiem wiadomo o ścisłym związku pomiędzy samotnym wychowywaniem potomstwa a całą grupą niekorzystnych czynników określających jakość życia matek i ich dzieci (ubóstwo, złe warunki mieszkaniowe, nikłe szanse edukacyjne⁴⁵, brak jest badań dostarczających wiarygodnych, sprawdzonych empirycznie danych na temat związków pomiędzy macierzyństwem pozamałżeńskim a samotnym wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Niniejszy tekst – z racji sposobu gromadzenia danych, z jakich skorzystano, jak i ograniczoności owych informacji – nie zapełni tej luki, choć jego wymowa być może nieco łagodzi obawy rodzące się w pierwszej chwili po zapoznaniu się z danymi o wzrostowym trendzie odsetka urodzeń pozamałżeńskich. Niepokoii szczególnie brak prac doszukujących się przyczyn regionalnego zróżnicowania częstości wydawania na świat nieślubnego potomstwa, a pośrednio mówiących o przemianach i adaptacjach, jakim w szczególnych warunkach podlega pojęcie i struktura rodziny. Tak naprawdę bowiem analiza omawianego w niniejszym opracowaniu zagadnienia musi prowadzić do zadawania sobie pytań o bardzo ogólnym charakterze, pytań znajdujących się w centrum zainteresowania familiologii i gamologii.

Extramarital births – a problem of social policy?

The last decade was the period of increase in number and proportion of extramarital births in Poland. At the end of 1980s only 6% and in 2001 13.1% of all births was ascribed to unmarried mothers. Analyses presented in the article indicate that this development should be explained using the framework of the economic fertility theories. Majority of unmarried mothers are young and low-educated. There are no evidence to confirm thesis that the increase in number of out-of-wedlock births in Poland is related to dissemination of cohabiting unions. Low wages, high level of unemployment encourage the young people living in the LAT unions to postpone their nuptial decisions well after the delivery of their first child. They save expenses related to religious or civil ceremony, and enjoy support given to them by their own parents. As result majority of extramarital births transform under advantageous conditions (stable work, good wage) into pre-marital births.

⁴⁵ M. Raclaw-Markowska, *Sytuacja bytowa rodzin samotnych matek*, w: M. Rymsza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, ISP, Warszawa 2001. W. Warzywoda-Kruszyńska, *Przemiany struktury rodziny a bieda dzieci*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4.

Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje

FORUM
Problemy demograficzne Polski

Lucyna Frąckiewicz

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

Sytuacja demograficzna Polski została szeroko omówiona w zakończonym – a trwającym rok I Kongresie Demograficznym Polski, którego efektem jest 24 pozycji zwartych liczących ponad 300 arkuszy oraz wiele seminariów i konferencji w skali regionalnej.

Dysponujemy ponadto podstawowymi informacjami NSP 2002 nie licząc corocznie wydawanych raportów Rządowej Rady Ludnościowej. Zachodzące nowe procesy demograficzne w kraju przesądziły również o niezwykle dużej liczbie wydawanych monografii, w których szeroko naświetlono przyczyny i skutki dokonujących się przeobrażeń. Przeobrażenia te są zresztą typowe nie tylko dla Polski, ale dokonują się bez mała we wszystkich krajach europejskich, a Polska jest jedynie nieco opóźniona w natężeniu dokonanych przemian. Proces starzenia się społeczeństwa jest skutkiem wydłużającego się trwania życia przy równoczesnym obniżaniu się współczynników dzietności. Proces ten rodzi szereg bardzo trudnych wyzwań dla współczesnego świata, dotyczy w znacznym stopniu działań ekonomicznych, konieczności dostosowania do zmieniającej się struktury demograficznej polityki szeroko traktowanego zabezpieczenia społecznego, polityki ochrony zdrowia, polityki mieszkaniowej łącznie z infrastrukturą społeczną, a także polityki edukacyjnej i zatrudnienia.

Udział osób starych w społeczeństwie ulega stałemu wzrostowi, a opóźnienie i spowolnienie tego procesu w Polsce wynikało z wyższej niż w innych krajach rozrodzności, a także wyjątkowo dużych strat ludności będących skutkiem drugiej wojny światowej. Liczyć się jednak należy z tym, że okres najbliższych dziesięcioleci przesądzić może o niwelacji istniejących różnicowań między Polską a krajami zachodnioeuropejskimi i szybko pogłębiającym się procesem starzenia się polskiego społeczeństwa. Ranga problemu zadecydowała o wielu działaniach na forum międzynarodowym.

Nie można tu pominąć deklaracji „Globalne wezwanie dla XXI wieku”, która została opracowana w listopadzie 1998r. w Kobe w Japonii. Stwierdzono, że „sukces transformacji demograficznej i wielki wzrost populacji osób starszych w nadchodzącym wieku daje szansę na wdrożenie zasad równości, sprawiedliwości socjalnej i opieki zdrowotnej dla wszystkich ludzi. Proces starzenia się świata, w czasie rewolucyjnych zmian struktury ro-

dziny i wprowadzenia dodatkowych zadań dotyczących opieki zdrowotnej oraz socjalnej, pociąga za sobą skutki ekonomiczne, kulturowe, psychologiczne oraz duchowe. Przemiany te wymagają zmiany aktualnego wizerunku osób starszych, wzmocnienia więzi międzypokoleniowych i stworzenia społeczeństwa dla wszystkich grup wiekowych.

Ostrzegamy rządzących i organizacje społeczne wszystkich szczebli o daleko idących skutkach starzenia się populacji. Wzywamy do opracowywania odpowiednich polityk i praktyk, które zmieniają stereotypowy odbiór osób starszych jako biernych odbiorców opieki i pełne wykorzystanie ich umiejętności, doświadczenia życiowego oraz integrowanie ich ze społeczeństwem jako partnerów i wartościowych jego członków.

W nowym podejściu powinno być zawarte lepsze rozpoznanie kwestii wieku i możliwości jakie on daje, postęp we wspieraniu otoczenia oraz rozwój ról osób starszych w rodzinie i społeczeństwie. Podejście to powinno wspierać zdrowe i produktywne starzenie się poprzez edukację i szkolenie w ciągu całego życia oraz umacnianie ludzi w wyznaczaniu własnych celów życiowych i zachowaniu godności.

Odpowiedź na problemy starzenia się populacji będzie wymagała wspólnej aktywności we wszystkich dziedzinach ludzkiej aktywności aby uczynić społeczeństwo w większym stopniu »przyjazne starszym«. Takie działania powinny zawierać środki pomocne przy wprowadzaniu zintegrowanej opieki w społecznościach lokalnych i instytucjach, wzmocnieniu rodziny i pomocy społecznej oraz zredukowaniu skutków niepełnosprawności”.

Istniejące w Polsce tradycje dotyczące rodziny i opieka nad jej członkami stawiają szczególne zadania w odniesieniu do osób starszych. Wyodrębniony katalog podstawowych praw ludzi starych proklamowany przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1991r. i rekomendowany państwu członkowskim stawia zarówno państwu i odpowiednim instytucjom oraz rodzinom szerokie zadania w tworzeniu ludziom starszym warunków niezależności, współuczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności. Szczegółowy zakres tych uprawnień przedstawia bogata literatura przedmiotu.

Przebywanie ludności starszej w gospodarstwach domowych z rodziną jest w polskich warunkach na ogół rzadkością. Wynika to zarówno ze złej sytuacji mieszkaniowej, niefunkcjonalności mieszkań, zbyt małej ich powierzchni, mobilności ludności młodej, która na skutek przemieszczeń związanych z poszukiwaniem pracy i mieszkań oddzieliła się od rodzin pochodzenia.

Dane GUS pochodzące z mikrospisu 1995 wskazywały, że z krewnymi w linii prostej starszego pokolenia zamieszkuje 4% małżeństw bez dzieci i 8,4% małżeństw z dziećmi. Wśród nich ostatnich 5,1% wśród ludności miast i 14,7% wśród ludności wsi. Omawiając problematykę rodzinną osób starszych nie można pominąć faktu wspomnianej wyżej malejącej diety kobiet, która niewątpliwie będzie miała duży wpływ w przyszłości na organizację życia rodzinnego osób starszych.

Obserwowane zjawiska malejącej liczby zawieranych małżeństw, których liczba w ostatnich latach jest niższa od małżeństw zawiązanych, wzrastająca liczba związków nieformalnych o trudnej do ustalenia trwałości powodować może większe osamotnienie ludności starszej. Zróżnicowania w przeciętnym trwaniu życia mężczyzn i kobiet o około 8 lat na korzyść tych ostatnich, zwiększająca się liczba małżeństw nie posiadających dzieci

lub posiadających coraz mniejszą ich liczbę sumują się na potrzebę poszukiwania różnych innych poza rodzinnych form bytowania ludzi starszych.

Pomoc społeczna dla niesprawnych osób starszych realizowana w formie zakładowej napotyka poważne ograniczenia wynikające z niedostatku domów opiekuńczych, nie mówiąc już o ich standardzie. Wprawdzie liczba domów dla ludzi starszych wzrosła z 101 w 1980 r. do 199 w 2000 r., a liczba pensjonariuszy z 9 do 14 tys., to liczba ta jest nieporównywalna w stosunku do potrzeb, w niewielkim bowiem procencie zaspokaja coraz szybciej rosnące potrzeby. Szczególnym problemem staje się opieka terminalna, która realizowana w formie domowej lub zakładowej jest odległa od sytuacji samotnych seniorów.

Problem niedostatku opieki stacjonarnej dla ludzi starszych dotyczy nie tylko naszego kraju. Interesujące są szeroko stosowane rozwiązania tzw. asystencji socjalnej, która w zależności od potrzeb obejmuje częściową opieką (kilku godzinną) lub całodobową opieką osoby potrzebujące.

Inną niezwykle trudną barierą w organizacji pomocy dla osób starszych jest niedostatek informacji o osobach tej pomocy potrzebujących. Bariera informacyjna ma swoje źródło nie tylko w zahamowaniach psychicznych poszukiwania tej pomocy przez osoby nią zainteresowane, ale także niskiej ruchliwości, a także niedostatkami informacji o możliwościach i formach opieki. Poziom wykształcenia najstarszej generacji na ogół jest niski, niekiedy występuje analfabetyzm funkcjonalny, uniemożliwiający wyartykułowanie swych potrzeb. Jak z tego wynika, coraz bardziej ulegają zmniejszeniu szanse na opiekuńcze funkcje rodziny w odniesieniu do osób starszych. Tym samym poszerzone zostają działania różnorodnych form opiekuńczych. Nie oznacza to jednak, że wszystkie działania wymagają jedynie rozbudowania instytucji pomocy społecznej. Ponadto powinna ona przybierać formy bardziej nowoczesne, polegające na wprężeniu w działania pomocowe całego szeregu instytucji pozarządowych, działających na zasadzie uaktywnienia świadczeń samopomocowych lub też świadczeń usług na zasadzie bezpłatnej, wykorzystując aktywność społeczną wolontariuszy.

Jak wynika z opracowań demograficznych, Polska znalazła się w sytuacji niekorzystnych przemian struktury ludności. Zgodnie z analizą dokonaną przez Rządową Radę Ludnościową spodziewać się należy, że kolejne pokolenia dzieci będą mniej liczne od pokolenia swoich rodziców. Nie tylko nie będzie prostej zastępowalności pokoleń, liczyć się należy ze zmniejszającą się liczbą ludności kraju przy równoczesnych niekorzystnych zmianach strukturalnych.

Zmniejszająca się liczba urodzeń wskazuje na konieczność podjęcia przez państwo aktywnej polityki, która stworzyłaby warunki społeczne i ekonomiczne dla rozwoju rodzin i zachęcałaby do posiadania potomstwa. Działania te jednak wymagają uwzględnienia ustaleń Międzynarodowej Światowej Konferencji Ludnościowej w Budapeszcie z roku 1974, w której określono, że „każda para i każda jednostka posiada podstawowe prawo rozstrzygać w sposób wolny i na własną odpowiedzialność o liczbie i czasie urodzenia swoich dzieci, jednocześnie ludzie mają prawo do informacji i do środków, które im umożliwią przeprowadzenie planowania rodziny. Odpowiedzialność par i jednostek przy

spożytkowaniu tego prawa zawiera w sobie troskę o potrzeby życiowe ich żyjących i przyszłych dzieci oraz zobowiązania wobec swoich bliskich". W dwadzieścia lat później Konferencja ONZ w Kairze w roku 1994 „Ludność i rozwój” określiła, „że celem programów planowania rodziny musi być umożliwienie parom i indywidualnym osobom decydowania w sposób wolny i odpowiedzialny w sprawie liczby i odstępów w rodzeniu swoich dzieci (...) Zasada świadomego wolnego wyboru jest podstawą w długoterminowym sukcesie programów planowania rodziny (...) Żadna forma przymusu nie może być brana pod uwagę”. Uwagę zwraca fakt coraz liczniejszych urodzeń pozamażeńskich, które stanowią w kraju obecnie 13,2% wobec 5,8% w roku 1989 ukazując skalę zjawiska i świadczą o potrzebie nowych alternatywnych form pomocowych dla tradycyjnie ukształtowanego życia rodzinnego.

Zmienia się także liczba zawieranych małżeństw, która zmalała z 256 tys. w roku 1989 do 195 tys. w roku 2001 (w przeliczeniu na 1000 ludności z 6,7 do 5,1). Równocześnie wzrastająca liczba małżeństw rozwodzących się doprowadziła do niespotykanego dotychczas ujemnego bilansu zawieranych małżeństw wobec orzeczonych rozwodów.

Przyczyn malejącej liczby zawieranych małżeństw jest zapewne wiele, trudno ustalić je w odpowiedniej hierarchii. Niewątpliwie poza zmianą obyczajowości duży wpływ ma bezrobocie, które coraz dotkliwiej obejmuje młodą generację, powoduje bardzo trudne warunki ekonomiczne, niemożność stabilizacji, brak możliwości uzyskania mieszkań, tym samym polityka prorodzinna musi uwzględniać realia ekonomiczne młodego pokolenia i stwarzać różnego rodzaju preferencje, których realizacja mieści się w polityce zatrudnienia, polityce edukacyjnej, polityce mieszkaniowej i innych. Innymi słowy obecna i przyszła sytuacja demograficzna kraju wymaga kompleksowego działania polityki społecznej, która powinna być nastawiona nie tylko na ilościowy, ale także, a może przede wszystkim jakościowy rozwój ludności kraju.

Dane ostatniego NSP wskazują wprawdzie na pozytywne przeobrażenia struktury wykształcenia ludności, postępują one jednak bardzo wolno w stosunku do współczesnych potrzeb. Udział osób z wykształceniem wyższym w latach 1988–2002 wzrósł z 6,5% do 10,2%, z średnim i policealnym z 24,7% do 32,6%, równocześnie zmalał odsetek osób z wykształceniem podstawowym ukończonym i nieukończonym z 45,3% do 33,1%. Nadal jednak udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym utrzymuje się na poziomie 24%, a tym samym ludność o bardzo niskim poziomie wykształcenia stanowi ponad połowę polskiego społeczeństwa. Sprawą charakterystyczną jest rosnący poziom wykształcenia wśród kobiet. Kobiety częściej kończą studia wyższe (10,4% wobec 9,3% wśród mężczyzn), szkoły policealne oraz licea ogólnokształcące (16,2% wobec 7,0% wśród mężczyzn). Tym samym wśród absolwentów szkół zasadniczych zawodowych przeważają mężczyźni (30,1% wobec 16,9% wśród kobiet).

Procesy edukacyjne trudno mierzyć tylko przez pryzmat struktury poziomu wykształcenia, decydująca jest przede wszystkim jego jakość. Wzbudza ona wiele zastrzeżeń wynikających zarówno z braku dostosowania jej do społeczeństwa opartego na najnowszych osiągnięciach technicznych i cywilizacyjnych, jak i braku odpowiednich środków finansowych na unowocześnienie niezbędnej infrastruktury.

Polska edukacja jest biedna, mało innowacyjna, tym samym problem inwestowania w kapitał ludzki nie jest realizowany w rozmiarach i formie przybliżającej nas do krajów wysokorozwiniętych.

Niezwykle trafną diagnozę zawiera Biała Księga 2003, w której dokonano oceny sytuacji kraju wobec Strategii Lizbońskiej. Podkreślono w niej niedoinwestowanie nauki i szkolnictwa wyższego, wzrost bezrobocia osób młodych, brak zasobów finansowych.

Jako podstawowe słabości prowadzonej w kraju polityki gospodarki opartej na wiedzy uznano inercję struktur biurokratycznych i brak należytej koordynacji działań. Porównując systemy edukacyjne Polski i krajów UE wskazać należy na zbyt małą aktywność instytucji wspomagających procesy edukacyjne i wychowawcze młodego pokolenia. Istniejące w krajach UE rady konsultacyjne wspomagają wielokierunkowo procesy wychowawcze, obejmują doradztwo zawodowe, procesy integracyjne dzieci i młodzieży niepełnosprawnej i społecznie zaniedbanej. Wszelkoniemnie realizowana opieka nad dziećmi począwszy od okresu przedszkolnego stwarza warunki dla lepszego przygotowania młodzieży do startu w dorosłe życie.

W kluczowych danych o edukacji europejskiej opracowanych przez Komisję Edukacji w 2000 r. w Brukseli akcentuje się troskę o społeczno-ekonomiczny rozwój kontynentu, który osiągnąć można jedynie poprzez kreowanie osobowości w okresie całego życia człowieka. Szczególne znaczenie mają tu takie wartości, jak:

- prawa człowieka, godność osoby ludzkiej,
- podstawowe swobody,
- demokratyczna prawomocność,
- pokój i odrzucenie przemocy jako środka do celu,
- poszanowanie innych ludzi,
- międzyludzka solidarność,
- rozwój zrównoważony,
- równość szans,
- zasady myślenia racjonalnego,
- ochrona ekosystemu, odpowiedzialność jednostkowa.

Tak pojęta edukacja siłą rzeczy nie stanowi tylko przekazu tradycyjnej wiedzy, ale wkracza w dziedzinę kształtowania postaw. Jest to niewątpliwie współczesne podejście do problemów edukacji i wychowania społeczeństwa XXI wieku.

Także w Strategii Lizbońskiej zaleca się uwzględnianie szeregu priorytetów, które zapobiegać powinny ubóstwu i innym elementom wykluczenia, takim jak długotrwałe bezrobocie, nierówny dostęp do edukacji i mieszkań o odpowiednim standardzie, zalecono także przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym w rodzinie i zmniejszenie skali uzależnień.

Dostępne dane statystyczne ukazują w Polsce istniejące zróżnicowania w sytuacji gospodarstw domowych wg ich przynależności do grup społeczno-zawodowych, a także wg ujęć przestrzennych, regionalnych, subregionalnych oraz podziału na ludność miast i wsi. Informacje te powinny wskazać na hierarchię problemów, np. nierówne szanse rozwojowe dzieci pochodzących z gospodarstw domowych zagrożonych szeroko traktowanym ubóstwem.

Problem ten nabiera szczególnej wagi, gdy uwzględnimy liczebność rodzin znajdujących się w trudnych warunkach materialnych nie posiadających możliwości doksztalcenia dzieci w formie pozaszkolnej i osiągnięcia lepszego startu w dorosłe życie. Charakterystycznym i utrwalającym się zjawiskiem jest występowanie rodzin wielodzietnych wśród rodziców o niskim na ogół poziomie wykształcenia i niskim statusie ekonomicznym. Dla tej grupy rodzin niezbędna staje się szczególna pomoc w wyrównywaniu startu i zapobieganiu ekсклюzji społecznej. Wykluczenie społeczne wynikające z ubóstwa wielu rodzin ma przy tym znaczenie nie tylko w chwili obecnej, lecz również prowadzi często do jego dziedziczenia w następnym pokoleniu. Sprzyja przy tym wzrostowi zjawisk patologii społecznej.

W kształtowaniu polityki społecznej „przyjaznej” polityce prorodzinnej i uwzględniającej sytuację demograficzną kraju szczególnej uwagi wymaga poprawa ogólnych warunków życia.

Przez poprawę warunków życia należy rozumieć przy tym nie tylko sytuację na rynku pracy, warunki mieszkaniowe, stan opieki medycznej, stopień zamożności, ale przede wszystkim styl życia, który w świetle badań ma decydujący wpływ na szeroko traktowany poziom zdrowotności społeczeństw.

Niestety analiza danych dotyczących stanu zdrowia polskiego społeczeństwa nie napawa optymizmem. Trwanie życia utrzymuje się na poziomie poważnie odbiegającym od danych dla krajów zachodnioeuropejskich (6 lat dla kobiet, 8 lat dla mężczyzn), a poziom niepełnosprawności ludności lokują Polskę w czołówce wśród tych krajów. Dane NSP 2002 określiły liczbę osób niepełnosprawnych na 5457 tys. wobec 3736 tys. w roku 1988. Wśród tej liczby w roku 2002 19,5% jest o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Niepokoimy fakt zwiększającej się niepełnosprawności w stosunku do roku 1988, w którym dokonany został poprzedni spis ludności. W przeliczeniu na 1000 ludności liczba osób niepełnosprawnych w okresie lat 1988–2002 zwiększyła się z 99 do 143 osób.

Oczywiście nie bez wpływu pozostaje tu zwiększająca się liczba osób starszych wśród której udział osób niepełnosprawnych jest wyższy, jednak zastanawiające są duże różnicowania regionalne, niezależne od przemian struktury demograficznej. Wśród ludności wiejskiej województwa lubelskiego jedna piąta część ludności uważa się za niepełnosprawną, w województwie opolskim co dziesiąta osoba.

Zachodzi pytanie o działania ochrony zdrowia, jej dostępność i jakość świadczonych usług. Problem ten od wielu lat wzbudza wiele zastrzeżeń. Wycofanie się z działań medycyny szkolnej, pozbawienie fachowej opieki medycznej dzieci i młodzieży, likwidacja medycyny przemysłowej i udziału lekarzy w poradnictwie zawodowym, zaniedbania w warunkach bezpieczeństwa i higieny pracy, a także brak monitorowania realizacji Narodowego Programu Zdrowia sumują się na niezadowalający poziom promocji, profilaktyki, leczenia i rehabilitacji. Zbyt mało w Polsce przywiązuje się wagi do jakościowej strony społeczeństwa, oczywiście to nie tylko problem edukacji, ale szeroko traktowanego zdrowia fizycznego, psychicznego i społecznego.

Efekt tych wieloletnich i wielokierunkowych zaniedbań stanu zdrowia starszej i coraz liczniejszej generacji Polaków nie może być uznawany za zadowalający. Powoduje to ko-

nieczność rozwoju usług wspomagających, zwłaszcza w odniesieniu do grup ludności najbardziej wiekiem zaawansowanych. Opiekuńcza rola rodziny, coraz mniej licznej, także często oddalonej przestrzennie na skutek wyjątkowo intensywnych w Polsce ruchów migracyjnych nie zawsze może być w pełni realizowana. Tym samym obowiązki te przejmują instytucje rządowe i pozarządowe, niedysponujące odpowiednią liczbą kadr, a także przygotowaniem profesjonalnym, nie mówiąc już o środkach finansowych. Porównania warunków życiowych osób starszych w Polsce z krajami zachodnioeuropejskimi nie wypada dla naszego kraju korzystać. Wprawdzie wysokość świadczeń emerytalnych odnoszonych do przeciętnych płac kształtuje się w Polsce na poziomie nie odbiegającym od tych krajów, to jednak ogólnie warunki życiowe, a zatem formy pomocowe w naturze i usługach wymagają bardziej nowoczesnych rozwiązań dostosowanych do indywidualnych potrzeb. Problemu tego nie rozwiążą akty normatywne lecz sprawnie funkcjonujące jednostki samorządu terytorialnego, a ściślej mówiąc dobrze przygotowani pracownicy socjalni.

Są oni niezbędni nie tylko w odniesieniu do realizacji potrzeb ludności starszej, ale także do wszystkich rodzin zamieszkujących podległy teren borykających się z różnymi problemami wymagającymi wsparcia, doradztwa, pomocy. Dysponujemy w Polsce różnymi aktami prawnymi, deklaracjami, kartami praw dzieci, osób niepełnosprawnych, osób starszych, Europejską Kartą Społeczną, a zatem istnieją teoretyczne przesłanki zapobiegania wykluczeniu społecznemu różnych grup ludności natomiast działania praktyczne pozostawiają wiele do życzenia.

Idea tego forum jest zatem pogłębienie wiedzy o kilku przykładowo wybranych tu problemach i próba skonstruowania wniosków i rekomendacji usprawniających politykę społeczną przyjazną polityce prorodzinnej.

Wydaje się, że szczególnej uwagi wymagają przeobrażenia roli i funkcji rodziny i na tym tle sytuacja osób starszych, niepełnosprawnych oraz dzieci w rodzinach wielodzietnych. Są to bowiem grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym wymagające działań nie tylko w skali makro – na szczeblu państwa, ale także, a może przede wszystkim na szczeblu samorządów lokalnych. W ich bowiem kompetencji leży diagnozowanie oraz rozwiązywanie zagrożeń i realizacja działań wspomagających. Nie są to jednak zadania łatwe, wymagają dużych umiejętności, wiedzy, taktu i kultury. Niezbędne staje się przygotowanie wysokokwalifikowanych kadr, które mogłyby sprostać realizacji tych trudnych zadań.

Warto również podkreślić, że w całościach problemów ludnościowych i realizacji polityki prorodzinnej istnieje konieczność sprzężenia jej z innymi politykami szczególnie takimi, jak polityka edukacyjna, polityka ochrony zdrowia kształtująca w głównej mierze jakościowe cechy współczesnego i przyszłego społeczeństwa. Tematom tym poświęcono zatem więcej uwagi.

Przedstawiony materiał – choć nie objął wielu ważnych w polityce ludnościowej problemów – zapewne wymaga pełnego podsumowania. Rolę tę niewątpliwie spełnić może omówienie I Kongresu Demograficznego, deklaracja kongresowa – „Procesy demograficzne u progu XXI wieku” oraz Memoriał Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” w sprawie niepokojących tendencji wynikających z danych Spisu Powszechnego z 2002 r.

W niniejszym krótkim w zamyśle autora wystąpieniu skoncentrować chciałbym się na kilku najistotniejszych moim zdaniem kwestiach związanych z procesem starzenia się ludności. Patrzeć będę na wspomniany proces przez pryzmat demografii i tylko demografii (co automatycznie usprawiedliwia dużą ilość prezentowanych dalej liczb). Skoncentruję się na problematyce: 1) cezury oddzielającej starość od wcześniejszych etapów życia, 2) podwójnego charakteru procesu starzenia się ludności, 3) przemianach demograficznego oblicza rodzin ludzi starszych.

Przewidywany w przyszłości, nieunikniony wzrost odsetka ludzi starszych często przedstawiany jest jako wyzwanie – a niekiedy wręcz jako zagrożenie – dla właściwego wypełniania przez państwo swych funkcji. Mówi się bowiem o niemożliwości właściwego organizowania, a przede wszystkim finansowania różnorodnych usług społecznych skierowanych do seniorów. Rozumowanie takie jest świadectwem głęboko zakorzonego ageizmu (tj. zespołu uprzedzeń i stereotypów oraz dyskryminacji ze względu na wiek). Proces starzenia się ludności postrzegany jest bowiem dlatego jako zagrażający społeczeństwu i instytucjom państwa, iż w potocznej świadomości przekroczenie pewnego wieku (najczęściej 60. bądź 65. roku życia) łącznie jest z pogarszaniem się stanu zdrowia i wzrastającą niepełnosprawnością. Oznacza to, iż wiek jest – niezależnie od rzeczywistego stopnia sprawności i zdrowia – uznawany za predyktor zapotrzebowania na usługi medyczne i opiekuńcze. W rzeczywistości w krajach rozwiniętych wraz z osiągnięciem wieku uznawanego za granicę starości przez kolejne, urodzone coraz później generacje następuje poprawa stanu zdrowia seniorów. Uwzględnienie wspomnianego przed chwilą procesu w projekcjach mających ocenić przyszłe zapotrzebowanie na usługi medyczne i opiekuńcze prowadzi do bardziej optymistycznych wizji przyszłości.

Wspomniany powyżej proces poprawiania się stanu zdrowia kolejnych generacji w połączeniu z obniżaniem się wartości współczynników wsparcia (bądź podwyższeniem współczynników obciążenia demograficznego i ekonomicznego) prowadzi samoistnie do konieczności przemyślenia stosowanych granic starości. Trzymając się dwóch najpopularniejszych – 60. i 65. roku życia – zauważyć należy, iż tak ustanowione granice bazowały na przekonaniu o niemożności wykonywania pełnopłatnej pracy przez osoby starsze. Tymczasem dziś w większości krajów rozwiniętych (w tej liczbie i w Polsce) wiek emerytalny jest niższy – niekiedy znacznie (np. w Polsce przeciętny wiek otrzymywania pierwszego świadczenia z ZUS kobiet to 55,5 roku, w przypadku mężczyzn zaś 59,5 roku) pomimo zauważalnej poprawy stanu zdrowia pięćdziesięcio- i sześćdziesięciolatek. Najpełniejszym przejawem owej poprawy stanu zdrowia jest dalsze trwanie życia osoby przekraczającej granicę starości – w tym przypadku przykładowo w populacji sześćdziesięcioletnich kobiet pomiędzy rokiem 1980 a 2001 odnotowano wzrost trwania życia o 3,4 roku we Francji i o 2,4 roku w Polsce, zaś w przypadku mężczyzn odpowiednio o 3,2 i o 1,9 roku. W rezultacie przeciętny sześćdziesięciolatek żyjący w Europie ma przed so-

bą 17–21, zaś sześćdziesięciolatka 22–26 lat. W przypadku mężczyzn okres ten jest równy w przybliżeniu połowie stażu pracy, w przypadku kobiet wynosi 60–70% długości typowego stażu pracy. Specyfika danych okresowych sprawia, iż podane powyżej wielkości traktować należy jako wielkości minimalne, trwanie życia poszczególnych generacji będzie bowiem w rzeczywistości dłuższe. Przykładowo według szacunków autorów francuskich¹ dalsze trwanie życia w wieku 60 lat dla osób urodzonych we Francji w roku 1996 wyniesie 29,12 lat dla mężczyzn i 33,87 lat dla kobiet.

Konsekwencją korzystnych przemian umieralności powinno być przesunięcie stosowanych granic starości (a w rezultacie również i wieku przechodzenia emerytalnego) w górę, przy wprowadzeniu możliwości wcześniejszego opuszczenia rynku pracy łączącej się z redukcją świadczenia w stopniu zgodnym z zasadą sprawiedliwości aktuariałnej. Zgodnie bowiem z współczesną wiedzą geriatryczną dopiero 80.–85. rok życia uznawany być może za cezurę powszechnej niepełnosprawności (co również nie oznacza, iż dotyczy ona wszystkich osób w tym wieku). Osoby młodsze – zwłaszcza te mające 60–69 lat – są w zdecydowanej większości w pełni sprawne.

Kolejną kwestią wartą wspomnienia jest przewidywany w przyszłości rozrost populacji osób bardzo starych, tj. posiadających 80 lat i więcej². Obecnie bowiem mamy do czynienia z podwójnym starzeniem się ludności. Oznacza to, iż również w ramach ludności tradycyjnie uznawanej za starą (niezależnie od przyjętej umownej granicy) następuje zwiększanie się udziału ludności bardzo starej. Proporcja osób sędziwych (80+) wśród osób starych (60+) wzrastała w trakcie ostatniego półwiecza na naszym kontynencie następująco: 1950 – 9,2%, 1960 – 10,1%, 1970 – 10,4%, 1980 – 12,7%, 1990 – 15,2%, 1995 – 16,0%. Również w szeregach starców widoczne było zwiększanie się znaczenia osób coraz starszych – dziewięćdziesięcio- i stułatków (aczkolwiek ta ostatnia grupa wciąż jest relatywnie mało liczna). Tytułem ilustracji ostatniego stwierdzenia przywołam dane odnoszące się do Anglii i Walii³. Udział osób mających ukończone co najmniej 90 lat wśród tych, których wiek wynosił przynajmniej lat 80., był równy: 1921 – 5,8%, 1931 – 6,0%, 1951 – 6,3%, 1971 – 9,8%, 1986 – 10,9%, zaś udział stułatków wśród osób, które ukończyły 90. rok życia, zmienił się w powyższych latach odpowiednio: 1%, 0,9%, 0,7%, 1,1%, 1,8% oraz w roku 1990 – 1,8%. Nadmienić trzeba, iż początkowy spadek udziału stułatków wiąże się prawdopodobnie z polepszeniem się wiarygodności danych osobowych, tj. eliminacją osób fałszywie zawiązających osiągnięty wiek, nie zaś z pojawieniem się niekorzystnych tendencji odnośnie umieralności.

W trakcie nadchodzącego półwiecza w Europie zamiast obecnych 21,5 mln osiemdziesięciolatków (co stanowi 2,9% ludności ogółem) w roku 2050 będzie 57,4 mln osób w wieku 80 lat i więcej (tj. 9,1% ludności), w poszczególnych zaś krajach wielkość

¹ J. Vallin, F. Mesle, *Tables de mortalite françaises pour les XIXe et XXe siecles et projections pour le XXIe siecle*, „Donnees Statistiques” 2001, nr 4.

² Więcej o tym: P. Szukalski, *Ludzie sędziwi w Europie*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 6 i tegoż *Najstarsi Polacy: szkic demograficzny*, „Gerontologia Polska” 2000, t. 8, nr 4.

³ A.R. Thatcher, *Trends in Numbers and Mortality at High Ages in England and Wales*, „Population Studies” 1992, nr 46.

ci te przyjmą odpowiednio wartości: we Francji 2,2 mln (3,8%) i 5,7 mln (9,5), w Niemczech 3 mln (3,6%) i 8,3 mln (11,3%), we Włoszech 2,3 mln (4,0%) i 5,8 mln (14%), wreszcie w Polsce 0,8 mln (1,9%) i 2,5 mln (6,8%)⁴.

O ile liczba osób bardzo starych w trakcie pięćdziesięciolecia 2000–2050 wzrosnąć ma o 167%, o tyle liczba osób w wieku 80–84 o 140%, 85–89 o 153%, 90–94 trzyipółkrotnie, 95–99 sześciokrotnie, zaś stulatków dwunastokrotnie. W największym tempie wzrastać będzie zatem zarówno liczba, jak i udział stulatków – aczkolwiek w skali Europy nie uda się zachować tempa wzrostu ich liczby odnotowanego w Wielkiej Brytanii pomiędzy 1950 a 1990 – 7% rocznie (średnie roczne tempo wzrostu ludności starszej wyniesie 2%, zaś w przypadku podanych wyżej podzbiorowości odpowiednio: 1,8%, 1,9%, 2,5%, 3,6%, 5,1%). Chciałbym jednak w tym miejscu podkreślić, iż prezentowane dane odnośnie do przyszłej liczby stulatków trudno uznać za przeszacowane. Przywołajmy w tym miejscu prognozę opracowaną przez francuski INSEE, wedle której we Francji roku 2050 spodziewać się należy 150 tys. stulatków, gdy tymczasem przewidywania ONZ mówią jedynie o 78 tys.⁵ Skądinąd w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż przyszłość niesie ze sobą „eksplozję” stulatków o trudnych – ze względu na dotychczasową rzadkość występowania osób w tym wieku – do przewidzenia konsekwencjach.

W przypadku Polski odsetek osób bardzo starych zmieniał się w trakcie XX wieku następująco: 1921 – 0,6%, 1931 – 0,5%, 1950 – 0,7%, 1960 – 0,8%, 1970 – 1,0%, 1978 – 1,5%, 1988 – 2,0% i 1995 – 2,1%. Na tle przemian, jakim podlegały inne, bardziej zaawansowane pod względem rozwoju demograficznego kraje europejskie, udział „sędziwych starców” był i pozostaje niski, natomiast tempo zmian jest podobne. Najwyższym przyrostem względny charakteryzowała się ludność w wieku 85–89 lat, następnie zaś 80–84. W trakcie trzech ćwierci dwudziestego wieku liczebność pierwszej podgrupy zwiększyła się siedmioipółkrotnie, natomiast drugiej ponad pięciokrotnie. Z kolei w trakcie najbliższego półwiecza – jak wspomniano już wcześniej – przewidywany jest wzrost liczebności osób bardzo starych, przy czym dynamika zmian będzie wyższa w przypadku osób w wieku 85 lat i więcej. Tych ostatnich ma być już w roku 2020 o 84% więcej niż w roku 2000, podczas gdy osób w wieku 80–84 lat „jedynie” o 70%. W efekcie wzrosnie również w ramach osób sędziwych znaczenie populacji jednostek mających co najmniej 85 lat: z 39% w 1995 i 2010 do 47% w 2020 i 55% w 2050. Podkreślić przy tym należy, że pomimo relatywnie szybszego polepszania się poziomu zdrowia mężczyzn w ostatnich latach w przyszłości nie jest przewidywane obniżenie się wskaźnika feminizacji w zajmującej nas grupie wieku – wielkość ta bowiem zmieniać się będzie następująco z obecnego poziomu 235 kobiet na 100 mężczyzn na 227 w roku 2010, 233 w 2020, 236 w 2050.

Wzrost liczby i odsetka ludzi sędziwych posiada różnorodne ważne konsekwencje. Z punktu widzenia organizacji publicznego systemu zdrowia decydujący jest fakt, iż naj-

⁴ *World Population Prospects. The 1998 Revision*, vol. II: *Sex and Age Distribution of the World Population*, United Nations, New York 1999.

⁵ J.M. Robine, *Amelioration de l'état de sante et progression de l'esperance de vie sans incapacite*, „Probleme economique” 1997, nr 2.523 (pierwodruk w: „Retraite et societe”, 1996, decembre).

starsi seniorzy charakteryzują się zarówno specyficznymi potrzebami zdrowotnymi, jak i dużym natężeniem tychże potrzeb, co w efekcie sprawia, iż ich zaspokajanie jest kwestią kosztowną. Przywołam w tym miejscu dane pochodzące z badań przeprowadzonych w Holandii, które jednoznacznie stwierdzają, iż koszt szeroko rozumianej opieki zdrowotnej w przeliczeniu na osobę jest w przypadku jednostek w wieku powyżej 85 lat dziewięciokrotnie wyższy niż ten osób w wieku 40–44 lat, przy czym jest on zdecydowanie wyższy w przypadku kobiet⁶. Z kolei z punktu widzenia ubezpieczeń społecznych ważne jest to, iż wzrastać będzie liczba osób korzystających ze świadczeń przez 3–4 dekady.

Ostatnim newralgicznym z punktu widzenia demografa zagadnieniem są przemiany wielkości i struktury rodzin seniorów. Problem ten jest o tyle ważny, iż determinuje możliwość otrzymania przez potrzebującą wsparcia osobę starszą pomocy nieformalnej, a tym samym pośrednio wpływa na zadania państwa i innych instytucji w tym względzie. Ograniczę się w tym miejscu do przedstawienia trendów występujących w Polsce w przypadku pięciu elementów kształtujących sieć rodzinną – bezdzietności, małodzieńności, rozwodów, związków nieformalnych i zmiany kalendarza zachowań demograficznych⁷.

W Polsce w generacjach urodzonych w pierwszych dekadach XX wieku odsetek bezdzietnych kobiet sięgał nawet kilkunastu procent, podczas gdy wśród urodzonych w latach 30. jedynie 7–8% Polek nie wydało na świat potomstwa. Począwszy od generacji urodzonych w latach 40. odsetek ten powoli zaczął wzrastać⁸. Teraźniejszość i przyszłość rysuje się jeszcze mniej optymistycznie. Według badań E. Frątczak⁹ utrzymywanie się w długim okresie poziomu płodności panującego w latach 1988/1989 prowadziło do tego, iż w wieku 40 lat odsetek bezdzietnych kobiet wynosiłby 12,71%, zaś w wieku 50 lat 12,09%. Z kolei, prowadzone wg zbliżonej metody badania bazujące na materiale statystycznym z lat 1994/1995 wskazują na wzrost frakcji bezdzietnych do 35,09% w wieku 40 lat i 33,99% w wieku 50 lat. Do nieco bardziej optymistycznych przewidywań prowadzi badania prowadzone w ramach *Fertility and Family Survey*¹⁰, wedle których przyszły poziom bezdzietności osiągnąć może pułap „jedynie” kilkunastu procent – bowiem 13,5% Polek urodzonych w latach 1965–1969 podawało jako oczekiwaną liczbę potomstwa zero (jako potencjalnie bezdzietne traktowane były kobiety aktualnie bezdzietne, które nie deklarowały chęci posiadania w przyszłości żadnego dziecka).

W Polsce oczekiwać należy również upowszechniania się małodzieńności. Przy założeniu utrzymywania się w długim okresie rozkładu płodności odnotowanego w latach 1994–1995

⁶ J.M. Bekkering, M.G. Spiering-Wolter, *Who Pays, Who Cares? Solidarity Transfers between Generations in the Health Care Sector*, w: H.A. Becker, P.L.J. Hermkens (eds.), *Solidarity of Generations: Demographic, Economic and Social Change, and Its Consequences*, vol. II, Thesis Publishers, Amsterdam 1993.

⁷ P. Szukalski, *Przepływy międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Wyd. UŁ, Łódź 2002.

⁸ J. Paradysz (1992) *Dzietność kobiet w Polsce*, „Materiały i Opracowania Statystyczne NSP'88”, GUS, Warszawa 1992, s. 42.

⁹ E. Frątczak, *Rodzinne tablice trwania życia, Polska 1988/1989, 1994/1995*, „Monografie i Opracowania” 2001, nr 485, OW SGH, Warszawa.

¹⁰ A. De Rose, F. Racioppi, *Explaining Voluntary Low Fertility in Europe: A Multilevel Approach*, „Genus” 2001, vol. LVII, nr 1.

18,5% Polek w wieku 50 lat posiadałoby jedno dziecko, dalsze 26,3% dwoje dzieci, 12,5% troje dzieci. Zważywszy, iż 34% byłoby bezdzietnymi, oznacza to, że tylko 8,7% kobiet wydałoby na świat co najmniej czworo dzieci, zaś ogółem 21,2% co najmniej troje¹¹. Interesujące są również wyniki estymacji dotyczącej liczby żyjących dzieci wówczas, gdy ich matka jest wieku 80 lat. W takim przypadku 1/3 80-letnich kobiet nie miałaby żyjących dzieci, 24% jedynie jedno, 25% dwoje, zaś jedynie 17,3% co najmniej troje¹². W rezultacie upowszechniania się małodzieństwa znaczna część (50–60%) starych rodziców posiada jedynie jedną, dwie osoby z najbliższej rodziny uznawane tradycyjnie za pierwszoplanowe osoby wspierające. Tym większego znaczenia nabiera w takim przypadku kwestia właściwego kształtowania relacji międzypokoleniowych w okresie, gdy młodsze pokolenie jest już dorosłe i posiada dorastające dzieci. Wszelkie zakłócenia w takiej sytuacji pociągać mogą za sobą znaczące utrudnienia funkcjonowania osób sędziwych. Do takich „zakłóceń” zaliczyć należy wzrost liczby dzieci wymagających opieki ze strony rodziców przez swe całe życie, wzrost spowodowany sukcesem ograniczania umieralności w pierwszych dniach i tygodniach życia oraz rozwojem technik medycznych podtrzymujących życie. Choć niezwykle trudno znaleźć wiarygodne szacunki dotyczące liczby takich przypadków, wydaje się oczywiste, iż występują one coraz liczniej. Oczywiście, występowanie tego typu sytuacji dodatkowo zwiększa rzesze osób nieposiadających na starość opiekunów wywodzących się z najbliższej rodziny.

Jeśli idzie o rozwody, dane z ostatnich lat odnoszące się do Polski wskazują, iż rozpada się wskutek rozwodu ok. 1/5 wszystkich małżeństw, przy czym dotyczy to jedynie 9% związków zawieranych na wsi i blisko 1/3 związków miejskich (przy czym w wielkich miastach osiągany jest poziom bliski temu odnotowywanemu w krajach skandynawskich). Według danych GUS wśród rozwodzących się występuje nadreprezentacja osób nieposiadających dzieci oraz partnerów z rodzin małodzieństw – jest to skądinąd prawidłowość znana i w innych państwach. Tym niemniej jest to kolejny czynnik mogący w przyszłości zwiększać rzesze osób – zwłaszcza mężczyzn – posiadających problemy z otrzymywaniem wsparcia od – co oczywiste – współmałżonka oraz od swego potomstwa.

Według NSP z roku 1988 małżeństwa nieformalne stanowiły jedynie 1,2% wszystkich małżeństw (w roku 1978 jedynie 1%), zaś w roku 1995 Mikrospis wykazał 1,7% (2% w miastach i 1,1% na wsi), tj. 146 tys. par¹³. Zaznaczyć jednakże należy, iż wielkości te bazowały na deklaracjach badanych, stąd też być może część z nich nie chciała ujawnić stanu rzeczywistego. Pomimo powyższego zastrzeżenia powiedzieć można, iż póki co związki nieformalne nie są w Polsce popularne. Co więcej, bardziej szczegółowa ich analiza wskazuje, iż są to przede wszystkim związki formowane przez osoby starsze, mające już wcześniej nieudane doświadczenia małżeńskie, posiadające dorosłe, bądź dorastające dzieci¹⁴. Jest to jednak kolejny czynnik – który poprzez niedookreśloność relacji rodzinnych w ra-

¹¹ E. Frątczak, *Rodzinne tablice...*, wyd. cyt., s. 79.

¹² Tamże, s. 82.

¹³ M. Kuciarska-Ciesielska, *Rodziny*, w: *Tendencje zmian struktur ludności, gospodarstw domowych i rodzin w latach 1988–1995*, GUS, Warszawa 1998.

¹⁴ K. Słany, *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Wyd. Nomos, Kraków 2002.

mach związków nieformalnych – zmniejszać może prawdopodobieństwo uzyskania przez osoby starsze wsparcia. Czynniki ten – podobnie jak rozwód – działa w przypadku wystąpienia wzmiankowanego zdarzenia tak w przypadku seniora, jak i jego potomstwa (w tym przypadku działa poprzez zmniejszenie wielkości sieci rodzinnej).

Ostatnim zagadnieniem, o jakim chciałbym w tym miejscu wspomnieć, są zmiany kalendarza zdarzeń demograficznych. Poprzez kalendarz zdarzeń demograficznych rozumie umiejscowienie w czasie (opisanym za pomocą chronologicznego wieku jednostki) kolejno występujących zdarzeń. Zmiana kalendarza najlepiej wyraża się zmianą przeciętnego wieku w chwili występowania zdarzeń takich jak zawarcie związku, urodzenia dziecka, utrata wskutek zgonu dziadków, rodziców, partnera.

Obserwowana obecnie tendencja do odraczania momentu podejmowania kluczowych decyzji tworzących długookresowe zobowiązania (małżeństwo, rodzicielstwo) owocuje przede wszystkim wydłużaniem się odstepu intergeneracyjnego (średniej liczby lat pomiędzy narodzinami dwóch kolejnych generacji rodziny; odstęp ten najczęściej szacowany jest na ok. 28 lat). Kwestią bezpośrednio związaną z powyższym jest powolne upowszechnianie się braku wzorca pomocy międzypokoleniowej. Jeśli obecnie faza życia wymagająca stałej opieki ze strony swego potomstwa przesuwa się na okres po 75., 80., a nawet 85. roku życia, oznacza to, że wsparcie przekazywane osobom sędziwym jest przez dzieci znajdujące się w fazie „pustego gniazda”. Oznacza to, iż z jednej strony zanika znaczenie „efektu demonstracji”, który według niektórych badaczy jest jednym z najważniejszych mechanizmów tworzenia aktywnej więzi międzygeneracyjnej, z drugiej zaś występują problemy socjalizacji następnego pokolenia w sferze właściwego wypełniania obowiązków wobec zniezdolnionych wiekiem przodków.

Odraczanie decyzji prokreacyjnych w dłuższej perspektywie prowadzi też będzie do odczuwanego przez osoby posiadające dorosłe dzieci w wieku 25–35 lat wzrostu konkurencyjności pomiędzy opieką nad wnukami i swymi sędziwymi rodzicami. Stawanie się dziadkiem, występujące obecnie najczęściej ok. 55.–60. roku życia, już teraz prowadzi niekiedy do konieczności wyboru – czy pomagać swym dzieciom (poprzez opiekę nad wnukami), czy swym rodzicom. W przyszłości wraz z upowszechnieniem się dożywania do zaawansowanego wieku, charakteryzującego się nagminnym odwoływaniem do wsparcia ze strony rodziny, problem ten stanie się jedną z kluczowych osi sporów międzypokoleniowych (zwłaszcza iż badania empiryczne wskazują, iż w takim przypadku preferowana jest pomoc skierowana ku potomstwu).

Przedstawione w powyższym opracowaniu trzy zagadnienia dotyczą bezpośrednio trzech kluczowych problemów z punktu widzenia długookresowego zainteresowania procesem starzenia się ludności przez polityków społecznych – 1) konieczności redefinicji starości jako okresu dezaktywacji społecznej, rodzinnej i zawodowej, 2) zwiększania się populacji osób sędziwych, wymagających intensywnego, stałego wsparcia, 3) wzrostu odsetka osób, które w przyszłości wskutek wyboru drogi życia nie będą mogły liczyć na pomoc rodziny na starość. Powyższe zagadnienia już dzisiaj powinny wzbudzać zainteresowanie dalekowzrocznych, przewidujących badaczy, choć zdają sobie sprawę, iż aktualność wspomnianych w niniejszym opracowaniu problemów ujawni się dopiero za kilka dekad, w okresie, gdy sam powoli dojdzie do granicy starości.

Przestrzeń życiowa i socjalna ludzi starych – wybrane źródła marginalizacji

Hasło „marginalizacja ludzi starych” budzi obecnie wiele kontrowersji, co wydaje się być uzasadnione na tle wszechobecnej biedy ludzi młodych, dzieci, osób w wieku mobilnym bezrobociem spychanych w ubóstwo, ale marginalizacja tej grupy wiekowej ma inne źródła i przejawy niż w przypadku ludzi młodych, potencjalnie zdolnych do działania. Trudniej też ją identyfikować, jako że nie jest ani agresywna, ani uciążliwa dla środowiska, ani też specjalnie widoczna. Bardzo czytelnym sygnałem jej występowania jest właśnie nieobecność: w życiu publicznym, w skomercjalizowanych placówkach kultury, ośrodkach wypoczynkowych, w biurach turystycznych, teatrach, kawiarniach, restauracjach, mediach, w prywatnych klinikach i przychodniach zdrowia. Ludzi starych nie dlatego nie ma tam, gdzie tętni życie, gdzie dominuje tzw. europejski styl życia – że nie są tym zainteresowani, że wolą „nicnierobienie”, wpatrywanie się godzinami w ekran telewizora, czy z perspektywy okna domu śledzenie codziennego życia innych, ale dlatego że ich na to nie stać bądź dlatego że po prostu boją się kontaktu z niezrozumiałym światem zewnętrznym. Ich, z reguły ograniczona, przestrzeń socjalna zawęża potencjalne obszary przestrzeni życiowej, stymulując „udomowiony” styl życia i systematyczną redukcję potrzeb. Izolacja, czy to z wyboru, czy z konieczności – niesie ze sobą zagrożenie marginalizacją, a jeżeli nieprzerwanie trwa latami i ustawicznie się pogłębia – zawsze prowadzi do wyłączenia ze struktur społecznych, stygmatyzuje wykluczenie.

W świetle *Raportu o rozwoju społecznym – Polska 1999*, przygotowanym przez UNDP w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, starość w Polsce nie jest ani godna, ani aktywna. Gros przedstawicieli coraz liczniejszej populacji przekraczającej próg wieku emerytalnego (w 2002 roku osoby w wieku 60 lat i więcej stanowiły 16,8%, a w wieku 65 lat i więcej 12,6% ogółu społeczeństwa) zagrożona jest ubóstwem i niepełnosprawnością. W świetle kolejnego Raportu, opracowanego w 2002 roku przez Zespół ds. Osób Starszych, co dziesiąty Polak w wieku emerytalnym dysponuje dochodami poniżej granicy wyznaczającej linię ubóstwa, a zagrożenie biedą narasta proporcjonalnie do wieku.

Zdaniem wielu socjologów i polityków społecznych, materialne warunki bytu ludzi starych w Polsce wcale nie są złe, bowiem w o wiele gorszej sytuacji znajdują się dzieci i bezrobotni. Gwarancje stałego źródła dochodu w bezprecedensowo trudnej sytuacji gospodarczej i ekonomicznej kraju, z pewnością należy uznać za ważny wyznacznik bezpieczeństwa socjalnego, ale nie można zapominać, że: stałe, lecz nieadekwatne do minimalnych kosztów utrzymania, dochody także skutkują „wchodzeniem” w biedę; bezpieczeństwo socjalne ludzi starych w dużej mierze zależy od dostępu do leków, rehabilitacji i placówek ochrony zdrowia, czyli tej sfery usług, koszty korzystania z której rosną znacząco.

nie szybciej, niż ustawowe progi minimum socjalnego i egzystencjalnego oraz waloryzowane świadczenia emerytalno-rentowe; bieda jest ważnym, ale nie jedynym źródłem marginalizacji ludzi starych w Polsce.

Bieda i dyskryminacja przedstawicieli tej grupy wiekowej nierzadko wynikają z faktu wykorzystywania ich przez pozostałych członków rodzin, pozbawiania dochodów, zmuszania do finansowania wydatków w wieloosobowych gospodarstwach. Inna jest też bieda ludzi starych na wsi, gdzie ich świadczenia stanowią jedyne stałe źródło utrzymania dla całych rodzin, gdzie niezależnie od stanu zdrowia i poziomu sprawności zmuszeni są do pracy w gospodarstwie; inna w mieście, gdzie samotni, niepełnosprawni, o niskich dochodach zmuszani są do bardzo oszczędnego życia, nierzadko do rezygnacji z zakupu leków, ubrań, żywności.

W 2001 roku 62% emerytów, 72% uprawnionych do otrzymywania rent z tytułu niezdolności do pracy i 60% otrzymujących renty rodzinne – uzyskiwało świadczenia poniżej przeciętnej, nierzadko na poziomie 25–26% przeciętnej dochodu z tytułu wynagrodzeń. Ale bieda, choć doświadczają wielu utrzymujących się ze świadczeń społecznych, nie jest w Polsce jedynym źródłem marginalizacji najstarszych, szczególnie obecnego pokolenia, nawykłego do ograniczeń. Nie jest też tożsama ani z wiekiem, ani ze statusem emeryta. Jest biograficzna, temporalna i demokratyczna, lecz gdy jej epizodyczność przekształca się w trwałość – generuje rozległe deficyty potrzeb. U jej podstaw bardzo często leży bezradność, ograniczona sprawność, obojętność najbliższego otoczenia, anomia środowisk lokalnych, konformistyczne „wpisywanie się” w powszechny stereotyp starości bądź deprywacja potrzeb, poza ograniczeniami ekonomicznymi nierzadko generowana niskim poziomem wykształcenia, brakiem aspiracji, lękiem przed światem, kompleksami, poczuciem winy za bieg historii i za problemy najbliższych.

Druga kwestia, generująca potencjalne zagrożenie ludzi starych marginalizacją to ustawicznie zmieniająca się, przekształcająca struktura demograficzna ludności: coraz wyższa stopa starości, coraz mniejszy przyrost naturalny i coraz mniejsze rodziny, czyli zawężanie potencjalnego środowiska życia przedstawicieli trzeciej generacji. W warunkach polskich jest to problem o tyle ważki, że o ile reforma systemu emerytalnego może przynosić określone efekty indywidualnej odpowiedzialności za własną starość najwcześniej za 10–15 lat, to populacja utrzymujących się ze świadczeń emerytalno-rentowych od co najmniej 10 lat ustawicznie zwiększa swą liczebność. Obecnie już średnio co 4 Polak należy do kategorii emeryt-rencista (24,8%). Wśród ludzi dożywających późnej starości dominują kobiety, ponieważ różnica między średnim trwaniem życia mężczyzn i kobiet wynosi niemal 8 lat (w Europie Zachodniej mieści się w przedziale 5–6 lat). Kobiety żyją dłużej, ale krócej pracują i uzyskują niższe świadczenia emerytalne niż mężczyźni. O wiele rzadziej też niż mężczyźni, w sytuacji wdowieństwa decydują się na wstępowanie w ponowne związki. W konsekwencji ich starość w znacznym stopniu zagrożona jest ubóstwem, tym bardziej że chętnie prowadzone przez samotne kobiety gospodarstwa jednoosobowe są o wiele bardziej kosztowne w utrzymaniu niż skupiające kilka osób. Wzrost liczebności ludzi starych można też w wielkim uproszczeniu wiązać ze wzrostem liczby osób o niewielkich dochodach, biednych.

Mimo ustawicznie narastającej liczebności populacji ludzi starych, terytorialne i społeczne rozproszenie tej grupy oraz mało eksponowany w analizach statystycznych jej związek z instytucjami odpowiedzialnymi za działania kompensacyjne, za dystrybucję świadczeń pomocowych – w społecznym odbiorze nie czynią jej czytelną, wyrazistą, zasługującą na uwagę „podklasą społeczną”. Ponadto problemy ludzi starych w Polsce nie mają charakteru strukturalnego, ulegają pewnym zmianom, przekształceniom, podobnie jak struktura społeczno-demograficzna społeczeństwa. Na przykład: w latach 2001–2002 liczebność grupy świadczeniobiorców rent i emerytur zmalała o 0,8%; współczynnik zgonów spadł z 9,4% do 9,3%, a średnia wieku wzrosła dla mężczyzn do 70,2 i dla kobiet do 78,4.

Ludzie przekraczający próg wieku emerytalnego żyją wprawdzie coraz dłużej, ale narastające koszty leczenia, leków, rehabilitacji, usług opiekuńczych oraz coraz mniejsza siła nabywcza uzyskiwanych przez nich świadczeń powodują ustawiczny wzrost szeroko rozumianych problemów socjalnych, stanowiąc niechlubny dowód zapóźnień przeszłości i zaniechań współczesnych kreatorów rzeczywistości społecznej. Ubóstwo połączone z nieuniknioną w starszym wieku ograniczoną sprawnością, z zagrożeniami chorobowymi, a często także i z samotnością tworzy wystarczająco rozległą przestrzeń dla izolacji i wykluczenia tej grupy społecznej. Gdy wymienione deficyty wzbogacone są bezradnością (psychiczną, fizyczną, techniczną, informatyczną), zagubieniem, poczuciem nieprzydatności i lękiem przed niezrozumiałym postępem, przed światem kulturywującym młodość, przedsiębiorczość, mobilność – marginalizacja społeczna staje się nieunikniona. Ustawiczne jej diagnozowanie w toku prowadzonych analiz, sondaży i ekspertyz gerontologicznych upoważnia do stwierdzenia, że przed polską polityką społeczną stoi ogrom ważkich wyzwań, którym sprostanie wymaga intensywnych, strategicznych działań ukierunkowanych na aktywizację środowiskową, edukację, integrację, kompensację, wzmacnianie kompetencji i współdziałania na wszystkich możliwych płaszczyznach społecznego dialogu. Potrzebę ich podejmowania potwierdzają choćby doświadczenia zachodnioeuropejskie, gdzie promuje się integrację pokoleniową, choćby przez system edukacji do starości i o starości (Niemcy – uniwersytety integracyjne, edukacja na wszystkich poziomach dostępna dla ludzi w starszym wieku, Wielka Brytania – uniwersytety otwarte, wolontariat, Włochy – edukacja seniorów do profesjonalnego przekazu pokoleniowego).

Państwa członkowskie Unii Europejskiej koncentrują uwagę na tworzeniu systemu pomocy najstarszym w organizacji ich optymalnej przestrzeni życiowej (o jakości przestrzeni socjalnej z reguły decydują samodzielnie). Opieka skoncentrowana jest na różnego typu usługach: opiekuńczych, pielęgnacyjnych, rehabilitacyjnych, w prowadzeniu gospodarstwa domowego, w zamianie mieszkań, w tworzeniu przyjaznego środowiska. Przestrzeń socjalna wyznaczana jest odpowiednimi świadczeniami emerytalno-rentowymi, a opieka ukierunkowana na pomoc umożliwiającą jak najdłuższe pozostanie w miejscu zamieszkania (takie są tendencje ogólnoswiatowe). Państwo może pomagać, ale nie wyręczać, dlatego przyszłość to integracja, samoopowiedzialność solidaryzm pokoleniowy i tylko margines na niezbędne wsparcie ze strony instytucji publicznych. Przy coraz

nijszym wskaźniku przyrostu naturalnego i coraz dłuższym średnim trwaniem życia za **zasadnione** należy uznać dążenie wielu państw do wydłużenia czasu aktywności zawodowej. Taka jest konieczność, wyzwanie współczesności, nacechowanej coraz dłuższym **życiem** i postępującą starością demograficzną.

Z wielu wzorów warto czerpać, za priorytety uznając takie działania, jak:

- edukacja do starości, kreowanie samoodpowiedzialności;
- monitoring gerontologiczny (kompensacja zróżnicowanych potrzeb III i IV pokolenia);
- instytucjonalna kompensacja ograniczeń sprawności i mobilności;
- udział ludzi starych w życiu społecznym na zasadach niezależności i indywidualnego wyboru;
- integracja pokoleniowa i środowiskowa;
- promowanie prawa do godnego życia we wszystkich jego fazach;
- kształcenie profesjonalnych kadr do profesjonalnych placówek tworzących system opieki (rehabilitacja, geriatria, pielęgniarstwo geriatryczne i środowiskowe, praca socjalna, edukacja ustawiczna i gerontologiczna);
- dostosowywanie struktur instytucjonalnych (opiekuńczych, leczniczych, edukacyjnych) oraz rynku towarów i usług do zmieniających się potrzeb społecznych (ochrona zdrowia, oświata, kultura, wypoczynek, rekreacja);
- promowanie integracji pokoleniowej, zasad solidaryzmu, wspólnotowości – tworzenie stabilnych struktur państwa obywatelskiego.

Obecnie przestrzeń życiowa ludzi starych ograniczana jest ich wąską przestrzenią społeczną, ale za organizowanie obydwu nadal odpowiedzialne jest głównie państwo. Gdy, na wzór państw Unii Europejskiej, rola państwa zostanie zredukowana do sprawnie funkcjonującego systemu zabezpieczenia społecznego – przestrzeń życiowa najstarszych członków społeczeństwa wypełniać będą przede wszystkim ich własne, głęboko zindywidualizowane, jednostkowe wybory.

Piotr Błędowski

Szkoła Główna Handlowa

Lokalna polityka społeczna wobec osób starszych

Problemy starości i ludzi starych są jednym z ważniejszych zagadnień, jakimi powinna zająć się polityka społeczna w skali kraju. Jednak nie mniej ważny dla polityki społecznej jest *lokalny wymiar starości i sytuacji starych ludzi*. Znaczenie tego wymiaru polega na tym, że miejscem rozwiązania problemów starszych osób jest gmina lub – rzadziej – powiat, a więc teren działania lokalnych podmiotów polityki społecznej. Na terenie ich działania i najczęściej przy ich udziale zaspokajane są potrzeby ludzi starych, kształtowane warunki ich życia, stosunki społeczne i tworzona jest infrastruktura dla **działań** na ich rzecz. Przeniesienie części zadań ze szczebla krajowego na gminny stało

się konsekwencją przeobrażeń ustrojowych w Polsce¹. Gmina nie stanowi jednak terenu, na którym wyłącznie ogniskują się problemy, rozpoznane w skali całej zbiorowości ludzi starych, lecz jest jednocześnie miejscem, gdzie ujawniają się specyficzne problemy, uwarunkowane kształtem lokalnej więzi społecznej, charakterystycznymi cechami stosunków rodzinnych i struktury gospodarstw domowych oraz utrwalonymi tradycjami i systemem wartości. Dlatego lokalna polityka społeczna, stwarzająca warunki do dokonania dogłębnej diagnozy potrzeb środowiska starych ludzi, stanowi szansę zaspokojenia tych potrzeb i optymalnego wykorzystania zasobów polityki społecznej, rozumianych jako środki materialne, kadra pracowników instytucji polityki społecznej i potencjał tkwiący w organizacjach pozarządowych i grupach nieformalnych. Diagnoza taka wykaże z pewnością w wielu lokalnych społecznościach potrzebę wsparcia nie tylko samych starych ludzi, ale i ich rodzin. Przeobrażenia społeczne powodują bowiem, że rodzina coraz rzadziej może być wystarczającym oparciem dla ludzi starszych. Jeżeli tę funkcję ma nadal realizować, powinna otrzymać pomoc ze strony lokalnych podmiotów polityki społecznej.

Większość demograficznych, zdrowotnych i ekonomicznych przesłanek polityki społecznej wobec osób starszych dotyczy konsekwencji procesu stopniowego ograniczania sprawności². Ograniczenie takie prowadzi do wzrastającego uzależnienia starszych osób od otoczenia, konieczności większego wysiłku i ponoszenia zwiększonych wydatków, by zachować dotychczasowy poziom samodzielności lub spowolnić proces jej utraty, oraz może powodować konieczność takiego skoncentrowania się na działaniach służących zachowaniu samodzielności, że w coraz większym stopniu odbywać się to będzie kosztem kontaktów społecznych, co z kolei ogranicza szanse (re)integracji społecznej. Jednak w miarę powiększania się liczby osób starych i postępującego wewnętrznego zróżnicowania tej kategorii coraz bardziej pilne staje się stworzenie takiego podsystemu polityki społecznej, którego zadaniem będzie nie tylko pomoc w organizacji życia ludzi starszych, ale i stworzenie warunków dla realizacji przez nich swoich potrzeb i aspiracji oraz do aktywnego udziału w życiu lokalnej społeczności. Innymi słowy – celem polityki społecznej wobec ludzi starych nie może być organizacja pomocy dla nich, ale pomoc w samodzielnej na miarę możliwości organizacji ich życia.

Politykę społeczną wobec ludzi starych można zatem zdefiniować jako system działań skierowanych do osób w wieku poprodukcyjnym oraz ich rodzin. Działania te mają na celu wszechstronną kompensację malejących z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb oraz integrację z lokalną społecznością. W ramach tak pojmowanej polityki znajduje się miejsce dla inicjatyw podejmowanych w skali lokalnej, przy współudziale samorządu terytorialnego. *Lokalną politykę społeczną wobec ludzi starych można określić jako różne przejawy aktywności na rzecz osób starszych realizowane na terenie*

¹ L. Frąckiewicz, *O ochronę prawną i społeczną starzejącej się ludności kraju*, w: Z. Strzelecki (red.), *Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa*. I Kongres Demograficzny, t. XVII, RRL, RCSS, Warszawa 2003, s. 302.

² P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002, s. 115 i n.

działania samorządu terytorialnego w ramach jego zadań zleconych i własnych oraz lokalnych inicjatyw. Aktywność ta może mieć charakter działań zmierzających do poprawy bądź zachowania statusu materialnego, dobrowolnie ustanawianych świadczeń społecznych, poprawy stanu opieki zdrowotnej, organizacji i zagospodarowania czasu wolnego, poprawy sytuacji mieszkaniowej oraz świadczenia usług bytowych i osobistych³.

Organy samorządu terytorialnego odpowiedzialne za realizację tych zadań to przede wszystkim rady powiatu i gminy, które – na podstawie generalnych – formułują cele szczegółowe, uwzględniające sytuację lokalną i dolegliwość poszczególnych problemów, podejmując zarazem decyzję o sposobie finansowania tych zadań, które nie mają charakteru obowiązkowego lub nie są zlecone przez administrację rządową. Do realizacji wytyczonych celów mogą być wykorzystane instytucje działające na terenie objętym kompetencjami samorządu. Są to przede wszystkim instytucje pomocy społecznej, placówki ochrony zdrowia i placówki oświatowo-kulturalne.

Można przyjąć, że *typy lokalnej polityki społecznej wobec osób starszych* mieszczą się między dwoma skrajnymi, jakimi są: *polityka nastawiona na interwencję* w stosunku do ludzi starych najslabszych ekonomicznie i znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej i *polityka nastawiona na optymalne zaspokojenie potrzeb* różnych grup, wchodzących w skład zbiorowości starszych ludzi. Pierwszy z wymienionych typów nawiązuje do modelu interwencji społecznej⁴ w polityce społecznej, natomiast drugi – modelu integracji społecznej. Za podstawę ich doboru przyjmują następujące zagadnienia: sam cel polityki, wynikający z oficjalnego stanowiska organów samorządu terytorialnego i oceny podejmowanych działań; organizacja mieszkańców; pozycja ludzi starych w lokalnej społeczności, traktowana jako jedna z ważniejszych przesłanek lokalnej polityki wobec tej zbiorowości; ustalone zasady dostępności udzielanych świadczeń; struktura podmiotów, realizujących w skali lokalnej ustanowione zadania; powiązany z celem polityki zakres działania.

O ile w przypadku modelu interwencji w stosunku do najslabszych ekonomicznie starszych ludzi celem polityki w skali lokalnej jest zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, o tyle typ polityki mającej na celu optymalizację (a nie maksymalizację) zaspokojenia potrzeb uwzględnia i te potrzeby, które związane są z poczuciem przynależności do grupy, z akceptacją oraz integracją starszych ludzi z lokalną społecznością.

Określenie celu polityki wobec ludzi starych jest implikowane przez pozycję społeczną, zajmowaną przez te osoby w ich środowisku oraz oczekiwania społeczne, zarówno ze strony samej zbiorowości starszych osób, jak i całej opinii publicznej. W zależności od tego, w jakim stopniu młodsze pokolenia skoncentrowane są na rozwiązywaniu własnych problemów, których skala zależy np. od poziomu zamożności mieszkańców danego terenu, poczucia bezpieczeństwa socjalnego, pewności zatrudnienia itp., a także od stopnia

³ Niektórzy autorzy zaliczają do takich działań również całokształt imprez rekreacyjnych i kulturalnych dostępnych dla ogółu mieszkańców. Zob. P. Gitschmann, *Alterssozialpolitik auf kommunaler Ebene – Rahmenbedingungen und Strukturen*, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin 1989, s. 85 i n.

⁴ T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, „Monografie i Opracowania” nr 386, SGH, Warszawa 1994, s. 93 i n.

zaawansowania procesów demograficznego starzenia się społeczeństwa, przydawana będzie problemom ludzi starych różna ranga. Im lepsze są warunki życia całej społeczności, tym większa może być akceptacja dla związanych z wiekiem specyficznych potrzeb.

Tabela 1

Typy idealne lokalnej polityki społecznej wobec ludzi starych

Kryteria	Typ lokalnej polityki wobec ludzi starych	
	interwencyjny wobec najslabszych ludzi starych	optymalizujący zaspokojenie potrzeb
Cel	zaspokojenie podstawowych potrzeb	Zaspokojenie potrzeb i integracja społeczna
Organizacja mieszkańców	zbiorowość terytorialna	społeczność lokalna
Pozycja ludzi starych w społeczności jako przesłanka polityki	stosunkowo niska na skutek zaawansowania procesów alienacji ludzi starych	stosunkowo wysoka; społeczna akceptacja dla potrzeb ludzi starych i ich oczekiwań
Dostępność do świadczeń i usług	ograniczona do kręgu osób spełniających kryterium dochodowe	rozszerzona o krąg osób zainteresowanych udziałem w działaniach integracyjnych
Podmioty wykonawcze	związane z instytucją pomocy społecznej i systemem ochrony zdrowia	wykraczające poza placówki ochrony zdrowia i pomocy społecznej
Zakres działania	wynikający z katalogu zadań własnych obowiązkowych i zleconych	rozszerzony o zadania własne fakultatywne

Źródło: Opracowanie własne.

Dwa podstawowe cele, jakie można sformułować to umożliwienie starszym osobom samodzielnego na miarę możliwości życia oraz zapewnienie im ważnej i stabilnej pozycji w strukturze lokalnej społeczności. Dalsze, wynikające z wymienionych, to: integracja społeczna i partycypacja ludzi starych w życiu społecznym; indywidualizacja i dostosowanie udzielanych świadczeń do rzeczywistych potrzeb; podniesienie standardu życia ludzi starych przez system świadczeń materialnych i usługowych; zapewnienie im podmiotowości i samodzielności stosownej do ich poziomu sprawności życiowej; sprzyjanie integracji między- i wewnątrzgeneracyjnej oraz organizacja badań naukowych dotyczących problematyki ludzi starych i starości.

Realizacja polityki społecznej wobec ludzi starych powinna uwzględniać kilka podstawowych zasad, które można sformułować w następujący sposób: Polityka społeczna kieruje się przede wszystkim *zasadą subsydiarności*. Zgodnie z nią realizacja celów wymaga stworzenia warunków umożliwiających wykorzystanie w pierwszej kolejności poten-

cjału, jaki stanowi rodzina i kręgi nieformalne w otoczeniu starego człowieka. Szczególnie w początkowym okresie starości, gdy człowiek zachowuje jeszcze relatywnie wysoki poziom aktywności, jego środowisko jest punktem oparcia i pomocy w razie potrzeby, pozostając jednocześnie punktem odniesienia jego aktywności (np. pomoc udzielana członkom rodziny, udział w grupach samopomocowych, kontakty z osobami z dawnego środowiska zawodowego). W miarę obniżania aktywności i wzrastającego uzależnienia pojawia się potrzeba włączenia w system wsparcia ludzi starych kolejnych grup nieformalnych i organizacji pozarządowych, a także instytucji samorządu terytorialnego. Rola tych ostatnich polega nie tylko na organizacji rozmaitych usług, ale i udzielaniu świadczeń pieniężnych z myślą o sfinansowaniu kosztów zakupu konkretnych usług. Zastosowanie zasady subsydiarności jest uzasadnieniem przeniesienia na poziom lokalny największej części działań polityki społecznej wobec ludzi starych.

Zasada kompleksowości oceny potrzeb akcentuje konieczność wszechstronnej analizy sytuacji ludzi starych i rozpatrywania jej pod kątem wzajemnie powiązanych ze sobą elementów, jak na przykład stanu zdrowia, warunków mieszkaniowych, poziomu dochodów i sytuacji rodzinnej. Dokonywana diagnoza potrzeb powinna mieć charakter całościowy, uwzględniający nie tylko strukturę potrzeb i ich rozmiary, ale również ocenę możliwości ich zaspokojenia przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury i udziału najbliższego otoczenia ludzi starych w procesie zaspokajania potrzeb. Kompleksowość diagnozy wymaga znacznego jej uszczegółowienia. Niezbędna jest w związku z tym indywidualizacja podejścia do sytuacji ludzi starych przynajmniej przez wyodrębnienie w ich zbiorowości grup charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi lub demograficznymi (np. według płci, grup wieku, miejsca zamieszkania, typu gospodarstwa domowego czy poziomu sprawności gospodarskiej).

Zasada lokalności działania polityki społecznej wobec ludzi starych wynika z jednej strony ze wspomnianej wcześniej zasady subsydiarności, z drugiej – z faktu, iż na poziomie lokalnym istnieją najlepsze warunki do integracji i partycypacji ludzi starych. Skuteczne włączenie starszych ludzi w realizację celów polityki społecznej wobec tej zbiorowości, a także celów polityk branżowych wymaga uprzedniej identyfikacji tych obszarów, w których działania wewnętrznie integrujące zbiorowość ludzi starych oraz tę zbiorowość z innymi grupami mieszkańców są najbardziej pilne. Lokalność jako warunek partycypacji wynika z możliwości „przełożenia” ogólnych celów polityki wobec ludzi starych na konkretne cele, odpowiadające lokalnym potrzebom i możliwościom. W tych warunkach łatwiej o udział starszych osób w formułowaniu opinii o formach działania podmiotów omawianej polityki, w realizacji ustalonych celów i kształtowaniu relacji między środowiskiem ludzi starych i innymi grupami.

Działania, podejmowane z udziałem osób starszych i z myślą o tworzeniu warunków do możliwie samodzielnego zaspokajania ich potrzeb, powinny obejmować udzielanie świadczeń w formie pieniężnej, rzeczowej i usług, szeroko pojmowanej pracy socjalnej, rozwój placówek infrastruktury społecznej udzielającej świadczeń dla osób starszych oraz organizację badań naukowych i tworzenie ram prawno-organizacyjnych dla tej polityki na wszystkich szczeblach.

Polityka społeczna wobec ludzi starych może być w znacznej mierze realizowana przy wykorzystaniu istniejącej struktury podmiotów polityki społecznej. Zgodnie ze stanowiskiem, iż realizacja polityki wobec starszych osób przebiega przede wszystkim na poziomie lokalnym, zakres zadań podmiotów o zasięgu krajowym jest stosunkowo ograniczony. Nie oznacza to jednak, że rola tej grupy podmiotów jest niewielka. Przeciwnie, do jej zadań należy kształtowanie generalnych celów polityki, stanowienie ram prawnych dla tej działalności, ustalanie zasad finansowania polityki wobec ludzi starych oraz prowadzenie i finansowanie badań empirycznych o zasięgu ponadlokalnym. Cele realizowanej na szczeblu krajowym polityki społecznej wobec ludzi starych powinny być spójne z celami zabezpieczenia społecznego. Istnieje zwłaszcza potrzeba rozpatrzenia możliwości ewentualnej partycypacji funduszy administrowanych przez podmioty ubezpieczenia społecznego w finansowaniu polityki społecznej wobec ludzi starych. Takie oczekiwanie należałoby sformułować w pierwszej kolejności pod adresem ubezpieczenia zdrowotnego, bowiem wraz z postępującym procesem demograficznego starzenia się społeczeństwa zwiększa się zapotrzebowanie na świadczenia lecznicze oraz pielęgnacyjne, opiekę długookresową i terminalną. Z tego względu podmioty ubezpieczenia społecznego (z oczywistych względów szczególnie dotyczy to także ubezpieczenia emerytalnego) powinny również być zaliczane do grupy podmiotów polityki wobec ludzi starych.

Jeżeli politykę traktować jako swego rodzaju sztukę wyboru celów działania i ich hierarchizacji, to jednym z kryteriów podejmowania decyzji powinien być szacunek kosztów i korzyści związanych z realizacją konkretnych zadań. Z drugiej strony kryterium podejmowania decyzji powinien stać się taki sam szacunek, ale dotyczący tych działań, które ewentualnie miałyby być zaniechane lub odłożone na później. Rozwiązywanie przez politykę społeczną ujawniających się w skali lokalnej kwestii społecznych wymaga długofalowego działania, którego skutki często stają się odczuwalne dopiero po upływie dłuższego czasu. Niestety, dla podejmujących decyzje polityków horyzont czasowy nie przekracza często czasu trwania jednej kadencji władz. Jest to istotne niebezpieczeństwo dla realizacji lokalnych programów, wynikające z większych zazwyczaj kosztów ponoszonych na początku programu, podczas gdy korzyści (nie zawsze wymierne) stają się odczuwalne po upływie dłuższego okresu, na przykład w czasie trwania kolejnej kadencji.

Zadania samorządu wynikają z regulacji ustawowych. W Polsce, po wprowadzeniu w 1999 r. trójszczeblowego systemu administracji samorządowej, dokonany został nowy podział zadań w obszarze polityki społecznej. Obowiązujące ustawodawstwo nie wyodrębnia wprawdzie takich zadań, jak wszechstronna pomoc dla ludzi starych, ale świadczenia te można zakwalifikować do zadań związanych z pomocą społeczną, ochroną zdrowia, edukacją i kulturą oraz wspieraniem osób niepełnosprawnych.

W definicji lokalnej polityki społecznej wspominam o mających miejsce na terenie działania samorządu terytorialnego formach aktywności służącej zaspokojeniu potrzeb ludzi starych. Potrzeby te mają różny charakter, toteż niezbędne jest takie zróżnicowanie oferty, które uwzględni dyferencjację kategorii ludzi starych, ich odmienne oczekiwania pod adresem lokalnej społeczności oraz różne możliwości zaspokojenia ich potrzeb przy pomocy rodziny i najbliższego otoczenia. Tak szeroki zakres zadań sprawia, że podmioty administra-

cji samorządowej nie mogą – a w istocie nawet nie powinny – samodzielnie sprostać wszystkim oczekiwaniom. Jednym z ważniejszych zadań lokalnych podmiotów polityki społecznej wobec ludzi starych jest koordynacja podejmowanych w skali gminy lub powiatu działań, które w znaczącym stopniu mogą być realizowane przez niepubliczne podmioty polityki społecznej.

Tabela 2

Zadania samorządu terytorialnego w ramach polityki społecznej wobec ludzi starych

Właściwy szczebel samorządu	Zadania lokalnej polityki społecznej wobec starych ludzi
Gmina	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie warunków do powstania sieci instytucji oferujących usługi w zakresie organizacji dnia codziennego osobom starszym (pielęgnacja, pomoc w usługach domowych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, dowożenie gorących posiłków, zabiegi rehabilitacyjne w domu, pomoc w dokonywaniu zakupów, transport dla niepełnosprawnych, pomoc techniczna w gospodarstwie domowym, pranie) • Udzielanie świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej • Zapewnienie świadczeń rehabilitacyjnych • Podtrzymywanie kontaktów społecznych dzięki dostosowanym do możliwości formom spędzania czasu wolnego, ofercie kulturalnej, odwiedzinom u osób niemogących opuszczać mieszkania, zapewnieniu im możliwości kontaktów telefonicznych itp. • Zapewnienie szybkiej reakcji na wiadomość o sytuacji wymagającej interwencji (doświadczeni pracownicy socjalni, możliwość transportu, możliwość wyboru najbardziej skutecznej formy pomocy) • Prowadzenie domów dziennego pobytu, klubów seniora itp. • Prowadzenie lokalnych domów pomocy społecznej • Krótkookresowa pomoc rodzinom pielęgnującym starsze osoby • Poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne • Dostosowanie mieszkań ludzi starych do ich potrzeb i poziomu sprawności
Powiat	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie opieki geriatrycznej w systemie zakładowym (oddział w szpitalu) lub w opiece ambulatoryjnej (przychodnia specjalistyczna) • Prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej • Prowadzenie domów pomocy społecznej • Wypożyczanie sprzętów do pielęgnacji (łóżka ortopedyczne, wózki inwalidzkie itp.) • Szkolenia pracowników, zwłaszcza w zakresie usług pielęgnacyjnych i utrzymywania kontaktów ze starszymi osobami • Współpraca z organizacjami pozarządowymi, koordynacja działań

Źródło: Opracowanie własne.

Katalog zadań, jakie powinien wypełnić samorząd terytorialny i jego wyspecjalizowane instytucje, zależy od stopnia szczegółowości przygotowanej listy. Przedstawione poniżej zestawienie zadań gminy i powiatu obejmuje zakres, jaki jest w mojej ocenie niezbędny do zaspokajania potrzeb ludzi starych. Trzeba jednak podkreślić, że gminę i powiat obliuguje stworzenie warunków do realizacji tych zadań, a nie sama ich realizacja. Zakres zadań samorządu powinien odzwierciedlać strukturę rozpoznanych i uznanych za wymagające zaspokojenia przy udziale lokalnej polityki społecznej potrzeb ludzi starych i ich rodzin. Zaspokojenie potrzeb może być po części możliwe dzięki aktywności samych osób starszych i ich środowiska, grup samopomocowych oraz organizacji pozarządowych. Samorząd terytorialny może przede wszystkim stworzyć warunki do realizacji potrzeb, zorganizować rynek usług społecznych oraz razem z podmiotami państwowymi regulować ten rynek, określając wymagania, jakie powinny być spełnione przez podmioty gospodarcze na nim działające. Znajduje tu w pełni zastosowanie model podziału podmiotów polityki społecznej na podmioty publiczne, organizacje pozarządowe i jednostki komercyjne.

Przedstawiona w tabeli 2 lista ma charakter przykładowy i jej celem jest wskazanie na różnorodność problemów, z jakimi borykają się ludzie starzy. Z punktu widzenia realizacji zadań samorządu terytorialnego ważnym elementem kształtującym listę problemów wymagających współdziałania ze strony polityki jest miejsce zamieszkania starszej osoby. Szczególnej uwagi wymaga zagadnienie organizacji pomocy ludziom starszym w środowisku wiejskim. Ich sytuacja od lat jest ogólnie gorsza od sytuacji seniorów mieszkających w miastach. Składają się na to różne przyczyny, które znajdują swoje odzwierciedlenie w zaproponowanej liście przesłanek polityki społecznej wobec ludzi starych. Większość z nich nie jest specyficzna dla polskiego społeczeństwa, ale charakteryzuje starość na wsi w krajach europejskich.

Istotnym zagadnieniem, wymagającym uwzględnienia przy tworzeniu listy zadań polityki wobec osób starszych na wsi jest nierównomierność demograficznego starzenia się w poszczególnych regionach wiejskich. Duży wpływ na to wywierają rozmiary migracji wewnętrznych. W Polsce na ogół mają one jeszcze charakter jednokierunkowy, prowadząc do odpływu młodszych mieszkańców wsi do miast. W miarę poprawy warunków bytu ludności i nasilania się tendencji do przenoszenia swojego miejsca zamieszkania na tereny podmiejskie, będzie można zapewne obserwować i takie regiony, w których proces demograficznego starzenia się ludności zostanie spowolniony poprzez napływ młodszej ludności. Jakkolwiek „demograficzne odmłodzenie” wsi byłoby niezmiernie pożądane, trzeba mieć na uwadze, że napływ nowych, nieznaną środowiska i jemu nieznaną mieszkańców może utrudnić proces integracji starszej ludności z lokalną społecznością. Zmiany w strukturze społeczno-zawodowej ludności zamieszkałej na wsi powodują, że następuje zmniejszenie liczby rodzin wielopokoleniowych. Równocześnie zmniejsza się przeciętna liczba członków gospodarstwa domowego oraz rodziny. W rezultacie ograniczeniu ulegają potencjalne możliwości sprawowania przez rodzinę funkcji opiekuńczej w stosunku do starszych osób. Staje się to szczególnie widoczne w rodzinach osób zamieszkujących wsie na terenach zurbanizowanych. Stosunkowo duża liczba ich mieszkańców pracuje zawodowo w miastach, co powoduje, że czas przebywania poza domem ulega wy-

dłużeniu w następstwie dojazdów do pracy. Zmniejszenie roli rodziny w sprawowaniu opieki i organizacji życia starego człowieka powoduje konieczność reakcji ze strony wyspecjalizowanych placówek oraz organizacji pozarządowych.

Niewystarczający rozwój infrastruktury społecznej i niedostateczna sieć placówek usług bytowych na wsi są czynnikami, które mogą potęgować trudności życiowe starych ludzi. Konieczna może stać się w związku z tym organizacja działań samopomocowych i pomocy sąsiedzkiej, co wymaga stworzenia na wsi korzystnej atmosfery wokół udziału lokalnej społeczności w rozwiązywaniu problemów życiowych starych ludzi.

Warunki mieszkaniowe na wsi są często trudniejsze niż w miastach. Jakkolwiek w ciągu ostatnich lat sytuacja mieszkaniowa starych ludzi na polskiej wsi uległa zdecydowanej poprawie⁵, nadal część starych ludzi zamieszkuje w substandardowych budynkach. W tej sytuacji materialne warunki bytu seniorów znów wysuwają się na pierwszy plan. Pozostaje jednak zagadnieniem otwartym, jak dalece instytucje polityki społecznej wobec ludzi starych mogą przejmować zadania samych mieszkańców oraz ich rodzin. Wydaje się, że pomoc dla seniorów powinna skoncentrować się w tym przypadku na doraźnym rozwiązywaniu problemów i sygnalizowaniu innym instytucjom potrzeby trwałych rozwiązań (remont lub zmiana mieszkania, dofinansowanie prac adaptujących mieszkanie do potrzeb osób niepełnosprawnych itp.).

W przypadku pomocy dla osób starszych mieszkających na wsi dodatkowym problemem jest konieczność pokonywania większych odległości przy zazwyczaj trudnych warunkach komunikacyjnych (korzystanie z sieci komunikacji publicznej) oraz przy większym na ogół obciążeniu pracowników socjalnych, zmuszonych przez okoliczności do dodatkowego wysiłku. Ponadto naturalna w tej sytuacji tendencja do centralizacji, rozumianej jako dążenie do lokalizowania większości społecznie ważnych placówek (np. szpital, dom pomocy społecznej) w siedzibie powiatu, utrudnia dostęp do nich osobom starszym i członkom ich rodzin niemieszkającym w mieście.

Organizacje pozarządowe jako podmiot polityki społecznej, zwłaszcza w skali lokalnej, odgrywają jeszcze stosunkowo niedużą rolę, chociaż potencjalne ich znaczenie trudno przecenić. Ich rola związana jest nie tylko z możliwościami wkraczania na te obszary życia społecznego, które są z różnych przyczyn trudno dostępne dla publicznych podmiotów polityki społecznej, ale również ze znacznie niższymi kosztami generowanymi przez działalność tych organizacji w porównaniu z kosztami powstającymi w związku z działalnością wyspecjalizowanych instytucji zarządzanych przez administrację publiczną⁶. Każda z czterech funkcji, jaką pełni sektor *non-profit*⁷ (świadczenie usług,

⁵ Zob. P. Błędowski, *Gospodarstwa domowe i sytuacja mieszkaniowa ludzi starych*, w: B. Synak (red.), *Polska starość*, UG, Gdańsk 2002, s. 115 i n.

⁶ G. van der Beek, P. Błędowski, D. Zukunft, *Intermediäre Institutionen der sozialen Sicherung im Transformationsprozeß – Non-profit-Organisationen in der Republik Polen*, w: K. van der Beek, P. Weiss, P. Błędowski (red.), *Sozialpolitik im Transformationsprozeß. Ordnungs- und sozialpolitische Reformen in Polen*, de Gruyter, Berlin 1995, s. 157 i n.

⁷ Tamże. Zob. też E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 15 i n.

rzecznictwo potrzeb i praw obywatelskich, działania innowacyjne i obrona wartości demokratycznych) odgrywa ważną rolę w realizacji celów polityki społecznej wobec osób starszych.

Organizacje pozarządowe powinny być traktowane nie tylko jako uzupełnienie polityki społecznej, ale również jako jej jakościowe wzbogacenie. Zamiast opartej na opiekuńczej funkcji państwa organizacji systemu świadczeń racjonowanych przez administrację publiczną powstał bowiem oparty na zasadzie pomocniczości system samoorganizacji społeczności lokalnej. W polityce społecznej wobec ludzi starych istnieje również miejsce dla grup samopomocy. Na ogół starsze osoby wykazują się wysokim poziomem aktywności społecznej, która w tym przypadku może być spożytkowana na rozwiązywanie problemów własnego środowiska.

Aktywność organizacji pozarządowych ukierunkowana jest najczęściej na rozwiązywanie problemów związanych z niedostatkiem materialnym i pomocą dla osób mających trudności z zapewnieniem dzieciom należytej opieki. W latach 90. zaznaczyła się coraz większa aktywność tych organizacji w obszarze oświaty (dotyczy to również inicjatyw adresowanych do ludzi starszych, np. skupiających słuchaczy uniwersytetów trzeciego wieku). Ważnym zadaniem tych organizacji jest podejmowanie działań w celu rozwiązania problemów własnego środowiska – miejsca zamieszkania lub grupy mieszkańców. W obu tych obszarach istnieje pole dla aktywności starszych osób.

Organizacje pozarządowe mogą spełniać ważną rolę nie tylko jako podmioty realizujące konkretne zadania w ramach systemu polityki społecznej, ale również jako środowiska, artykułujące oczekiwania społeczne pod adresem publicznych podmiotów polityki społecznej, a zwłaszcza lokalnych.

Polityki społecznej wobec osób starszych nie można rozpatrywać oddzielnie od innych podsystemów polityki społecznej. Potrzeba ta jest oczywista nie tylko dlatego, że wszystkie podsystemy tej polityki są między sobą wzajemnie powiązane, ale i stąd, że sytuacja życiowa na starość jest w znacznej mierze konsekwencją tej sytuacji we wcześniejszych okresach życia. Tymczasem to stopień realizacji celów poszczególnych podsystemów polityki społecznej wpływa na sytuację życiową jednostek w poszczególnych fazach ich życia. Ten sposób myślenia znalazł odzwierciedlenie w gerontologii społecznej. Podstawową tezę tego stanowiska jest stwierdzenie, iż starość jest zjawiskiem odnoszącym się do poszczególnych jednostek, uzależnionym od czynników społecznych, środowiskowych i ekonomicznych, w jakich one przebywają⁸. Starość jest zatem zjawiskiem zdeteminowanym przez warunki życiowe w poprzednich fazach życia. Konsekwencją tego stanu są znaczne różnice, między innymi w kondycji fizycznej i psychicznej starszych osób.

Wynika stąd zobowiązanie innych podsystemów polityki społecznej do takiego określania celów i dróg ich realizacji, by umożliwiały nie tylko zaspokojenie bieżących potrzeb, ale i uwzględniały potrzeby, jakie będą występować w kolejnych fazach życia.

⁸ A. Kruse, J. Wilbers, *Der alte Mensch in der Familie*, w: H. Thomae, A. Kruse, J. Wilbers, *Kompetenz und soziale Beziehungen im Alter. Materialien zum Vierten Familienbericht*, t. 2, Verlag Deutsches Jugendinstitut, Weinheim und München 1987, s. 187.

Ważną rolę odgrywa przy tym biografia zawodowa (przebieg pracy zawodowej), bowiem za pośrednictwem mechanizmu ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim ubezpieczenia emerytalnego, wywiera wpływ na poziom dochodów w starości.

Zaproponowane warunki optymalizowania zakładają realizację takiego modelu projekcyjnego, w którym sprawny system zabezpieczenia społecznego, wspomagany przez inicjatywy mające na celu samodzielne zabezpieczenie na starość oraz dobre warunki życia człowieka starego będą stymulowały jego aktywność społeczną i polityczną. Aktywności społecznej i niezależności finansowej powinno sprzyjać podniesienie poziomu wykształcenia w społeczeństwie, ograniczenie rozmiarów bezrobocia, zwłaszcza wśród pracowników w drugiej połowie okresu aktywności zawodowej oraz promocja zdrowia.

Zadania samorządowych podmiotów lokalnej polityki społecznej wobec najstarszych mieszkańców można podzielić na następujące grupy:

- organizacja i ewentualne współfinansowanie placówek usług społecznych i bytowych dla ludzi starszych;
- stworzenie warunków do aktywności i samopomocy w środowisku starszych osób;
- udzielanie świadczeń finansowych wyrównujących deficyty powstałe ze względu na konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb specyficznych dla stanu zdrowia i stopnia sprawności;
- diagnozowanie potrzeb i monitorowanie stopnia ich zaspokojenia.

Formy pomocy udzielanej starszym ludziom zależą od: rozmiarów pozostających do dyspozycji lokalnych podmiotów środków, zakresu świadczeń finansowanych przez ubezpieczenie chorobowe, społecznie akceptowanych i stosowanych na danym obszarze preferencji dla starszych ludzi i organizacji usług bytowych, rozbudowy systemu nieformalnej pomocy i stosunku społeczności do ludzi starszych. Czynniki te można by określić jako warunki ramowe realizacji zadań lokalnej polityki społecznej wobec seniorów.

Jednym z najważniejszych zadań lokalnej polityki społecznej wobec ludzi starych jest zapewnienie warunków funkcjonowania odpowiedniej infrastruktury społecznej. Usługi społeczne i bytowe stają się bardzo istotnym elementem polityki wobec starszych osób. Wprawdzie wiąże się to przede wszystkim z chęcią zapewnienia odpowiedniej pomocy najsłabszym i najmniej sprawnym osobom, ale polityka społeczna powinna mieć również na uwadze potrzebę zapewnienia pomocy w organizacji czasu osobom zachowującym wysoki poziom aktywności życiowej. W pierwszym z przypadków podmioty lokalnej polityki społecznej powinny zadbać o zapewnienie środowiskowej pomocy osobom niepełnym, wymagającym systematycznej pielęgnacji, usług związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego i utrzymaniem kontaktów społecznych, wyposażenie mieszkań stosownie do możliwości samodzielnego poruszania się osoby starszej, a wreszcie poradnictwo i pracę socjalną.

Elementem pośrednim między zamieszkiwaniem w indywidualnym gospodarstwie domowym a pozostawianiem w gospodarstwie zbiorowym są prowadzone przez administrację lokalną lub organizacje pozarządowe dzienne domy pobytu. Mają one do spełnienia ważne funkcje, polegające na udzielaniu wszechstronnej pomocy, stwarzaniu starszym osobom okazji do kontaktów społecznych i stymulowaniu do ich rozszerzania, opóźnia-

niu przeniesienia do domu pomocy społecznej i pomocy w przygotowaniu do takiej zmiany oraz odciążaniu rodziny w sprawowaniu funkcji opiekuńczej wobec starszych ludzi⁹.

Dla tych osób, których sprawność lub stan zdrowia nie pozwala na samodzielne prowadzenie gospodarstwa domowego i którym rodzina nie jest w stanie zapewnić właściwej pomocy i opieki, lokalna polityka powinna stworzyć możliwości zamieszkania w warunkach ułatwiających zaspokojenie potrzeb. Mogą to być domy pomocy społecznej, a także inne formy zamieszkiwania przy zapewnieniu fachowej opieki medycznej i pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego.

Niezależnie od formy zamieszkiwania starszych osób poza własnym gospodarstwem domowym, podmioty lokalnej polityki społecznej powinny przywiązywać większą wagę do zaspokojenia potrzeb związanych z zachowaniem lub nawiązaniem i podtrzymaniem kontaktów społecznych mieszkańców takich placówek. Sprzyja temu „demedycalizacja” domów pomocy społecznej i podobnych placówek. Jej celem jest uniknięcie sytuacji polegających na sprowadzaniu mieszkańców domów pomocy społecznej i osób korzystających z pielęgnacji we własnych domach wyłącznie do roli pacjentów, pozbawianych często podmiotowości. W Polsce zmniejsza się stopniowo udział personelu medycznego wśród pracowników domów pomocy społecznej. W miejsce pielęgniarek zatrudniane są opiekunki, przygotowane do pomocy i opieki nad mieszkańcami domu, posiadające doświadczenie medyczne, ale przede wszystkim zajmujące się organizacją życia mieszkańców. Zmiany w strukturze zatrudnienia domów pomocy społecznej związane są z wprowadzonym w 1996 r. programem podnoszenia warunków życia i jakości usług w domach pomocy (tzw. standaryzacja domów pomocy społecznej)¹⁰.

Tworzenie sieci placówek usług społecznych jest o tyle trudnym zadaniem dla lokalnych podmiotów polityki społecznej, że wymaga ponoszenia znacznych nakładów nie tylko na powołanie do życia nowych placówek, ale przede wszystkim z uwagi na konieczność stałego finansowania ich działalności. Usługi społeczne z racji wysokiej pracochłonności, małej możliwości wykorzystania nowoczesnych rozwiązań technologicznych oraz trudności z dokładnym zaplanowaniem zakresu i czasu pracy przynoszą raczej mały zysk¹¹, toteż zainteresowanie jednostek gospodarczych prowadzeniem działalności w tym zakresie jest na ogół niewielkie, tym bardziej że podmioty publiczne dość precyzyjnie określają wymagania, jakie mają być spełnione przez usługodawcę. Należy także mieć na uwadze fakt, że brak możliwości korzystania z usług społecznych i bytowych w najbliższej okolicy miejsca zamieszkania prowadzi w dłuższym okresie najczęściej do rezygnacji z nich, co naturalnie odbywa się kosztem jakości życia. Jedynie sytuacje przymusowe, jak udanie się do szpitala czy przyjęcie do domu pomocy społecznej mogą być związane

⁹ P. Dilworth-Anderson, *Supporting Family Caregiving Through Adult Day-Care Services*, w: T.H. Brubaker (red.), *Aging, Health and Family*, SAGE Publications, Newbury Park 1987, s. 136.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dn. 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej, Dz. U. nr 44, poz. 277.

¹¹ C. L. Estes, K. W. Linkins, E. A. Binney, *The Political Economy of Aging*, w: R. H. Binstock, L. K. George (red.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Academic Press, New York 1996, s. 355.

z akceptacją przez starszą osobę większej odległości między jej miejscem zamieszkania a miejscem korzystania z usług.

Stworzenie warunków do aktywności i samopomocy jest bodaj najmniej docenianym zadaniem lokalnej polityki społecznej wobec starszych osób. Może to być po części konsekwencją ciągle powszechnej obiegowej opinii o starszych ludziach jako o osobach zależnych i wymagających pomocy, a po części – braku doświadczeń we współpracy z organizacjami samorządowymi i grupami samopomocy. Tymczasem osoby starsze stanowią zbiorowość coraz bardziej zróżnicowaną, a początkowy okres starości charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem aktywności społecznej. Wprawdzie najnowsze badania sytuacji ludzi starych w Polsce wskazują na pewien spadek ich aktywności¹², ale trudno odpowiedzieć na pytanie, na ile zmiana ta ma trwały charakter, a na ile spowodowana jest relatywnie trudnymi warunkami bytu, co wymusza na starszych osobach koncentrację uwagi na rozwiązywaniu własnych problemów. O ile nawet zorganizowana aktywność starszych osób ulega osłabieniu, to warto zwrócić uwagę na znaczenie starszych ludzi w organizowaniu działalności samopomocowej. Te działania, zyskujące dopiero na znaczeniu i popularności, zasługują na szczególną uwagę podmiotów lokalnej polityki społecznej. Stwarzają one przede wszystkim warunki do niemal bezinwestycyjnego, nie wymagającego znacznych nakładów finansowych, rozwiązywania niektórych problemów społecznych starszych osób. Dotyczy to na przykład kontaktów społecznych, ogólnej opieki nad osobami przewlekle chorymi, wykonywania lżejszych prac w gospodarstwie domowym. Organizacje samopomocowe stanowią jednocześnie naturalną możliwość zaspokojenia wielu potrzeb osób aktywnych społecznie – wśród nich potrzeby akceptacji i uznania czy też przynależności do grupy. Ludzie starsi wykazują też stosunkowo dużą gotowość do udzielania pomocy sąsiedzkiej i relatywnie dobrą orientację na temat potrzeb ujawniających się w ich otoczeniu, których zaspokojenie wymaga wsparcia ze strony podmiotów polityki społecznej.

Jednym z podstawowych problemów, stojących przed lokalną polityką społeczną, jest precyzyjne określenie zasad dostępności do świadczeń i ustalania odpłatności za nie. Finansowanie świadczeń ogólnodostępnych, jak np. koncerty albo imprezy rekreacyjne, nie nastęrcza większych trudności. Ich koszt jest stosunkowo łatwy do oszacowania, możliwe jest ponadto ustalenie opłat za udział w wysokości odpowiadającej całości lub części ponoszonych przez organizatora kosztów. O wiele bardziej złożone jest zagadnienie finansowania usług osobistych. Jak wspomniałem wyżej, znaczna część świadczeń dla osób starszych odznacza się dużą pracochłonnością, może też wymagać specjalistycznych umiejętności i odpowiedniego przygotowania zawodowego, co podnosi ich koszt. Przyjęcie w niektórych krajach rozwiązania, polegającego na ustaleniu zasady, że koszt tych świadczeń ponoszony jest przez świadczeniobiorcę lub osoby zobowiązane do jego alimentacji, a w pewnych przypadkach refundowany przez instytucje pomocy społecznej,

¹² Por. M. Halicka, J. Halicki, *Integracja społeczna i aktywność ludzi starszych*, w: *Polska starość*, wyd.cyt., s. 189 i n.

doprowadziło do lawinowego wzrostu wydatków pomocy społecznej¹³. Samorządy nie będą w stanie finansować w coraz większej skali tej formy pomocy. Wydaje się, że najbardziej racjonalną koncepcją, realizującą zasadę solidarności i zasadę społeczną, tak w skali kraju, jak i lokalnej, jest objęcie w przyszłości całej ludności obowiązkowym społecznym ubezpieczeniem na wypadek pielęgnacji¹⁴. Zanim jednak idea ta zostałaby zrealizowana, istnieje potrzeba ustalenia zasad udzielania pomocy na skompensowanie wydatków ponoszonych w związku z koniecznością finansowania przez osoby starsze niektórych świadczeń. Samorządowe instytucje pomocy społecznej wspólnie z organizacjami pozarządowymi powinny przejąć na siebie część kosztów funkcjonowania służb świadczących pomoc i opiekę w miejscu zamieszkania starego człowieka.

Przesunięcie części kompetencji w obszarze polityki społecznej z centrum na ograny samorządowe wymaga zapewnienia im stabilnych zasad finansowania. Istnieje potrzeba precyzyjnego określenia obowiązków państwa i budżetu centralnego w zakresie skali subwencji dla samorządów i terminów jej przekazywania. Przyjęcie zasady, iż poza zadaniami mającymi charakter obowiązkowy samorząd może podejmować zadania własne o charakterze fakultatywnym wywołuje z kolei potrzebę umożliwienia gminom i powiatom zwiększania własnych dochodów, m.in. poprzez zwiększenie udziału samorządów w dochodach z podatków odprowadzanych do budżetu centralnego i zwiększenie dochodów z podatków lokalnych. Kompetentne ustalenie hierarchii celów długookresowych i doraźnych w strukturze zadań samorządu jako podmiotu polityki społecznej wymaga prowadzenia systematycznej obserwacji i oceny zmian zachodzących w samej zbiorowości ludzi starych i w ich warunkach bytu. Wymaga to dysponowania odpowiednimi narzędziami, wśród których istotne znaczenie mają wskaźniki społeczne¹⁵. Celem regularnie prowadzonego monitoringu powinna być również ocena zaspokojenia potrzeb indywidualnych i społecznych oraz ich diagnozowanie.

¹³ U. Schneekloth, U. Müller, *Wirkungen der Pflegeversicherung*, Nomos Verlag, Baden-Baden 1999, s. 34 i n.

¹⁴ R. Münz, J. Kytir (red.), *Alter und Pflege. Argumente für eine soziale Absicherung des Pflegerisikos*, Blackwell Wissenschafts-Verlag, Berlin 1992; P. Błędowski, *Społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne w RFN*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 4. Nt. rozwiązań wprowadzonych w Japonii zob. J. Leowski, *Ubezpieczenia zdrowotne w Japonii*, „Przewodnik Menedżera Zdrowia” 2001, nr 1, s. 19 i n.

¹⁵ Z. Woźniak, *Profil socjomedyczny społeczności jako narzędzie diagnozy oraz wsparcie programów lokalnej polityki społecznej*, w: R. Cichoński (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, MEDIA-G.T., Poznań 1996, s. 158 i n. Na ten temat obszernie pisze też B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2000, s. 161 i n.

Bożena Balcerzak-Paradowska*Instytut Pracy i Spraw Socjalnych****Polityka rodzinna w Polsce na przełomie wieków***

Procesy demograficzne związane z formowaniem się i rozwojem rodziny, które możemy obserwować w Polsce od ostatniej dekady ubiegłego i w pierwszych latach XXI wieku, skłaniają do refleksji nad przyszłym rozwojem społeczeństwa polskiego.

Obniża się liczba zawieranych małżeństw, stanowiących utrwalony w kulturze i obyczajowości polskiej fundament rodziny. Pomiedzy rokiem 1990 a 2001 liczba zawieranych związków małżeńskich obniżyła się z 255,7 tys. do 195,1 tys., a więc o 24%. Spadek ten nie jest tylko następstwem obniżania się roczników wkraczających w wiek „aktywności matrymonialnej”, ale głównie – obniżania się skłonności do zawierania małżeństw, wyrażającej się wskaźnikiem częstotliwości zawierania małżeństw. Pomiedzy 1990 a 2001 rokiem wskaźnik częstotliwości zawierania małżeństw obniżył się z 6,7 do 5,5 na 1000 ludności.

Rodzina zajmuje nadal wysoką pozycję w hierarchii wartości młodego pokolenia. Udanażycie rodzinne pozostaje jednym z najważniejszych celów życiowych młodzieży. Cel ten, jako najważniejszy, nabiera znaczenia w opinii młodego pokolenia. Jak wynika z badań w 1994 roku wskazywało go 48% respondentów, w 1998 – 57%. Można zatem sądzić, że mamy do czynienia z przesunięciem decyzji matrymonialnych, a w mniejszym stopniu – z negacją lub z rezygnacją z zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Przesuwa się wiek środkowy nowożeńców. Wśród 1000 mężczyzn w wieku 20–24 lata w 1990 roku związek małżeński zawarło 99 a w 2000 – 53, a wśród kobiet w tej grupie wieku odpowiednio 109 i 71. Natomiast w grupie wieku 25–29 lata na 100 mężczyzn związek małżeński zawarło w 1990 roku 46 a w 2000 – 52, a wśród kobiet – odpowiednio 24 i 33.

Następuje spadek liczby urodzeń, a co za tym idzie – obniżanie się współczynnika dzietności. Liczba urodzeń obniżyła się z 547,7 tys. w 1990 roku do 368,2 tys. w 2001 roku, współczynniki dzietności z 2,03 w 1990 do 1,3 w 2000 roku.

Wzrost liczby rozwodów oraz urodzeń pozamałżeńskich oznacza wzrost liczby rodzin niepełnych i wychowujących się w nich dzieci.

Przebieg procesów demograficznych wskazuje na ten sam kierunek przemian, które występują w krajach postindustrialnych a określanym jako druga transformacja demograficzna. Powstaje jednak pytanie o rzeczywiste czynniki oddziałujące na przebieg procesów demograficznych w Polsce.

Z jednej strony mamy niewątpliwie do czynienia z czynnikami, określonymi przez twórców koncepcji drugiej transformacji demograficznej jako kulturowe. Wymienić tu można wkroczenie na drogę demokratyzacji życia społecznego, wzrost pluralizmu, indywidualizmu, a przede wszystkim – wzrost znaczenia poziomu wykształcenia i dążenie do realizacji tego celu. Wzrastają wskaźniki skolaryzacji młodych osób, kontynuujących naukę na poziomie wyższym. W roku akademickim 1990/1991 wskaźnik skolaryzacji netto

w grupie młodzieży w wieku 18–24 lat wyniósł 20,7%, w roku 2000/2001 – 32,7%. Wśród studentów wyższych uczelni, ponad połowę stanowią kobiety (w 2000/2001 r. – 57%) [GUS 2002a]. Wydłużenie okresu nauki oznacza najczęściej przesunięcie w czasie założenie rodziny.

Wzrasta zakres korzystania z metod i środków kontroli urodzeń, chociaż nadal istnieje głęboki dystans dzielący Polskę od krajów zachodnich. Przepływ informacji sprzyja upowszechnianiu wzorów i postaw charakterystycznych dla krajów postindustrialnych. Wzrost dostępu do technologii informatycznych należy do czynników określanych jako „technologiczne”.

W tych przypadkach można mówić o realizacji przez młode osoby „scenariusza”: uzyskanie wykształcenia → uzyskanie pracy → założenie rodziny → posiadania dzieci odpowiedniej „jakości” (dostosowanie ich liczby do możliwości finansowych rodziny, stwarzających podstawy do zapewnienia inwestycji w młode pokolenie, ułatwiających dobry start w dorosłe życie).

Z drugiej strony na realizację planów matrymonialnych i prokreacyjnych młodego pokolenia oddziałują czynniki społeczno-ekonomiczne, takie jak:

- Zmiany na rynku pracy. W 2002 roku bezrobocie przekroczyło 3 mln. Najbardziej dotknięte są nim osoby w wieku 20–24 lata; stopa bezrobocia w I kwartale 2003 roku sięgnęła 47%, a w grupie 25–29 lat – 23,3%.
- Wzrost nierówności ekonomicznych i społecznych. Relacja przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych 20% osób o najwyższych dochodach (V grupa kwintylowa) i 20% osób o najniższych dochodach (I grupa kwintylowa) zwiększyła się z 5,3 w 1996 roku do 6,1 w 2001 roku.
- Spadek poziomu życia. Pomiedzy 1995 a 1998 rokiem następował wzrost realnych dochodów ogółu gospodarstw domowych (w relacji do roku poprzedniego wynosił on w kolejnych latach: w 1995 – 101,9; w 1996 – 106,4; w 1997 – 107,6; w 1998 – 105,2). W 1999 roku wynosił on 99,9 w relacji do roku poprzedniego, w 2000 – 98,9. W 2001 roku utrzymał się na poziomie roku poprzedniego – 100,1 (przy czym rok 2001 był pierwszym, w którym nastąpił spadek dochodów realnych pracowniczych gospodarstw domowych; w relacji do roku poprzedniego wyniósł on 98,6).
- Zagrożenie ubóstwem. Odsetek osób w gospodarstwach domowych żyjących poniżej poziomu relatywnej linii ubóstwa wzrósł z 15,3% w 1997 roku do 17,0% w 2001, a osób żyjących poniżej poziomu minimum egzystencji (a więc zagrożonych degradacją społeczną i biologiczną – z 5,4 do 9,5%).
- Najbardziej zagrożone ubóstwem są rodziny wielodzietne. W 2001 roku 13,8% rodzin z trojgiem i co trzecia (33,3%) rodzina mająca na utrzymaniu czworo i więcej dzieci żyła poniżej minimum egzystencji.
- Regres w budownictwie mieszkaniowym. Liczba oddawanych do użytku mieszkań obniżała się z roku na rok. Np. w latach 1991–1995 oddano do użytku 101,4 tys. mieszkań (469 mieszkania na 1000 zawartych małżeństw), w latach 1996–2000 – 77,3 tys. mieszkań (368 na 1000 zawartych małżeństw). Dopiero do 2001 roku następuje zauważalna poprawa: w tym roku oddano do użytku 106,0 tys. mieszkań (543 na 1000 mał-

zeństw). Są to jednak zasoby budowane na sprzedaż lub wynajem (wzrost z 1,6 tys. w latach 1991–1995 do 20,7 tys. w latach 1996–2000) lub powstające w ramach budownictwa indywidualnego (odpowiednio: 35,5 tys. i 34,3 tys.). Maleje liczba mieszkań budowanych w ramach spółdzielni mieszkaniowych (z 55,3 tys. w latach 1991–1995 do 26,5 tys. w latach 1996–2000). Ta ostatnia forma była najbardziej popularna wśród nowożeńców ze względu na relatywnie korzystne koszty uzyskania mieszkania.

Na znaczenie czynników społeczno-ekonomicznych dla realizacji planów prokreacyjnych zwracali uwagę respondenci badania przeprowadzonego w 1995 roku. Dla 62% osób, które nie zrealizowały swoich planów prokreacyjnych, przyczyną ograniczenia dzietności był wzrost kosztów utrzymania, dla 37% – trudności ze znalezieniem pracy, dla 37% – zagrożenie bezrobociem, dla 23% – brak poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Można oceniać, że niekorzystne tendencje występujące na rynku pracy oraz w sferze warunków życia ludności pod koniec lat 90. ubiegłego i początkach XXI wieku zwiększają „siłę oddziaływania” czynników społeczno-ekonomicznych na decyzje o zakładaniu rodziny.

Zmianie ustroju politycznego i gospodarczego w Polsce towarzyszyły nowe deklaracje dotyczące kształtowania polityki rodzinnej niż w okresie realnego socjalizmu. Głoszono hasło upodmiotowienia rodziny, przeciwstawne do dominującej roli państwa we wszystkich obszarach życia. W praktyce oznaczało to, że państwo zaczęło wycofywać się z pomocy rodzinie lub bardzo ją ograniczać. Deklaracjom oparcia polityki rodzinnej na nowych zasadach towarzyszyły pewne zmiany o charakterze instytucjonalnym. Nie została jednak opracowana koncepcja nowych modeli polityki społecznej i rodzinnej odpowiadających warunkom gospodarki rynkowej i uwzględniających uwarunkowania okresu transformacji.

Kryzys finansów publicznych spowodował dążenie do ograniczania wydatków na cele społeczne. Znalazło to swoje odbicie m.in. w zmianie zasad przyznawania pieniężnych świadczeń rodzinnych. Np. w 1992 r. została „zamrożona” wysokość zasiłku rodzinnego. Spowodowało to obniżenie się wartości realnej zasiłków rodzinnych i spadek ich znaczenia w dochodach rodziny. W kolejnych latach nastąpiło wzmocnienie zasady kierowania pomocy do rodzin najbardziej potrzebujących. Świadczenia pieniężne zostały skierowane do rodzin znajdujących się w trudniejszej sytuacji materialnej. Prawo do nich uzyskały rodziny o niskich dochodach. Wprowadzenie kryterium dochodowego zmniejszyło liczbę rodzin korzystających ze świadczeń.

W jeszcze większym stopniu zmiany dotknęły sferę usług społecznych dla rodziny. Nastąpiła decentralizacja uprawnień państwa w zakresie polityki rodzinnej i przekazanie większości uprawnień związanych z zarządzaniem i finansowaniem usług społecznych samorządom terytorialnym. Dotyczyło to żłobków i przedszkoli, szkół podstawowych, potem – średnich, ośrodków kultury, sportu, rekreacji itp. Samorządy lokalne nie mogły sprostać nałożonym obowiązkom ze względu na ograniczone możliwości organizacyjne i finansowe. Prowadziło to do likwidacji placówek lub wprowadzania opłat za korzystanie z nich. Konieczność wnoszenia opłat stała się barierą dla rodzin mniej zamożnych. Ograniczyło to dostęp do tych placówek dla dzieci z ubogich rodzin.

Międzynarodowy Rok Rodziny (1995) stworzył dogodny klimat do podjęcia społecznej debaty, a następnie działań zmierzających do wypracowania programu polityki rodzin-

nej. Pierwszy program rządowy powstał w 1997 r. (za czasów koalicji lewicowej), drugi – w 1999 r. (jako program koalicji prawicowej).

Oba programy opierały się na innych przesłankach wynikających z ideowych i światopoglądowych podstaw obu formacji politycznych, które je przyjęły jako dokumenty rządowe. Miały one jednak pewne cechy wspólne. Opracowanie programów poprzedziła diagnoza sytuacji rodzin w Polsce, wskazująca na najbardziej ważne problemy.

Jednym z ważnych celów programów było traktowanie wsparcia rodziny jako pomoc w inwestowaniu w młode pokolenie. Programy deklarowały podmiotowość i suwerenność rodziny. Co warto podkreślić, polityka rodzinna miała charakter polityki pośredniej (*implicite*). Oznaczyło to, że w programach znalazły się działania mieszczące się w ramach szerszych, szczegółowych polityk. Dotyczyły one tworzenia warunków do własnej aktywności ekonomicznej rodziny, przede wszystkim przez ograniczanie bezrobocia i podejmowania pracy, także na rachunek własny. Dużą wagę przywiązywano do polityki mieszkaniowej; jej szczegółowe zapisy znalazły się również w obu programach polityki rodzinnej. Przede wszystkim chodziło o tworzenie warunków sprzyjających uzyskaniu własnego mieszkania przez rodziny o różnej sytuacji finansowej.

Oba programy zapowiadały respektowanie zasady subsydiarności i wielości podmiotów. Wychodzono z założenia, że skuteczność polityki rodzinnej zależy od działania nie tylko państwa, ale również od podmiotów realizujących cele tej polityki na różnych poziomach, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

To, co różniło oba programy, to szczególny nacisk jaki położono w programie z 1999 r. na działania mogące mieć wpływ na procesy demograficzne: zahamowanie spadku liczby małżeństw i urodzeń. Cele te zostały *expressis verbis* sformułowane w drugim programie. Programy inaczej ustalały priorytety w zakresie podstawowych instrumentów polityki rodzinnej. Program z 1997 r. kładł nacisk na racjonalizację świadczeń społecznych, traktując je jako instrument wiodący. Uważano, że w sytuacji występujących nierówności dochodowych i ubóstwa ta forma „pomocy zewnętrznej” jest bardziej przydatna dla rodzin. W Programie z 1999 r. za główny instrument uznano system podatkowy, w którym byłyby ulgi na dzieci. Wychodzono z założenia, że jest to instrument w większym stopniu gwarantujący podmiotowość rodziny; pomoc państwa polega nie na „dawaniu” (np. zasiłków społecznych), ale na „nie odbieraniu” tego, co rodzina wypracuje (ulgi oznaczały obniżenie podatków).

W programie z 1999 r. szczególne znaczenie przywiązywano do poprawy kondycji moralnej młodego pokolenia. Mniejszą – do ograniczenia ubóstwa dzieci i wyrównywania szans poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, mogących pełnić funkcje korekcyjne w sytuacji trudności lub zaniedbań, ze strony rodziny. Pomimo istniejących różnic cechy wspólne obu programów wskazały na potrzebę wspierania rodziny poprzez politykę rodzinną i gotowość nawet skrajnych ugrupowań politycznych do takich działań.

Program polityki rodzinnej z 1997 r. został przyjęty na kilka miesięcy przed wyborami, które zmieniły układ sił politycznych w parlamencie i rządzie. Nie pozwoliło to na jego realizację.

Program polityki prorodzinnej z 1999 roku funkcjonował 1,5 roku (do kolejnych wyborów). Niektóre wprowadzone rozwiązania dla rodzin wielodzietnych uległy zmianom i likwi-

dacji z chwilą dojścia do władzy ugrupowań lewicowych. Nastąpiło dążenie do skoncentrowania pomocy na najbardziej potrzebujących. Zostały przyjęte nowe kryteria uprawniające do świadczeń, co w praktyce oznaczało dalsze ograniczenie liczby świadczeniobiorców.

Dalsze prace nad racjonalizacją świadczeń zostały zapowiedziane w „Strategii polityki społecznej na lata 2002–2006”. Znalazły one swój wyraz w projekcie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Inne działania mające wpływ na sytuację rodzin znalazły się w innych rządowych i resortowych programach. Poprawie sytuacji w zakresie dostępu do pracy poświęconych jest szereg programów rządowych. Programy zapowiadające działania mające bezpośredni wpływ na sytuację rodzin dotyczą dożywiania dzieci oraz przyznania wyprawek szkolnych dzieciom z ubogich środowisk. Planowanie wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w zajęciach przed-szkolnych od 5. roku życia dziecka stwarza możliwość wyrównywania szans.

Nie ulega wątpliwości, że pieniężne świadczenia społeczne są dominującą formą wsparcia rodzin. W okresie ostatniej dekady i w pierwszych latach XXI wieku wprowadzono szereg zmian w świadczeniach rodzinnych. Wprowadzono kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń. Stały się one formą pomocy dla rodzin o niższych dochodach. Kryterium to ustalane było parametrycznie w relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ale było ono różne dla poszczególnych świadczeń (np. 50% dla zasiłków rodzinnych, 25% – dla zasiłków wychowawczych). Od 2002 r. kryterium zostało ujednoczone dla wszystkich świadczeń. Jego wysokość ustalono wykorzystując kategorię minimum socjalnego. Dla rodzin składających się z małżeństwa i dzieci jest to minimum socjalne dla czteroosobowego pracowniczego gospodarstwa domowego, dla osób samotnie wychowujących dzieci – minimum w dwuosobowym gospodarstwie domowym. Ustalono preferencyjne zasady przyznawania świadczeń dla rodzin niepełnych i wielodzietnych (wychowujących troje i więcej dzieci). Był to również wyraz zwiększonej pomocy dla rodzin w trudniejszej sytuacji. Wprowadzono również zasadę waloryzowania wysokości świadczeń indeksem cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Zapobiegło to w pewnym stopniu spadkowi realnej wartości świadczeń.

Wspomniany projekt ustawy o świadczeniach rodzinnych realizuje cel – adresowania świadczeń społecznych przede wszystkim do rodzin najbardziej potrzebujących. Grono „najbardziej potrzebujących” zostanie określone w oparciu o nowe kryterium (próg „wsparcia dochodowego rodzin” – obliczony przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych¹).

Podstawowym świadczeniem ma być zasiłek rodzinny. Podstawowa wysokość zasiłku rodzinnego uzależniona będzie od wieku dziecka (dla grup wieku: 0–6 lat; 7–16; 17–20 lub 24 w przypadku dziecka niepełnosprawnego). Założono, że podstawowa wysokość tego świadczenia stanowić będzie równowartość części miesięcznego koszyka żywnościowego dzieci w odpowiedniej grupie wieku. Osoba uprawniona do zasiłku rodzinnego otrzyma dodatkowo większą kwotę świadczenia z tytułu:

- urodzenia dziecka;
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego;

¹ Przy ustalaniu tego kryterium wzięto pod uwagę następujące zasady: zapewnienie spożycia żywności na poziomie gwarantującym potrzeby rozwojowe dzieci, utrzymanie dostatecznych warunków mieszkaniowych, zapewnienie partycypacji dzieci w procesie edukacji i integracji dzieci i rodziców ze społeczeństwem.

- samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych;
- braku możliwości wyegzekwowania zasądzonych alimentów;
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego;
- rozpoczęcia roku szkolnego;
- podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania.

Oprócz tego do świadczeń rodzinnych zalicza się zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne dla osób rezygnujących z pracy lub jej niepodjemujących w związku z koniecznością opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Ważnym elementem w polityce rodzinnej jest system podatkowy. Wprowadzony na początku lat 90. podatek od dochodów osobistych osób fizycznych nie uwzględnia ulg związanych z sytuacją rodzinną podatnika. Jednak niektóre elementy mają charakter pro-rodzinny. Należą do nich:

- Możliwość wspólnego rozliczenia się małżonków (podatek naliczany jest w oparciu o połowę łącznych dochodów małżonków, a następnie mnożony przez dwa. Rozwiązanie to jest korzystne w sytuacji, gdy jedno z małżonków nie osiąga żadnych dochodów lub gdy istnieje istotna różnica w poziomie dochodów).
- Możliwość wspólnego rozliczenia się osoby samotnie wychowującej dzieci na analogicznych zasadach jak w przypadku małżeństw; w efekcie powoduje to niższe opodatkowanie tych osób.
- Zwolnienia podatkowe w odniesieniu do różnych świadczeń i form pomocy udzielanej rodzinie.
- Możliwość stosowania odliczeń od dochodu przed opodatkowaniem. Początkowo istniała możliwość odliczenia czesnego za uczęszczanie dziecka do szkoły niepublicznej. Obecnie do takich odliczeń o charakterze rodzinnym należą tylko koszty dojazdu dzieci do szkół ponadpodstawowych.

Zmiany w systemach świadczeń rodzinnych w powiązaniu z sytuacjami rodzinnymi przedstawia następujące zestawienie:

Aktualne formy pomocy	Sytuacja rodzinna	Formy pomocy po zmianach
	I. Zawarcie związku małżeńskiego	
Możliwość wspólnego rozliczenia małżonków w systemie podatku od dochodów osobistych		Bez zmian
	II. Urodzenie się dziecka	
Urlop i zasiłek macierzyński. Okresowy zasiłek macierzyński.	Matka pracująca zawodowo	Bez zmian
Jednorazowy zasiłek macierzyński.	Matka o niskich dochodach (w ubóstwie)	Zasiłek rodzinny + jednorazowy dodatek z tytułu urodzenia dziecka.
Zasiłek macierzyński. Jednorazowe świadczenie z tytułu urodzenia dziecka.	Matka -rolniczka.	Zasiłek rodzinny + jednorazowy dodatek z tytułu urodzenia dziecka.

	III. Opieka nad dzieckiem	
Zwolnienie opiekuńcze i zasiłek opiekuńczy. Urlop wychowawczy.	Rodziny osób pracujących zawodowo.	Bez zmian
Urlop wychowawczy. Zasiłek wychowawczy.	Rodziny osób pracujących o niskich dochodach	Zasiłek rodzinny + dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem podczas urlopu wychowawczego.
	IV. Wychowanie dziecka	
Zasiłek rodzinny.	Rodziny o niskich dochodach	Bez zmian.
	Rozpoczęcie roku szkolnego.	Zasiłek rodzinny + dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego.
	Nauka dziecka poza miejscem zamieszkania.	Zasiłek rodzinny + dodatek z tytułu nauki poza miejscem zamieszkania.
	V. Rodziny w trudnych sytuacjach	
Wspólne rozliczenie podatku od dochodów z dzieckiem.	1. Rodziny niepełne:	Bez zmian.
Świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Preferencyjne kryterium dla zasiłków rodzinnych.	o niskich dochodach	Zasiłek rodzinny + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka.
Urlop i zasiłek wychowawczy/ preferencje co do wysokości zasiłku i okresu wypłaty, kryterium uprawniającego.	z pracującą zawodowo matką/ojcem	Urlop bez zmian. Zasiłek rodzinny + dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego bez preferencji dla rodzin niepełnych
Gwarantowany zasiłek z pomocy społecznej	z matką/ojcem bezrobotną/ym	Zasiłek rodzinny + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utrata prawa do zasiłku dla bezrobotnych.
Wyższe zasiłki rodzinne na kolejne dzieci. Wyższy zasiłek wychowawczy.	2. Rodziny wielodzietne o niskich dochodach.	Zróżnicowany zasiłek rodzinny ze względu na wiek dziecka. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego – dla wszystkich w tej samej wysokości.
Zasiłek pielęgnacyjny.	3. Rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym:	Zasiłek rodzinny + zasiłek pielęgnacyjny.
Zasiłek rodzinny na zasadach preferencyjnych. Zasiłki stały dla osób rezygnujących z pracy z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym.	o niskich dochodach	Wyższe kryterium uprawniające do świadczeń rodzinnych. Świadczenie pielęgnacyjne. Zasiłek rodzinny + dodatek kształcenie i rehabilitację dziecka niepełnosprawnego.

Dłuższy wymiar urlopu wychowawczego.	rodziny osób pracujących zawodowo.	Bez zmian. Zasitek rodzinny + dodatek na kształcenie i rehabilitację dziecka niepełnosprawnego.
--------------------------------------	------------------------------------	---

Szczególnym problemem pomocy w odniesieniu do rodzin są usługi społeczne. Zmiany w sferze usług społecznych polegały na decentralizacji uprawnień państwa w zakresie organizacji i finansowania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz na wprowadzeniu rynkowych lub quasi-rynkowych zasad ich funkcjonowania. Zakładanie i prowadzenie żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i szkół średnich należy do obowiązków samorządów terytorialnych. One również są zobowiązane do zapewnienia środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania placówek. Ograniczone środki własne samorządów oraz dotacji budżetu państwa spowodowały konieczność poszukiwania innych źródeł dochodów. Sposobem na to stało się wprowadzenie, a następnie podwyższanie opłat od rodziców za korzystanie przez dzieci z usług placówek. Dla rodzin mniej zamożnych wnoszenie opłat stało się bariera uniemożliwiająca korzystanie z usług placówek. Wprawdzie w systemie pomocy społecznej została stworzona możliwość uzyskania pomocy w postaci pokrycia opłat za żłobek lub przedszkole. Korzysta z nich jednak niewiele rodzin.

W podsumowaniu poruszanych problemów zachodzi podstawowe pytanie, jaka polityka rodzinna w przyszłości?

Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania procesów demograficznych związanych z tworzeniem i rozwojem rodziny oraz z jej funkcjonowaniem wskazują na potrzebę tworzenia zarówno polityki rodzinnej typu *explicite* – skierowanej bezpośrednio do rodzin, jak i polityki typu *implicite* – pośredniej. Ta druga nie jest adresowana bezpośrednio do rodzin, ale przynosi dla nich konsekwencje. Przeciwdziałanie bezrobociu, polityka dochodów ludności, polityki: mieszkaniowa, edukacyjna, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, mają wprawdzie szerszy krąg adresatów, ale każda z nich przynosi skutki dla rodziny. Nie pozostaje to w sprzeczności z koniecznością stosowania i rozwoju instrumentów polityki pośredniej, wprost przeciwnie należy je wzmacniać.

Polityka rodzinna powinna opierać się na zasadach:

- podmiotowości i suwerenności rodziny;
- pomocniczości (subsydiarności) i solidarności;
- równości szans;
- wielości podmiotów;
- działań bezpośrednich i pośrednich;
- polityki aktywnej (wyzwalającej lub pobudzającej aktywność na rzecz własnej rodziny i szerszego środowiska. W takim ujęciu rodzina traktowana jest nie tylko jako obiekt działań, ale i jeden z pomiotów realizujących cele polityki rodzinnej).

Polityka rodzinna powinna stwarzać warunki sprzyjające powstawaniu i rozwojowi rodziny, uwzględniając przy tym aktualne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, a także umacniający się model rodziny z pracującymi rodzicami; trudności w godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi uznawane są za jedną z głównych barier zwiększania dzietności.

Temu celowi może sprzyjać wykorzystanie wielu instrumentów. Przede wszystkim są to zwolnienia z pracy i świadczenia mające na celu ułatwienie godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Wymienić tu należy również zwiększenie kompensacyjnej funkcji pieniężnych świadczeń społecznych. Badania wykazują, że jedną z istotnych barier w korzystaniu z urlopu wychowawczego jest obawa przed obniżeniem dochodów rodziny.

Niezależnie od powyższych rozwiązań powinien następować rozwój instytucjonalnych usług opiekuńczych o różnym zakresie i formach.

Rozwojowi usług opiekuńczych powinno towarzyszyć zwiększenie ich dostępności, zwłaszcza dla dzieci ze środowisk ubogich (np. poprzez upowszechnienie zasady zróżnicowania opłat zależnie od dochodu rodziny, rozszerzenie pomocy w ich pokrywaniu). Pomoc w godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi może polegać również na odpowiednich rozwiązaniach z zakresu organizacji pracy: elastycznych formach czasu pracy, elastycznych formach zatrudnienia, a więc w tworzeniu warunków do realizacji idei zakładu pracy „przyjaznego rodzinie”.

Zróżnicowanie sytuacji rodzin skłania do wzmocnienia funkcji egalitaryzującej świadczeń społecznych. Oznacza to utrzymanie zasady selektywności przyznawania świadczeń (wg kryterium dochodowego), a nawet uzależnienia ich wysokości od dochodu rodziny.

Dla realizacji celów polityki rodzinnej wykorzystywany jest również system podatkowy w postaci ulg na każde dziecko bądź też odpisów określonych wydatków od dochodu do opodatkowani (lub podatku). To drugie rozwiązanie może oddziaływać na decyzje podatnika, co do kierunków wydatków (np. poprzez odpis wydatków ponoszonych na „rozwoj kapitału ludzkiego”).

W kontekście inwestycji w młode pokolenie należy zwrócić uwagę na usługi społeczne, ze względu na ich znaczenie dla rozwoju dziecka (biologicznego, intelektualnego, kulturalnego) oraz działania socjalizacyjne. Ten drugi aspekt nabiera znaczenia w sytuacji ograniczenia dzietności rodzin i sieci powiązań rodzinnych. Placówki opiekuńczo-wychowawcze stwarzają warunki do kontaktów rówieśniczych, uznawanych za korzystne dla rozwoju dziecka przez samych rodziców.

Rozwój ilościowy i jakościowy usług społecznych to zadanie samorządów lokalnych, które powinno być wspomagane przez państwo i inne podmioty (organizacje społeczne, wyznaniowe, podmioty gospodarcze). Włączenie rodziców do realizacji zadań placówek pozwoliłoby z kolei na obniżenie niektórych kosztów jej funkcjonowania. Aktywność rodziców może być również traktowana jako „substytut” opłat za usługi placówek (praktyki takie stosowane są w niektórych krajach Unii Europejskiej).

Realizacja polityki rodzinnej powinna opierać się na wielości podmiotów o określonych kompetencjach:

- państwie – odpowiedzialnym za tworzenie strategii długofalowego rozwoju ekonomicznego, społecznego, za tworzenie warunków prawno-instytucjonalnych i finansowych na rzecz realizacji celów polityki rodzinnej;
- samorządach – działających w miejscu powstawania potrzeb społecznych i mogących stosować bezpośrednio instrumenty dostosowane do potrzeb występujących na danym terenie;

- organizacjach pozarządowych (obywatelskich), które, obok działań bezpośrednich i komplementarnych w stosunku do podejmowanych przez państwo i samorządy pełnią funkcje aktywizujące, polegające na kształtowaniu postaw społecznych, rozbudzaniu aspiracji, pomocy dla działań samopomocowych;
- zakładach pracy – podejmujących działania na rzecz pracowników w ramach organizacji pracy i działania na rzecz szerszego środowiska lokalnego (np. poprzez sponсорowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych lub pomocy bezpośredniej np. stypendia dla uzdolnionych dzieci).

Warunkami niezbędnymi do realizacji celów polityki społecznej i rodzinnej są:

- opracowanie strategii polityki rodzinnej na różnych szczeblach: w ramach strategii rozwoju kraju, rozwoju regionalnego i lokalnego;
- tworzenie mechanizmów sprzyjających integracji działań wielu podmiotów lokalnej polityki rodzinnej, podnoszących mobilizację środowisk, wykorzystanie wszystkich zasobów (w tym społecznych) dla realizacji tych zadań;
- restrukturyzacja wydatków publicznych.

Sprzyjać temu może powszechna debata o potrzebach i celach polityki rodzinnej.

Danuta Graniewska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Rodziny wielodzietne w Polsce. Problemy społeczno-demograficzne

Według Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r. ludność Polski wynosiła 38 230,1 tys. Oznacza to wzrost w porównaniu z 1988 r. o 351 tys. W okresie międzyspisowym zmieniły się również proporcje ludności według płci. W 2002 r. mężczyźni stanowili 48,4% ogółu ludności wobec 48,7% w 1988 r. Udział kobiet zwiększył się o 0,3 punktu do 51,6%. Aktualnie na 100 mężczyzn przypada 106,5 kobiet (GUS). W ogólnym, przedstawionym powyżej liczbowym stanie ludności mieszczą się złożone procesy reprodukcji ludności. W ostatnich latach w Polsce obniżyła się drastycznie liczba urodzeń z 551,6 tys. w 1990 r. do 368,2 tys. w 2001 r., współczynnik dzietności z 2,03 w 1990 r. do 1,3 w 2001 r. W kontekście powstawania rodzin wielodzietnych duże znaczenie poznawcze ma struktura kolejności urodzeń dzieci u matki. Zestawienie danych statystycznych z tego zakresu wykazuje, że zmniejszenie się ogólnej liczby urodzeń spowodowało zmniejszenie w każdej z grup urodzeń. Przykładowo można wymienić, że spadek liczby urodzeń skutkował wzrostem urodzeń pierwszych oraz pewnym zmniejszeniem urodzeń drugich i dalszych. W tym obszarze występuje w zasadzie stabilizacja. Podobne zjawisko było przed laty zaobserwowane w niektórych innych krajach. J. Noe Biradem (1967) wskazywał, że w czterech krajach: Francji, Norwegii, Szwajcarii i Włoszech w latach 1950–1960 (a więc jeszcze przed falą nasilonych migracji) rodziny mające czworo i pięcioro dzieci utrzymują swoją pozycję, wskazując lekki wzrost udziału. Rodziny mające sześcioro

i więcej dzieci wykazują zmniejszenie lub stabilizację". Te obserwacje oraz kształtowanie się struktury urodzeń w Polsce mimo ilościowego uszczuplenia się zastępów matek wielodzietnych potwierdzają stwierdzenie E. Rosseta, że „są jednak kobiety, które z niesłabnącą konsekwencją powiększają swoją progeniturę do kresu zdolności reprodukcyjnych”.

Do powyższych danych należałoby dodać jeszcze kolejne informacje. A mianowicie: zmniejszenie ogólnej liczby urodzeń wystąpiło w miastach i na wsiach w zbliżonym stopniu. Natomiast zmniejszenie się urodzeń dalszych w większym stopniu zaznaczyło się na wsiach niż w miastach. Jeżeli ta tendencja będzie się utrzymywała, oznaczałoby to istotne zmiany w podstawach wobec wielodzietności na terenach wiejskich.

Ważnym aczkolwiek niejedynym czynnikiem warunkującym wielodzietność jest wykształcenie matki. Udział urodzeń trzecich i dalszych jest silnie zróżnicowany według poziomu wykształcenia matki. Ogólnie im niższy poziom wykształcenia, tym częstsza wielodzietność. W 1995 r. udział urodzeń trzecich i dalszych w grupie kobiet z wykształceniem wyższym wynosił 15,8%. Znacznie wyżej kształtuje się ten wskaźnik u kobiet z wykształceniem średnim i zasadniczym zawodowym – 26,7%. Najwyższy jest w grupie kobiet z wykształceniem podstawowym – 42,6%. Aktualnych danych dostarczą pełne wyniki NSP – 2002 r., ale zapewne zróżnicowanie w tym względzie będzie nadal znaczące.

Wykształcenie stanowi niewątpliwie jeden z głównych czynników determinujących wielodzietność rodziny. Jednak nawet silnie zagregowane wskaźniki wydają się wskazywać na występowanie zjawiska, które można określić jako wielodzietność świadomie realizowaną, wynikającą z uznawanego światopoglądu i wychowawczo-moralnych wartości przypisywanych rodzinie wielodzietnej. Wydaje się o tym świadczyć udział urodzeń trzecich i dalszych u matek z wyższym wykształceniem, a więc u kobiet znających metody antykoncepcji. Należałoby jeszcze dodać, że rodziny wielodzietne w pewnej liczbie przypadków, aczkolwiek marginalnej są rezultatem małżeństw powtórných, zawieranych przez partnerów mających dzieci z poprzednich związków. Obecna struktura dzietności rodzin wychowujących dzieci w wieku do 24 lat jest rezultatem procesów demograficznych i społecznych zachodzących w dłuższym okresie czasu. Dla ilustracji tego obszaru rzeczywistości społecznej przytacza się dane statystyczne sprzed kilku lat ze świadomością, że dane NSP – 2002 r. mogą ten obraz w pewnym zakresie zmodyfikować. Otóż w 1995 r. było w Polsce 6 274 350 rodzin z dziećmi na utrzymaniu do 24 lat. Wśród nich 19,9% stanowiły rodziny wielodzietne z trojgiem i większą liczbą dzieci. W zbiorowości rodzin wielodzietnych przeważają rodziny z trójką dzieci – 69%. Rodzin o większej liczbie dzieci było 31%. W tymże roku w rodzinach wielodzietnych wychowywało się 37% z ogólnej liczby dzieci do lat 24 pozostających na utrzymaniu. Większość tych dzieci, czyli 54%, mieszkało na wsi, a 46% w miastach (GUS). Przytoczone powyżej dane w sposób syntetyczny, ale dobitny świadczą o znaczeniu udziału rodzin wielodzietnych w obszarze działalności opiekuńczo-wychowawczej i socjalizującej w odniesieniu do młodych generacji. Nie można przy tym nie wspomnieć, że wiele wątpliwości, a nawet nieporozumień dotyczących realizacji przez te rodziny ich funkcji wychowawczej i socjalizacyjnej wynika z niedostatecznego rozpoznania czynników warunkujących ich egzystencję i warunki życia.

Praca zarobkowa stanowi podstawę egzystencji rodzin utrzymujących dzieci. Metody i formy, jakimi żywiciiele rodzin włączają się w społeczne procesy pracy, zależy od wielu czynników. Nie rozwijając szerzej tego tematu, należy jednak przedstawić podstawowe czynniki determinujące funkcjonowanie gospodarstw domowych rodzin wielodzietnych mających na utrzymaniu dzieci do 24 lat. Ogólnie ujmując, cechy społeczno-zawodowe żywicieli rodzin wielodzietnych powodują, że wśród rodzin niższy jest udział rodzin pracowniczych niż w rodzinach małodziejnych. Częściej żywicieli rodzin wielodzietnych związani są z rolnictwem. Niższy poziom wykształcenia powoduje także częstsze niż w innych grupach bezrobocie oraz przeciętnie i niższe dochody z pracy (GUS). W środowiskach rodzin wielodzietnych związanych z rolnictwem szczególnie trudna sytuacja ma miejsce w rodzinach byłych pracowników PGR. Wyniki zorganizowanego przez IPiSS badania typu *case studies* w rodzinach osób bezrobotnych związanych w przeszłości z pracą w PGR stanowią lekturę wręcz dramatyczną (IPiSS 1997).

Uwarunkowania i główne czynniki wpływające na sytuację materialną rodzin wychowujących dzieci znajdują swój wyraz w poziomie dochodów i wydatków na osobę w gospodarstwach domowych. W 2001 r. dochód rozporządzalny w małżeństwie bez dzieci wynosił 962,96 zł miesięcznie, z jednym dzieckiem 736,89 zł, z dwójką dzieci 583,01 zł, z trójką 446,37 zł, z czwórką zaledwie 301,08 zł. Matka z dzieckiem na utrzymaniu miała do dyspozycji 577,02 zł. Nic zatem dziwnego, że wśród małżeństw bez dzieci na poziomie minimum socjalnego było 27,4%, z jednym dzieckiem 43,5%, z dwójką dzieci 58,0%, z trójką 73,2%, a z czwórką dzieci 90,8 %. Na poziomie minimum egzystencji było 1,9% małżeństw bez dzieci, 4,1 z jednym dzieckiem, 7,0 z dwójką dzieci, 13,8 z trójką i 333,3 z czwórką dzieci. Ukazane wielkości nie wymagają żadnych komentarzy.

Wpływ wielodzietności na rozmiary ubóstwa w rodzinach w fazie aktywnego rodzicielstwa jest bezsporny. Ponadto należy uwzględnić, że obciążenia związane z utrzymaniem dzieci mają charakter długotrwały i rodziny, które zrealizowały model wielodzietny przez długi czas będą znajdowały się w obszarze niedostatku lub wręcz ubóstwa.

Rodziny wielodzietne w znaczących rozmiarach wpisują się w potencjał ludnościowy młodych generacji. Można przewidywać, że w przyszłości następować mogą zmiany w przyczynach i motywacjach wielodzietności, zmniejszyć się mogą urodzenia trzecie i dalsze powodowane nieznajomością zasad planowania rodziny, a zwiększać i utrwalać świadomie realizowany model dzietności. Sytuacja i problemy rodzin wielodzietnych powinny stać się przedmiotem nie tylko bliższego zainteresowania, ale i działań wynikających z ich potrzeb socjalnych aktualnie występujących.

Ujmując to skrótowo chodzi o poprawę ich sytuacji materialnej w drodze świadczeń społecznych i w ramach programów lokalnych umożliwienie żywicielom rodzin wielodzietnych, uzyskiwania stosownej do posiadanych kwalifikacji pracy. Niezwykle poważnym problemem jest ułatwienie młodzieży ze środowisk uboższych, a do takich w większości należą rodziny wielodzietne, dostępu do wykształcenia; chodzi o stworzenie młodym generacjom z rodzin wielodzietnych warunków, aby odpowiednio do ich potencjału ludnościowego uczestniczyły i były obecne z strukturze wysokiej jakości kapitału ludzkiego. W aktualnej sytuacji chodzi o zmiany polegające na ograniczeniu i w miarę możli-

wości zminimalizowaniu wpływu na strukturę społeczną niedostatku wynikającego z bezrobocia, pogorszenia się warunków bytu i pracy licznych warstw ludności, a także w znaczącym obszarze z obciążenia wielodzietnością.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., D. Staszewska (1997) *Rodziny wielodzietne a bezrobocie*, SiM, z. 9, IPiSS.
- Balcerzak-Paradowska B. (red.) [1997] *Rodziny wielodzietne w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość*, IPiSS.
- Graniewska D. (1971) *Pracownicze rodziny liczebnie duże w Polsce*, SiM, z. 4.
- Graniewska D., B. Balcerzak-Paradowska (1979) *Rodziny wielodzietne w Polsce. Problemy społeczno-ekonomiczne*, SiM, z. 15 IPiSS.
- Graniewska D. (1999) *Kapitał ludzki jako cel strategiczny polityki społecznej*, PBZ, z. 8, IPiSS.
- Latuch M. (1978) *Demograficzno-społeczne aspekty modelu i struktury rodziny*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” nr 4.
- Rosset E. (1975) *Demografia Polski*, PWN.
- GUS (1996). *Struktura demograficzna i społeczno-zawodowa ludności. Spis ludności i mieszkań metodą reprezentacyjną*.
- GUS (1996) *Gospodarstwa domowe i rodziny. Spis ludności i mieszkań metodą reprezentacyjną*.
- GUS (2002) *Warunki życia ludności w 2001r.*
- GUS (2003) *Raport wyników narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2000 r.*
- GUS (2003) *Rocznik Statystyczny 2002 r.*

Zdzisław Pisz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Edukacja przez całe życie

Zadania edukacyjne, i ogół problemów bezpośrednio lub pośrednio z nimi związanych mogą być postrzegane, analizowane i oceniane z wielu różnych punktów widzenia. Na przykładzie polityki edukacyjnej widać wyjątkowo wyraźnie, jak wiele czynników, zróżnicowanych podmiotowo i przedmiotowo, tworzy splot zagadnień określających warunki, w jakich rozwiązywane są zadania z tego zakresu. W sytuacji naszego kraju do ograniczeń wynikających z zaniedbań w dziedzinie zmian programowych, zaniedbań organizacyjnych i niedostatku materialnego dołączyły nowe, ważne determinanty związane z procesem transformacji systemowej, integracji europejskiej i globalizacji. Powstała sytuacja odpowiadająca znanemu powszechnie przypadkowi w dziedzinie programowania linio-

wego, gdy układ założeń wyrażających fundamentalne postulaty jest sprzeczny, redukujący do zera zbiór rozwiązań dopuszczalnych.

W przypadku tego typu sytuacji istnieje potrzeba dokonywania zmian (łagodzenia oczekiwań) w układzie ograniczeń. Jest to zadanie szczególnie trudne. Zazwyczaj oznacza ono przesunięcia w podziale środków lub zwiększenie zadań bez ekwiwalentu materialnego, gdyż brak jest możliwości zaproponowania rozwiązania spełniającego jednocześnie wszystkie oczekiwania, nawet wtedy, gdy uznaje się je za jednakowo zasadne. Przy analizie i ocenie problemów edukacyjnych należy jeszcze pamiętać o pewnej ich właściwości, która jest dla edukacji charakterystyczna. Chodzi o rozłożenie w czasie, niezbędny okres, jaki musi minąć od decyzji o danej zmianie do jej efektu, zwłaszcza, gdy zmiany mają kompleksowy charakter obejmujący cały system edukacyjny, jak w przypadku reformy ustroju szkolnego z 1999 r. Ocena rezultatów tego typu przedsięwzięć jest w pełni możliwa dopiero po pełnym cyklu kształcenia według nowych zasad, a to oznacza, że dopiero po kilkunastu latach. Na poziomie szkoły zawodowej po jedenastu, w innych wypadkach o wiele dłuższym. Pięć lat, jakie minęły od rozpoczęcia ostatniej reformy, jest okresem niewystarczającym dla pełnej analizy i oceny, co nie wyklucza potrzeby bieżącej obserwacji, analizy i oceny wszystkich zjawisk i procesów oraz problemów, które z edukacją, po jej reformie, związane są bezpośrednio lub pośrednio. Jednym z tego typu zagadnień jest potrzeba, a w zasadzie konieczność edukacji ciągłej trwającej przez całe życie.

Na problem ten można spojrzeć między innymi przez pryzmat trzech podstawowych funkcji edukacji: politycznej, gospodarczej i społecznej.

Najogólniej problem ujmując można stwierdzić, że cele polityczne edukacji łączą się bezpośrednio lub pośrednio z bezpieczeństwem państwa, co w praktyce oznacza realizację zadań edukacyjnych pozwalającą eliminować lub przynajmniej ograniczać czynniki zagrażające funkcjonowaniu państwa. Czynniki te mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. W pierwszym wypadku chodzi o ogół racji, w których następstwie może pojawić się realne zagrożenie pokoju społecznego wewnątrz kraju, zaś w drugim o zagrożenie pozycji kraju, w układzie międzynarodowym. Czynniki, o których mowa, nie tworzą zbiorów rozłącznych. Naruszenie pokoju wewnętrznego lub jego realne zagrożenie wpływa bowiem na oceny kraju w układzie międzynarodowym i odwrotnie. Słaba pozycja i występujące zagrożenia zewnętrzne destabilizują zazwyczaj ład wewnętrzny zmniejszając poczucie bezpieczeństwa.

W wypadku bezpieczeństwa wewnętrznego, którego wyrazem jest utrzymujący się pokój społeczny, zadania edukacyjne powinny się koncentrować na przekazywaniu treści pozwalających poznać podstawowe zasady określające istniejący w państwie ład społeczny. Chodzi o przekazywanie wiedzy o podstawowych prawach i obowiązkach obywateli, o mechanizmach tworzących ramy istniejącego porządku społecznego.

Analizując wyzwania edukacyjne w kontekście zmian z przełomu lat 80. oraz 90., można wymienić następujące dziedziny – obszary, które powinny generować zmiany w edukacji:

- demokrację,

- gospodarkę rynkową,
- pluralizm polityczny i kulturowy,
- otwarcie na świat zachodni, przyspieszony przepływ wzorów kulturowych i cywilizacyjnych.

Szczególnie ważne zadania edukacyjne, w sensie realizacji celu politycznego związane są z rozwojem demokracji parlamentarnej, opartej na wolnych i powszechnych wyborach. Doświadczenia z lat 90. dowiodły, że brak jest właściwego przygotowania do funkcjonowania w nowych warunkach, zarówno po stronie elit politycznych, wyłaniających kandydatów na stanowiska senatorów, posłów i członków rad samorządowych w województwach, powiatach i gminach, jak i po stronie wyborców. Nadmierne upolitycznienie reprezentantów zasiadających w Senacie i Sejmie, w wojewódzkich sejmikach samorządowych oraz w radach powiatów i gmin powoduje, że nie reprezentują oni przede wszystkim interesów swoich wyborców, natomiast koncentrują się na zadaniach „swoich partii politycznych”. Do pełnego korzystania z zasad demokracji parlamentarnej nie są też przygotowani wyborcy, którzy swoją aktywność oraz zaangażowanie zazwyczaj ograniczają do samego uczestnictwa w wyborach.

Budowa społeczeństwa obywatelskiego jest zadaniem, które zaliczyć można zarówno do celów politycznych, jak i społecznych. Programy edukacyjne winny obejmować zjawiska i procesy o zasięgu lokalnym i regionalnym, ważne dla społeczeństwa danego obszaru. Bez odpowiedniej wiedzy dotyczącej istniejących problemów, jak i sposobów oraz możliwości ich rozwiązywania, nie można oczekiwać pełnej identyfikacji ze środowiskiem stałego pobytu, zarówno w sensie zamieszkania, jak i pracy. Odpowiednie przygotowanie przez programy edukacyjne jest podstawą do aktywnego uczestnictwa w życiu zbiorowości lokalnych i regionalnych. Świadome i rozumne uczestnictwo, adekwatne do kompetencji i możliwości każdego obywatela jest jedną z podstawowych zasad społecznej nauki kościoła. Wiedza ta jest niezbędna każdej jednostce. Umożliwia ona identyfikację miejsca i roli jednostki oraz zbiorowości w strukturze społecznej, w społecznym podziale pracy. Chodzi również o kształcenie na temat reguł dynamizujących strukturę społeczną, a więc o katalog możliwości, które jednostka czy też zbiorowość mogą wykorzystać w celu zmiany swojej pozycji i roli w strukturze społecznej. W szczególności zaś o edukację na temat funkcjonowania służb publicznych oraz dostępności usług społecznych, czyli świadczeń, które mogą uchronić przed marginalizacją społeczną lub ułatwić wyjście z jej strefy zagrożenia.

Znaczenie tych zadań jest szczególnie ważne obecnie, po przeszło dziesięcioletnim okresie transformacji systemowej, gdy wyraźnie widoczne są trudności adaptacyjne społeczeństwa do nowej rzeczywistości wynikającej z nowego ładu politycznego i ekonomicznego. Nowa struktura społeczna charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem pomiędzy poszczególnymi jej elementami. Dalsze pogłębianie różnic i ich utrwalanie, przy braku sprawnych mechanizmów adaptacyjnych, może prowadzić do napięć i konfliktów zagrażających istniejącemu porządkowi społecznemu opartemu na zasadach demokracji.

Nie mniej ważne i także liczne są zadania edukacyjne związane bezpośrednio lub pośrednio z bezpieczeństwem zewnętrznym państwa. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć,

ze w sytuacji politycznej istniejącej obecnie w Europie Środkowej i Wschodniej hasło bezpieczeństwa zewnętrznego symbolizuje bardziej zdolność do współpracy i pokojowej konkurencji niż przygotowanie do konfrontacji. Układ jaki powstał w tej części Europy po roku 1990 oraz wyraźnie widoczna w całym świecie tendencja do globalizacji systemów ekonomicznych, a także społecznych, kierują uwagę na te zadania edukacyjne, które powinny dokonać zmiany w sposobie postrzegania, rozumienia i oceny takich pojęć, jak otoczenie zewnętrzne kraju, międzynarodowy rynek pracy, czy międzynarodowy system finansowy. Kształcenie w sposób uwzględniający standardy międzynarodowe, sytuację na międzynarodowym rynku pracy, zwiększające szanse polskich absolwentów na tymże rynku, nie jest zadaniem, którego znaczenie należy postrzegać jedynie w dalszej perspektywie.

Postulat dotyczący kształcenia kadr na wysokim poziomie, z perspektywą zwiększenia ich szans na zagranicznych rynkach pracy, może budzić wątpliwości, zwłaszcza z politycznego punktu widzenia. Oznacza on bowiem zgodę na ponoszenie określonych kosztów ze świadomością doraźnych strat potencjalnych korzyści, wynikających ze zwiększonego kapitału ludzkiego. Spojrzenie na ten sam problem przez pryzmat sytuacji na polskim rynku pracy pozwala zwrócić uwagę na inny aspekt problemu. Tylko tacy pracownicy, tzn. właściwie przygotowani pod względem zawodowym oraz reprezentujący odpowiedni poziom wiedzy na temat warunków pracy i życia w innych krajach, mogą mieć równe szanse na międzynarodowym rynku pracy. Tacy właśnie pracownicy, zatrudniani poza granicami Polski, mają jednocześnie największą szansę zwiększenia prawdopodobieństwa pozytywnej zmiany stereotypowego obrazu naszego społeczeństwa, obecnego w świadomości społeczności międzynarodowej, w tym również naszych najbliższych sąsiadów. Nie ma bowiem wątpliwości, że sympatia i popularność w Europie i poza nią, jaką Polska i Polacy zyskali w latach 80., jest kapitałem, którego wartość z czasem może się szybko zmniejszać, jeśli nie zostanie wsparta faktami kreującymi nowy obraz polskiego pracownika, kompetentnego, twórczego, łatwo adaptującego się w nowym środowisku, nie zwiększającego problemów socjalnych na danym obszarze i nie utożsamianego z zagrożeniami z obszaru przedmiotowego patologii społecznej.

Funkcja ekonomiczna polityki edukacyjnej i jej zadania są zdeterminowane, podobnie jak i w wypadku funkcji politycznej, z jednej strony przez czynniki wspólne dla większości krajów, z drugiej zaś specyficzne dla Polski, związane z procesem transformacji systemowej i jego ekonomicznymi i społecznymi następstwami.

Wspólnymi racjami są zmiany w technikach i technologiach produkcji, a także postęp w dziedzinie unowocześniania i racjonalizacji organizacji procesów produkcyjnych i usługowych. Uczestniczący w tych procesach pracownicy muszą być przygotowani do nowych zadań narzuconych przez zmieniające się rozwiązania organizacyjne odpowiednie do stosowanych, coraz bardziej nowoczesnych technik i technologii wytwarzania. Olbrzymie znaczenie mają przede wszystkim nowe rozwiązania w dziedzinie komunikacji społecznej. Coraz skuteczniej likwidują one bariery dostępu do informacji, wzbogacając jednocześnie ofertę edukacyjną, zarówno co do sposobu przekazywania, jak i form organizacyjnych kształcenia medialnego. Obecnie obok szkoły, jako tradycyjnego miejsca

powszechnie utożsamianego z edukacją, istnieje już wiele innych podmiotów realizujących zadania w dziedzinie edukacji.

Ważnym czynnikiem stymulującym konieczność zmian w systemach edukacyjnych jest także postępująca globalizacja i jej wpływ na zmiany ekonomiczne w poszczególnych krajach. Jest już coraz wyraźniej widoczny proces powstawania rynku międzynarodowego, wokół którego powstaje układ coraz ściślej powiązany wewnętrznie, zarówno w sensie techniczno-technologicznym, jak i politycznym, zawierający rozwiązania instytucjonalne chroniące jego dalszy rozwój.

W tworzącej się nowej, międzynarodowej rzeczywistości wzrost zainteresowania nowymi koncepcjami dotyczącymi problemów edukacyjnych jest zauważalny w wielu krajach, zwłaszcza w tych, które w procesie globalizacji już aktywnie uczestniczą. Bez ryzyka popełnienia większego błędu można stwierdzić, że niezadowolony z funkcjonujących systemów edukacyjnych jest dość powszechne. Trwają poszukiwania nowych rozwiązań w dziedzinie edukacji w celu lepszego przygotowania kolejnych pokoleń do podejmowania zadań gospodarczych i społecznych, w coraz bardziej złożonej rzeczywistości międzynarodowej, w warunkach rozwijającej się konkurencji, w sytuacji już występującej i w dalszym ciągu nasilającej się konfrontacji potencjałów gospodarczych i społecznych na globalnym rynku.

Transformacja polskiego systemu społecznego wprowadziła dodatkowe elementy do zbioru czynników wyznaczających nowe zadania polskiego systemu edukacyjnego. W dużym uproszczeniu cele ekonomiczne edukacji można sprowadzić do zadań polegających na przygotowaniu kadr kwalifikowanych o poziomie wykształcenia i strukturze zawodowej, które powinny odpowiadać zmiennym w czasie potrzebom gospodarki. Nie jest to zadanie proste w ogóle, a szczególnie w warunkach transformacji systemowej charakteryzującej się dużymi zmianami strukturalnymi gospodarki. W procesie przekształceń systemowych zmianie uległa zarówno struktura własnościowa podmiotów gospodarczych, jak i ich miejsce w podziale działowo-branżowym. Nowe techniki i technologie generują potrzeby na pracowników wykształconych w nowych zawodach i na innych, zazwyczaj wyższych niż wcześniej poziomach kwalifikacji.

Obecnie, w warunkach gospodarki z funkcjonującymi mechanizmami rynkowymi, po przeobrażeniach dokonanych w ramach transformacji systemowej, widać już wyraźnie, że cele ekonomiczne edukacji nie powinny być ograniczone wyłącznie do dostosowywania kształcenia do potrzeb zgłaszanych przez gospodarke. Głównym powodem nowego spojrzenia na zadania ekonomiczne edukacji nie wydaje się też być duża dynamika procesów restrukturyzacyjnych i towarzyszących im zmian na rynku pracy, przewyższająca zdolności adaptacyjne systemu szkolnego. Nie chodzi też jedynie o to, że reforma ustroju szkolnego, od której wyników w istotny sposób będą zależały możliwości dostosowywania poziomu i struktury edukacji do potrzeb gospodarki dopiero w roku 2002 obejmie etap kształcenia ponadgimnazjalnego. Podstawową racją, w następstwie której konieczna stała się weryfikacja poglądów na temat zadań związanych z celami ekonomicznymi edukacji, jest współczesny sposób postrzegania znaczenia i roli kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym i społecznym.

Odrębna analiza zadań politycznych, ekonomicznych i społecznych edukacji jest postępowaniem narażonym na trudności podobne do tych jakie łączą się z inicjatywami badawczymi prowadzącymi do oddzielnych analiz składników systemu społecznego. Zarówno w jednym, jak i drugim wypadku dokonywane próby separacji zadań kończą się mniej lub bardziej dyskusyjnymi rozwiązaniami. O owych trudnościach decyduje charakter związków łączących elementy systemu społecznego oraz współzależności występujących w szczególnym systemie, jakim jest osoba ludzka. W obydwu wypadkach zadania są ściśle ze sobą powiązane, wzajemnie się warunkują i przenikają. Podobnie jak w wypadku całego społeczeństwa o jego kulturze decydują osiągnięcia w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej, tak i w wypadku każdej jednostki proces edukacyjny zmierza do stworzenia określonej „struktury duchowej” danego człowieka. Edukacja szkolna jest określonym etapem w tym procesie. Jego cechą charakterystyczną jest znaczący udział szkoły w procesie kształtowania osobowości młodego człowieka i w przygotowaniu go do życia twórczego i pełnego, we wszystkich formach aktywności. Wykształcenie szkolne daje bowiem pożądaną wiedzę o rzeczywistości politycznej, gospodarczej i kulturowej, a także o przyrodniczym otoczeniu i prawach w nim obowiązujących.

Cele edukacyjne sprowadzają się do pełnego humanistycznego rozwoju człowieka, z uwzględnieniem takich wartości, jak umiłowanie pokoju, poszanowanie człowieka i przyrody, uczciwość, równość, poczucie obowiązku oraz szacunku do pracy. Jednym słowem wskazują sposób życia w zgodzie z obowiązującymi prawami naturalnymi i uznanymi w danym społeczeństwie zasadami postępowania, określonymi przez przepisy obowiązującego prawa oraz normy społeczne wynikające z tradycji i obyczajów. Cele te szkoła realizuje między innymi przez:

- stymulację rozwoju umysłowego i zdolności poznawczych ucznia,
- kształtowanie określonych potrzeb, motywacji, zainteresowań i umiłowań,
- wdrażanie do samokształcenia, opanowanie techniki samokształcenia i przyzwyczajanie do samodzielnych inicjatyw edukacyjnych.

Z przedstawionych uwag wynika, że oprócz celów związanych z pomnażaniem kapitału ludzkiego edukacja ma jeszcze do spełnienia zadania związane z kształtowaniem tych wszystkich cech jednostek, które ułatwiają im funkcjonowanie w grupie, współpracę w zespołach, a także umożliwiają akceptację odmienności wynikających między innymi z zajmowanych pozycji i spełnianych ról społecznych oraz z odrębności kulturowych. Znaczenie tych cech jest szczególnie duże w warunkach istniejących w Polsce w okresie transformacji, kiedy poszukuje się wszystkich możliwych czynników ułatwiających przebieg samego procesu oraz minimalizujących jego koszty, zarówno ekonomiczne, jak i społeczne.

Innymi słowy chodzi o zadania, które wiążą się z kształtowaniem podmiotowości jednostek, niezbędnej w procesie demokratyzacji życia politycznego, gospodarczego i społecznego oraz dotyczą zmian w świadomości. Właściwa realizacja tych zadań pomnaża wiedzę, mobilizuje do działania, ułatwia współpracę w zespołach i zbiorowościach oraz pozwala odnaleźć własne miejsce w zmieniającej się rzeczywistości społecznej.

Na zakresy przedmiotowy i podmiotowy zadań edukacyjnych w naszym kraju w nowym stuleciu i tysiącleciu należy spojrzeć zarówno przez pryzmat czynników zarówno ze-

wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Te pierwsze mogą być wykorzystane jako przesłanki i instrukcje kierunki rozwoju nowoczesnych technik i technologii produkcji oraz trendy w rozwoju komunikacji społecznej. W istniejącej w naszym kraju sytuacji nie wystarczy zadbać wyłącznie o zmiany w edukacji szkolnej. Dostęp do odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności należy zapewnić również wszystkim tym, którzy z różnych powodów owej wiedzy nabyć wcześniej nie mogli i obecnie są zagrożeni brakiem akceptacji ich kwalifikacji przez współczesny rynek pracy. Nie mniejsze znaczenie mają również zadania generowane przez czynniki wewnętrzne, specyficzne dla naszego kraju, powiązane ściśle ze starym porządkiem politycznym, gospodarczym i społecznym. Doprowadziły one do zakodowania w świadomości dużej części społeczeństwa wielu stereotypów dotyczących między innymi miejsca i roli jednostki w społeczeństwie i roli państwa w rozwiązywaniu problemów jednostkowych i grupowych. Przez wiele osób i całych grup społecznych zjawiska i procesy związane z transformacją systemową, z integracją europejską oraz z globalizacją, odbierane są przede wszystkim jako zagrożenia destabilizujące stary układ, w którym potrafili rozwiązywać swoje małe i większe problemy. Nowej rzeczywistości nie rozumieją, nie znają istoty zmian i zmian tych nie akceptują. Są zagubieni, bez poczucia niezbędnego bezpieczeństwa, bez przekonania, że z pojawiających się szans oni również mogą skorzystać. Dla nich głównie, ale nie tylko, powinna być przygotowana oferta kształcenia przez całe życie w formach najbardziej dostępnych, uwzględniających zróżnicowaną sytuację ekonomiczną i społeczną poszczególnych zbiorowości.

Edukacja przez całe życie nie jest we współczesnym, dynamicznie rozwijającym się świecie jedną z możliwości, ale koniecznością, zwłaszcza w tych wszystkich krajach, w których występują w tej dziedzinie opóźnienia, a które aspirują do partnerstwa politycznego i ekonomicznego wśród krajów wysoko rozwiniętych. W zadania związane z edukacją ciągłą powinny być włączone już funkcjonujące podmioty oraz wiele dodatkowych, w tym w znacznie większym stopniu media. W reformie ustroju szkolnego realizowanej od 1999 roku wskazano na potrzebę, ale nie zagwarantowano w niej rozwiązań instytucjonalnych inspirujących i zachęcających podmioty pozaszkolne do wielkiego zadania związanego z edukacją naszego społeczeństwa, w szczególności na etapie związanym z hasłem „edukacja przez całe życie”.

Przez pryzmat politycznej, ekonomicznej i społecznej funkcji edukacji można też zauważyć łatwiej niż w innych punktów widzenia, że również w systemie społecznym opartym na demokratycznych rozwiązaniach politycznych, na mechanizmach rynkowych w gospodarce i wolności jednostki, ta ostatnia nie może być postrzegana, jako jedynie odpowiedzialna za własne inwestycje edukacyjne. Państwo musi wykazać o wiele większe zainteresowanie i zaangażowanie w działaniach związanych z funkcjami polityczną i społeczną. W naszym kraju zaniedbania w tej dziedzinie są widoczne nie tylko w okresie pozaszkolnym, ale także w trakcie edukacji szkolnej.

Polityka społeczna na rzecz osób niepełnosprawnych

Zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej następuje w ostatnich latach zmiana sposobu funkcjonowania polityki społecznej, szczególnie w zakresie dotyczącym zabezpieczenia społecznego. Dotychczasowa sieć bezpieczeństwa społecznego, tworzona na bazie społeczności lokalnych i zakładu pracy, wymaga modyfikacji ze względu na to, że okazała się mało skuteczna. Rozszerza się pauperyzacja¹, co prawdopodobnie jest nie tyle wynikiem dynamiki zmian społeczno-gospodarczych, które następowały w ostatnich latach, co skutkiem podejmowanych decyzji.

Reformy dotyczą form i metod rozwiązywania problemów społecznych, których skala narastania rośnie. Zwiększają się problemy dotyczące dużych grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym. Aby temu przeciwdziałać, w Unii Europejskiej proponuje się zwiększenie gwarancji bezpieczeństwa społecznego, która polega na określeniu społecznie akceptowanych progów interwencji socjalnej państwa poprzez wprowadzenie jednolitego kryterium dochodowego oraz gwarantowanego minimalnego poziomu świadczeń socjalnych z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

W zakresie zabezpieczenia społecznego wobec niepełnosprawnych działania podejmowane w ostatnich latach polegają na ograniczaniu kręgu uprawnionych do świadczeń poprzez planowanie lub stosowanie;

- testu dochodów osób ubiegających się o świadczenia jako kryterium dostępności,
- różnicowania wielkości świadczeń w zależności od dochodu,
- opodatkowania świadczeń,
- kierowanie pomocy głównie do grup szczególnie zagrożonych ubóstwem (osoby niepełnosprawne z ciężkimi upośledzeniami).

Obowiązujący obecnie w świecie model rehabilitacji w środowisku lokalnym wymaga spójnego systemu działań w ramach poszczególnych elementów zabezpieczenia społecznego. Celem pierwszoplanowym wszystkich działań powinna być ochrona przed ubóstwem poprzez zapewnienie dochodu na czas niezdolności do pracy. Ponadto dąży się do zapewnienia każdemu obywatelowi możliwości aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym na równych prawach. Ten cel osiąga się dzięki rozwojowi infrastruktury społecznej umożliwiającej zatrudnienie: nowoczesnych usług opiekuńczych w postaci pomocy osobistej, prewencji rentowej, sprzętu rehabilitacyjnego i ortopedycznego oraz rehabilitacji zawodowej.

W Europie, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, coraz powszechniejszy jest pogląd, że bez tzw. asystentów pracy dla osób ciężko niepełnosprawnych nie jest możliwe

¹ Rośnie liczba ludzi pozostających w ubóstwie co najmniej 3 lata, przy linii ubóstwa poniżej 60% mediany dochodów: w 1997 roku było ich 10% w krajach UE, w 2002 14% (Eurostat 2002).

funkcjonowanie tych osób w zatrudnieniu. Aby niepełnosprawni mogli być pracownikami zwykłych zakładów pracy, w przedsiębiorstwach tych wprowadza się instytucję „koordynatora rehabilitacji”, którego zadaniem jest wskazywanie w zakładach miejsc pracy nadających się dla osób o mniejszej sprawności różnego rodzaju. Stosowanie takich form ochrony pracy niepełnosprawnych łączy się z istnieniem w poszczególnych krajach ustawodawstwa antydyskryminacyjnego.

Przykładem takiego nowego sposobu myślenia o integracji osób niepełnosprawnych poprzez pracę jest wydanie w 2002 roku przez MOP dokumentu poświęconego zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Jest to „Kodeks praktycznego rozwiązywania problemów niepełnosprawności w miejscu pracy”. Ma on stanowić poradnik dla pracodawców dużych i małych, publicznych i prywatnych zatrudniających niepełnosprawnych pracowników na otwartym rynku pracy. Dokument ten opiera się na przyjętych międzynarodowych standardach zatrudnienia niepełnosprawnych, zawartych w szczególności w Konwencji nr 159 i Zaleceniu nr 168 w sprawie rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przyjętych w 1983 roku.

Tworzeniu warunków sprzyjających zatrudnianiu osób z ciężkimi formami niepełnosprawności powinno się także w naszym kraju poświęcić więcej uwagi. Wynika to między innymi z faktu powiększania się zbiorowości osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności (w 2002 nastąpił wzrost o 98,6% w stosunku do 1998 r.). Istniejący w Polsce akt prawny nawiązujący do europejskich i amerykańskich rozwiązań antydyskryminacyjnych (uchwała Sejmu z 1997 r. pod nazwą „Karta praw osób niepełnosprawnych”) prawdopodobnie nie do końca spełnia swoją funkcję.

W dokumencie tym, poza zdefiniowaniem prawa osób niepełnosprawnych do niezależnego i samodzielnego życia, wolnego od dyskryminacji, zawarto również katalog dziesięciu praw, wskazując tym samym najważniejsze obszary, w których niezbędne są intensywne działania. Niestety, niejednokrotnie prawa niepełnosprawnych do godnego i satysfakcjonującego życia nadal nie są przestrzegane, lecz są lekceważone bądź łamane.

Informacja przygotowana przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na temat praktycznej realizacji „Karty praw osób niepełnosprawnych” wskazuje na podstawowe przyczyny istniejącego stanu. Wiele z nich wynika z braku dobrej woli i zrozumienia przez podmioty będące realizatorami zadań. Nieskuteczne są też instrumenty nadzoru i kontroli nad sposobem realizacji poszczególnych przepisów prawa, dających możliwości wyrównywania szans utraconych wskutek niepełnosprawności. Prawa niepełnosprawnych są często postrzegane jako dodatkowe, niepotrzebne utrudnienie i obciążenie, a głos niepełnosprawnych dopominających się ich przestrzegania jest niejednokrotnie ignorowany.

Mimo tak surowej oceny, trzeba przyznać, że w ostatnich kilkunastu latach zrobiono bardzo wiele w zakresie rehabilitacji. Sprawy niepełnosprawnych często były przedmiotem publicznych dyskusji, nagłaśnianych przez media. Specyficzne potrzeby tych ludzi były uwzględniane w dziesiątkach przepisów prawa, dotyczących niemal wszystkich aspektów organizacji i funkcjonowania społeczeństwa. W latach 1994–1999 realizowano rządowy „Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeń-

stwem". Znaczna część Narodowego Programu Zdrowia na lata 1996–2005 poświęcona jest tworzeniu warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym włączenie się lub całkowity powrót do czynnego życia.

W Polsce problem roli państwa, jego udziału – obok innych podmiotów instytucjonalnych – w organizowaniu, a przede wszystkim finansowaniu działań społecznych jest wciąż nierozstrzygnięty. To, „ile państwa będzie” w polityce społecznej, jest sprawą o dużym znaczeniu, ponieważ zmniejszenie roli państwa oznacza mniejszy udział wydatków społecznych w PKB. Obecnie udział ten jest wysoki i próbuje się go ograniczać.

Dyskusyjne są sposoby ograniczania tych wydatków. Jedni uważają, że „wszelkie obciążenia i niesprawności systemu polityki społecznej w Polsce przerzucane są, można powiedzieć już tradycyjnie, na emerytów i rencistów”. Inni podkreślają konieczność podniesienia efektywności dotychczasowych programów zabezpieczenia społecznego, zwracając uwagę na wiele spraw wymagających przemyślenia i przedyskutowania, między innymi odchodzenia od długookresowych świadczeń pieniężnych na rzecz tworzenia infrastruktury umożliwiającej integrację społeczną grup zagrożonych.

Z pewnością wiele uwagi powinno się poświęcić „uszczelnieniu” systemu orzekania dającego prawo do otrzymywania świadczeń pieniężnych, zarówno z ubezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej. W ciągu pięciu lat (od 1996 do 2002) liczba rodzin, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej z tytułu niepełnosprawności zwiększyła się z 278,9 tys. do 491,4 tys., co stanowi wzrost o 76%. Świadczeniem wykazującym w tym czasie największy – 250% wzrost liczby beneficjentów była renta socjalna. Obserwuje się natomiast spadek liczby osób uzyskujących usługi opiekuńcze.

Bez wątpienia konieczne jest racjonalizowanie podejmowanych działań także w sferze zatrudniania niepełnosprawnych.

W 2001 roku w Polsce zatrudnionych było tylko 16,1% niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, podczas gdy dla osób sprawnych wskaźnik ten wynosił 51,1%. W wieku najwyższej aktywności zawodowej (25–49 lat) wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych (23,3%) był trzykrotnie niższy niż osób sprawnych – 74,8%.

Według obliczeń ekspertów Banku Światowego koszty związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych wynoszą w Polsce ponad 3,5 mld zł rocznie (ok. 0,6% PKB, mniej więcej 875 mln dolarów). Funkcjonowanie systemu rehabilitacji zawodowej kosztowało w 2001 roku około 3 mld zł. Znaczna część tej sumy pozostaje w zakładach pracy chronionej dzięki zwolnieniom podatkowym, przy czym liczba zatrudnionych tam niepełnosprawnych jest stosunkowo mała (w końcu 2001 r. wynosiła ok. 200 tys. osób). Średnie dofinansowanie ze środków PFRON w 2001 roku na jedną osobę niepełnosprawną zatrudnioną w ZPCH wynosiło 284 zł miesięcznie.

Tymczasem większość, bo aż 2/3 pracujących osób niepełnosprawnych, pracuje na własny rachunek bądź jest zatrudniona w prywatnych firmach zatrudniających pięciu lub mniej pracowników, które nie podlegają wielu przepisom mówiącym o dodatkowych przywilejach niepełnosprawnych pracowników. Chodzi o przestrzeganie zmniejszonej liczby godzin pracy w ciągu dnia i tygodnia (dla osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem – 7 godz. dziennie i 35 godz. tygodniowo), dodatkowy 10-dniowy urlop i prawo do

zwolnień lekarskich w związku z różnymi badaniami specjalistycznymi i udziałem w turnusie rehabilitacyjnym dla tych pracowników.

Prawdopodobnie te dodatkowe kłopoty i koszty, które muszą ponosić pracodawcy, zniechęcają ich do zatrudniania niepełnosprawnych. W ten sposób system kwotowy, mający zachęcać do zatrudniania tych osób na otwartym rynku, może utrudniać niepełnosprawnym zdobycie zwykłego, nie chronionego zatrudnienia.

Przygotowana przez MGPIPS „Strategia polityki społecznej na lata 2002–2005” przewiduje dokonanie wielu znaczących reform, których realizacja zadecyduje o poziomie i jakości życia całego społeczeństwa, także niepełnosprawnych na długie lata. Oto najważniejsze cele wskazane do realizacji, dotyczące interesującej nas zbiorowości:

- dopasowanie systemu rentowego do zreformowanego systemu emerytalnego, określenie możliwości gromadzenia praw emerytalnych przez rencistów;
- korekta systemu orzekania o niezdolności do pracy i niepełnosprawności, dążenie do ujednoczenia systemu i ustalenia jednolitych standardów w zakresie ustalania prawa do korzystania z ulg i uprawnień gwarantowanych osobom niepełnosprawnym w przepisach prawa;
- zmiana definicji, zasad orzekania niezdolności do pracy i dostępności do rolniczych rent z tytułu niezdolności do pracy;
- budowanie sieci wsparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz systemu usług środowiskowych dla osób starszych;
- likwidacja kolejki oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej poprzez tworzenie alternatywnej oferty usług środowiskowych, w postaci usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług w rodzinnych domach pomocy;
- przygotowanie koncepcji wieloletnich programów rządowych pomocy społecznej oraz wspomagających osoby niepełnosprawne jako elementów Narodowej Strategii Integracji Społecznej;
- reforma finansowania wsparcia osób niepełnosprawnych, między innymi poprzez reorganizację PFRON;
- zwiększenie stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy poprzez subsydiowanie zatrudnienia w większym stopniu na osoby niepełnosprawne, w mniejszym na podmioty gospodarcze.

Bardziej szczegółowe zagadnienia, które należałoby jeszcze rozważyć reformując system zabezpieczenia społecznego, to np.:

- 1) wprowadzenie świadczenia dla osób niepełnosprawnych nie mających prawa do renty socjalnej ani do świadczeń z ubezpieczenia społecznego,
- 2) rozszerzenia zakresu prewencji rentowej,
- 3) zrewidowanie wypłat rent dawnej III grupy inwalidzkiej,
- 4) ograniczenie automatycznego prawa do zasiłku pielęgnacyjnego dla osób powyżej 75 lat, niemających orzeczenia o potrzebie opieki,
- 5) przeznaczenie większych środków na finansowanie programów wspierających rodziny i samych niepełnosprawnych, kosztem środków kierowanych do instytucji pracujących na ich rzecz.

Realizacja powyższych zamierzeń będzie w dużym stopniu zależna od faktu wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej i konieczności stopniowego osiągnięcia przez Polskę standardów międzynarodowych w zakresie rynku pracy i polityki społecznej. Gdy nasz kraj zostanie przyjęty do Wspólnoty, będzie również objęty działaniem programów i inicjatyw finansowanych bezpośrednio z budżetu Unii lub z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Wówczas będzie można też skorzystać ze środków finansujących tzw. cel 1 polityki strukturalnej UE, który dotyczy regionów bądź krajów, które mają wartość PKB mniejszą niż 75% wartości przeciętnej na jednego mieszkańca UE. Dodatkowa pomoc może być udzielona naszemu krajowi w ramach środków udzielanych przez Komisję Europejską regionom zagrożonym poważnym bezrobociem.

Obecnie Polska może wykorzystywać jedynie tzw. środki przedakcesyjne, które są jak gdyby pilotażowymi programami Europejskich Funduszy Strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki te są dostępne w ramach programu PHARE 2000, przeznaczone na finansowanie projektów, dotyczących m.in. „rozwoju zasobów ludzkich”. Ich cele muszą być zbieżne z celami i priorytetami działań realizowanych przez Europejski Fundusz Społeczny.

W najbliższych latach państwa członkowskie Unii Europejskiej planują podpisać wspólne memorandum z krajami kandydackimi dotyczące kierunków nowej polityki w zakresie integracji społecznej i wykluczenia społecznego.

W sprawach dotyczących zbiorowości osób niepełnosprawnych prawdopodobnie rozważać się będzie wspomniane wcześniej kwestie, np.:

1. Aby zapewnić wyższą efektywność ekonomiczną, więcej środków należy kierować na finansowanie przedsięwzięć sprzyjających inkluzji społecznej (tworzenie infrastruktury w miejscu zamieszkania). Bardziej kosztowne jest wykluczenie z rynku pracy, szczególnie ludzi młodych, bowiem oznacza konieczność długookresowej pomocy związanej z utrzymaniem się.
2. Ze względu na konieczność wyrównywania dostępu do dóbr publicznych i tworzenia warunków dla równości szans, należy rozszerzać świadczenia w naturze a ograniczać transfery pieniężne ze względu na wyższą użyteczność tych pierwszych (np. poprzez rozwój usług służących mobilności i aktywności).

Z tego samego powodu należy stworzyć ustawodawstwo antydyskryminacyjne i stosować różne formy dofinansowania dóbr i usług służących utrzymaniu się lub powrotowi na rynek pracy.

Na radykalne zmiany poziomu i jakości ich życia osób niepełnosprawnych prawdopodobnie trzeba jeszcze w naszym kraju poczekać wiele lat: tyle, ile potrzeba, aby został osiągnięty wyższy poziom rozwoju cywilizacyjnego całego społeczeństwa.

Dużo czasu potrzeba na zmianę poziomu rozwoju gospodarczego, prawdopodobnie nie mniej czasu i wysiłku wymagać będzie zmiana postaw, będąca wyrazem przekształceń świadomości społecznej. O tym, że ten proces już się rozpoczął, świadczą wyniki badań przeprowadzonych przez CBOS.

Janusz Szymborski

Rządowa Rada Ludnościowa

Główne problemy zdrowotne ludności Polski na początku XXI wieku

Polska jest jednym z 51 krajów członkowskich Światowej Organizacji Zdrowia Regionu Europejskiego (ŚOZ). Swoistą konstytucją zdrowia dla krajów regionu jest przyjęty we wrześniu 1998 r. dokument „Zdrowie 21 – zdrowie dla wszystkich w XXI wieku”¹.

Dwa lata wcześniej, we wrześniu 1996 r. Rząd RP przyjął „Narodowy Program Zdrowia 1996 – 2005” (NPZ). Za dwa lata, powinniśmy dokonać ewaluacji wyników NPZ., co zbiega się w czasie z planowaną w 2005 roku rewizją programu ŚOZ.

Celem niniejszego opracowania jest zainicjowanie dyskusji wszystkich środowisk i instytucji odpowiedzialnych za zdrowotną politykę publiczną w Polsce na temat sposobów oceny realizacji zadań zapisanych w w/w dokumentach oraz wypracowania i zaplanowania bardziej efektywnych, długofalowych rozwiązań na następną dekadę. Debata taka jest konieczna również ze względu na ujawniające się obecnie z całą ostrością problemy w funkcjonowaniu ochrony zdrowia. Wydaje się, że przynajmniej w części problemy te można wiązać z odejściem w ostatnich latach od strategii i realizacji NPZ.

Nadrzędny cel NPZ – poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności – planowano osiągnąć poprzez sprzyjające zdrowiu zmiany w stylu życia oraz środowisku życia i pracy z uwzględnieniem początną zmniejszających różnice w zdrowiu i w dostępie do świadczeń zdrowotnych. Konkretnie zadania realizacyjne zapisano w obrębie osiemnastu celów operacyjnych².

Dobłą okazję do dyskusji nad głównymi problemami ochrony zdrowia w Polsce w kontekście realizacji celów i zadań NPZ stworzył I Kongres Demograficzny w Polsce 2001/2002³. Przedstawiciele środowisk medycznych wzięli żywy udział w tej debacie a jej wyniki zostały opublikowane w tematycznych monografiach. Obszarami szczególnego zainteresowania były: kardiologia i onkologia ze względu na dominujący udział chorób układu krążenia i chorób nowotworowych w zachorowalności i umieralności Polek i Polaków oraz medycyna wieku rozwojowego ze względu na znaczenie jakości prokreacji i harmonijnego rozwoju dzieci i młodzieży dla przyszłości narodu.

Na początku okresu transformacji ustrojowej stan zdrowia dorosłej populacji Polski był katastrofalny. Kraj nasz wyróżniał się, należącym do najwyższych na świecie, poziomem przedwczesnej umieralności. Główną przyczyną wzrostu przedwczesnych zachorowań i zgonów były choroby, które w zasadniczym stopniu wynikają pośrednio czy bezpośrednio

¹ World Health Organization, Regional Office for Europe: Health 21 – health for all in the 21st century. WHO Copenhagen 1999.

² Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej: Narodowy Program Zdrowia 1996–2005, Warszawa 1996.

³ Z. Strzelecki (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, I Kongres Demograficzny w Polsce, Sesja końcowa, Warszawa, 25–26 listopada 2002: *Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa*, tom XVII, RzRL, RCSS, Warszawa 2003.

z działalności człowieka. Przyczynami ponad 80% przedwczesnych zgonów były choroby układu krążenia, nowotwory, szczególnie odtytoniowe oraz zgony nagłe (z przyczyn zewnętrznych) w wyniku wypadków, urazów, zatruc. Wprowadzenie gospodarki rynkowej stało się ważnym czynnikiem zmian zachowań zdrowotnych, szczególnie lepiej wykształconej części społeczeństwa. W dekadzie transformacji nastąpiły korzystne zmiany zachowań (zmniejszenie częstości palenia, zahamowanie wzrostu pijaństwa) oraz wynikające z gospodarki rynkowej zmiany diety (wzrost spożycia tłuszczów roślinnych, kosztem zwierzęcych; wzrost spożycia warzyw i owoców). Nowe technologie i nowe generacje leków, szczególnie w drugiej połowie lat 90., przyczyniły się także do poprawy wskaźników zdrowotnych. Zanotowano zmniejszanie się zachorowalności i umieralności z powodu chorób układu krążenia (spadek umieralności o około 20% w latach 1991–1999); doszło do zahamowania tempa wzrostu chorób nowotworowych. Umieralność niemowląt zmniejszyła się z około 20 na 1000 żywo urodzonych w 1988 r. do około 8 w 2001 r.

Od 1991 r. po 25 latach stałego wzrostu zaczęła obniżać się przedwczesna umieralność u mężczyzn (także u kobiet). Długość życia Polaków znów zaczęła rosnąć. Najlepszy summaryczny wskaźnik zdrowotny – oczekiwana długość życia w latach 1991–2001 wzrósł o 4,1 roku u mężczyzn i o 3,1 roku u kobiet⁴.

Wiedza na temat uwarunkowań poprawy zdrowia ludności Polski w latach 90. jest dobrym fundamentem, na którym można podejmować strategiczne działania zaradcze odbudowujące zdrowotną politykę publiczną po kryzysie obserwowanym na początku XXI wieku. Wydaje się, że w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób układu krążenia i chorób nowotworowych odpowiedzialnych za ok. 70% wszystkich zgonów, a także w dziedzinie opieki nad matką i dzieckiem, musi nastąpić powrót do wieloletnich narodowych programów polityki zdrowotnej państwa. Ocena aktualnej sytuacji i propozycje rozwiązań systemowych w tych trzech priorytetowych obszarach zdrowia publicznego w Polsce wymagają bardziej szczegółowego przedstawienia.

*Choroby układu krążenia*⁵

Ocenia się, że na chorobę wieńcową choruje w kraju ponad 1 milion osób, z których około 100 tysięcy rocznie doznaje zawału serca a ponad 80 tysięcy wykazuje objawy niestabilnej choroby wieńcowej. Na nadciśnienie tętnicze choruje ponad 7 milionów osób, z których co najmniej 65 tysięcy ma udar mózgowy. Porównanie standaryzowanych współczynników przedwczesnych zgonów mężczyzn w rozwiniętych krajach europejskich wskazują, że w Polsce ogólna śmiertelność jak i spowodowana chorobami układu krążenia należy do najwyższych.

⁴ W. Zatoński, *Kształtowanie się, sytuacji zdrowotnej ludności Polski – uwarunkowania, zagrożenia, problemy*, w: tamże.

⁵ Zb. Religa, *Kardiologia polska – osiągnięcia, aktualne problemy i propozycje rozwiązań systemowych*, w: M. Nowacki, Z. Religa, W. Zatoński (red.), *Kardiologia i onkologia na początku XXI wieku – stan, wyzwania i perspektywy*, I Kongres Demograficzny w Polsce, Konferencja naukowa, Warszawa, 9 października 2002 r., tom IX, RzRL.RCSS, Warszawa 2002.

Zahamowanie wzrostowej tendencji umieralności z powodu chorób układu krążenia było głównym celem opracowanego przez środowisko kardiologów, skupione w Polskim Towarzystwie Kardiologicznym i zatwierdzonego przez Ministerstwo Zdrowia i Komisję Zdrowia Sejmu RP, w roku 1993 Narodowego Programu Ochrony Serca (NPOS). W jego ramach podjęto szerokie działania w zakresie promocji zdrowia i prewencji chorób serca i naczyń wśród całego społeczeństwa a także uzyskano znaczną poprawę dostępności i skuteczności świadczeń diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych dla pacjentów z chorobami układu krążenia.

Do leczenia kardiologicznego i kardiochirurgicznego w kraju wprowadzono najnowsze metody diagnostyczne i terapeutyczne. W nowo utworzonych ośrodkach kardiologicznych, zainstalowano aparaturę angiokardiograficzną, unowocześniono i zwiększono liczbę aparatów echokardiograficznych. Zorganizowano nowe ośrodki intensywnej opieki kardiologicznej oraz wykształcono dużą grupę specjalistów kardiologów, zwłaszcza w zakresie hemodynamiki i echokardiografii oraz specjalistów kardiochirurgów. Zanotowano istotny wzrost liczby badań diagnostycznych i terapeutycznych w kardiologii. I tak pomiędzy rokiem 1992 a 2001 liczba koronarografii zwiększyła się z 10 191 do 65 760 a liczba pacjentów poddanych angioplastyce wieńcowej wzrosła z 1606 do 24 326. W 1995 r. założono stenty 157 chorym, podczas gdy po 6 latach ich liczba wzrosła do 19 580. W 1993 r. stymulatory serca wszczepiono 6253 pacjentom, w 2001 r. 16 045 chorym. Na przestrzeni 10 lat ogólna liczba operacji kardiochirurgicznych wzrosła trzykrotnie, głównie dzięki wzrostowi liczby operacji wieńcowych.

Mimo spektakularnej redukcji umieralności w Polsce z powodu chorób układu krążenia o ponad 15% w ciągu 8 lat działania NPOS, chorobowość ogólna i szpitalna, zapadalność na zawał serca i udar mózgowy są nadal zbyt wysokie w porównaniu z państwami Europy Zachodniej. Sama umieralność sercowa (47,5% wszystkich zgonów) pozostaje w Polsce nadal 4-krotnie większa niż we Francji, a długość życia mężczyzn – 68,9 lat o 8 lat krótsza niż w Szwecji. Liczba wykonywanych procedur kardiologicznych i kardiochirurgicznych daleko odbiega od średnich europejskich

Z naciskiem należy podkreślić fakt, że usługi wysokospecjalistyczne w kardiologii i kardiochirurgii nie są powszechnie dostępne i występują ogromne różnice w dostępie do nich pomiędzy poszczególnymi regionami.

Obecna sytuacja zdrowotna w Polsce oraz efekty uzyskane w przeszłości z działań w ramach NPOS wyraźnie wskazują na to, że program ten powinien być kontynuowany dla realizacji następujących celów:

1. Zmniejszenie zachorowalności i umieralności z powodu chorób układu krążenia i uzyskanie w tym zakresie poziomu wskaźników istniejących w Unii Europejskiej. Cel ten uznawany jest przez środowisko kardiologów i kardiochirurgów polskich za zasadniczy element NPOS, któremu podporządkowane są poszczególne zadania realizacyjne. Miarą, skuteczności NPOS będzie zmniejszenie udziału chorób układu krążenia wśród przyczyn zgonów w Polsce z 47,5% (2001 r.) do 41%, tj. wskaźnika notowanego obecnie w krajach Unii Europejskiej.

2. Rozwój pierwotnej prewencji chorób układu krążenia u dzieci i dorosłych. Osiągnięcie tego celu wymaga rozwoju edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia zwłaszcza w zakresie kształtowania zachowań prozdrowotnych (racjonalne odżywianie, aktywność fizyczna), zwalczania zachowań antyzdrowotnych (palenie tytoniu) oraz przeciwdziałanie rozpowszechnieniu nadwagi i otyłości, nadciśnienia tętniczego, zaburzeń gospodarki tłuszczowej. Skuteczność pierwotnej prewencji chorób układu krążenia uwarunkowana jest od zaangażowania różnych dyscyplin i sektorów, także pozamedycznych oraz od skoordynowanych poczynań na wszystkich szczeblach zdrowotnej polityki publicznej poczynając od podstawowej opieki zdrowotnej
3. Zapewnienie powszechnego dostępu do wysokospecjalistycznych procedur kardiologicznych i kardiochirurgicznych poprzez wdrożenie ujednoliconego, zintegrowanego systemu ratownictwa (organizacja całodobowych dyżurów hemodynamicznych) oraz poprzez rozwój nowoczesnych technik kardiologii inwazyjnej, elektroterapii i kardiochirurgii. Podstawowym problemem jest obecnie regionalna dysproporcja dostępu do wysokospecjalistycznych procedur. Średni czas oczekiwania na koronarografię waha się w poszczególnych województwach od 3 do 60 tygodni, na planową angioplastykę od 2 do 16 tygodni, na zabieg pomostowania aortalno-wieńcowego od 3 do 28 tygodni.
4. Wprowadzenie i zapewnienie dostępności nowoczesnych metod diagnostycznych i terapeutycznych dla właściwego leczenia chorób układu krążenia, co wymaga poprawy bazy łóżkowej dla potrzeb intensywnej opieki kardiologicznej i rehabilitacji kardiologicznej oraz wyposażenia ośrodków kardiologicznych w ultrasonografy, angiokardiografy i aparaturę do elektroterapii.
5. Udostępnienie adekwatnego do potrzeb stosowania leków kardiologicznych zmniejszających ryzyko zgonu, zawału serca i udaru mózgu (leki przeciwplatekcyjne, inhibitory konwertazy angiotenzyny, statyny, beta-adrenolityki) oraz monitorowania farmakoterapii w opiece ambulatoryjnej
6. Optymalizacja funkcjonowania krajowego i regionalnego nadzoru specjalistycznego z wprowadzeniem systemu akredytacji ośrodków kardiologicznych wypracowanego przez Polskie Towarzystwo Kardiologiczne.

Choroby nowotworowe⁶

Zwiększanie się liczby zachorowań i zgonów z powodu nowotworów złośliwych w Polsce wynika m.in. ze zmian w strukturze wieku ludności polegających na wroście liczebności grup wiekowych, w których zachorowalność jest szczególnie wysoka, z powodu wciąż niekorzystnego stylu życia znacznej części społeczeństwa (palenie tytoniu, nadużywanie alkoholu, niewłaściwe żywienie, mała aktywność fizyczna), a także niedostatków w zakresie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia, prewencji oraz diagnostyki i leczenia.

⁶ M. Nowacki, *Onkologia polska – osiągnięcia, aktualne problemy i propozycje rozwiązań systemowych*, w: tamże.

Współczesna wiedza tłumaczy przyczyny 40–50% zachorowań i zaliczyć do nich można: palenie papierosów, nadmierne spożywanie tłuszczów zwierzęcych, dietę ubogą w warzywa i owoce, nadmierne picie alkoholu, zakażenia wirusowe, a zwłaszcza przeniesione drogą płciową, narażenie na czynniki rakotwórcze w środowisku zawodowym i naturalnym. Około 10–20% wszystkich zachorowań na nowotwory złośliwe jest uwarunkowanych predyspozycjami rodzinnymi (genetycznymi). Podstawą populacyjnych programów zapobiegania nowotworom jest przede wszystkim obniżenie narażenia na czynniki rakotwórcze związane ze stylem życia i skażeniem środowiska.

Główną przyczyną niekorzystnej sytuacji epidemiologicznej chorób nowotworowych w Polsce jest zbyt niski odsetek wczesnych rozpoznanych nowotworów złośliwych – zwłaszcza raka szyjki macicy, piersi, jelita grubego i gruczołu krokowego – między innymi na skutek niedostatecznego przygotowania lekarzy rodzinnych i innych specjalistów oraz niewystarczającego upowszechnienia metod wczesnego rozpoznawania. W Polsce średnia wyleczeń dla obu płci wynosi 30%, podczas gdy w krajach skandynawskich i niektórych zachodnioeuropejskich – 40%, a w USA – 50%.

Obecny stan wiedzy medycznej umożliwia rozpoznanie 70% nowotworów w stanie zaawansowania miejscowego, czyli w okresie kiedy nie doszło jeszcze do powstania wykrywalnych klinicznie przerzutów odległych. U połowy spośród tych chorych (35%) wyleczenie możliwe jest przez leczenie chirurgiczne. Ponadto u połowy chorych z miejscowo zaawansowanym nowotworem (około 20% wszystkich chorych w Polsce) dla uzyskania wyleczenia 5-letniego nieodzowne jest leczenie napromienianiem lub kojarzenie leczenia chirurgicznego z napromienianiem i/lub chemioterapią (w tym hormonoterapia). W ostatnich latach następuje stały postęp skuteczności leczenia skojarzonego związany między innymi z wprowadzaniem nowych leków i uściśleniem wskazań do ich stosowania. Natomiast w przypadkach z przerzutami odległymi, bez względu na sposoby leczenia, wyleczenie możliwe jest tylko sporadycznie, jednakże i wśród nich można spowolnić i złagodzić przebieg choroby przez leczenie objawowe i paliatywne.

Ustanowiony w roku 1976 Rządowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych (PR 6), kontynuowany w latach 1986–1990 jako Centralny Program Badawczo-Rozwojowy (CPBR 11.5) był pionierskim, kompleksowym programem zwalczania nowotworów złośliwych w skali Europy. Do najważniejszych osiągnięć tego Programu zaliczyć należy skuteczne zwalczanie nałogu palenia tytoniu, co przyczyniło się do zmniejszenia częstości zachorowań na raka płuca i inne nowotwory tytoniozależne w młodszych grupach wieku, ograniczenie ekspozycji na czynniki rakotwórcze w środowisku pracy i w środowisku naturalnym, zorganizowanie krajowego i regionalnymi rejestrów nowotworów, opracowanie i wdrożenie w skali pilotowej zasad nowoczesnych populacyjnych badań przesiewowych dla wykrywania stanów przedrakowych i raków szyjki macicy oraz badań przesiewowych dla wykrywania raka piersi, znaczną poprawę wyników leczenia w skali populacyjnej takich nowotworów, jak białaczki wieku dziecięcego czy ziarnica złośliwa i nowotwory jąder u dorosłych, a ostatnio także raka piersi, poprawę organizacji, bazy, wyposażenia w aparaturę i sprzęt, rozwój kadr onkologicznych i badań naukowych zwa-

szcza w dziedzinach rokujących szybkie zastosowanie praktyczne (epidemiologia analityczna, biologia molekularna, genetyka, immunologia).

Niestety w okresie wdrażania reformy służby zdrowia – obok pewnych elementów pozytywnych, np. procedury wysokospecjalistyczne w onkologii finansowane z budżetu MZ – wystąpiło szereg systemowych zjawisk negatywnych m.in. w zakresie polityki zakupu leków przeciwnowotworowych, niejednorodnych standardów w diagnostyce i leczeniu nowotworów w różnych regionach kraju, kontraktowanie usług onkologicznych, w tym programów wcześniejszego wykrywania nowotworów, w placówkach do tego nieprzygotowanych. W wyniku zamieszania organizacyjnego, a także ograniczeń związanych z wejściem w życie ustawy o ochronie danych osobowych obniżyła się jakość danych epidemiologicznych o zachorowaniach i zgonach z powodu nowotworów.

Zdaniem wielu środowisk, w tym głównie środowiska onkologów, istnieje pilna potrzeba ustanowienia Narodowego Programu Zwalczenia Chorób Nowotworowych w Polsce. Ze stanu wiedzy sprawdzonej w praktyce, jak i doświadczeń wielu krajów wynika ponadto, że skoordynowane przedsięwzięcia ujęte w narodowe programy, mogą doprowadzić zarówno do stopniowego ograniczenia zachorowań na nowotwory, jak i do bardzo znacznego wzrostu odsetka chorych wyleczonych. Zahamowania wzrostu zachorowań i spadku umieralności na nowotwory można oczekiwać wraz z:

- rozwojem edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia ukierunkowanych na ograniczenie palenia tytoniu i kształtowania właściwych nawyków żywieniowych;
- upowszechnieniem populacyjnych badań przesiewowych do wykrywania stanów przedrakowych i niezaawansowanych raków szyjki macicy;
- upowszechnieniem nowoczesnych metod diagnostyki chorób piersi (mammografia, sonomammografia, biopsja aspiracyjna cienkoigłowa – BAC);
- uruchomieniem populacyjnych programów wczesnego wykrywania nowotworów przewodu pokarmowego;
- modernizacją bazy specjalistycznego leczenia nowotworów;
- wdrożeniem w sieci specjalistycznych szpitali onkologicznych i akademiach medycznych nowych metod leczenia skojarzonego (chirurgia + chemioterapia + radioterapia) nowotworów w kilku częstych lokalizacjach;
- wdrażaniem metod molekularnych dla optymalizacji wyboru metody leczenia;
- upowszechnieniem metod rehabilitacji po leczeniu onkologicznym oraz wdrożenie nowych metod leczenia objawowego i walki z bólem;
- zapewnieniem warunków do dalszego rozwoju, w oparciu o wdrażanie i upowszechnianie postępów wiedzy, diagnostyki i leczenia białaczek i nowotworów limfoidalnych u dorosłych oraz nowotworów dziecięcych

Środki na walkę z chorobami nowotworowymi powinny pochodzić przede wszystkim z budżetu państwa. Przemawia za tym doświadczenie wszystkich krajów – w tym zwłaszcza USA i krajów skandynawskich – które osiągnęły wymierne efekty w tym zakresie. Nadzór nad realizacją Programu powinna sprawować Rada, w skład której obok onkologów i specjalistów z zakresu zdrowia publicznego i finansów, powinny wchodzić osoby cieszące się zaufaniem publicznym.

Opieka nad matką i dzieckiem⁷

Zdrowy start do życia i harmonijny rozwój młodego pokolenia są wyodrębnionymi, ważnymi celami programu ŚOZ – Zdrowie 21, zajmują istotne miejsce wśród celów i zadań NPZ oraz mają szczególną podbudowę legislacyjną w zapisach Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka, i dokumentach Światowego Szczytu w Sprawach Dzieci ONZ. Na potrzeby niniejszego opracowania wykorzystano dane dotyczące trzech kluczowych zagadnień: opieki okołoporodowej, chorobowości i umieralności dzieci i młodzieży oraz medycyny szkolnej.

Skoordynowane działania na rzecz poprawy opieki nad kobietą ciężarną, rodzącą i nad noworodkiem były podejmowane w dekadzie lat 80. m.in. w ramach Centralnego Programu Badawczo-Rozwojowego.

Okres transformacji ustrojowej charakteryzował się utrzymaniem priorytetu w tej dziedzinie do roku 2001. Realizowane w dekadzie lat 90. programy polityki zdrowotnej przyniosły wymierne efekty: wskaźnik wcześniactwa spadł z 8,4% w 1990 r. do 5,7% w 2000 r., współczynnik umieralności okołoporodowej obniżył się z 19,5 na 1000 urodzeń do 9,7 ‰, a współczynnik umieralności niemowląt zmniejszył się z 19,3 do 8,1 na 1000 urodzeń żywych.

Zakłócenia organizacyjne związane z wprowadzeniem reformy służby zdrowia w 1999 r. zaczęto stosunkowo szybko naprawiać podejmując od 2000 roku skoordynowane kroki zaradcze w ramach programu nadzoru merytoryczno – organizacyjnego w opiece nad matką i dzieckiem – m.in. nakłoniono Kasy Chorych do traktowania opieki profilaktyczno – leczniczej nad kobietą ciężarną i nad noworodkiem jako zadania priorytetowego i wdrożono odpowiednie standardy kontraktowania świadczeń.

Niestety od roku 2001 drastycznie zmniejszono finansowanie a od 2002 roku wstrzymano realizację niektórych ważnych programów zdrowotnych państwa w tych dziedzinach i w praktyce nie doceniono wypracowanego w poprzednich dekadach, skoordynowanego systemu polityki państwa w opiece nad matką i dzieckiem. W wykazie programów polityki zdrowotnej państwa w 2002 r. nie można się doszukać realizowanego w poprzednich latach programu optymalizacji opieki okołoporodowej, programu nadzoru merytoryczno-organizacyjnego ani deklarowanych przed rokiem nowych propozycji w opiece nad matką i dzieckiem.

Zaniechania te znalazły niestety odzwierciedlenie w stanie zdrowia populacji. Wzrost odsetka urodzeń o niskiej masie ciała oraz zahamowanie spadkowego trendu umieralności okołoporodowej i umieralności niemowląt w roku 2002 stanowią alarmujące sygnały mogące świadczyć o pogorszeniu się jakości opieki okołoporodowej i o załamaniu systemu nadzoru i organizacji w opiece nad matką i dzieckiem w Polsce.

Obecna sytuacja napawa tym większą troską, iż mimo znaczącego, ponaddwukrotnego obniżenia się w ostatnich 10 latach współczynnika umieralności niemowląt jest on w Polsce nadal wyższy w porównaniu do krajów Unii Europejskiej (w 2000 r. Szwecja 3,4‰,

⁷ J. Szymborski, *Ochrona zdrowia dzieci i młodzieży w Polsce – aktualne problemy i propozycje rozwiązań systemowych*, w: *Procesy demograficzne u progu XXI wieku, Polska a Europa*, wyd. cyt. B. Chazan, *Opieka okołoporodowa a procesy demograficzne*, w: tamże.

Włochy 4,6%, Holandia 5,1%, Wielka Brytania 5,6%, Grecja 6,1%). Istotny dystans dzieli nasz kraj od kilku innych kandydatów do UE (Czechy 4,1%, Słowenia 4,9%).

Zdrowotna polityka publiczna w tym zakresie musi powrócić do źródeł programowych zawartych w NPZ i dokumentach ONZ, do uznawanych w świecie doświadczeń i osiągnięć własnych oraz uwzględnić skoordynowane *działania* na rzecz;

- kształtowania prozdrowotnych i przeciwdziałania antyzdrowotnym postawom i zachowaniom kobiet w wieku rozrodczym,
- poprawy dostępności i jakości świadczeń profilaktyczno-leczniczych dla kobiet w ciąży, podczas porodu i płożu,
- zapewnienia kompleksowej opieki medycznej noworodkom o niskiej masie i wcześniakom, z realizacją sprawdzonego w praktyce trójstopniowego systemu referencyjnego,
- przywrócenia wypracowanego w latach 2000–2001 systemu nadzoru i monitorowania, wdrożenie najnowszych osiągnięć nauki i technologi medycznej, w tym telematyki,
- zapewnienie adekwatnej do potrzeb systemowej pomocy socjalnej i świadczeń rodzinnych w szczególności dla środowisk upośledzonych pod względem społeczno-ekonomicznym i dotkniętych patologią.

Ograniczanie chorobowości i zwalczanie umieralności dzieci i młodzieży należy do priorytetowych celów medycyny wieku rozwojowego. Ostatnia dekada XX wieku zaowocowała ogromnym postępem w zakresie diagnostyki i leczenia chorób nowotworowych oraz wad wrodzonych serca u dzieci w Polsce.

Z punktu widzenia zdrowia publicznego istotne jest utrzymywanie się w latach 1990–1999 stałej tendencji spadkowej zapadalności na choroby zakaźne, w tym wirusowe zapalenie wątroby, ale niepokoją dane za rok 2000 wskazujące na wzrost zachorowalności na krztusiec, biegunki u dzieci do lat 2 i bakteryjne zatrucia pokarmowe a zwłaszcza na wzrost zachorowań na gruźlicę u dzieci w wieku 0–14 lat.

W latach 1990–2000 nastąpił ponad dwukrotny (z 3,6% do 1,6%) spadek udziału zgonów dzieci i młodzieży w wieku 0–19 lat wśród zgonów ogółem. W tym samym okresie nastąpiło istotne przesunięcie w strukturze przyczyn zgonów. Główną przyczyną zgonów przestały być stany okołoporodowe (spadek z 30 do 22% u chłopców i z 32 do 25% u dziewczynek), co można wiązać z realizacją ww. programów polityki zdrowotnej państwa. Na pierwsze miejsce wysunęły się zgony spowodowane przyczynami zewnętrznymi (wzrost z 26 do 35% u chłopców i z 15 do 21% u dziewcząt). W Polsce liczba zgonów powypadkowych u dzieci w wieku 0–19 lat przekracza 2000. Gdyby można było poziomu umieralności powypadkowej w Polsce obniżyć do wskaźników w Szwecji, to moglibyśmy uratować ok. 1000 dzieci rocznie. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że tylko nastawienie na prewencję pierwotną przynosi pożądany efekt w postaci obniżenia liczby zgonów powypadkowych.

W celu poprawy sytuacji w zakresie chorobowości i umieralności dzieci i młodzieży potrzebne są skoordynowane działania na wszystkich szczeblach zdrowotnej polityki publicznej a w szczególności:

- eliminacja czynników usposabiających i przyczynowych mających wpływ na powstawanie wad rozwojowych, chorób przewlekłych i niepełnosprawności, w tym czynników środowiskowych i wynikających z roli dziecka jako konsumenta,

- pełna realizacja powszechnych badań profilaktycznych w placówkach podstawowej opieki zdrowotnej i w placówkach oświatowo-wychowawczych z kluczową rolą pediatrów,
- utrzymanie osiągnięć hematologii i kardiologii dziecięcej poprzez zapewnienie adekwatnego do potrzeb finansowania świadczeń,
- rozwój wczesnej diagnostyki m.in. wad rozwojowych, chorób uwarunkowanych genetycznie, chorób metabolicznych, alergicznych, neurologicznych,
- adekwatna do potrzeb opieka zdrowotna i pomoc socjalna dla dzieci i rodzin obciążonych wadami rozwojowymi, chorobami przewlekłymi, niepełnosprawnością, w tym upośledzeniem umysłowym, w szczególności dla środowisk znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i dotkniętych patologią,
- wdrożenie Narodowego Programu Zapobiegania i Ograniczania Następstw Zdrowotnych Wypadków u Dzieci i Młodzieży, z uwzględnieniem problematyki przemocy w rodzinie, społeczności lokalnej, w szkole,
- restytucja i rozwój ogólnokrajowego, zintegrowanego systemu organizacji, monitorowania i nadzoru w opiece nad dzieckiem, w tym powołanie, na bazie Instytutu – Pomnika Centrum Zdrowia Dziecka, Narodowego Instytutu Zdrowia Dziecka skupiającego kadry i środki umożliwiające zapewnienie najwyższego poziomu referencyjności świadczeń medycznych oraz monitorowanie, nadzór specjalistyczny i merytoryczno-organizacyjny oraz koordynowanie opieki medycznej we wszystkich jej aspektach i prowadzenie badań naukowych na rzecz dzieci w Polsce, zwłaszcza badań o charakterze aplikacyjnym, ukierunkowanych na wdrożenie najnowszych osiągnięć światowej nauki i technologii medycznej, w tym telematyki

System opieki medycznej nad dziećmi i młodzieżą szkolną realizowany w Polsce do początku lat 90. nie był wolny od wad; deklaratywności działań, niskiej atrakcyjności w porównaniu z medycyną kliniczną, niedofinansowania. System ten charakteryzował się jednak logiką organizacyjną, powszechnością i kompleksowością opieki profilaktycznej, leczniczej, orzecznictwa, korektywy i rehabilitacji. Lansowany od 1992 r. program „opieki profilaktycznej w środowisku nauczania i wychowania” w praktyce okazał się niezdolny do zapewnienia adekwatnej do potrzeb kompleksowej opieki medycznej dla uczniów, ograniczył świadczenia zdrowotne w szkole do czynności pielęgniarских, „wyprowadzając” personel lekarski poza szkołę.

Destrukcję systemu medycyny szkolnej pogłębiło wprowadzenie w 1999 r. reformy służby zdrowia, wskutek czego doszło do poważnych zakłóceń w opiece profilaktyczno-leczniczej nad populacją w wieku 7–18 lat, m.in. w zakresie nadzoru wczesnego wykrywania zaburzeń w stanie zdrowia i wykonawstwa szczepień ochronnych.

Od początku 2000 r. rozpoczęto wdrażanie programu odbudowy systemu nadzoru w opiece nad matką i dzieckiem ze szczególnym uwzględnieniem medycyny szkolnej uzyskując w okresie 2 lat widoczne, pozytywne rezultaty:

- przywrócono system organizacji i nadzoru na szczeblu centralnym i wojewódzkim,
- dokonano możliwie pełnego rozeznania stanu i uwarunkowań opieki nad populacją wieku rozwojowego,

- zastopowano destrukcję opieki nad matką i dzieckiem w ogóle, a nad dziećmi i młodzieżą szkolną w szczególności,
- stworzono podstawy umożliwiające budowę telematycznego systemu monitorowania stanu zdrowia uczniów,
- skoordynowano w skali województw współpracę międzysektorową z udziałem samorządów terytorialnych, zawodowych, administracji rządowej (centra zdrowia publicznego, stacje sanitarno-epidemiologiczne, kuratoria),
- wypracowano i w kilku województwach wdrożono, wspólnie z Krajowym Związkiem Kas Chorych i regionalnymi kasami chorych, modelowe rozwiązania w zakresie zawierania umów na świadczenia lekarskie i pielęgniarские w szkole, w ramach istniejących możliwości finansowych.

Te pozytywne doświadczenia zostały w 2002 r. praktycznie zaniechane. Pewną nadzieję na zahamowanie pogłębiającego się chaosu pojęciowo-kompetencyjnego na szczeblach decyzyjnych odpowiadających za przygotowanie programu systemowej opieki medycznej nad uczniami przynosi decyzja Rada Ministrów z 14 stycznia 2003 r. akceptująca zalecenie Rządowej Rady Ludnościowej mówiące o tym, że „konieczne jest reaktywowanie przez Ministerstwo Zdrowia medycyny szkolnej we wszystkich jej funkcjach: promocji zdrowia i profilaktyki oraz leczenia i rehabilitacji”.

Jak wykazały doświadczenia z lat 2000/2001 system medycyny szkolnej może funkcjonować w oparciu o finanse samorządów terytorialnych (warunki do sprawowania opieki medycznej w szkole, w powiecie i województwie, promocja zdrowia), kas chorych lub funduszu zdrowia (świadczenia zdrowotne, programy profilaktyczne, programy promocji zdrowia), budżetu państwa (programy polityki zdrowotnej, nadzór specjalistyczny i metodyczno-organizacyjny, inspekcja sanitarna, kształcenie, badania naukowe).

Dla osiągnięcia ważnego społecznego celu, jakim jest harmonijny rozwój i poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży szkolnej, niezbędne są przedsięwzięcia legislacyjne – ustawa o medycynie szkolnej na wzór ustawy o medycynie pracy. Zadania realizacyjne obejmują szeroki wachlarz zagadnień, w szczególności:

- zorganizowanie systemu edukacji zdrowotnej dla wszystkich dzieci w wieku obowiązkowego nauczania w celu ukształtowania prozdrowotnych postaw, zachowań, umiejętności i motywacji oraz w celu zapobiegania zachowaniom antyzdrowotnym,
- upowszechnienie systemu dożywiania w szkołach,
- poprawa warunków technicznych i sanitarnych szkół,
- rozwój sieci szkół promujących zdrowie,
- propagowanie wykonawstwa szczepień ochronnych na terenie szkół,
- wdrożenie systemu wczesnego wykrywania zagrożeń, odchyłeń w stanie zdrowia i w rozwoju psychicznym i somatycznym, z uwzględnieniem badań przesiewowych, bilansów zdrowia, profilaktyki stomatologicznej, w szkołach i w placówkach podstawowej opieki zdrowotnej,
- zapewnienie dostępu do adekwatnej do potrzeb opieki specjalistycznej, w tym rehabilitacji i korektywy oraz do opieki stomatologicznej,
- wdrożenie systemu orzecznictwa lekarskiego dla potrzeb ucznia i szkoły, w tym dla

oceny dojrzałości szkolnej, kwalifikacji do zajęć wychowania fizycznego i sportu oraz poradnictwa zawodowego,

- rozwój systemu kształcenia przeddyplomowego i podyplomowego nauczycieli, psychologów, lekarzy i pielęgniarek w zakresie edukacji zdrowotnej, promocji zdrowia i problemów zdrowotnych uczniów,
- stworzenie zintegrowanego, trójstopniowego systemu organizacji, nadzoru i monitorowania w medycynie szkolnej, z kluczową rolą przyszłego Narodowego Instytutu – Centrum Zdrowia Dziecka,
- przywrócenie specjalizacji lekarskiej z zakresu medycyny szkolnej.

Na zakończenie skrótowej analizy sytuacji zdrowotnej ludności Polski w zakresie trzech priorytetowych problemów – kardiologii, onkologii, opieki nad matką i dzieckiem, należy podkreślić, że łączą je wspólne kierunki strategiczne niezbędne dla osiągnięcia wyodrębnionych celów operacyjnych, co umożliwi zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od krajów Unii Europejskiej.

Po pierwsze chodzi o ukierunkowanie wielodyscyplinarnych i międzysektorowych wysiłków na edukację zdrowotną, promocję zdrowia i profilaktykę, jednak w harmonijnym powiązaniu z zapewnieniem dostępności i wysokiej jakości opieki diagnostyczno-leczniczej i rehabilitacyjnej. Po drugie konieczne jest podejmowanie działań systemowych, najlepiej w postaci długofalowych, narodowych programów polityki zdrowotnej uwzględniających równoważną rolę promocji zdrowia, profilaktyki zagrożeń i chorób oraz restytucji zdrowia, przy czym nastawienie na działania systemowe powinno iść w parze z dbałością o losy każdego indywidualnego pacjenta.

Po trzecie potrzebne są wysiłki na rzecz ograniczania nierówności w zdrowiu, głównie poprzez podniesienie szans zdrowotnych regionów i środowisk upośledzonych w tym względzie a nie kosztem ograniczania opieki zdrowotnej regionów i środowisk, które osiągnęły już stosunkowo wysoki poziom wskaźników zdrowotnych.

Zbigniew Strzelecki

Rządowa Rada Ludnościowa

I Kongres Demograficzny w Polsce

„Kongres odbywał się w okresie 15 września 2001 r. – 26 listopada 2002 r. w wielu miejscach Polski pod głównym tytułem »Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku«”.

Idea zwołania Kongresu zrodziła się z głębokiego przekonania, że procesy demograficzne stanowią zasadniczą przesłankę dla nakreślenia długofalowej strategii rozwojowej naszego kraju. A przecież wiadomo, że we współczesnym świecie czynniki, takie jak wykształcenie obywateli, ich zdolność innowacyjna, poziom cywilizacyjny, poziom zamożności i inne zadecydują o tym, jakie miejsce zajmie w przyszłości Polska na arenie mię-

dzynarodowej, a szczególnie w rodzinie państw europejskich. Wiele z tych czynników zależy od cech rozwoju demograficznego.

„Chociaż obserwujemy wiele pozytywnych cech tego rozwoju, jak: wydłużanie się życia ludności Polski (w latach 1991–2001 oczekiwana długość życia wzrosła dla mężczyzn o 4,1 roku a dla kobiet o 3,1 roku) czy obniżanie się umieralności (spadek z 10,6 do 9,4‰ w latach 1991–2001), a szczególnie niemowląt (prawie trzykrotny w latach 1991–2001 do poziomu 7,7‰ w 2001 r.), to wzrasta zagrożenie chorobami nowotworowymi. Ciągłe jednak poziom umieralności w Polsce jest o wiele wyższy, a przeciętne trwanie życia krótsze niż w krajach europejskich (w przypadku kobiet o 3–4 lata, a w przypadku mężczyzn o 5–6 lat w porównaniu z zamożnymi krajami UE). Przyczyny tego tkwią w problemach zdrowotnych społeczeństwa, a szczególnie matek rodzących, w rozszerzającym się ubóstwie i skali wykluczenia społecznego, skali zachowań zastępczych, skali zagrożeń w ruchu drogowym, niekorzystnych cechach stylu życia ludności, zaniedbaniach w edukacji dotyczących zdrowia rodzicielskiego oraz stanu środowiska naturalnego itp.”

„Polska znalazła się w fazie niekorzystnego rozwoju demograficznego. Nasila się proces niekorzystnych zmian w relacjach międzypokoleniowych, w wyniku których kolejne pokolenia dzieci będą mniej liczne niż pokolenia ich rodziców, jeśli utrwalą się dotychczasowe zachowania matrymonialne i prokreacyjne społeczeństwa. W latach 1980–2000 spadek (o 50%) poziomu rozrodczości w Polsce był najwyższy spośród państw europejskich. Już obecnie prawdopodobnie rozpoczęła się faza stale większej liczby zgonów niż urodzeń oraz spadku liczby ludności Polski (prognoza GUS, którą w świetle wyników NSP 2002 należy uznać za optymistyczną, przewiduje spadek liczby mieszkańców Polski do 38,0 mln w 2030 r. Z kolei prognoza ONZ przewiduje dla Polski depopulację i zmniejszenie liczby mieszkańców o ponad 5 mln do 33,4 mln). Bezpośrednim tego następstwem będzie nasilenie się demograficznej starości, zjawiska uznawanego powszechnie za jedno z najtrudniejszych wyzwań we współczesnym świecie. Liczba ludności w wieku 60 i więcej lat wzrośnie na świecie z obecnych 606 mln do 2 mld w 2050 r., a więc 3,2 raza. Ich udział zaś wśród ogółu mieszkańców podwoił się z 10% w 2000 r. do 21% w 2050 r. Wedle pesymistycznych przewidywań ONZ udział osób w tym wieku w Polsce wzrośnie ponad dwukrotnie z 16,6% do 35,6% w 2050 r. Z tego względu już druga dekada tego wieku może okazać się trudna dla systemu emerytalnego i finansów publicznych, gdyby nie udało się istotnie ograniczyć bezrobocia”.

Te rysujące się cechy rozwoju demograficznego Polski były główną merytoryczną przesłanką inicjatywy zorganizowania debaty nad oceną, a zwłaszcza perspektywami rozwoju demograficznego naszego kraju, podjętej przez środowiska skupione wokół Rządowej Rady Ludnościowej, Polskiego Towarzystwa Demograficznego, Komitetu Nauk Demograficznych PAN oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Inicjatywę tę w pełni poparli przedstawiciele najwyższych władz państwowych i kościelnych. Patronat honorowy nad Kongresem objął bowiem Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski, a w skład Komitetu Honorowego weszli Prezes Rady Ministrów RP, Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP oraz Prymas Polski Ks. Kardynał Józef Glemp.

Patronat ten oraz wyrazy poparcia dla znaczenia omawianych zagadnień oraz udział tych dostojników w obradach Kongresu świadczą o potrzebie poważnego i merytorycznego, a nie politycznego traktowania obecnej i przyszłej sytuacji demograficznej. Świadczą o potrzebie podjęcia działań, które mogą zmniejszyć skalę następstw społecznych i gospodarczych związanych z tempem starzenia się społeczeństwa i problemów, których doświadczają obecnie kraje Europy Zachodniej.

Celami Kongresu stały się więc:

- 1) syntetyczna ocena procesów demograficznych w Polsce – określenie stanu i perspektyw rozwoju demograficznego Polski (na tle krajów europejskich);
- 2) ocena społeczno-ekonomicznych, regionalnych i politycznych uwarunkowań rozwoju demograficznego Polski, szczególnie zmian w okresie transformacji ustrojowej;
- 3) określenie perspektyw demograficznych kraju ich uwarunkowań i skutków społeczno-gospodarczych;
- 4) określenie charakteru, metod i środków polityki ludnościowej w Polsce u progu nowego wieku i członkostwa w Unii Europejskiej;
- 5) ocena dorobku demografii polskiej oraz sprecyzowanie potrzeb jej dalszego rozwoju, metod badawczych i dydaktyki.

Złożoność problemów wymagających debaty wpłynęła na decyzję podziału Kongresu na cztery części.

Część pierwszą stanowiła Sesja Inauguracyjna, która odbyła się w dniu 15 września 2001 roku. Poświęcona ona była sytuacji demograficznej Polski na tle problemów demograficznych współczesnego świata. Podczas sesji zaprezentowano najważniejsze czynniki warunkujące rozwój demograficzny, omówiono rolę rodziny, etyczny wymiar procesów demograficznych i ich znaczenie dla postępu społecznego. Przedstawiono także informacje o założeniach dotyczących spisu ludności i mieszkań w 2002 roku. Sformułowane podczas sesji inauguracyjnej tezy stanowiły podstawę do organizacji seminariów problemowych i regionalnych na drugą i trzecią część Kongresu.

Część drugą stanowił cykl 16 seminariów i konferencji ogólnokrajowych poświęconych najważniejszym czynnikom rozwoju demograficznego Polski, a w tym warunkom życia rodzin, zdrowiu obywateli, edukacji, sytuacji mieszkaniowej, pracy, ekologii oraz czynnikiem kulturowym. Tematyka tych konferencji odpowiadała palącym problemom społecznym i demograficznym. Były to następujące konferencje:

1. **„Medycyna szkolna – główne problemy i kierunki rozwiązań systemowych”** (organizator: prof. dr hab. Janusz Szymborski, PTH, Zakład Zdrowia Publicznego Instytutu Matki i Dziecka oraz Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zdrowotnej MENiS. Odbyła się 21 marca 2002 r. w siedzibie Polskiego Towarzystwa Higienicznego w Warszawie).
2. **„Problemy społeczne osób niepełnosprawnych”** (organizator: dr hab. Joanna Czapligo-Sikorska przy współudziale Rządowej Rady Ludnościowej i Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Odbyła się 17 maja 2002 w Pałacu Staszica w Warszawie).
3. **„Zdrowie prokreacyjne w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju”** (organizator: Pani Beata Balińska (UNDP), Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych

- (UNFPA) oraz Instytut Matki i Dziecka. Odbyła się 17 czerwca 2002 r. w Instytucie Matki i Dziecka w Warszawie).
4. **„Procesy demograficzne a rynek pracy w Polsce”** (organizator: dr Bożena Balcerzak-Paradowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Polskie Towarzystwo Demograficzne. Odbyła się 26 czerwca 2002 r. w Warszawie).
 5. **„III Kongres Polskiego Towarzystwa Medycyny Perinatalnej”** (organizator: Polskie Towarzystwo Medycyny Perinatalnej, przy współpracy Sekcji Perinatologii Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego, Polskiego Towarzystwa Neonatologicznego, Polskiego Towarzystwa Ultrasonograficznego, Europejskiej Grupy Badawczej nad Żywieniem w Perinatologii. Odbył się w Łodzi w dniach 26–28 września 2002 r).
 6. **„Kardiologia i Onkologia w Polsce na początku XXI wieku. Stan, wyzwania i perspektywy”** (organizator: prof. dr hab. med. Zbigniew Religa i prof. dr hab. Marek Nowacki, Instytut Kardiologii, Instytut Onkologii. Odbyła się 9 października 2002 r. w Warszawie).
 7. **„System wartości a procesy demograficzne”** (organizator: prof. UJ dr hab. Krystyna Słany, Uniwersytet Jagielloński. Odbyła się w Krakowie w Collegium Maius i Collegium Broscianum Uniwersytetu Jagiellońskiego, w dniach 23–24 października 2002 r).
 8. **„Podstawy metodologiczne badań demograficznych”** (organizator: Komitet Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk oraz Polskie Towarzystwo Demograficzne przy współudziale Głównego Urzędu Statystycznego. Odbyła się w dniu 18 listopada 2002 r. w Warszawie w sali im. K. Romaniuka GUS).
 9. **„Rodzina i polityka rodzinna”** (organizator: dr Bożena Balcerzak-Paradowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Odbyła się 22 listopada 2002 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie).
 10. **„Rodzina i gospodarstwo domowe w środowisku wielkomiejskim”** (organizator: prof. dr hab. Stanisław Wierchosławski, Centrum Badań nad Rodziną AE w Poznaniu. Odbyła się w dniach 12–13 grudnia 2001 r. w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu).
 11. **„Proces starzenia się ludności i jego społeczne konsekwencje”** (organizator: prof. Lucyna Frąckiewicz i dr Andrzej Rączaszek, Zakład Polityki Społecznej, Akademia Ekonomiczna w Katowicach. Odbyła się 24 maja 2002 r. w Akademii Ekonomicznej w Katowicach).
 12. **„Miejsce Polski w Europie w rozwiązywaniu problemów profilaktyki, wykrywania wczesnych form i leczenia raka ginekologicznego”** (organizator: prof. dr hab. Jan Zieliński, Klinika Nowotworów Narządów Płciowych Kobiety, Polskie Towarzystwo Ginekologii Onkologicznej, przy współudziale Oddziału Warszawskiego PTG. Odbyła się 28 maja 2002 r. w Centrum Onkologii w Warszawie).
 13. **„Proces starzenia się ludności. Potrzeby i wyzwania”** (organizator: prof. dr hab. Jerzy T. Kowaleski, Zakład Demografii Uniwersytetu Łódzkiego, Komitet Nauk Demograficznych PAN. Odbyła się w dniach 6–7 czerwca 2002 r. w Uniwersytecie Łódzkim).

14. **„Przedwczesne ukończenie ciąży”** (organizator: prof. Bogdan Chazan i prof. Krzysztof Czajkowski, Instytut Matki i Dziecka. Odbyła się w Zegrzu w dniach 14–15 czerwca 2002 r.).
15. **„Rodzina wielkopolska. Tendencje zmian w postawach i zachowaniach prokreacyjnych”** (organizator: prof. dr hab. Stanisław Wierzchosławski, Centrum Badań nad Rodziną Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Odbyła się 11 grudnia 2002 roku w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu).
16. **„Rodzina polska u progu nowego stulecia”** (organizator: Ks. prof. UKSW dr hab. Władysław Majkowski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Odbyła się w dniach 16 – 17 listopada 2001 r. w UKSW w Warszawie).

Część trzecią stanowił cykl siedmiu seminariów poświęconych problemom demograficznym współczesnej Polski w ujęciu regionalnym. Omawiane były zagadnienia zaproponowane podczas pierwszej części Kongresu z uwzględnieniem specyfiki regionów oraz tematy szczególnie ważne z punktu widzenia poszczególnych obszarów kraju. Zorganizowano następujące seminaria:

„Wpływ integracji europejskiej na przemiany strukturalne obszarów o wysokim bezrobociu” (organizator: prof. Eugeniusz Zdrojewski, Katedra Demografii i Geografii Ekonomicznej oraz Katedr Polityki Społeczno-Gospodarczej i Ekonomiki Regionalnej Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej przy współdziałaniu Polskiego Towarzystwa Demograficznego i Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego. Odbyło się w dniach 15–16 października 2001 r. w Mielnie k/ Koszalina).

„Współczesne i perspektywiczne problemy rozwoju demograficznego Polski Północnej” (organizator: dr Dariusz Śledź, Główny Urząd Statystyczny, Wojewódzkie Urzędy Statystyczne w Gdańsku, Białymstoku i Szczecinie, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Odbyło się w dniach 7–8 marca 2002 r. w Starych Jabłonkach).

„Przemiany demograficzne w województwie świętokrzyskim” (organizator: ks. prof. Jan Śledzianowski, Akademia Świętokrzyska w Kielcach, Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Diecezji Kieleckiej. Odbyło się w Kielcach 15 maja 2002 r.).

„Zadania samorządów lokalnych w rozwoju demograficznym” (organizator: prof. dr hab. Józefina Hryniewicz, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna w Skierniewicach, Przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego oraz Rada i Zarząd Skierniewic. Odbyło się w dniach 13–14 czerwca 2002 w Skierniewicach).

„Aktualne problemy demograficzne i szanse rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski Południowo-Wschodniej” (organizator: prof. dr hab. Janusz Witkowski, dr Andrzej Włoch, Urząd Statystyczny w Kielcach, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Kielcach. Odbyło się w dniach 3–4 października 2002 r. w Kielcach).

„Procesy demograficzne w krajach Unii Europejskiej – Porównania z Polską” (organizator: prof. Izidor Sobczak, Polskie Towarzystwo Demograficzne, Wyższa

Szkoła Humanistyczna w Gdańsku. Odbyło się 19–20 października 2002 r. w Krynicy Morskiej).

„Osoba niepełnosprawna w społeczności lokalnej” (organizator: SIKOŃ – Fundacja dla Dzieci Niepełnosprawnych. Odbyło się w dniach 15–16 października 2002 r. w Piekarach Śląskich).

Część czwarta Kongresu to zorganizowana przez Rządową Radę Ludnościową, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Polskie Towarzystwo Demograficzne, Główny Urząd Statystyczny i United Nation Development Programme Sesja Zamykająca, której obrady odbywały się w dniach 25–26 listopada 2002 r. z udziałem Pana Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, który wygłosił ważne merytoryczne wystąpienie oraz ogłosił wstępne wyniki NSP 2002. Uczestniczyli w obradach także najwyżsi dostojnicy władz państwowych i kościelnych.

Problematyka tej sesji składała się z kilku części poświęconych najważniejszym wyzwaniom demograficznym Polski oraz wybranym problemom rozwoju demograficznego bądź od strony jego uwarunkowań (płodność, rodzina, rynek pracy, zdrowie), bądź jego konsekwencjom czy uwarunkowaniom innych dziedzin życia (polityka społeczna, starzenie się ludności). Na sesji zostały też sformułowane konkretne propozycje pod adresem polityki społecznej. Mogłaby ona bowiem odpowiadać na niektóre niekorzystne skutki rozwoju demograficznego w sytuacji, gdyby nie podejmowano działań mających wpłynąć korzystnie na trendy demograficzne. Wskazano jednak na potrzebę podjęcia działań w postaci zintegrowanego systemu polityki ludnościowej. Do opracowania takiego Programu zobowiązał Rządową Radę Ludnościową nie tylko Kongres, ale także Sejm RP.

Ogółem przez ponad rok trwania Kongresu odbyło się 25 seminariów i konferencji. Z większości z nich opublikowano materiały w postaci książkowej, część znajduje się jeszcze w opracowywaniu lub druku. W seminariach i konferencjach uczestniczyło ok. 3 tys. osób odbyło się wiele ogólnopolskich i regionalnych audycji radiowych i telewizyjnych, opublikowano dziesiątki artykułów i informacji dotyczących problematyki demograficznej oraz następstw rozwoju demograficznego. Wyrażam nadzieję, że aktualne i przyszłe problemy demograficzne Polski dotarły do opinii publicznej oraz decydentów, że Kongres dał dobre i wystarczające podstawy do przygotowania dla władz programu działań na rzecz poprawy sytuacji demograficznej Polski. Wierzę, że tak imponująca ilość wydawnictw Kongresu będzie stanowić dobrą bazę opisującą aktualną i przyszłą sytuację demograficzną, a także szeroki materiał dydaktyczny dla wielu kierunków studiów.

Trwający ponad rok I Kongres Demograficzny zakończył się przyjęciem Deklaracji. Następny odbędzie się w 2005 r. w nowym rozdziale naszej historii: członkostwa w Unii Europejskiej.

DEKLARACJA I KONGRESU DEMOGRAFICZNEGO W POLSCE

„POLSKA A EUROPA, PROCESY DEMOGRAFICZNE U PROGU XXI WIEKU” (26 listopada 2002)

Uczestnicy I Kongresu Demograficznego w Polsce, uznając, że:

- ciągłość pokoleń, a przez to miejsce naszego narodu i państwa we współczesnym świecie jest sprawą zasadniczą dla społeczeństwa polskiego;
- cele zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz „Milenijne Cele Rozwoju Narodów Zjednoczonych” tworzą podstawowe zasady rozwoju naszego kraju;
- w ostatnich latach wystąpiły pozytywne zmiany demograficzne: spadła umieralność niemowląt, dzieci i młodzieży, wydłużyło się przeciętne trwanie życia ludzkiego, mimo to
- Polska staje na początku XXI wieku przed poważnymi problemami demograficznymi: malejącą liczbą urodzeń, wysoką wciąż umieralnością, krótszym niż w Unii Europejskiej trwaniem życia ludzkiego, złym stanem zdrowia ludności, trudnościami w procesie zakładania i rozwoju rodzin, realną perspektywą zmniejszania się liczby mieszkańców i poważnymi naruszeniami równowagi liczebnej między pokoleniami.

Uczestnicy I Kongresu Demograficznego zwracają się:

- do społeczeństwa polskiego z przestaniem o istniejącym poważnym zagrożeniu potencjału biologicznego Narodu;
- do władz publicznych, organizacji obywatelskich, Kościoła katolickiego i organizacji wyznaniowych o podjęcie skoordynowanych działań polityki społecznej i ludnościowej, mogących zahamować niekorzystne zjawiska w procesach demograficznych.

Za szczególnie istotne uważamy:

- wspieranie takich systemów wartości, które podnoszą etos rodziny i małżeństwa w społeczeństwie polskim;
- upowszechnienie świadomości, że za przyszłość demograficzną odpowiedzialność ponoszą: państwo i obywatele;
- zmianę orientacji w realizowanej polityce gospodarczej i społecznej przez odpowiednie uwzględnienie w nich zagadnień demograficznych;
- realizowanie takich programów gospodarczych, które powinny zapewnić zadowalające tempo wzrostu gospodarczego, dawać szanse na pracę, godziwe zarobki i mieszkania dla młodego pokolenia;
- zwiększenie udziału państwa w działaniach na rzecz wychowania dzieci;
- poprawę jakości potencjału ludzkiego przez stworzenie odpowiednich warunków kształcenia na wszystkich poziomach i we wszystkich formach edukacji;
- realizowanie skoordynowanej publicznej polityki zdrowotnej, opartej na zapisach Narodowego Programu Zdrowia;
- poprawę bezpieczeństwa obywateli poprzez zwalczanie istniejących zagrożeń przestępczością, a szczególnie usuwanie ich przyczyn oraz radykalną poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym i kolejowym;

- wypracowanie długofalowej polityki migracyjnej, zgodnej z celami rozwoju ludnościowego i społeczno-gospodarczego;
- wykorzystanie wyników powszechnego spisu ludności, jako zasobu informacyjnego dla tworzenia programów działania na różnych szczeblach zarządzania krajem – na rzecz rozwoju ludności i rodzin;
- respektowanie równych praw i ludzkiej godności kobiet i mężczyzn, celów i zasad zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i innych międzynarodowych aktach dotyczących praw człowieka.

Zmiany demograficzne wymagają szerokiej debaty społecznej nad ich istotą i konsekwencjami, rozwoju badań i powszechnej edukacji demograficznej.

Uczestnicy I Kongresu Demograficznego w Polsce uznają, że:

- jego przebieg wniósł cenne wartości poznawcze w ocenie współczesnych procesów demograficznych;
- przyczynił się do znacznego rozszerzenia i integracji środowisk zajmujących się problemami ludnościowymi;
- stworzył podstawy upowszechnienia wiedzy demograficznej i jej znaczenia w życiu kraju;
- wywołał przychylnie nimi zainteresowanie najwyższych władz państwowych, z Prezydentem RP na czele, przekonując o potrzebie ich uwzględniania w polityce społecznej i gospodarczej państwa.

Uczestnicy I Kongresu Demograficznego w Polsce zwracają się do jego organizatorów o wykorzystanie bogactwa zgromadzonego materiału poznawczego i postulatów zawartych w m.in. w Deklaracji Kongresowej i zgłoszonych w trakcie obrad Kongresu.

Uczestnicy I Kongresu Demograficznego w Polsce postulują stworzenie warunków dla zorganizowania za 3 lata kolejnego Kongresu Demograficznego.

dr hab. prof. SGH Zbigniew Strzelecki
Przewodniczący Komitetu I Kongresu Demograficznego

Memoriał Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk dla najwyższych władz RP w sprawie niepokojących tendencji wynikających z danych Spisu Powszechnego z 2002 roku

Komitet zapoznał się w ostatnim okresie z opublikowanymi wynikami. Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w maju 2002 roku i dokonał ich kompleksowej analizy.

Analiza ta wskazuje na szereg tendencji i zjawisk o daleko idących i wysoce niepokojących konsekwencjach nie tylko natury demograficznej, ale także gospodarczej i społecznej dla sytuacji w kraju. Uważamy, że zainteresowanie władz państwowych i środków masowego przekazu tymi wynikami jest zdecydowanie niedostateczne i niewspółmierne do rzeczywistego ich znaczenia dla przyszłości Polski.

Wyniki spisu ukazują przede wszystkim, że negatywne procesy w zmianach stanu struktury i kondycji ludności Polski – sygnalizowane już uprzednio najwyższym władzom RP w memoriale Komitetu z 20 listopada 2002 roku – ulegają pogłębieniu i zaostrzeniu. Musi to budzić uzasadniony niepokój. Coraz wyraźniej widać bowiem, że możemy stanąć w obliczu ostrego kryzysu demograficznego Polski w następnych dziesięcioleciach XXI wieku. Trzeba więc zrobić wszystko, aby do tego nie dopuścić.

Kompletność wyników spisu może budzić w niektórych przypadkach wątpliwości, co dotyczy zwłaszcza stosunkowo dużej liczby zapisów, w których nie można było ustalić badanych cech dla osób objętych spisem. Wyniki te ukazują jednak, że liczba ludności w świetle spisu była o 402 tys. osób niższa od podawanej w bieżącej statystyce. W poprzednim spisie z 1988 r. różnica ta wynosiła tylko około 27 tys. osób. Świadczyć to może tak o obniżającej się sprawności różnych organów państwa (od biur meldunkowych aż do administracji najniższego szczebla), jak i o wzroście nieufności do własnego państwa.

Wśród zjawisk zwracających szczególną uwagę na pierwszym miejscu wymienić należy postępujący spadek liczby ludności, przekreślający poprzednie prognozy i przewidywania. Spis wykazał z jednej strony wejście Polski w okres ujemnego salda ruchu naturalnego. Z drugiej zaś utrzymywanie się wysokiego ujemnego salda ruchu migracyjnego. Wyrazem tego jest fakt, że 786 tys. mieszkańców Polski w momencie spisu przebywało zagranicą. Zwraca uwagę w świetle spisu duża grupa 620 tys. Polaków mieszkających dłużej niż jeden rok w innych krajach.

Przy utrzymaniu się wspomnianych tendencji można spodziewać się, że liczba ludności naszego kraju spadnie w 2030 roku do 34,5–35,9 mln, to jest o 2,3 do 3,7 mln osób w zależności od wariantu prognozy w stosunku do stanu obecnego. Równocześnie zaś liczba ludności w wieku emerytalnym wzrośnie z 5,7 mln w 2002 r. do co najmniej 9,1 mln w roku 2030. Przedłużenie czasu życia spowoduje więc wzrost liczby ludności w wieku podeszłym, uzyskujących tym samym prawo do emerytury.

Obserwowane pod tym względem procesy w Polsce są częściowo zbieżne z podobnymi tendencjami w innych krajach Europy. Wśród przyczyn powodujących spadek liczby urodzeń na pierwsze miejsce wysuwa się zmiana celów życiowych młodych kobiet, które

w coraz szerszym zakresie zdobywają wyższe wykształcenie i włączają się w aktywne życie nawet kosztem rezygnacji z zakładania rodzin.

Procesom tym towarzyszy u nas jednak zjawisko znacznego spadku liczby pracujących (o 4 mln w stosunku do 1988 r.) oraz narastającego deficytu mieszkań. Pod wpływem tych procesów szereg z tych tendencji występuje w Polsce w znacznie szerszej skali niż w Unii Europejskiej.

Dlatego z całą odpowiedzialnością i głębokim niepokojem stwierdzamy, że dotychczasowe rozwiązania procesu transformacji przynoszą ujemne skutki demograficzne dla przyszłości kraju i nie można pozwolić na ich kontynuowanie. Trzeba więc szukać przyczyn popełnionych błędów oraz nowych i lepszych rozwiązań.

W ciągu najbliższych lat Polska powinna podjąć aktywną politykę pronatalną w celu zwiększenia liczby urodzeń. Jednakże już teraz konieczne jest zachowanie wielkiej ostrożności we wszystkich posunięciach bieżących, które mogłyby spowodować osłabienie skłonności do posiadania dzieci. Dotyczy to również projektów oszczędności budżetowych. Wszelkie projekty powinny być dokładnie oceniane z tego punktu widzenia.

Wyniki spisu ukazują również bardzo niekorzystne tendencje w strukturze ludności Polski. Co najmniej pięć z nich może mieć niepokojący wpływ na sytuację w kraju.

1. Na skutek masowego bezrobocia i nieuzasadnionej obiektywnie deindustrializacji kraju ukształtowały się wysoce niepokojące proporcje pomiędzy ludnością pracującą a osobami żyjącymi ze świadczeń społecznych. Według danych spisu pracuje u nas zarobkowo 12,4 mln Polaków, natomiast ze świadczeń społecznych utrzymuje się 11,6 mln to jest niemal tyle samo. Jest to m.in. wynik wzrostu bezrobocia. Oznacza to, że w 2002 roku na 100 osób utrzymujących się z własnych dochodów z pracy przypada 87 osób utrzymujących się niezarobkowych źródeł to jest ponad dwukrotnie więcej niż w 1988 r. (40 na 100 osób). Komitet nie podziela przy tym poglądu, który lansują u nas niektóre środowiska socjologów, że znaczna część bezrobotnych, bo sięgająca 1/3 ich liczby, ma charakter bezrobocia pozornego (dobrowolnego). Proporcje pomiędzy ludnością pracującą, a utrzymującą się ze środków społecznych w Polsce, nie mają precedensu w innych krajach Europy.
2. Obserwuje się bardzo ostry trend wzrostu liczby gospodarstw domowych jednoosobowych. Liczba tych gospodarstw wzrosła z 2,2 mln do 3,3 mln, czyli w ciągu 14 lat – o połowę. Uznać to można za przejaw narastającego egoizmu jednostek, który ma głębokie korzenie w ideologii nieograniczonej wolności, stanowiącej kanon gospodarki rynkowej. Dlatego osoby decydujące się na taki styl życia powinny ponosić wyższe koszty utrzymania swych gospodarstw. Nie wolno też zapowiadać likwidacji wspólnego rozliczania się małżonków z obowiązków podatkowych i innych podobnych rozwiązań. Mogłoby to bowiem jeszcze przyspieszyć ten niekorzystny proces.
3. Bardzo niepokojące są tendencje wzrostu liczby ludzi o niepełnej sprawności (z 3,7 mln osób w 1988 r. do 5,5 mln w roku 2002), Dotyczy to już 14% społeczeństwa. Szczególnie zastanawiający jest wzrost liczby niepełnosprawnych w wieku do 16 lat. Liczba ta wzrosła z 14 tys. według poprzedniego spisu do 135 tys. w roku 2002, czyli prawie 10-krotnie. Dopatrywać się tutaj należy wpływu likwidacji po 1989 roku

opieki medycznej w szkołach oraz pogorszenia sytuacji materialnej większości rodzin w Polsce, zwłaszcza bezrobotnych. W tym świetle trzeba też patrzeć na problem badań prenatalnych.

4. Niepokój budzi również wzrost liczby rodzin niepełnych (prawie o 1/3). Żyje w nich prawie 1,7 mln dzieci będących na utrzymaniu tylko jednego z rodziców.
5. Obserwuje się ponad 4-krotny – w stosunku do 1988 r. – wzrost liczby mieszkańców, dla których jedynym źródłem utrzymania są zasiłki z pomocy społecznej, których realna wartość systematycznie spada.
6. Tym niekorzystnym strukturalnym zjawiskom towarzyszy wzrastający deficyt mieszkań, który może zaostrzyć jeszcze te problemy. Brak mieszkań jest szczególnie odczuwalny przez młodzież. Równocześnie prawie 0,5 mln mieszkań jest niezamieszkałych, głównie z powodu zbyt wysokich cen w stosunku do możliwości finansowych, zwłaszcza ludzi młodych. Zapowiadane obciążenie cen materiałów budowlanych podatkiem VAT w wysokości 22% może spowodować obniżenie się liczby budowanych nowych mieszkań i jeszcze zaostrzyć sytuację mieszkaniową w przyszłości. Odnotować natomiast należy pozytywnie wyraźną poprawę standardu wyposażenia mieszkań, którą wykazał spis.

W świetle tych tendencji szczególnie pilną sprawą staje się:

1. Uporządkowanie ewidencji i lepsze rozpoznanie rzeczywistej skali dłuższych poby-
tów zagranicznych obywateli Polski, a w tym również – statusu podwójnego oby-
watelstwa, które wykazało prawie 0,6 mln osób. Należy tutaj przypomnieć o konieczno-
ści pilnego opracowania polskiej polityki imigracyjnej i emigracyjnej, której potrzebę
sygnalizowaliśmy w memoriale z 16 października 2002.
2. Komitet uważa, że rosnące ambicje lokalne niektórych grup ludności jak np. tych
osób, które zadeklarowały w spisie swoją narodowość jako Ślązaków, powinny być
wykorzystane w interesie całej populacji tych regionów i rozwoju kraju, a nie być
przedmiotem posądzeń o działania destruktywne.

RECENZJE

Amartya Sen *Development as Freedom*, Anchor Books oddział Random House, 1999, 376 + XVI stron. *Rozwój i wolność*, przełożył Jerzy Łoziński, Zysk i S-ka, 2002, 373 stron

W IV numerze pisma Problemy Polityki Społecznej recenzowałem pierwszą wydaną w Polsce książkę Sena – *Nierówności. Dalsze rozważania*. Niedawno ukazała się druga. Przetłumaczono ją dość szybko na język polski. Wydawca wybrał na tłumacza Jerzego Łozińskiego. Był to jednak zły wybór. Początkowo chciałem zrecenzować polskie tłumaczenie, ale im bardziej porównywałem je z oryginałem, tym mniej widziałem powodów, by wytrwać w tym postanowieniu. Tłumacz okazał się nie tylko ignorantem w dziedzinie przekładów tekstów ekonomicznych i politykospołecznych, ale również nie zadał sobie trudu, by przyswoić terminologię, jaką wprowadziła Irena Topińska, tłumaczka *Inequality Reexamined*. Żeby nie być gołosłownym: sam tytuł *development as freedom* to w polskiej wersji „rozwój i wolność”, *social security* to dla tłumacza „opieka społeczna”, a nie „zabezpieczenie społeczne”, *reproductive rights* zaś – „prawa reprodukcji”, a nie „prawa reprodukcyjne”, *welfare economics* – „ekonomia pomyślności” zamiast „ekonomia dobrobytu”, *incentives* – „inicjatywa” zamiast „bodźce”, *weights* – „znacznie” zamiast „wagi”, *deprivation* – „dyskryminacja” zamiast „deprywacja”, *three critiques* – „trzy kryteria” zamiast „trzy krytyki”, *variations in social climat* – „cechy klimatyczne”, a Sen miał tu na myśli różnice w poziomie kapitału społecznego, *agency role of women* – „własna działalność kobiet”, z kolei *women's agency* to „problem kobiet” zamiast „podmiotowość kobiet”. Zupełną zaś bezradność widzimy przy zdaniu „... «invariance conditions» being imposed on combinations of utility functions of different persons from the Cartesian product of their respective sets possible utility functions” (ang. s. 305), które w polskiej wersji brzmi „na zespół krzywych użyteczności różnych osób należy nałożyć «warunki inwariantności», których nie można zaczerpnąć z obserwacji konkretnych zachowań” (pol. s. 324). Pomijając to, że funkcje te nie krzywe, chodziło przecież o warunki nałożone na wynik iloczynu kartezjańskiego zbiorów, a ostatnie zdanie wymyślił sam tłumacz! W tym samym miejscu Sen wspomina też o skalach pomiaru; *ordinal*, czyli skala porządkowa, to dla naszego tłumacza „ilościowy” typ mierzalności, *cardinal* – skala przedziałowa nazwana jest przez niego „porządkową” (co jest wyjątkowo mylące), a *ratio-scale* –

skala ilorazowa dostała miano „proporcjonalnej”. Nie dość tego, podstawowe pojęcia Sena, czyli *functioning* i *capability*, mają w tłumaczeniu różne odpowiedniki. Przy czym *functioning* zdarzyło się mu przetłumaczyć również jako „funkcja”, co jest błędem do potęgi. Nie trzeba chyba dodawać, że nigdzie tłumacz nie raczył umieścić w nawiasach angielskich słów, a przecież musiał mieć setki wątpliwości translatorskich. Ostatecznie sformułowałem dylemat: czy lepiej mieć książkę Sena kiepsko przetłumaczoną na język polski, czy też w ogóle jej po polsku nie mieć. Utyskiwałem na tłumaczenie Topińskiej, ale jest ono o niebo lepsze od tego, co zrobił Łoziński. Dalej będę się więc odwoływał do oryginału, a jeśli będę cytował Sena, to we własnym przekładzie. W nawiasach daję informacje zarówno o numerach stron oryginału, jak i tłumaczenia.

Sen interesuje się rozwojem od dawna, wspomnieć należy jedną z jego pierwszych książek *Employment, Technology and Development* z 1975 czy *Poverty and Famines* z 1981 i kontynuację tego tematu w *Hunger and Public Action* (1989, razem z J. Drèze). Jego koncepcje wywarły wielki wpływ na metodologię *Human Development Reports* opracowywanych przez UNDP od 1990 r. W recenzowanej książce odróżnił on dwie wizje rozwoju. Pierwsza kładzie nacisk na „krew, pot i łzy”, które są konieczne zanim będziemy mogli skosztować owoców rozwoju. Dlatego musimy być twardzi i zdyscyplinowani. Sfery gdzie te rozwojowe cnoty powinny być najintensywniej praktykowane rozciągają się od miękkiego budżetowania do politycznego liberalizmu, od nadmiernych wydatków socjalnych do hojnej pomocy dla ubogich. W ramach drugiej wizji rozwój traktuje się jako coś bardziej przyjaznego człowiekowi, np. poszerzanie swobód obywatelskich i politycznych, skuteczność sieci bezpieczeństwa socjalnego, zwiększanie podmiotowości ludzi. Sen jest oczywiście zwolennikiem tej drugiej wizji i odrzuca argument, iż są to luksusy, na które stać jedynie państwa bogate. Wspomina też koncepcję, która została sformułowana w książce *Hunger and Public Action*, traktującą o dwóch drogach rozwoju. Pierwsza to rozwój zapośredniczony przez wzrost i polega on na tym, że edukacja, ochrona zdrowia i zabezpieczenie społeczne rozwijane są dopiero po okresie szybkiego wzrostu gospodarczego. Druga to rozwój wspierany (*support-led*), czyli umiejętnie rozwijanie instytucji społecznych i socjalnych bez czekania na wzrost gospodarczy. Sen przedstawia przykłady, gdzie to właśnie ten drugi sposób występował przed okresami szybkiego wzrostu gospodarczego (Japonia). Jeżeli jednak rozwojowi tego rodzaju nie towarzyszy wzrost dochodów, to może oznaczać, że problemem są instytucje gospodarcze, które nie dostarczają struktury bodźców odpowiedniej dla stymulowania zachowań przedsiębiorczych.

Tezy, że wzrost gospodarczy automatycznie wyeliminuje ubóstwo i nierówność Sen tu nie omawia bezpośrednio, chociaż pierwsze koncepcje rozwoju implicite ją zakładały. Dopiero w latach 70. zaczyna zdobywać popularność pogląd, iż: „coraz wyraźniej widać, szczególnie na doświadczeniach krajów rozwijających się, że szybki wzrost gospodarczy na poziomie narodowym nie ogranicza automatycznie ubóstwa i nierówności, ani też nie zapewnia wystarczającego poziomu produktywnego zatrudnienia”¹.

¹ *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem. A Report to the Director-General of the ILO*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 1976.

Pierwsze zdanie recenzowanej książki brzmi tak: „Rozwój może być rozumiany... jako proces poszerzania rzeczywistych wolności ludzi” (ang. s. 3, pol. s. 17). Definicja rozwoju w pierwszym *Human Development Report* z 1990 r. ma analogiczny charakter: „Rozwój ludzki jest procesem powiększania [zakresu] ludzkich wyborów”. Stanowisko to Sen przeciwstawia takim ujęciom rozwoju, w których nacisk położono na inne kategorie takie, jak dochody, zamożność, uprzemysłowienie, zaawansowanie technologiczne czy modernizacja społeczna. Uznał on, że są to kategorie ważne, ale jedynie jako środki, podkreślał więc ich instrumentalną rolę. Rozwój zaś jest istotny nie ze względu na to, za pomocą czego się go osiąga, ale raczej ze względu na to ku czemu ma on doprowadzić. Pytamy więc o cel rozwoju. Sen odpowiada, że jest nim poszerzanie rzeczywistych (częściej nazywa je „substancjalnymi”) wolności ludzi. Osiąga się go poprzez „usuwanie głównych źródeł zniewolenia: ubóstwa jak i tyranii, ograniczonych możliwości ekonomicznych jak i trwałej deprivacji społecznej, zaniedbań usług publicznych jak i nietolerancji czy nadaktywności represyjnego państwa” (tamże).

Skoro Sen czyni z wolności zasadniczą kategorię rozważań o rozwoju istotne jest, jak ją interpretuje. Po pierwsze, odróżnia on aspekt możliwości: „więcej wolności daje nam więcej możliwości osiągnięcia tych rzeczy, które cenimy i mamy powody cenić” oraz aspekt procesu, „poprzez który owe osiągnięcia dochodzą do skutku”². Można osiągnąć cenniejsze rzeczy w ten sposób, że ktoś je nam po prostu da. W takim przypadku aspekt procesu nie jest istotny z punktu widzenia wolności. Jeżeli jednak cenną rzeczą jest też samodzielne zdobywanie innych cennych rzeczy, to wolność jest tu istotna jako podmiotowość. Po drugie, Sen określa swoje pojęcie wolności pozytywnej jako zdolność osoby do robienia rzeczy, które ma ona powody cenić, biorąc pod uwagę zarówno to, co krępuje ją z zewnątrz (wolność negatywna w ujęciu I. Berlina), jak i wewnętrzne ograniczenia tej osoby (wolność pozytywna w koncepcji I. Berlina). Na wolność można spoglądać od strony tego, co ją ogranicza, jak i od strony tego, do czego ona nas uzdalnia. Tę drugą opcję wydaje się wybierać Sen i określa na ogół taką wolność jako *capability*. Formalnie wprowadza to pojęcie na stronie 75 (pol. s. 91) definiując je tak: „alternatywne kombinacje funkcjonowań, które ona [osoba] jest w stanie osiągnąć” i zaraz dodaje, że chodzi o „wolność osiągnięcia różnych stylów życia”. Rzeczywiste czy substancjalne wolności to właśnie wolności widziane w taki sposób. „Funkcjonowania” z kolei to stany lub działania, które dana osoba ceni. Cieniony styl życia, byłby właśnie pewną kombinacją funkcjonowań. Wolność w takiej perspektywie to zdolność do prowadzenia takiego życia, które mamy powody cenić. O pojęciach *capability* i *functioning* pisałem już w recenzji *Inequality Reexamined*, tu tylko je przypominam.

Wolność ma być ważna dla rozwoju z dwóch powodów. Po pierwsze, jest ona cenna sama w sobie, jest wartością autoteliczną i dlatego poszerzanie wolności jest kryterium oceny rozwoju. Po drugie, ma ona również wartość instrumentalną – „wolna i trwała podmiotowość okazuje się głównym napędem rozwoju”. Mamy tu pozorny paradoks, wolność jako główny cel i wolność jako zasadniczy środek prowadzący do tego celu. Je-

² A. Sen, *Rationality and Freedom*, Belknap Press, oddział Harvard University Press 2002, s. 585.

go wyjaśnienie odwołuje się do znaczenia instytucji w określaniu tego, co ludzie mogą osiągnąć. Od sprawności tych instytucji zależy więc ludzka wolność, ale ich sprawność warunkowana jest udziałem ludzi w ich kształtowaniu, a więc praktykowaniem szeroko rozumianych swobód obywatelskich i politycznych.

Nieco dalej Sen pisze o wolnościach instrumentalnych, „które przyczyniają się bezpośrednio lub pośrednio do całkowitej wolności ludzi do takiego życia, jakiego by chcieli” (ang. s. 38). Odróżnił on pięć typów tego rodzaju wolności.

1. Wolności polityczne i prawa cywilne – klasyczny zestaw swobód, które są podstawą działania współczesnej demokracji.
2. Możliwości (*facilities*) ekonomiczne – w konwencji ONZ-towskich Paktów Praw Człowieka odpowiadałyby im prawa gospodarcze, czyli gwarancje dostępu do zasobów ekonomicznych i regulacje warunków wymiany mających je realizować (rynki).
3. Możliwości (*opportunities*) społeczne – Sen podaje tu przykłady instytucji edukacyjnych i zdrowotnych, wskazując również ich rolę dla podmiotowości politycznej i gospodarczej.
4. Gwarancje przejrzystości – najlepiej ten element ilustrują takie regulacje jak ustawa o dostępie do informacji publicznej czy ustawa o zamówieniach publicznych. Sen wskazuje na znaczenie tego rodzaju gwarancji dla podnoszenia poziomu zaufania w stosunkach międzyludzkich, a także dla przeciwdziałania korupcji.
5. Zabezpieczenie ochronne (*protective security*) – zagrożenie skrajnym ubóstwem występuje niezależnie od wyników gospodarki, dlatego Sen podkreśla rolę sieci bezpieczeństwa socjalnego w formie instytucji o trwałym charakterze (np. zasiłki dla bezrobotnych i dla ubogich), jak i ustanawianych w razie potrzeby (np. doraźna pomoc dla głodujących czy zatrudnienie publiczne dla bezrobotnych).

Można próbować tę typologię sprowadzić do wymiaru praw człowieka. Wspomniane Pakty zawierają pięć rodzajów takich praw: cywilne, polityczne, gospodarcze, socjalne i kulturalne.

Wiele wątków, które były już obecne w *Inequality Reexamined* Sen ponownie rozważa w recenzowanej pozycji. Dotyczy to głównie przedstawiania zalet podejścia koncentrującego się na wolności jako zdolności na tle ograniczeń wąskich ujęć ekonomicznych, utylitaryzmu, koncepcji J. Rawlsa i R. Nozicka. W wielu miejscach Sen argumentuje, że koncentrowanie uwagi na dochodach i dobrach materialnych jest niewystarczające. Są to istotne zmienne, ale ich związek z dobrem i podmiotowością ludzi jest zapośredniczony i uwarunkowany. Utylitaryzm³ pomija zagadnienia praw i wolności oraz problematykę nierówności, a czyniąc pozytywne stany mentalne (np. zadowolenie) kryteriami oceny, narażony jest na problem psychicznego przystosowania do trwałej i głębokiej deprivacji (np. zadowoleni ze swego losu nędzarze). Ponadto współczesne wersje utylitaryzmu, koncentrujące się na zaspokajaniu preferencji, gdzie użyteczność jest tylko liczbową reprezentacją wyborów rynkowych narażone są na problem nieporównywalności dobra róż-

³ W stylizacji Sena ma on trzy zasadnicze elementy: konsekwencjalizm (ocena według skutków), „welfaryzm” (uwzględnianie dobrobytu jednostek) i maksymalizacja sumy dobrobytów indywidualnych.

nych osób. O ile na gruncie standardowej ekonomii dobrobytu nie stwarza to zasadniczych problemów, to już w sferze wyboru celów społecznych porównywalność tego rodzaju jest konieczna. Podejście Rawlsa daje co prawda priorytet wolności (Sen usiłuje wykazać, że nie jest to absolutny priorytet), ale koncentruje się jedynie na środkach do osiągnięcia dobrego życia, na dobrach pierwotnych, którymi są „prawa, wolności i możliwości, dochód i bogactwo, społeczne podstawy szacunku dla samego siebie”. Sen zaś odwołując się do funkcjonowań, podkreśla znaczenie elementów bezpośrednio składających się na dobre życie. Nozick z kolei, dając absolutny priorytet prawom własności, zaniedbuje konsekwencje, do jakich może to prowadzić. Przewidywał on co prawda wyjątki dla „katastrofalnych horrorów moralnych”, ale Sen uznał, że była to raczej uwaga uczyniona ad hoc, a nie element spójny z całą koncepcją.

Autor nie twierdzi, że jego podejście powinno zastąpić wszystkie inne i zgadza się z tezą, że jego perspektywa jest również niewystarczająca: „Heterogeniczność czynników wpływających na indywidualną korzyść (*advantage*) jest dominującą własnością rzeczywistych ocen” (ang. s. 77, pol. s. 94). „Indywidualna korzyść” to określenie, które odpowiada temu, co można utożsamić z „dobrem osoby”, w każdym razie chodzi o uogólnioną korzyść, a nie tylko o wymiar materialny. Uznanie, że na ową korzyść lub dobro składa się tylko jeden element, np. zamożność, szczęście lub wolność to nie rozwiązanie problemu, ale jego omińnięcie. Ponadto, jak rawlsowskie dobra pierwotne, tak i funkcjonowania, które są dla Sena lepszą podstawą informacyjną, składają się z bardzo różnych elementów. Wynika stąd nie tylko problem wartościowania rozwoju z perspektywy wolności do funkcjonowań, ale wartościowania ich samych. Są nimi zarówno bycie odpowiednio odżywionym czy wystarczająco wykształconym, jak i poczucie godności czy uczestnictwo w życiu społecznym. Co jest cenniejsze wykształcenie czy godność, odżywienie czy uczestnictwo? Może to być ważne nie tyle z prywatnego punktu widzenia, ale w związku z wyborem społecznych celów i priorytetów. Sen na tym tle przedstawia dylemat między demokratycznymi procedurami a technokratycznymi formułami, które obiecują racjonalne rozwiązania, stwierdzając: „zagadnienie ważenia jest sprawą wartościowania i osądu, a nie jakiejś bezosobowej technologii” (ang. s. 79, pol. s. 96). Na tym tle miażdżąca wydaje się krytyka podejść, w których porównuje się tylko wskaźniki ekonomiczne typu dochód narodowy na głowę czy struktura gospodarki. Otóż, przypisuje się w nich a priori zerowe wagi takim zagadnieniom, jak umieralność, chorobowość, łamanie praw człowieka, krępowanie wolności słowa, deptanie ludzkiej godności i wiele innych, które w perspektywie wolności, jako zdolności do prowadzenia życia, jakie mamy powody cenić, wydają się być o wiele ważniejsze. Należy więc bezpośrednio postawić problem ważności tych kwestii, zaproponować rozwiązania i zdać się na demokratyczną dyskusję.

Sen rozważa również możliwości zastosowania swojego podejścia do zagadnień praktycznych – pomiarowych i w ramach polityki rozwojowej. W tym pierwszym aspekcie wyróżnił on trzy możliwe podejścia: 1) bezpośredni pomiar funkcjonowań i wolności (jeden z wariantów to pomiar tylko niektórych z nich), 2) uzupełnianie wskaźników dochodowych wybranymi wskaźnikami funkcjonowań i wolności, 3) dostosowanie wskaźników dochodowych w oparciu o informacje dotyczące funkcjonowań i wolności (koncepcja do-

chodu ekwiwalentnego). Nieco dalej Sen przyznaje, że „Oszacowanie *capabilities* musi odbywać się na podstawie obserwacji rzeczywistych funkcjonowań danej osoby, uzupełnionych innymi informacjami” (ang. s. 131, pol. s. 150).

W *Human Development Reports* przy konstruowaniu *Human Development Index* (HDI) stosowano drugie z tych podejść. Ważnym krokiem w kierunku praktycznego wykorzystania podejścia pierwszego jest metodologia zastosowana w *Arab Human Development Report* (2002). Poza obecnymi w HDI miarami długości życia i wykształcenia dodano wskaźniki wolności obywatelskich i politycznych, podmiotowości kobiet, dostępu do Internetu i emisji dwutlenku węgla. Charakterystyczne, że w ogóle nie brano pod uwagę wskaźników dochodowych. Nazwa tego podejścia była również znacząca – Alternatywny HDI (AHDI). Może warto wspomnieć i o tym, że w pomiarze wykluczenia społecznego również stosuje się podejścia wielowymiarowe, w których wskaźniki dochodowe są tylko jedną z wielu informacji. Dobrą tego egzemplifikacją jest angielski projekt monitoringu ubóstwa i wykluczenia społecznego, gdzie mamy 50 wskaźników podzielonych na następujące kategorie: dochód, praca, edukacja, zdrowie, mieszkanie, przestępczość, usługi, integracja społeczna.

W odróżnieniu od *Inequality Reexamined* autor bezpośrednio formułuje koncepcję ubóstwa jako deprivacji wolności w sensie zdolności (tytuł jednego z rozdziałów omawianej książki) i bada jej zalety na tle standardowego ujęcia ubóstwa jako niskiego dochodu. Powraca też do wielu wątków związanych z ujmowaniem nierówności w takiej perspektywie, co było głównym tematem książki z 1992. W innym rozdziale mamy już bezpośrednio wyrażoną koncepcję nierówności wolności w sensie zdolności: „nierówność w rozkładzie substancjalnych wolności i zdolności” (ang. s. 119, pol. s. 138). Interesujące są przykłady owocnego zastosowania tych podejść.

Utrata pracy powoduje spadek dochodu, którą wskaźnik dochodowy powinien pokazać. Zasiłek dla bezrobotnych może na jakiś czas częściowo zrekompensować tę stratę. Bezrobocie jednak ma o wiele szerszy wpływ na ludzkie życie, niż to wynika z wahań poziomu dochodu. Sen odwołuje się do wyników badań potwierdzających jego negatywne skutki takie, jak urazy psychiczne, utrata motywacji do pracy, umiejętności i pewności siebie, wzrost chorobowości, osłabienie więzi rodzinnych i społecznych, wykluczenie społeczne, zaostrzenie napięć rasowych i nierówności płciowych. W związku z tym koncentrowanie uwagi jedynie na nierównościach dochodowych w sytuacji istnienia wysokich stóp bezrobocia i względnie wysokich zasiłków dla bezrobotnych może być mylące. Sen podaje przykład USA, gdzie w latach 90. stopy bezrobocia były niższe a nierówności dochodowe rosące i wyższe w porównaniu z państwami europejskimi. Jeżeli weźmiemy pod uwagę jedynie wymiar dochodów, to Europejczycy mogą być zadowoleni ze swoich osiągnięć. Niemniej w perspektywie proponowanej przez Sena, informacje o bezrobociu powinny być dużo bardziej istotne, ze względu na to, że praca daje o wiele więcej niż tylko dochód. Przy tym autor podnosi bardzo interesujące zagadnienie etyki społecznej. O ile Amerykanie są społeczeństwem bardziej indywidualistycznym i mniej przyjaznym dla ubogich w porównaniu z Europejczykami i rozbudowanym *welfare state*, to ich tolerancja dla bezrobocia wydaje się być dużo mniejsza niż w Europie. Nieco dalej Sen sugeru-

je, że standardowe argumenty uznające zasiłki dla bezrobotnych za demotywujące do szukania pracy opierają się na założeniu, że najważniejszym aspektem pracy jest dochód, tzn. szukamy pracy wyłącznie dla niego, a skoro pojawia się inne źródło praca jest zbędna.

Drugi przykład to porównywanie sytuacji w Indiach i w Afryce subsaharyjskiej pod względem przedwczesnej umieralności, niedożywienia i analfabetyzmu. Obraz nie jest jednoznaczny, gdyż pierwszy wskaźnik ukazuje lepszą sytuację w Indiach, drugi – w Afryce, a w perspektywie trzeciego sytuacja w obu tych częściach świata jest równie zła. Sen stwierdza, że z punktu widzenia analizy nastawionej praktycznie ważenie i agregowanie tych trzech informacji by uzyskać jeden indeks może być o wiele mniej interesujące niż śledzenie poszczególnych wskaźników. Kolejne przykłady Sena dotyczyły tego, jak wiele o nierównościach rasowych w USA możemy wyczytać z porównywania wskaźników umieralności białych i czarnych Amerykanów. Informacje o nierównościach płciowych w różnych częściach świata uzyskujemy natomiast porównując umieralność niemowląt różnej płci w Europie i USA z innymi częściami świata. Nawet w ramach jednego społeczeństwa zróżnicowanie klasowe wskaźników opartych na statystykach zgonów może wywołać szok, tak było w Anglii w latach 80., gdy ukazał się słynny *Black Report*. (Kiedy będziemy mieli nasz własny raport tego typu?)

W rozdziałach poświęconych rynkowi, państwu, polityce społecznej i demokracji oraz powiązaniach między nimi Sen rozważa instytucjonalne aspekty rozwoju. Krytykuje fundamentalizm rynkowy, który obecnie nadal jest dość silny, przypominając niektóre niesprawności rynku. Są to ważne uzasadnienia dla wydatków publicznych, atakowanych z kolei jako zagrożenie dla ekonomicznej stabilności (deficyt budżetowy, inflacja) i osłabianie bodźców do przedsiębiorczości i pracy. Argumenty tego rodzaju stosowane są wobec publicznej opieki zdrowotnej i edukacji (głównie problem kosztów), a także zasiłków dla bezrobotnych (głównie problem bodźców). W przypadku bezpłatnej ochrony zdrowia i edukacji pojawiają się pytania, w jakim zakresie potrzebują ich korzystający i mogliby za nie płacić. Obrona tych instytucji przed tego rodzaju argumentami na podstawie odwoływania się do praw obywatelskich czy innych normatywnych ustaleń nie bierze pod uwagę ograniczoności zasobów ekonomicznych.

Sen zastanawia się jak problem bodźców wygląda w perspektywie koncentrującej się nie na dochodach, ale na funkcjonowaniu, które mają reprezentować rzeczywiste wolności ludzi. Pierwsza uwaga – są łatwiejsze do obserwacji i trudniej nimi manipulować w porównaniu z dochodami. Autor wymienia tu długość życia, status zdrowotny i piśmienność. Druga uwaga – ludzie rzadko nie będą się uczyć, będą chorować czy głodować ze względu na spodziewane korzyści materialne. Wynika stąd, że perspektywa proponowana przez Sena jest bardziej odporna na problem bodźców. Dodatkowo mamy tu jeszcze trzy argumenty. Fizyczna niepełnosprawność, wiek czy płeć, które często są przyczynami ograniczonych możliwości ludzi są również poza ich kontrolą. Dlatego świadczenia udzielane według tych kryteriów nie będą zaostrzały problemu bodźców. Drugi argument, ludzie na ogół przywiązują większą wagę do funkcjonowań i wolności niż do pieniędzy. Na tej podstawie Sen uzasadnia praktyki autoselekcji w udzielaniu pomocy dla zdrowych i sprawnych dorosłych, czyli warunkowanie jej zgodą na pracę czy

wydatkowanie innego rodzaju wysiłku. Trzeci argument, ochrona zdrowia i edukacja raz dostarczone nie mogą być przeniesione na kogoś innego lub odsprzedane przez odbiorcę.

W artykule z IV numeru „Problemy Polityki Społecznej”⁴ omawiałem argumenty Sena dotyczące negatywnych skutków ubocznych programów adresowanych. W recenzowanej książce nawiązał on również do tego zagadnienia, stwierdzając rosnące poparcie dla programów tego typu. W konkluzjach zaś podkreślał, że ich ograniczenia wynikają z podmiotowości adresatów: „Cele «adresowania» są aktywne, a ich działania mogą sprawić, że wyniki pomocy adresowanej będą zupełnie inne niż jej zamierzenia” (ang. s. 137, pol. s. 156).

Interesująco też Sen potraktował powszechne obecnie poglądy dotyczące deficytu budżetowego i inflacji. Po pierwsze, umiarkowany konserwatyzm finansowy przeciwstawił radykalizmowi antyinflacyjnemu i antydeficytowemu. Wysoka inflacja, której źródłem jest wysoki deficyt budżetowy jest problemem dla wzrostu gospodarczego, ale zależność między niską inflacją a wzrostem gospodarczym nie jest jasna. Po drugie, inflacja i deficyt budżetowy nie są jedynymi naszymi problemami. Sen sugeruje, że należy je widzieć w szerszym kontekście celów społecznych. Po trzecie, błędem jest dawanie priorytetu zwalczaniu inflacji w sytuacji masowego bezrobocia. Z perspektywy wolności jako zdolności, dużo istotniejszym problemem jest oczywiście ten drugi.

Sen często podkreśla znaczenie demokracji dlatego, że stanowi ona element wolności jako uczestnictwa w decyzjach publicznych. Demokracja spełnia też instrumentalne funkcje uświadamiania władzy roszczeń i żądań obywateli i ma konstruktywną rolę w konceptualizacji wartości, potrzeb i norm. Społeczeństwa demokratyczne nie prowadzą ze sobą wojen, w demokracjach nie zdarzają się klęski głodu. Autor zwraca uwagę na trzy argumenty przeciwko demokracji w krajach rozwijających się. Prawa i wolności obywatelskie przeszkadzają wzrostowi gospodarczemu. Ubodzy w warunkach wolności zawsze będą preferowali zaspokojenie potrzeb materialnych nad swobody demokratyczne. Demokracja jest dobra dla cywilizacji Zachodu, ale dla innych cywilizacji i w świetle ich wartości ważniejsze są porządek i dyscyplina, a jednostki przedkładają tam interes państwa nad swój własny. Odrzuca on te argumenty, uznając szczególnie ostatni za intelektualnie płytki, bo wyrażenie typu „Azjatyckie wartości” pomija ogromną różnorodność między- i wewnątrz-kulturową wartości i orientacji społeczeństw zamieszkujących Azję. Ponadto pogląd ten wygłaszają na ogół przedstawiciele autorytarnych rządów. Formalna demokracja nie jest jednak panaceum na wszystkie problemy. Sen podaje przykład nieskuteczności demokracji amerykańskiej w obniżaniu umieralności czarnych Amerykanów i demokracji indyjskiej, która nie może sobie poradzić z niedożywieniem czy analfabetyzmem. Poza istnieniem demokracji ważna jest jej praktyka. Demokracja to nie tylko procedury i reguły, ale przede wszystkim zaangażowanie i uczestnictwo obywateli oraz jakość opozycji. Łatwo te uwagi odnieść do ostatnio nasilonych polskich dyskusji nad jakością naszej własnej, młodej demokracji.

⁴ R. Szarfenberg, *Adresowanie, racjonalizacja i żelazne prawa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2002, t. IV.

Cały rozdział poświęca Sen klęskom głodu sugerując, że wnioski dotyczą każdej klęski społecznej polegającej na pojawieniu się nagłej, nieprzewidywanej i głębokiej deprivacji dotyczącej pewnej części społeczeństwa. Wspomniałem wyżej, że problematyce głodu autor poświęcił wiele uwagi w poprzednich publikacjach. Tu powtarza główne tezy znane już z *Poverty and Famines*, np.: „Ludzie cierpią głód, gdy nie mogą ustanowić swoich uprawnień do odpowiedniej ilości żywności” (ang. s. 162, pol. s. 181). Na uprawnienia te zasadniczy wpływ mają własność (wielu posiada tylko swoją własną siłę roboczą), możliwości produkcyjne (dostępne technologie produkcji żywności lub zatrudnienie najemne), warunki wymiany (ceny i płace). Sen jako pierwszy chyba podkreślał, że w przypadku wielu klęsk głodu problemem nie był spadek podaży żywności, ale np. nagłe bezrobocie robotników rolnych spowodowane powodziami połączone z brakiem zabezpieczenia społecznego. Charakterystycznym faktem jest to, że w wielu przypadkach eksportowano żywność z regionów dotkniętych głodem. Istotne też jest spostrzeżenie, że nawet, gdy głód spowodowany jest spadkiem podaży żywności, tylko niektóre segmenty populacji są nim dotknięte (na ogół 5 do 10% ludności). Oczywiście nigdy nie są to rządzący i klasy wyższe. Za najważniejsze instytucje zapobiegające klęskom głodu Sen uznaje demokrację i ochronę socjalną. Nawet wieloletni wysoki wzrost gospodarczy, którego owoce są w miarę sprawiedliwie dzielone nie zapewnia jednak, że w przypadku regresu gospodarczego jego koszty również będą dzielone w ten sposób. Wymaga to złożonej struktury instytucjonalnej ze sprawną demokracją i polityką społeczną.

Problematyka podmiotowości i upodmiotowienia została przedstawiona na przykładzie sytuacji kobiet w krajach rozwijających się. Sen upatruje w upodmiotowieniu kobiet warunek rozwiązania wielu problemów, zarówno samych kobiet, jak i ogólnych problemów ludnościowych. Krytykuje on przy tym przymusowe metody regulowania urodzeń stosowane w Chinach, uznając, że upodmiotowienie kobiet (w perspektywie instrumentalnej) jest skuteczniejsze i nie wiąże się z tak negatywnymi skutkami ubocznymi. Wynika stąd wniosek, że ten czynnik ma bardzo istotne znaczenie w kontekście rozwoju.

Prawom człowieka Sen poświęca również wiele miejsca w swojej książce. Także i tu przedstawia kilka argumentów, które na ogół wysuwane były przeciwko tej idei. Twierdzono więc, że prawa tego rodzaju są instrumentem władzy państwowej, a nie wcześniejszym od niej moralnym uprawnieniem. Poza tym, ustaleniu praw musi towarzyszyć też określenie, kto ma obowiązek je zagwarantować. Na koniec mamy pogląd, że prawa człowieka to idea charakterystyczna dla Zachodu, a dla kultur Wschodu właściwsze są dyscyplina i lojalność. Sen najwięcej miejsca poświęca krytyce tej ostatniej tezy.

Podobną konwencję analizy autor przyjmuje w rozdziale dotyczącym wyboru społecznego i wartości. Tym razem są to argumenty wymierzone w ideę rozumnego postępu społecznego, za którym opowiada się Sen. Pierwsza opiera się na twierdzeniu K.J. Arrowa o niemożliwości racjonalnego wyprowadzenia decyzji społecznej z indywidualnych preferencji członków społeczeństwa. Druga podkreśla, że rozwój to wynik nie celowych zmian, ale niezamierzonych konsekwencji. Trzecia zaś ujmuje człowieka jako istotę dążącą wyłącznie do własnego interesu, w związku z czym najlepszym mechanizmem jest

rynek, a instytucje odwołujące się do tego, co moralne lub społeczne, są skazane na porażkę. Autor przedstawia interesujące kontrargumenty.

W pierwszym przypadku problemem ma być to, że informacja o preferencjach jednostek to zbyt uboga podstawa do podejmowania decyzji społecznych. Jeżeli uwzględnimy również inne charakterystyki osób, możliwe staje się ustalenie spójnych kryteriów sprawiedliwości społecznej. Poza tym Sen dochodzi do wniosku, iż wystarczy, by zgodzono się co do zjawisk, które są ewidentnymi przypadkami niesprawiedliwości, i wymienia deprywacje, którym można zapobiec takie, jak kłęski głodu, niekonieczna chorobowość, przedwczesna umieralność, skrajne ubóstwo, zaniedbanie dzieci płci żeńskiej, podporządkowanie kobiet. Jest to wniosek nieco podobny do tego, który K.R. Popper sformułował w książce *Spółczesność otwarte i jego wrogowie* pod postacią idei socjotechniki cząstkowej nastawionej na likwidację różnych rodzajów zła społecznego, a nie, jak socjotechnika utopijna, na realizację wizji sprawiedliwego społeczeństwa.

Błąd nieprzewidzianych konsekwencji występuje na ogół dlatego, że przyjmowany punkt widzenia jest zbyt wąski, np. nietrudno o niezamierzone konsekwencje, gdy poza celami gospodarczymi nie widzimy nic więcej. Trzeba starać się antycypować niezamierzone, ale przewidywalne konsekwencje, czego wstępnym warunkiem wydaje się przyjęcie szerokiej perspektywy celów społecznych.

Ostatecznie Sen podaje wiele argumentów, iż ludzie zdolni są wznieść się poza własny interes, a sam wolny rynek nie opiera się jedynie na zachowaniach interesownych. Bez takich wartości jak solidność, uczciwość i zaufanie w ogóle by nie istniał. Ogólnie zaś autor podkreśla zasadniczą rolę wartości we wszystkich dziedzinach szeroko rozumianej polityki społecznej. Formułowanie wartości i priorytetów odbywa się w trakcie debaty publicznej, dlatego istotne jest tworzenie warunków do tego by te debaty były bardziej rozumne, oświecone i otwarte.

W ostatnim rozdziale Sen uznaje, że to sami ludzie są odpowiedzialni za rozwój społeczny, a kłęski głodu, śmierć dzieci czy skrajna nędza są wyzwaniem dla tego rodzaju społecznej odpowiedzialności. Nie oznacza to, że zastępuje ona osobistą odpowiedzialność każdej osoby za siebie. Ale ta z kolei „odpowiedzialność wymaga wolności” (ang. s. 284, pol. s. 301). Sen w całej książce dowodzi, że owa wolność jest warunkowana instytucjonalnie, dlatego społeczna odpowiedzialność przejawiająca się w takich instytucjach jak opieka zdrowotna, edukacja i zabezpieczenie społeczne, wzmacnia indywidualną odpowiedzialność. Sen myśli tu inaczej niż ci, którzy podkreślają, że ubodzy i słabi są zaniechani (czyli domagają się realizacji swoich praw) i mają też obowiązki, z których nie chcą się wywiązywać. Problem w tym, że sprostanie obowiązkowi wymaga poza chęćmi również możliwości, takich jak wiedza, umiejętności, zdrowie, sprawność i dochody, a ogólnie – wolności w sensie, jaki nadaje temu pojęciu Sen. Nie jest to propozycja państwa, które traktuje jednostkę jak dziecko, ale takiego układu instytucji, który będzie zapewniał jednostkom więcej możliwości dokonywania istotnych decyzji, co jest zasadniczym warunkiem przejawiania się indywidualnej odpowiedzialności.

Wątek ostatni, na który zwrócę uwagę, to wyjaśnienie Sena, co to znaczy zasadnie coś cenić w perspektywie ludzkiego życia i rozwoju społecznego. Autor czyni to przy okazji

porównania swojego podejścia z perspektywą kapitału ludzkiego. Owa zasadność (*reason for valuation*) może być

- bezpośrednia, gdy dany przedmiot oceny wzbogaca życie (np. bycie dobrze odżywionym, bycie zdrowym czy wykształconym);
- pośrednia, gdy ów przedmiot przyczynia się do zwiększania produkcji i panowania na rynku.

Pojęcie kapitału ludzkiego ogranicza się na ogół jedynie do tego drugiego aspektu. Perspektywa Sena ujmuje zaś oba. Nie ma powodu by takie jakości jak zdrowie, wiedza czy zaangażowanie sprowadzać wyłącznie do ich znaczenia dla sfery produkcyjnej. Są one istotne jako bezpośrednie składniki dobra człowieka, jako czynniki wywołujące zmianę społeczną i jako uwarunkowania zmian gospodarczych. Podejście odwołujące się do ludzkich zdolności usiłuje objąć wszystkie te elementy, a tym samym uwzględnić poglądy Adama Smitha czy Davida Hume'a, uznających, że afrońtem dla istoty człowieczeństwa jest sprowadzanie go do roli produkcyjnej.

Wydaje mi się, że głównym przesłaniem książki Sena jest zwrócenie uwagi na to, że dokonywanie ocen urządzenia społeczeństw czy procesu zmian społecznych wymaga większej ilości informacji dotyczących tego, co jest rzeczywiście ważne w życiu ludzi. Żeby jednak wiedzieć, co ma tego rodzaju ważność, ludzie powinni być wolni zarówno w sensie negatywnym (od krzywdzących i niepotrzebnych ograniczeń zewnętrznych), jak i pozytywnym (od możliwych do uniknięcia lub skompensowania ograniczeń wewnętrznych).

W kilku recenzjach *Development as Freedom*, jakie czytałem krytykowano poglądy Sena. Wspomniałbym krytyki oparte na podważaniu idei wolności pozytywnej; wytykające pomijanie strukturalnych uwarunkowań nierówności występujących w wolnych i demokratycznych społeczeństwach; podkreślające słabość uzasadnień uniwersalistycznych przesłanek, będących podstawą koncepcji Sena; wskazujące niewielkie znaczenie tych koncepcji dla praktyki; uznające wszystko to, co noblista pisze za oczywistości prawione w języku zrozumiałym jedynie dla ekonomistów. Pierwszy argument oddaliłbym stwierdzając, że koncepcja wolności nieuwzględniająca wewnętrznych ograniczeń jest równie problematyczna. Drugi argument można skontrolować tak: Sen interesuje się głównie państwami rozwijającymi się, gdzie znaczenie wolności i swobód cywilnych i politycznych dla elementarnego bezpieczeństwa trudno przecenić. Z kolei istotna jest nie tylko formalna swoboda, ale też rzeczywiste uczestnictwo i praktyka demokracji. Jakość demokracji może być zróżnicowana i dotyczy to również bogatych społeczeństw Zachodu. Na trzeci z argumentów krytycznych odpowiedziałbym, iż Sen opiera swoją koncepcję na normatywnej oczywistości poglądu wyznawanego już przez Arystotelesa – pieniądze i bogactwa to nie jest zasadniczy cel ludzkiego życia, ani zasadniczy cel funkcjonowania społeczeństwa. Sen odwołuje się do szeroko rozumianej wolności, dlatego że jest to podstawowy warunek, by ludzie mogli dążyć do tego co zasadnie cenią, a poza tym jest to też wartość autoteliczna. Jeżeli ktoś uznaje, że pieniądze i bogactwa wystarczają jako informacja do dokonywania ocen ludzkiego życia i funkcjonowania społeczeństwa, to również powinien uzasadnić taką uniwersalistyczną przesłankę. Z kolei odrzucenie priorytetu szeroko rozu-

mianej wolności jest trudniejsze niż odrzucenie tylko wolności formalnej. Argument o małej użyteczności praktycznej jest małostkowy, myśl ludzka współkształtuje świat, bo jest jego częścią. Koncepcja *Human Development Reports* jest praktycznym wyrazem idei Sena. Przyczynił się on walenie do tego, że wąsko ekonomiczne ujęcia zagadnień rozwoju społecznego odchodzą do lamusa. Czyż nie jest to dowód na wielką praktyczną użyteczność? Ostatni argument można skwitować tak, co oczywiste dla przeciętnego obrońcy praw człowieka nie musi być oczywiste dla przeciętnego polityka i urzędnika, a nawet przeciętnego ekonomisty. Poza tym ja nie jestem ekonomistą i zrozumiałem to, co napisał Sen. Problem w tym, że nie wszystko da się wyrazić tak, by dla wszystkich było to od razu i bez żadnego wysiłku intelektualnego jasne jak słoneczny blask.

Ze względu na olbrzymi obszar tematyczny Sen musi poprzestawać na bardzo ogólnych rozważaniach, co może być dla wielu specjalistów od poszczególnych wątków nieco rozczarowujące. Szerokość perspektywy (także w sensie postulowanego przez Sena podejścia do rozwoju) nie obywa się więc bez kosztów, ale dyskusję na poziomie ogólnym można różnie poprowadzić. Sen robi to przedstawiając koncepcje i argumenty zwolenników innych podejść (nie sprowadza ich przy tym do karykatury) i na tym tle formułuje swoje własne stanowiska. Nie stroni on także od przytaczania wyników badań empirycznych. Rozumowania te są erudycyjne, oryginalne i przekonujące.

Konkludując, polecam lekturę książki Sena, najlepiej w oryginale lub, od biedy, w tłumaczeniu Jerzego Łozińskiego. Powinna zainteresować zarówno studentów wyższych lat polityki społecznej, socjologii i ekonomii, jak i tych wszystkich akademików, którzy zajmują się rozwojem społecznym i myślą Amartyi Sena.

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Jan Danecki i Maria Danecka (red.) *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*, Instytut Polityki Społecznej UW, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2003, 175 stron

Recenzowana książka jest zbiorem piętnastu tekstów napisanych przez trzynastu autorów, wybitnych uczonych i pisarzy o wielkim autorytecie, których niezależność sądów i dorobek cieszą się w świecie niekwestionowanym uznaniem. Zbiór ten przedstawia różne twarze współczesnego świata, rysujące się kryzysy i zagrożenia (i to nie tylko „globalne”), pokazuje również złożoność i niepokojące rozpiętości w jego nie zrównoważonym rozwoju oraz zjawiska regresu, a także reakcje społeczne na te procesy. Pokazuje też, jak różne kultury usiłują sprostać tym wielkim wyzwaniom. Ponadto, co jest jego wielką zaletą, poza analizą niepokojących zjawisk teraźniejszości, służy także przyszłości w podwójnym sensie – prezentuje ostrzeżenia, a także praktyczne wnioski. Wynikają one nie tyle z prognoz czy futurologicznych projekcji, ale z nauk jakie daje nam przeszłość i teraźniejszość.

Autorzy prezentują różne punkty widzenia, ale wszyscy szukają odpowiedzi na pytania o źródła nasilających się i kumulujących się zagrożeń oraz rzeczywistości tak dalece odbiegającej od oczekiwań orędowników postępu. Zaletą zbioru jest przedstawienie tekstów autorów wywodzących się z różnych regionów i kontynentów, reprezentantów różnych kultur, różnych orientacji ideologicznych i systemów wartości. Łączy ich jednak wspólne przekonanie, że przyszłych kierunków postępu należy poszukiwać w drodze zmiany jego charakteru i celów.

Recenzowana książka nie jest prostym czy przypadkowym zbiorem różnych tekstów, a przemyślanym i troskliwym wyborem analiz i rozważań, ujętych w różnych konwencjach i formach. Choć teksty te pochodzą sprzed kilku lat nie wpływa to na ich aktualność, gdyż odnoszą się do procesów „długiego trwania” i do generalnych zjawisk współczesnego świata. Dobór i wybór tekstów z ogromnej kilkuletniej literatury dotyczącej rozwoju, wzrostu, postępu oraz zjawisk regresu i zagrożeń w skali światowej, stanowi sam w sobie wielką pracę zasługującą na najwyższą pochwałę.

Ze względu na czytelność książki, duże znaczenie ma układ wybranych tekstów. Redaktorzy, mając na uwadze wielowątkowość większości z nich, zastosowali alfabetyczną

kolejność według nazwisk autorów. Szkoda, że nie posłuchali mojej rady i zrezygnowali z innego ich uporządkowania. Moim zdaniem bardziej właściwe byłoby ich zestawienie w kilku grupach o zbliżonej tematyce, dobranych według głównych wątków. Według mnie można wyróżnić cztery takie grupy.

Do pierwszej zaliczam pięć tekstów, o charakterze najbardziej ogólnym, poruszających kluczowe zagadnienia i wychodzących z najszerzych przesłanek. Są to teksty następujących autorów: R. Kapuścińskiego, I. Prigogine'a, E. Morin („Regres w postępie i postęp w regresie”), B. Suchodolskiego („Dwie cywilizacje uniwersalne”) oraz R. Dahren-dorfa (nie widzę przy tym przeszkody umieszczania tekstów jednego autora w dwóch różnych grupach – dotyczy to dwóch wypadków). Do grupy drugiej zaliczam również pięć tekstów skupiających uwagę na kilku problemach o nie tak szerokim zasięgu, jak w grupie pierwszej. Mamy tu artykuły: Zhao Fu Sana, J. Tischnera, E. Morin („Wiek XXI zaczął się w Seattle”), G. Aseniero oraz A. J. N. Judge'a. Do grupy trzeciej włączam dwa teksty przedstawiające jeden temat na szerszym tle. Napisali je: I. Resenbrink i D. Mar-kowska. W czwartym zestawie umieściłbym trzy teksty odnoszące się przede wszystkim do „człowieka”, kształtowania jego osobowości, motywacji i postaw. Są to artykuły: B. Suchodolskiego („Perspektywy kultury humanistycznej we współczesnym świecie”), H. Gross'a i A. Nandy. Naturalnie, moja propozycja jest dyskusyjna, wcale nie muszę mieć racji, może ona budzić wiele wątpliwości i zastrzeżeń, ale wydaje mi się poprawna i daje czytelnikowi niejako wskazówki, w jakim porządku rozwijają się przesłanki przed-stawionych w zbiorze problemów i w jakiej kolejności należałoby (naturalnie w moim przekonaniu) czytać tę książkę. Dalsze moje uwagi i oceny dotyczące treści recenzowanej książki przedstawiam nie według formalnej kolejności tekstów, a według zaproponowa-nego przeze mnie ich uporządkowania.

W moim przekonaniu zapisany wykład Ryszarda Kapuścińskiego „Cywilizacje – szanse dialogu” (s. 169–175) [jedyne tekst po 11 września 2001 r.], którym redakto-rzy zamknęli tom, stanowi doskonałe i trafne wprowadzenie zarówno do pierwszej gru-py wyróżnionych przeze mnie tekstów, jak i do całości książki. Autor analizuje w nim trzy podstawowe procesy kształtujące współczesność świata, a mianowicie: dążenie narodów (postkolonialnych) do wolności, urbanizację i wzrost ludności w Trzecim Świecie. Podkreśla przy tym pięć cech tej współczesności: powszechna nierówność, sprzeczność między centrum i peryferiami, zderzenie dwu sił – dynamiki Trzeciego Świata i tendencji do utrzymania dotychczasowego ładu, ubóstwo (zarówno w krajach nierozwiniętych, jak i w centrum) oraz konflikty etniczne. Autor kończy przesłaniem o potrzebie dialogu. Sądzę, że takie przedstawienie istoty i źródeł napięć i sprzeczno-sci ujmuje istotę problemu współczesnego świata, co uzasadnia wysunięcie tego tekstu na pierwszy plan.

Ilya Prigogine, laureat Nagrody Nobla (w dziedzinie chemii w 1977 r.) i filozof przy-rody, w krótkim a doskonałym tekście „Kości nie zostały rzucone” (s. 117–121) prezen-tuje jasne i proste przesłanie: ludzkość (która tworzy obecnie społeczeństwa informatycz-ne) zbliża się do punktu bifurkacji, czyli wyboru drogi przyszłości (jednego z dwóch moż-liwych odgałęzień). Przy czym istnieje możliwość znalezienia takiej drogi, która

doprowadzi do pomyślności i ominięcia wyłaniających się zagrożeń i niebezpieczeństw. Przyszłość jest zatem otwarta.

Edgar Morin, nestor francuskiej myśli społecznej przedstawia w tekście „Regres w postępie i postęp regresu” (s. 88–92) najczęstsze błędne ujęcie postępu, jako stałego wzrostu wskazując, jak elementy regresu i destrukcji wiążą się z rozwojem. Współczesny świat znajdujący się w kryzysie jest światem i postępu i regresu. Należy zatem we wszelkich analizach kojarzyć z sobą pojęcia: postęp, kryzys, ewolucja, rewolucja, regres. Nie wiemy przy tym, który z tych elementów okaże się decydujący.

Bogdan Suchodolski (zmarł w 1992 r.), znakomity teoretyk problemów kultury i wychowania, historyk myśli społecznej, w tekście „Dwie cywilizacje uniwersalne” (s. 136–143) przeciwstawia współczesną i powszechnie akceptowaną cywilizację materialno-konsumerską, która przy swoich zaletach niesie zagrożenia i wzbudza niepokojące procesy, rodzącej się humanistycznej cywilizacji wyższych wartości, wskazującej kierunek rozwoju lub wizję innego życia i innej organizacji społeczeństw.

Tekst Ralfa Dahrendorfa, zamykający tę pierwszą grupę, „Perspektywy rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna” (s. 30–51), poświęcony jest współczesnym społeczeństwom rozwiniętego kapitalizmu i znacznie różni się od czterech poprzednich. Zaliczam go jednak do tej grupy tekstów najbardziej ogólnych, bowiem jego autor podejmuje problem kapitałny dla wszystkich systemów – jak łączyć dobrobyt, demokrację i spójność społeczeństwa. Poszukiwaniu równowagi tych trzech elementów zagrażają różne rodzące się w procesie funkcjonowania społeczeństw zjawiska, a przede wszystkim pokusa autorytaryzmu. Dahrendorf niestety nie odpowiada na pytanie – jak mu zapobiegać?

Drugą grupę wypowiedzi, o nie tak ogólnym i szerokim zasięgu rozważań, otwiera (według mnie) esej profesora Zhao Fu Sana, reprezentujący chińską myśl społeczno-ekonomiczną. Autor w tym niezwykle interesującym tekście „Tradycyjne wartości Zachodu z perspektywy Azji” (s. 160–168) rozważa problem, jakie cechy winien posiadać system społeczny, który zapewniłby zarówno cel i sens życia jednostce, a równocześnie zrównoważony rozwój społeczeństw (ze względu na główny akcent położony na czynniki kształtujące cywilizację włączam ten tekst do grupy drugiej, a nie do czwartej). Zachodni (europejski) system wartości cechuje – zdaniem tego autora – przede wszystkim indywidualizm i preferencja dla wolności osobistej. W systemach azjatyckich natomiast uznaje się za czołową wartość powiązanie jednostki z innymi ludźmi i ze społeczeństwem. Tradycyjna rola rodziny i solidarności grupowej stawiana jest przed interesem osobistym. Dominuje umiar w dążeniach do dóbr materialnych i umacnianie wartości duchowych. W przeciwieństwie do indywidualizmu zachodniego, te azjatyckie wartości wskazują drogę harmonijnego rozwoju i jednostki, i społeczeństwa.

Książkę profesor Józef Tischner (zmarły w 2000 r.), istotę kryzysu współczesności upatrywał w „teryźmie”, czyli ideologii wskazującej, iż rozwiązania problemów międzyludzkich należy szukać w zapanowaniu nad żywiołami przyrody, ideologii opartej m.in. na materializmie i instrumentalnej postawie wobec świata. Przewyciężenie, usunięcie tego (wewnętrznego) „pęknięcia”, zrodzonego z dążenia do panowania nad naturą i nad in-

nymi ludźmi, przyniosłoby odzyskanie wskazywanej przez etykę chrześcijańską harmonii w stosunkach międzyludzkich.

George Aseniero, znawca rozwoju krajów Azji Południowej i Wschodniej, uczestnik badań i studiów prowadzonych przez Uniwersytet Narodów Zjednoczonych w Tokio, Filipińczyk, związany z Instytutami Naukowymi w Niemczech i we Francji, w tekście „Filozofia systemu światowego” (s. 11–29) poddaje krytyce panującą w krajach kapitalistycznych i bronioną z uporem teorię konieczności naśladowania przez kraje nierozwinięte drogi ich rozwoju i przyswojenia ich ustroju. Tej teorii, służącej w istocie posługiwaniu się przymusem i eksploatacji krajów Trzeciego Świata, nadaje on nazwę „developmentalizm”. Na pytanie o przyszłość odpowiada, że światowy system kapitalistyczny należy zmienić, a kraje opóźnione muszą znaleźć inną, alternatywną metodę rozwoju.

Edgar Morin w drugim tekście „Wiek XXI zaczął się w Seattle” (s. 93–96) przedstawia dwie rozwijające się przeciw sobie tendencje globalizacji. Pierwsza – to globalizacja kapitalistyczna, o charakterze technologiczno-ekonomicznym, dążąca do podporządkowania sobie, pod hegemonią Stanów Zjednoczonych, całego świata. Druga – globalizacja obrony przed niszczącymi skutkami i zagrożeniami, jakie niesie ta pierwsza (mimo, że zawiera w sobie też elementy pozytywne). Ten nowy rodzący się ruch „obywatelski”, choć pełen wewnętrznych sprzeczności i rozbieżnych tendencji, daje nadzieję na „naprawę” tego świata.

Ostatni w tej grupie tekst Anthony’ego I. N. Judge’a, wybitnego znawcy metodologii studiów nad problemami globalnymi i prognozowania społecznego, o charakterze czysto teoretycznym i abstrakcyjnym, niełatwy w czytaniu („Wskaźniki zdolności naprawczej”, s. 62–68) jest poświęcony ważnemu zagadnieniu budowy systemów wskaźników i temu, jak się nimi posługiwać. Naturalną tendencją jest, wobec złożoności procesów społecznych, tworzenie coraz to nowych wskaźników rezultatów (informacje o tym co się dzieje). Jest ich obecnie bardzo wiele i politycy mają tendencję do ich ignorowania, dlatego tworzenie nowych niewiele pomoże. Uzasadnia to tworzenie systemów takich wskaźników, które pozwalałyby uchwycić istotę danego problemu i dać podstawy do prawidłowego działania naprawczego. Autor nazywa je właśnie „wskaźnikami zdolności naprawczych” i przedstawia ich właściwości i możliwe zastosowania.

Grupę trzecią stanowią – moim zdaniem – dwa teksty poświęcone ochronie środowiska przyrodniczego. John Rensenbrink, emerytowany profesor Bowdoin College (Maine), założyciel „Zielonej Partii” w USA, czołowy teoretyk ekorozwoju – wyróżnia w swym tekście „Poza Polis i Kosmopolis: zielone drogi ku nowemu uniwersalizmowi” (s. 122–134) trzy siły kreujące współczesność: system międzynarodowych korporacji, egoizm państw narodowych i przeciwstawiający się im ruch ekologiczny. Opisuje następnie szeroko założenia, cele i metody działania tego ruchu oraz kierujące nim cztery idee przewodnie, a mianowicie: duchowość, tj. spojrzenie „pomiędzy” i poza postawami religijną i sekularyzmu; rozwój, a nie wzrost, tj. stawanie się jakościowo lepszym, a nie większym; jedność przez uznanie różnorodności oraz zmiana społeczna przez transformację. Jego zdaniem, ruch ten będzie w stanie ukształtować nowy ład świata.

W drugim tekście tej grupy, „Siódmy nieprzyjaciel i siódmy świata kierunek” (s. 69–87), profesor Uniwersytetów Łódzkiego i Zielonogórskiego Danuta Markowska w sposób nieco przewrotny – przyjmując za punkt wyjścia rozważań zasadniczy błąd tkwiący u podstaw panujących teorii wzrostu, jakim jest lekceważący stosunek do przyrody – dowodzi konieczności przekształcenia ludzkiej świadomości ekologicznej, wzorców, norm i reguł traktowania swego naturalnego otoczenia. Źródłem obecnego braku szacunku dla niego jest głęboki stan niewiedzy o miejscu człowieka w świecie przyrodniczym. Autorka apeluje o powrót do mądrości w stosunkach człowiek – przyroda, o potrzebę zmiany zachowań ludzi i przejście od technicznych do moralnych motywacji ochrony środowiska naturalnego. (Ja jednak, szukając niedestrukcyjnych źródeł postaw człowieka, nie odwoływałbym się do sfery parapsychologii – s. 84).

Grupę czwartą tekstów o charakterze raczej antropologicznym otwiera drugi artykuł B. Suchodolskiego „Perspektywy kultury humanistycznej we współczesnym świecie” (s. 144–151). Autor, nawiązując do przeciwstawienia dwu cywilizacji, uznaje zmianę motywacji i sensu ludzkiego życia za niezbędny warunek tworzenia cywilizacji humanistycznej. Życie człowieka i społeczeństwa przebiega, jego zdaniem, w dwu rzeczywistościach: w już stworzonej i materialnej oraz w tworzącej się i niematerialnej. Dobra materialne i dobrobyt to jedynie cele przejściowe – prawdziwym celem i sensem życia są dobra powszechne i sprawiedliwość, wartości niematerialne, duchowe. Zadaniem jest przygotowanie człowieka do takiej zmiany – do kierowania się w życiu wartościami niematerialnymi.

Helmut Gross, profesor w Vechta (Niemcy) i filozof społeczny, w tekście „Postęp – mit utracony” (s. 52–61) odrzuca mit stałego postępu i opartą na nim koncepcję uniwersalizmu. Potrzeba ją – jego zdaniem – zastąpić nowym modelem, który kształtowałby przyszłość, modelem opartym na różnorodności kultur i różnorodności sposobów życia ludzi, – oni bowiem będą odgrywać decydującą rolę. W jego kształtowaniu – co dobitnie podkreśla tu autor – muszą być uwzględnione czynniki antropologiczne. Istnieją bowiem nieprzekraczalne granice wyznaczające zasady postępowania ludzi: poszanowanie praw człowieka i poszanowanie przyrody.

Ostatnią pozycją jest (według mojego uporządkowania) tekst indyjskiego filozofa i futurologa, profesora w Centrum Studiów nad Rozwojem w Delhi, Ashisa Nandy, „Ciemieźca i ciemieźony” (s. 97–116). Autor na podstawie analizy zderzenia cywilizacji Zachodu i Wschodu – kolonizatorów i ludów skolonizowanych opisuje zjawiska moralnej degradacji ludzi po obu stronach – ciemieźcy i ciemieźonych, ich wspólne, jak to określa, „współkrzywdzenie się”. Historyczne doświadczenia tego rodzaju związały obie kultury w sposób trwały. Przekreślenie tej przeszłości, rozpowszechnienie „niedualistycznej” postawy wśród ludności krajów Trzeciego Świata w stosunku do dawnych ciemieźcy i ciemieźonych będzie złożonym i trudnym procesem. Taka zmiana psychiki otworzy tym ludom drogę do tworzenia kultury opartej na autentycznych własnych wartościach i umożliwi porozumienie kultur o różnych obliczach. Najtrudniejszym zadaniem będzie, czemu autor poświęca wiele uwagi, dokonanie tej wewnętrznej przemiany ludzi (tu powołuje się na nauki Gandhiego). Nie mam jednak pewności, czy prawidłowo odczytałem wywody A. Nandy'ego.

Tekst ten napisany jest „złożonym” i trudnym językiem – moim zdaniem zaczerpniętym głównie z „ciemnej” psychologii (psychoanalizy) Freuda. Wiele zawitych, złożonych problemów dotyczących postaw i zachowań ludzkich autor opisuje i wyjaśnia, ale i wiele – w moim odczuciu – zaciemnia.

Przedmowa redaktorów (s. 7–10) jest nie tylko formalnym przedstawieniem (zapowiedzią), o czym będzie książka, ale i pewnego rodzaju deklaracją ich stanowiska ideologicznego i poglądów w sprawie źródeł i objawów kryzysu współczesnego świata i zagrożeń, jakie wiążą się ze wzrostem kręgów biedy, marginalizacji i wykluczenia coraz szerszych mas ludzkich i to nie tylko w krajach nierozwiniętych, ale i w krajach bogatych. W pełni zgadzam się z tymi poglądami.

Zwracam w końcu uwagę na – moim zdaniem – lukę w zestawie tekstów. Brak jest mianowicie krytycznego i syntetycznego spojrzenia na nieudany eksperyment socjalizmu państwowego i jego konsekwencje. Nie chodzi mi tu o „jeszcze jedno” pastwienie się nad „komunizmem”, ale o analizę źródeł niepowodzenia tej próby modernizacji krajów opóźnionych w rozwoju. Możemy czerpać stąd „naukę” dla przyszłości o zagrożeniach, jakie może nieść przyspieszanie budowy „lepszego społeczeństwa”. Zagrożenia te wynikały z trzech źródeł: próbowano organizować gospodarkę na zasadach nakazów i rozdzielnictwa; odrzucano demokrację, a państwo oparto na jednostronnym dyktacie z wykluczeniem uczestnictwa obywateli; ład społeczny utrwalano przymusem (i terrorem), co powodowało zniszczenie moralne społeczeństwa. Nie jestem w stanie wskazać zwartego tekstu, który by traktował o tych kwestiach. Wydaje mi się, że nie udało się to także redaktorom książki.

Można by tej książce zarzucić, że nie uchwyciła wszystkich złożonych problemów światowego kryzysu, daje ona jednak prawidłowy obraz głównych, ważnych procesów i zagrożeń, jakby z dala od „codziennego hałasu” i z dystansem niezbędnym dla takich refleksji. Jest zwarta i ma niewielką objętość, choć w istocie większa jest niż się zewnętrznie wydaje (trochę przyduży i niewygodny format 18 x 24 cm), nieco może zbyt „nabitą” (średnia czcionka, zbyt mało światła i za wiele wierszy na stronie), co nie ułatwia jej czytania.

Reasumując, podkreślam wielką przydatność książki *U podłożu globalnych zagrożeń* dla rozszerzania rzetelnej wiedzy o najważniejszych procesach i zjawiskach współczesnego świata, o kryzysach i szansach na jego „lepszą” przyszłość. Przynosi ona odpowiedzi na wiele ważnych pytań i wypełnia lukę istniejącą w polskiej literaturze w tym zakresie. Jest kształcąca i z pewnością będzie służyć z pożytkiem tym wszystkim (a jest to liczna grupa), którzy poszukują rzetelnej i obiektywnej wiedzy. Słusznie podkreślają jej redaktorzy, że zawarte w niej analizy i przemyślenia pozwolą także lepiej zorientować się w głównych wątkach debaty nad rozwojem, toczącej się w różnych gremiach międzynarodowych.

Witold Nieciński

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Katarzyna Korzeniewska i Elżbieta Tarkowska
(red.) *Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę
w społecznościach, lokalnych*, Wydawnictwo IFiS
PAN, Warszawa 2002, 279 stron

Badania ubóstwa mają długą historię. Dotyczy to również Polski. Oprócz badań historycznych prowadzone były w II Rzeczypospolitej liczne ekonomiczne i socjologiczne badania biedy zarówno ankietowe jak polegające na analizie pamiętników np. bezrobotnych czy chłopów. W latach 1945–1989 badania były nieliczne, ograniczone, przeważnie niepublikowane lub wydawane w bardzo małych nakładach, gdyż w PRL, jak to ujęła Elżbieta Tarkowska „bieda w różnych jej postaciach i przejawach była ideologicznym i politycznym tabu” i dlatego polską socjologię ominęły w zasadzie prowadzone od połowy lat 60. dyskusje „na temat koncepcji biedy, kultury ubóstwa, *underclass*, *dependency culture*, marginalizacji (...) i wielu innych koncepcji. W Polsce aż do początku lat 90. takie dyskusje nie miały prawa bytu lub toczyły się w bardzo ograniczonym zakresie”. (*Zrozumieć biednego* Warszawa, 2000, s. 18). Od początku III Rzeczypospolitej różni autorzy zajmują się dyskusyjnymi problemami związanymi z koncepcją ubóstwa takimi jak np. współzależność biedy z marginalizacją, z ograniczeniem lub niemożliwością uczestnictwa biednych w życiu społecznym i politycznym. Zajmują się korelatami ubóstwa i jego wielowymiarowością, różnicami między dawną i nową biedą (nową czyli tą, która się pojawiła w okresie transformacji systemowej), lokalizacją skupisk ludzi ubogich (np. na wsi, w małych miasteczkach, w starych dzielnicach wielkich miast przemysłowych). Porównuje się także polską biedą z enklawami biedy w zamożnych krajach Zachodu i feminizację biedy w Polsce z jej feminizacją w tych państwach. Chociaż korelaty biedy są w Polsce podobne jak w zamożnych państwach zachodnich (np. bezrobocie, niski poziom wykształcenia, wielodzietność, wiek młody lub podeszły) biedni ludzie w Polsce to nie samotne matki z dyskryminowanych mniejszości etnicznych utrzymujące się z zasiłków i uzależnione od nich, lecz najczęściej ludzie żyjący w rodzinach w upośledzonych gospodarczo regionach czy miejscowościach lub centrach niektórych wielkich miast, „przegrani” w procesie transformacji systemowej (choć biedni są także bezdomni i żebracy żyjący samotnie).

W badaniach ubóstwa w Polsce stosowane są przeważnie metody ilościowe. W badaniach ekonomiczno-statystycznych wykorzystuje się budżety rodzin i bada się warunki ich życia. Dostarczają one wiedzy o zasięgu i głębokości ubóstwa dzięki zastosowaniu miar, takich jak minimum socjalne, relatywna linia biedy czy minimum egzystencji. Badania ankietowe warunków życia nie dają jednak pełnej wiedzy o ubóstwie, które jest zjawiskiem wielowymiarowym, o takich jego aspektach, jak np. sposoby radzenia sobie z biedą, zróżnicowanie biedy ze względu na czas jej trwania (beznadziejne w niej ugrzęźnięcie albo nadzieję wyjścia) i ze względu na rodzaj potrzeb, które nie mogą być zaspokojone z powodu ubóstwa. Przyjmując jako jednostkę badań: gospodarstwo domowe nie mogą wykryć różnic w dotkliwości biedy i sposobach reagowania na nią zależnych od płci i wieku członków rodziny (Pisała o tym Elżbieta Tarkowska w „Problemach Polityki Społecznej” z 2002 r., s. 120–132). Nie mogą też zidentyfikować niebezpieczeństw dziedziczenia biedy, które są bardzo ważnym wyzwaniem dla polityki społecznej. Zapobieganie dziedziczeniu biedy przez pomoc świadczoną dzieciom i młodzieży z ubogich rodzin w kształceniu się i zdobywaniu kwalifikacji, dających szansę na uzyskanie pracy powinno być jednym z najważniejszych jej celów.

W przeciwieństwie do badań ilościowych, badania jakościowe, zwłaszcza monografie terenowe, rezygnując z reprezentatywności wyników mogą dostarczyć pełniejszej i głębszej wiedzy o wielowymiarowym i mającym swoje dzieje zjawisku polskiej biedy. Takie właśnie badania stały się podstawą recenzowanej tu książki.

Książka jest zbiorem analiz materiałów z badania społeczności lokalnych, dotkniętych ubóstwem. Składa się z wprowadzenia autorstwa redaktorek tomu, jedenastu artykułów i aneksu zawierającego m.in. informacje o miejscowościach będących terenem badania. Jest to książka niezwykła ze względu na różnorodność analiz reprezentujących różne podejścia do tematu i uzupełniających się wzajemnie, a także ze względu na wszechstronne ujęcie biedy badanych, ich przeszłości, obecnej sytuacji i perspektyw na przyszłość.

We „Wprowadzeniu” Autorki charakteryzują książkę jako przyczynek do poznania dawnej i obecnej biedy w Polsce odmienny od innych publikacji na ten temat. Badanie „historia biedy – dwa studia przypadku” było bowiem realizacją podprojektu polskiego do projektu porównawczego badania międzynarodowego *Poverty, Ethnicity and Gender in Transitional Societies*, które objęło sześć postkomunistycznych krajów: Bułgarię, Polskę, Rosję, Rumunię, Słowację i Węgry. Składało się z badania surveyowego przeprowadzonego na reprezentatywnych próbach ludności tych krajów oraz z monograficznych badań terenowych w społecznościach dotkniętych ubóstwem. Celem tych drugich było przede wszystkim „zbadanie tych sfer życia biednych, do których trudno dotrzeć przy pomocy pytań ankiety” i głębsze poznanie zjawisk ubóstwa. Autorów międzynarodowego projektu interesował wzrost ubóstwa w krajach przechodzących transformację gospodarczą i jego związki z zaawansowaniem procesu urynkowienia w poszczególnych krajach. Przedmiotem badania była też bieda mniejszości etnicznych (do badań wybrano Romów) i kobiet, czyli zjawiska etniczacji i feminizacji biedy. Te zjawiska interpretowane są w projekcie w kategoriach *underclass* definiowanej jako kategoria ludzi żyją-

cych w biedzie krańcowej, trwałej, całożyciowej, obciążającej następne pokolenia, a zarazem jako kategoria przestrzennie oddzielona od innych. W projekcie międzynarodowym wiąże się powstanie *underclass* z sytuacją dyskryminowanych mniejszości etnicznych. Badacze polscy wskazują jednak na niebezpieczeństwo powstania w Polsce *underclass* wśród należących do etnicznej większości, przede wszystkim mieszkańców dawnych wsi pegeerowskich – żyjących w biedzie, bez perspektyw poprawy losu własnego i losu ich dzieci oraz wśród ubogich mieszkańców tradycyjnych wsi będących w podobnej sytuacji, miało to wpływ na dobór społeczności żyjących w ubóstwie do jakościowej, etnograficznej części badań w Polsce. Wybrano osiedle popegeerowskie, któremu nadano fikcyjną nazwę Owczary oraz tradycyjną wieś rolniczą – siedzibę, gminy, którą nazwano Kościelec (obie miejscowości w województwie warmińsko-mazurskim). Dodatkowo wytypowano do badań mieszaną wieś polsko-cygańską na polskim Spiszu.

W pierwszym etapie badania przeprowadzono wywiady z lokalnymi „ekspertami” – osobami znającymi problemy społeczności. W drugim – swobodne, pogłębione wywiady z biednymi rodzinami (22 wywiady z przedstawicielami 14 ubogich rodzin). Wywiady te miały charakter relacji biograficznych, ale pytano też o inne sprawy np. o najważniejsze potrzeby i plany na przyszłość, stosowano też techniki obserwacyjne, szczególnie ważne podczas badań wśród Romów, z którymi można było przeprowadzać tylko nieformalne rozmowy.

Pierwszym po „Wprowadzeniu” artykułem w tomie jest praca Hanny Palskiej „O potrzebie monografii terenowej w badaniach dawnej i dzisiejszej biedy w Polsce”. Jest to komentarz metodologiczny do analizowanego w książce badania. Hanna Palska stwierdza, że autorzy prezentowanych w książce badań rekonstruowali historię biedy w wybranej miejscowości „na podstawie dogłębnych badań monograficznych”, przyjmując podejście bliskie zarówno koncepcji badań historyczno-terenowych (K. Dobrowolskiego), jak też koncepcji monografii problemowej (J. Chałasińskiego). Zdaniem Autorki opisywane w tomie badanie było metodologicznie trudne, ze względu na jego porównawczy charakter, szukanie śladów „dawnej biedy” i jej wpływu na teraźniejszość, penetrowanie różnych obszarów rzeczywistości wiejskiej, a więc badanie rodzin, lokalnych autorytetów, przedstawicieli biznesu oraz instytucji wymagało to wykorzystania dużej liczby technik badawczych. Należały do nich 1) zwiad socjologiczny połączony z elementami kwerendy historycznej i urzędowej oraz obserwacji, 2) retrospektywne wywiady pogłębione, 3) zwykłe wywiady pogłębione (z „ekspertami”) i 4) badanie danych urzędowych i zbiorów archiwalnych. Zastosowano więc różne, komplementarne sposoby docierania do badanej rzeczywistości dzięki czemu uzyskano cenny i bogaty materiał empiryczny.

W zakończeniu Autorka podkreśla, że wielość zastosowanych w badaniu technik łączyła się z wielością perspektyw, a badanie było zarazem historyczne, antropologiczne i socjologiczne, lecz „pozostawienie badania historii i teraźniejszości ubóstwa jednej dyscyplinie lub jednemu narzędziu skazałoby wynik takiego badania na jednostronność”. Z czym należy się zgodzić.

Następny w tomie jest artykuł Janusza Smykowskiego: „Parobek. Historia społeczna ziem Królestwa Polskiego na przełomie wieków XIX i XX jako historia ubóstwa” poświęcony historii robotników folwarcznych i drobnych rolników w zaborze rosyjskim od zniesienia pańszczyzny, a następnie w II Rzeczypospolitej.

Autor stwierdza, że wśród ludności wiejskiej najliczniejszymi grupami byli robotnicy rolni i drobni chłopci, którzy byli zmuszeni do szukania zajęcia głównie w majątkach ziemskich. Właśnie spośród nich rekrutowała się później znaczna część pracowników PGR.

W artykule tym zawarta jest wiedza o historii i tradycji pracy robotników rolnych, o warunkach ich życia, o relacjach z pracodawcami, a wiedza ta ułatwia zrozumienie późniejszej ich sytuacji w PGR-ach i czynników kształtujących ich mentalność. Uzupełnienie tego artykułu stanowi następnie w tomie opracowanie Janusza Smykowskiego „Co mówią karty płac? Wewnętrzne rozwarstwienie społeczności PGR Owczary na początku lat siedemdziesiątych”. Autor wykorzystał w nim do analizy położenia materialnego pracowników PGR i jego zróżnicowania materiały archiwalne PGR Owczary, co pozwoliło mu zbadać między innymi czynniki decydujące o warunkach bytowych pracowników: wysokość ich wynagrodzeń, dochód na osobę w rodzinie, standard i wyposażenie mieszkań. Stwierdził, że dla osób ze wsi o niskich kwalifikacjach zawodowych, mających liczne rodziny praca w PGR była najlepszym rozwiązaniem. Gwarancja otrzymania mieszkania i rozbudowana opieka socjalna zapewniały zatrudnionym w PGR bezpieczną egzystencję, ale tłumili ich samodzielność. Pracowników PGR cechowały: niski poziom wykształcenia, wielodzietność i mała aktywność zawodowa ich żon. Analizy Smykowskiego pozwalają zrozumieć postawy byłych pracowników PGR, także ich nostalgię za „dobrymi czasami” w PRL i wyjaśniać je przyzwyczajeniem do opiekuńczości PGR jako pracodawcy.

Inny charakter ma artykuł Elżbiety Tarkowskiej „Koniec pegeerowskiego świata w wypowiedziach byłych pracowników PGR Owczary” napisany na podstawie wywiadów przeprowadzonych po ośmiu latach od momentu likwidacji tego PGR-u „z ludźmi, którzy odczuwają dramatyczne pogorszenie się warunków ich życia” i którym „przeszłość może jawić się jako utracony kraj szczęśliwości i dostatku”. W tej sytuacji można założyć, zdaniem Autorki, że ich wypowiedzi na temat przeszłości więcej mówią o ich obecnym położeniu i jego postrzeganiu przez nich niż o ich przeszłości, gdyż likwidacja PGR dla wielu znaczyła koniec dotychczasowego sposobu życia. Odczuwają brak dóbr utraconych: pracy, dochodów, różnych świadczeń, więzi społecznych. Autorka omawia kolejno elementy tego „raju utraconego”.

Respondenci żalą się na zasadnicze pogorszenie się stosunków międzyludzkich, na „wzajemną zawiść, nieżyczliwość, a w najlepszym przypadku – obojętność”. Skarżą się na „zanik jakichkolwiek form życia zbiorowego, na zamykanie się w domu”. Zdaniem Autorki wypowiedzi ukazujące wzajemną nieżyczliwość, zerwane więzi i zazdrość wyrażają sposób postrzegania teraźniejszości pozbawionej nadziei i perspektyw.

Można by te wypowiedzi wyjaśniać znaną także w miastach apatią długotrwale bezrobotnych, przynębieniem biedą, brakiem pieniędzy na udział w imprezach towarzyskich a także postrzeganiem sąsiadów jako rywali w staraniach o zasiłki z pomocy społecznej.

Joanna Jastrzębska-Szklarska i Bohdan Szklarski w artykule „Od klientelizmu do paternalizmu – biednej społeczności popegeerowskiej droga przez transformację” traktują byłych pracowników PGR-u Owczary jako klientów, którzy są stroną asymetrycznych relacji wymiany między patronem dysponującym trudnymi do zdobycia dobrami, a klientami potrzebującymi tych dóbr. Stosując teorie wymiany, klientelizmu i patronażu opisują i wyjaśniają sytuację mieszkańców Owczar najpierw jako klientów – pracowników PGR, których patronem był jego dyrektor działający w kontekście komunistycznej „gospodarki niedoboru”, a następnie w obecnej sytuacji ich zubożenia, gdy nadal pozostają klientami w asymetrycznych relacjach, lecz zależni są od innych patronów i zabiegają o inne dobra i korzyści, a wymiana także ma odmienny charakter (instytucjonalnego paternalizmu).

W przypadku społeczności Owczar patronem był dyrektor PGR, który tolerował wykorzystywanie pegeerowskich maszyn i urządzeń przez pracowników na prywatny użytek lub w celach zarobkowych i przywłaszczanie przez nich paszy, nawozów itp. artykułów, czym „zaskarbiał sobie zaufanie i szacunek podwładnych”. Uzyskiwał także ich dyspozycyjność w okresie pilnych prac polowych i innych (np. remontowych). Transformacja ustrojowa dzięki rynkowej gospodarce w demokratycznym społeczeństwie miała „wyzwolić ludzi z konieczności szukania patronów”. Jednak nie wyzwoliła wszystkich jak wskazują wywiady i rozmowy prowadzone w Owczarach i w Kościelcu.

Wywiady z reprezentantami lokalnych instytucji doprowadziły Autorów do wniosku, „iż obecnie Owczary są przykładem instytucjonalnego paternalizmu, który bazuje na nieobowiązkowej relacji nierównej władzy, która wiąże przedstawicieli instytucji społecznych z osobami w trudnej sytuacji finansowej”. Autorzy wyróżnili trzy typy patronów: 1) związanych z systemem pomocy społecznej (GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej), 2) politycznych (wójt, radni), 3) prywatnych (właściciele sklepów).

Paternalizm polega na tym, że patroni „podejmują arbitralne decyzje co do dóbr pożądanых przez klientów” i wszyscy „rezerwują sobie prawo pouczenia ich”. Sądzą bowiem, że lepiej wiedzą, co leży w interesie klientów niż oni sami. Klienci ubiegają się o środki na zaspokojenie podstawowych potrzeb, lecz nie mają prawie nic do zaoferowania swoim patronom. Jednakże bez ubogich klientów praca patronów „państwowych” i „gminnych” straciłaby rację bytu. Paradoksalnie „ubóstwo to najlepszy kapitał, który klienci posiadają”.

Artykuł Joanny i Bohdana Szklarskich jest odkrywczy i wybitnie demaskatorski w analizach wyników badania. Demaskowanie objętych nim patronów i klientów jest bezwzględne, w niektórych przypadkach budzi jednak wątpliwości, ponieważ arbitralność patronów bywa niekiedy uzasadniona ich większą wiedzą i lepszą znajomością przepisów prawa (nie dotyczy to właścicieli sklepów, którzy kierują się własną korzyścią).

W części opisującej kontekst społeczno-ekonomiczny, w którym w PRL „kwit” klientelizm w PGR Owczary, artykuł jest erudycyjny. Autorzy wykorzystali ogromny zasób literatury. Niektóre fragmenty tej części artykułu budzą jednak wątpliwości. Pisząc o kulturze „barterowej”, która angażowała w transakcje nielegalnej wymiany „ludzi ze wszystkich sfer społecznych” Autorzy twierdzą, że taki system „nadawał życiu nieodparcie

egalitarny charakter”. Jednakże nielegalna lub nieformalna wymiana dóbr i usług nie znosiła barier społecznych ani w ruchliwości społecznej, ani w doborze współmałżonków, ani w kontaktach towarzyskich. Świadczą o tym publikacje ówczesnych badaczy struktury społecznej. Był to więc egalitaryzm ulotny i pozorny.

Mimo tych zastrzeżeń trzeba przyznać, że artykuł Szklarskich jest znakomitym połączeniem rozważań teoretycznych z analizą materiału empirycznego i trafnym zastosowaniem teorii do interpretacji wyników badania.

Następny w tomie jest artykuł Katarzyny Korzeniowskiej „Biedni i emeryci, czyli o możliwym sposobie operacjonalizacji pojęcia *underclass* w badaniach ubóstwa w Polsce”. Zdaniem Autorki korzystanie przez ubogich z pomocy finansowej rodziców-emerytów jest pośrednim uzależnieniem od pomocy państwa, gdyż w Polsce emerytury są świadczeniem socjalnym, zaś uzależnienie od pomocy społecznej jest powszechnie uważane za ważny aspekt przynależności do *underclass*.

Hipoteza Autorki budzi jednak wątpliwości. Pomoc finansowa rodziców uznawana przez ich dorosłe dzieci za naturalną a zarazem zobowiązującą do odwdzięczenia się np. w formie opieki nad rodzicami w przypadku choroby lub niedołęstwa jest czymś zupełnie innym niż zasiłek z pomocy państwowej lub komunalnej. Uzależnienie od takiego zasiłku zachodzi, gdy jest on głównym źródłem dochodu i zastępuje dochody z pracy. Jeżeli jest dostatecznie wysoki praca przestaje się opłacać i nie warto zdobywać kwalifikacji zawodowych, gdyż nie od nich zasiłek zależy. *Underclass* w krajach anglosaskich charakteryzuje takie właśnie uzależnienie, które jest zupełnie nieporównywalne z zależnością od pomocy finansowej rodziców-emerytów. Byli pracownicy PGR nie dlatego są bezrobotni, że nie chcą pracować, bo pomagają im rodzice, lecz dlatego, że nie mogą znaleźć pracy.

Wydaje się, że uzależnienie od właścicieli sklepów, w których stale kupuje się na kredyt i od pracownic GOPS czy izolacja przestrzenna (droga i niedogodna komunikacja) byłyby lepszymi wskaźnikami formowania się *underclass* z byłych pracowników PGR niż uzależnienie niektórych rodzin od pomocy rodziców-emerytów, gdyż w tym przypadku w grę wchodzi więzi rodzinne i uczuciowe.

Zagrożeniem przekazywania ubóstwa rodzin następnym pokoleniom zajmuje się także Elżbieta Tarkowska w artykule „Czy dziedziczenie biedy? Bariery i szanse edukacyjne młodzieży wiejskiej z gminy Kościelec”.

Zdaniem Autorki bieda jest silnie skorelowana z niskim poziomem wykształcenia, zaś dziedziczenie niskiego poziomu wykształcenia może być czynnikiem sprzyjającym dziedziczeniu biedy i w związku z takim zagrożeniem warto badać możliwości i ograniczenia edukacyjne młodzieży „ze środowisk żyjących w ubóstwie”.

W artykule autorka przedstawia bariery i szanse w kształceniu się młodzieży wiejskiej na podstawie wypowiedzi mieszkańców Owczar i wsi gminy Kościelec, a także na podstawie opinii nauczycieli i dyrektorów szkół. W zakończeniu charakteryzuje problemy edukacyjne badanej społeczności przeciwstawiając pędowi do wiedzy i nauki „bariery finansowe, kulturowe i psychologiczne”. Młodzież wiejska potrzebuje pomocy w zdobywaniu wykształcenia, lecz jak dotąd jest jej za mało. A edukacja tej młodzieży „to jedyna

szansa na przerwanie odtwarzającego się cyklu ubóstwa... zahamowania procesów trwałej marginalizacji i kształtowania się polskiej, wiejskiej odmiany *underclass*".

Autorką następnego artykułu: „Funkcje Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kościelcu w opinii pracowników i mieszkańców gminy” jest Dorota Lepianka. Na podstawie materiałów empirycznych Autorka stwierdza, że z finansowego wsparcia GOPS korzysta 30% mieszkańców gminy, lecz środki, jakimi dysponuje Ośrodek są bardzo ograniczone. Pracownicy GOPS świadczą pomoc nie tylko finansową, ale też polegającą na poradach, na zachęcie o staranie się o inny rodzaj finansowego wsparcia (np. o alimenty) i dochodzenie swoich praw w innych instytucjach. Zobowiązują do współdziałania, które ma być warunkiem dalszego ich wspierania materialnego. Oczekiwania klientów wobec GOPS sprowadzają się jednak głównie do świadczeń finansowych, zaś obowiązek współpracy z pracownikami socjalnymi „zdają się traktować jako proceduralny przymus”.

Artykuł Doroty Lepianki stanowi przeciwwagę dla totalnej krytyki pracownic GOPS dokonanej w artykule Szklarskich. Artykuł jej można potraktować jako przyczynek do opisu strategii radzenia sobie z biedą stosowanej przez mieszkańców gminy i jako ważny fragment kontekstu ich zachowań.

Następny w tomie artykuł Justyny Laskowskiej-Otwinowskiej „Niektóre elementy kultury romskiej jako źródło marginalizacji oraz bogacenia się Romów polskich” jest owocem antropologiczno-etnograficznych badań Autorki i jej współpracowników przeprowadzonych w polsko-cygańskiej wsi na polskim Spiszu. Było to badanie trudne, wymagające zdobycia zaufania Romów i nieformalnych kontaktów z nimi oraz umiejętnego stosowania technik obserwacyjnych.

Autorka stwierdza, że w Polsce Romowie są zmarginalizowani, lecz nie wiąże się z tym skrajne ubóstwo całej ich społeczności. Do badań wybrano Romów Bergitka uważanych za najbiedniejszą grupę romską w Polsce, ale okazało się, że i tu występuje duże rozwarstwienie majątkowe. Według Autorki pewne cechy kultury romskiej sprzyjają ubóstwu, lecz inne jej aspekty mogą mu zapobiegać. Autorka szuka odpowiedzi na pytania: 1) Jakie środowiska romskie są podatne na ubóstwo i dzięki jakim mechanizmom bieda się utrwała? i 2) Skąd bierze się przekonanie o kryminogenności Romów?

Sytuacja materialna najuboższych Romów w osiedlu jest bardzo zła i dużo jest wśród nich bezrobotnych. Korzystają z zasiłków pomocy społecznej. Dla najbiedniejszych „żerowanie jest w pełni akceptowaną strategią radzenia sobie z biedą”. Warunki mieszkaniowe najbiedniejszych Autorka określa jako „zastraszające”.

Mimo silnych wśród Romów zabezpieczeń rodzinnych i grupowych istnieje wśród nich warstwa ludzi skrajnie biednych i zmarginalizowanych nie tylko wśród Polaków, ale również przez Romów. W ich kulturze proces wykluczania „stanowi jeden z podstawowych mechanizmów organizacji kulturowej”, wykluczonym można zostać za przekroczenie romskiego, niepisanego kodeksu postępowania. Zasada wykluczania może więc być źródłem biedy.

Przedsiębiorczość Romów w Polsce interpretowana jest jako kryminalna, chociaż z punktu widzenia paternalistycznej kultury romskiej postrzegana jest jako niewinna. Zamknięcie działalności ekonomicznej w obrębie własnej grupy etnicznej, które większo-

ści wydaje się działaniem mafijnym, jest z punktu widzenia grupy mniejszościowej tylko racjonalizacją kosztów gromadzenia niezbędnych informacji i zmniejszaniem ryzyka związanego z wiarygodnością bądź niewiarygodnością partnerów transakcji.

Znakomity i znacznie wzbogacający wiedzę o biedzie i zamożności Romów artykuł Justyny Laskowskiej-Otwinowskiej wzbudza jednak pewne wątpliwości.

Autorka zasługuje na pochwałę za konsekwentne stosowanie „współczynnika humanistycznego”. Posuwa się jednak za daleko wyraźnie idealizując Romów. Jeśli ich nielegalna działalność gospodarcza jest racjonalna z ich punktu widzenia, to nie znaczy, że należy ją pochwalać i akceptować oszukiwanie państwa kosztem innych jego obywateli.

„Stereotyp biednego Roma” to następny artykuł Justyny Laskowskiej-Otwinowskiej. Autorka kontynuuje w nim próbę odpowiedzi na pytania o społeczno-kulturowe uwarunkowania marginalizacji i biedy Romów. Zajmuje się występowaniem stereotypów Romów wśród Polaków.

Zaczyna od omówienia historycznych uwarunkowań wizerunku Romów. Kształtowanie się ich obrazu łączy się ze zmianą postaw wobec ubóstwa XV i XVI wieku, gdy zaczyna ono być utożsamiane z plagą społeczną i biednych oskarża się o włóczęgostwo, próżniactwo i żebractwo, zaś „te cechy służyły także powszechnie opisowi Romów”.

Autorka opisuje stereotypy zawarte obecnie w obrazie grupy Romów. Stwierdza, iż utrwalone spostrzeganie Romów jako skazanych na ubóstwo może wywoływać agresywne reakcje, gdy rzeczywistość nie odpowiada stereotypowym oczekiwaniom. Polscy sąsiedzi określają historyczne ubóstwo Romów jako stan dla nich naturalny i bardziej akceptują przypadki żebrania niż bogacenia się.

Według lokalnych ekspertów Romowie nie są zainteresowani pracą. Rejestrują się, by uzyskać bezpłatne leczenie i podstawy do ubiegania się o pomoc społeczną. Zdaniem Autorki bezrobocie Romów „obok przyczyny leżącej w transformacji gospodarczej kraju ma też swe źródło właśnie w izolacji i marginalizacji Romów, spowodowanej stereotypowym myśleniem ewentualnych pracodawców na ich temat”. Z danych wynika, że pracodawcy, którzy w swoich firmach zatrudniali Romów częściej mają o nich pozytywne opinie niż inni, co świadczy o wpływie stereotypu Romów na możliwości ich zatrudnienia.

Justyna Laskowska-Otwinowska zastosowała bardzo skuteczną metodę badania stereotypów – swobodne rozmowy z Polakami – sąsiadami Romów. Na podstawie swego badania dokonała opisu wizerunku Romów. Analiza jej zawiera wskazanie istotnych cech stereotypów i pokazuje stopniowalność obcości (nasi i obcy Cyganie), a także bardzo szkodliwy dla Romów wpływ negatywnych elementów ich stereotypu i uprzedzeń Polaków.

Mimo różnych uwag krytycznych do poszczególnych artykułów sądzę, że recenzowana książka zasługuje na bardzo pozytywną ocenę. Jest to książka wyjątkowo cenna, ze względu na jej doniosłą problematykę, interdyscyplinarność i ze względu na wielość, wykorzystujących różne teorie, interpretacji tego samego materiału empirycznego. Nie bez znaczenia jest też fakt, że książki zawierające analizy badań jakościowych są rzadkością w polskiej socjologii, zaś większość artykułów zawiera bogactwo cytatów z wywiadów. Oryginalne wypowiedzi badanych są bardzo cenne, gdyż ilustrują ich mentalność.

Książka *Lata tłuste, lata chude...* ma ogromną wartość heurystyczną i może być inspirowana zarówno dla badaczy biedy i marginalizacji, jak dla socjologów wsi, dla badaczy transformacji ustrojowej i jej konsekwencji, dla politologów (zjawiska klientelizmu i paternalizmu), a także dla badaczy stereotypów i uprzedzeń etnicznych (stereotyp Roma).

Irena Reszke
Instytut Filozofii i Socjologii
Polska Akademia Nauk

NA ŁAMACH CZASOPISM

Krzysztof Gorlach

Uniwersytet Jagielloński

Rozwój obszarów wiejskich – współczesne wątki dyskusji

W kilku ostatnich rocznikach czasopisma „Sociologia Ruralis”, będącego oficjalnym organem Europejskiego Towarzystwa Socjologii Wsi (European Society for Rural Sociology), pojawiło się szereg publikacji, stanowiących swoisty socjologiczny komentarz do zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że problem ten należy do fundamentalnych zagadnień w perspektywie polityki społecznej nie tylko w naszym kraju, ale także właśnie – co warto szczególnie podkreślić – w krajach Unii Europejskiej. W tym ostatnim przypadku bowiem stanowi jeden z najbardziej istotnych czynników wyrównywania szans życiowych mieszkańców obszarów wiejskich w odniesieniu chociażby do osób zamieszkujących wielkie metropolie, takie jak np. Londyn, Rzym, Berlin, Paryż czy inne.

W przypadku naszego kraju problematyka ta posiada szczególne znaczenie. Okazuje się bowiem, jak wskazuje np. przygotowany na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych raport dotyczący rozwoju obszarów wiejskich w naszym kraju¹, iż faktycznie mamy do czynienia z dwoma typami rzeczywistości, albo – inaczej mówiąc – z dwoma typami społeczeństw. Jeden z nich to społeczeństwo miejskie, które – wedle przyjętych w nomenklaturze międzynarodowej wskaźników rozwoju społecznego – zalicza się już do społeczeństw rozwiniętych, drugi zaś – to społeczność wiejska, stanowiąca typowy przykład „drugiej” Polski, która wedle tych samych wskaźników pozostaje na poziomie tzw. społeczeństw rozwijających się. Ta sytuacja w obecnej chwili stanowi zasadniczą podstawę do dyskusji na temat roli i znaczenia programów rozwoju strukturalnego, jakie oferowane są w ramach Unii Europejskiej. Kto zatem wie, czy właśnie ten problem nie jest kluczowym aspektem naszego procesu integracji ze strukturami europejskimi. W wielu dyskusjach wymienia się bowiem przykłady Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii, w przypadku których wejście do Unii Europejskiej zaowocowało przede wszystkim niwelacją rażącej różnicy pomiędzy miastem i wsią oraz wpłynęło na zasadniczą zmianę oblicza zapóźnionych w rozwoju obszarów wiejskich.

Sądzę zatem, że warto przyrzeć się dyskusji jaka na temat optymalnych mechanizmów rozwoju społecznego obszarów wiejskich toczy się w gronie europejskich socjologów wsi. Zasadniczym elementem tej dyskusji staje się koncepcja tzw. rozwoju neoendogennego, która polega przede wszystkim na umiejętnym połączeniu wykorzystania lokalnych zasobów z możliwością absorbowania środków zewnętrznych oferowanych właśnie w ramach rozmaitych unijnych programów. Koncepcja ta zdecydowanie wykracza poza ramy tradycyjnego paradygmatu modernizacyjnego, wskazując jednocześnie na konieczność takiego przygotowania infrastruktury naszego społeczeństwa, która byłaby w stanie

¹ Por. *Raport o rozwoju społecznym. Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich*, UNDP, Warszawa 2000.

zassać – jeśli można to tak określić – oferowane przez unijną wspólnotę środki. Koncepcja ta stara się również przezwyciężyć naiwność rozmaitych propozycji tzw. rozwoju endogennego, o czym jeszcze będzie tutaj mowa. Przyjrzyjmy się zatem bliżej zasadniczym wątkom oraz kontekstom owej dyskusji.

Modernizacja wprowadziła do rolnictwa wysoce specjalistyczny podział pracy, zaś praca w gospodarstwie została odarta ze wszelkich typów aktywności związanych z działalnością pozarolniczą². Jednocześnie większość rodzajów działań podejmowanych tradycyjnie w gospodarstwie została niejako wyrzucona poza jego nawias do rozmaitych wyspecjalizowanych instytucji i przedsiębiorstw prowadzących działalność w przemyśle związanym z przetwórstwem, transportem czy sprzedażą artykułów rolnych, jak również wytwarzaniem i sprzedażą środków do produkcji rolnej. Nasiliły się zatem procesy integracji pionowej, wiążącej gospodarstwa z przedsiębiorstwami obsługującymi rolnictwo. Relatywnemu rozluźnieniu uległy natomiast relacje pomiędzy poszczególnymi gospodarstwami, rodzinami rolniczymi oraz społecznościami wiejskimi, w efekcie czego więzi terytorialne i relacje horyzontalne uległy istotnemu osłabieniu. Praca rolnika (i jego rodziny) została w dużej mierze ograniczona do zestawu relatywnie prostych i monotonicznych czynności, niejednokrotnie przypominających pracę robotnika w fabryce przy taśmie. Rolnik stał się w dużej mierze osobą izolowaną. Podział pracy także w rolnictwie osiągnął wysoki poziom specjalizacji, prowadząc również do wzrostu znaczenia najemnej siły roboczej i obniżenia jakości pracy. Można powiedzieć, że taki obraz rolnictwa przypomina Fordowski (*Fordist*) reżim pracy, którego symbolem staje się standardowy i masowy produkt oraz praca przy taśmie.

Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich polega na zerwaniu z takim właśnie wzorami. Zasadniczymi jej elementami staje się ponowna integracja działań i zadań w obrębie gospodarstwa i stworzenie gospodarstw o wielokierunkowym profilu produkcyjnym. Innym elementem tego wzoru staje się ponowna inkorporacja rodziny do gospodarstwa. Staje się ona niezwykle istotnym czynnikiem ułatwiającym bądź utrudniającym transformację od gospodarstwa zmodernizowanego czy/i zindustrializowanego do gospodarstwa ponowoczesnego. Zmianie ulegają także relacje gospodarstwa z otoczeniem zewnętrznym. Obok dominujących relacji z przemysłem przetwórczym i instytucjami dystrybucyjnymi, nawiązują one także kontakty z instytucjami czy stowarzyszeniami ekologicznymi lub konsumenckimi. W gospodarstwach pojawia się także aktywność związana z rozrostem trzeciego sektora, charakterystycznego dla gospodarki ponowoczesnej. Przykładem tego może być rosnące zjawisko agroturystyki, czy też rozwój usług opiekuńczych świadczonych przez rodziny mieszkające w gospodarstwach. W tym sensie – jak wskazują van der Ploeg i Renting³ – gospodarstwa „tradycyjne”, czyli niewyspecjalizowane, nieindustrialne, wydają się być lepiej przygotowane do wejścia w reżim poFordowski (*post-Fordist*), aniżeli te, które w pełni uległy modernizacji.

² J. D. Van der Ploeg, i in. *Rural Development: from Practices and Policies Toward Theory*, „Sociologia Ruralis” 2000, nr 4.

³ Tamże, s. 530.

Wszystko to nie oznacza jednak, że rozwój obszarów wiejskich polega na prostym poszerzeniu istniejących a wyrastających z fazy modernizacji struktur i instytucji o nowe typy aktywności, zadania czy tożsamości. Trzeba bowiem pamiętać, że owo poszerzanie zakresu działań rodzin rolniczych w prowadzeniu gospodarstwa (przetwórstwo, sprzedaż produktów, pojawienie się agroturystyki, łączenie z rolnictwem innych typów aktywności zawodowej) zawsze prowadzi do restrukturyzacji istniejącego porządku i redefinicji przeżywanych sytuacji społecznych. Jak piszą van der Ploeg i Renting: „Dlatego też rozwój obszarów wiejskich powoduje drastyczne, daleko idące i wielopoziomowe przemiany tych wzorów, które ukształtowały się w okresie modernizacji”⁴. Innymi słowy, koncepcja rozwoju obszarów wiejskich proponuje zatem całkowicie odmienną wizję rolnictwa wchodzącego w fazę po-modernizacyjną⁵.

W toczącej się dzisiaj w środowisku socjologów wsi dyskusji wielu autorów jest zdania, że wnioski wypływające z analizy poszczególnych przypadków przeobrażeń, jakie zachodzą na obszarach wiejskich w krajach wysoko rozwiniętych, czy też konkretnie realizowanej polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w tych krajach, wymagają podjęcia wysiłku na rzecz stworzenia jakiejś idei rozwoju obszarów wiejskich (*rural development*). Szereg autorów jest już gotowych do zaprezentowania przynajmniej wstępnie rozmaitych elementów czy twierdzeń, jakie powinny – ich zdaniem⁶ – składać się na taką teorię. Dyskusja ta toczy się zresztą w nawiązaniu do konkretnych, realizowanych w krajach Unii programów Leader I i Leader II. Wymieńmy tylko pobieżnie najważniejsze spośród tych elementów.

Przede wszystkim teoria takiego rozwoju bazuje na założeniu, iż jest on wielopoziomowym, odbywającym się z udziałem wielu aktorów i uzależnionym od różnych czynników procesem. Wskazuje się tutaj na konieczność rozważenia globalnych relacji między rolnictwem a społeczeństwem, sformułowania nowego modelu rozwoju rolnictwa, skonstruowaniu nowego modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego, czy wreszcie nowej tożsamości obszarów wiejskich, które nie pozostają już wyłączną domeną rolników i ich interesów. Owa wspomniana wyżej wielość aktorów-uczestników procesu rozwoju obszarów wiejskich, to konieczność rozpoznania rozmaitych instytucji oraz sposobów ich działania. I wreszcie uzależnienie od wielości czynników oznacza rozpoznanie wielości typów aktywności ekonomicznej na obszarach wiejskich od rolnictwa ekologicznego począwszy, poprzez agroturystykę na konserwacji przestrzeni oraz krajobrazu naturalnego i kulturowego skończywszy.

Tak ujęty szkielet teorii rozwoju obszarów wiejskich jest – w gruncie rzeczy niczym innym – jak swoistą odpowiedzią przede wszystkim na negatywne efekty modernizacji wsi i rolnictwa. Jak wskazują van der Ploeg i in.: „Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich

⁴ J. D. Van der Ploeg, H. Renting, *Impact and Potential: a Comparative Review of European Rural Development Practices*, „Sociologia Ruralis” 2000, nr 4, s. 53.

⁵ J. D. Van der Ploeg, Van Dijk (red.), *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Development*, Van Gorcum, Assen 1995.

⁶ J. D. Van der Ploeg, i in. *Rural...* wyd. cyt.

jest obecnie obiektem zainteresowania z uwagi na to, że paradygmat modernizacji osiągnął swoje intelektualne i praktyczne granice⁷. Problem jednak w tym, że takie przeświadczenie prowadzi raczej do konstruowania koncepcji rozwoju jako swoistej ideologii antymodernizacyjnej, nie zaś właśnie teorii opisującej i wyjaśniającej zjawiska i procesy aktualnie dokonujące się na obszarach wiejskich.

Co więcej, jest to ideologia wyrastająca z bardzo specyficznych doświadczeń. Chodzi o doświadczenia krajów Unii Europejskiej, o próby przewyciężenia produktywistycznej, czy modernizacyjnej właśnie filozofii rozwoju rolnictwa. Warto zresztą podkreślić, że omawiani przez nas autorzy, opowiadający się za nową filozofią rozwoju obszarów wiejskich, bynajmniej nie rezygnują z wskazywania na rolnictwo, jako na decydujący i centralny czynnik także nowej filozofii rozwoju. Jak piszą van der Ploeg i in.: „Chociaż zgadzamy się, że procesy rozwoju obszarów wiejskich angażują wielu różnych aktorów, to jednak odrzucamy ujęcie że rozwój ten może się dokonywać poprzez swoiste wyłączenie rolnictwa (...) rozwój wsi może być konstruowany w sposób bardzo efektywny w oparciu o innowacyjność i zdolności przedsiębiorcze obecne w samym rolnictwie⁸. A w innym miejscu dodają: „Wprawdzie rozwój obszarów wiejskich jest efektem oddziaływania różnych aktorów, to jednak strategiczne znaczenie w dalszym ciągu posiadają rolnicy i dalsze doskonalenie ich działalności⁹”.

W świetle powyższych rozważań koncepcja rozwoju obszarów wiejskich musi obejmować przeobrażenia zachodzące w różnych wymiarach. Należą do nich przede wszystkim zmiany w podziale pracy zarówno w obrębie gospodarstw, czy samego sektora rolnego, jak i w powiązanych z nim typach aktywności ekonomicznej. Poza tym van der Ploeg i Rentging¹⁰ wskazują na zmianę logiki gospodarowania, wyrażającą się w przejściu od efektu skali (*economy of scale*) do efektu zakresu (*economy of scope*), strategii działania w obliczu rosnących kosztów produkcji i spadających cen produktów rolnych (*the cost-price squeeze*), uwzględnienie czynników ekologicznych w produkcji rolnej oraz zmianę ulokowania wzorów relacji pomiędzy produkcją a konsumpcją (*re-localization of production-consumption patterns*). W tym ostatnim przypadku chodzi po prostu o stwierdzenie faktu, iż w obrębie po-nowoczesnego rolnictwa wykorzystanie produktów może odbywać się bezpośrednio w gospodarstwach lub w ich najbliższych okolicach, a nie na przeciwnych końcach długiego łańcucha zaopatrzeniowego (*food supply chain*).

Warto zwrócić jednak uwagę, że w powyższej propozycji dominuje wąski, ekonomiczny punkt widzenia. Koncepcja van der Ploega i Rentinga mimo deklaracji o potrzebie uwzględnienia globalnych kontekstów w gruncie rzeczy nie sięga do tego rodzaju zmiennych i nie wychodzi poza logikę procesów ekonomicznych. Skoncentrowana wokół założenia o trwającej nadal dominacji rolnictwa i rolników w procesie rozwoju obszarów wiejskich nie jest w stanie chociażby w minimalnym stopniu dokonać wkomponowania

⁷ Tamże, s. 395.

⁸ Tamże, s. 401.

⁹ J. D. Van der Ploeg, H. Renting, *Impact...* wyd. cyt., s. 531.

¹⁰ Tamże.

w swoje rozważania zasadniczej kwestii związanej z instytucjonalnym porządkiem wychodzących z modernizacyjnej fazy społeczeństw. Kwestią tą jest zmieniająca się rola państwa narodowego (*nation-state*) w kontekście procesów ekonomicznych i społecznych.

Przegląd zagadnień zawartych powyżej dowodzi istotnego znaczenia rozwiązań instytucjonalnych, które wyznaczają dynamikę zachodzących przemian. Jednocześnie jednak owe rozwiązania nie są możliwe do wykreowania w społecznej próżni, ale powstają m. in. wskutek ucierania się rozmaitych interesów i na bazie istniejących w danym społeczeństwie czy na danym obszarze zasobów. Na te właśnie uwarunkowania wydaje się wskazywać koncepcja rozwoju endogennego, jaka ostatnio wyłania się ze sporów i dyskusji dotyczących przemian obszarów wiejskich. Portret tego ujęcia – choć oczywiście niekoniecznie w odniesieniu do przestrzeni wiejskiej – jaki prezentują w swojej najświeższej monografii polscy autorzy¹¹ jawi się jednak jako zestaw twierdzeń i postulatów nieuwzględniających realiów współczesnego świata i nienadających się do realizacji. Są to wprawdzie idee oparte na humanistycznej perspektywie zmian społecznych, zawierające wyraźne rewindykacyjne postulaty dotyczące tzw. trzeciej generacji praw, niemniej jednak formułujące „liryczne” – jak piszą wspomniani autorzy – postulaty rewindykacji tradycji i tożsamości kulturowej, która uległa już bezpowrotnemu zniszczeniu. Ujęcia te oparte są także na krótkim horyzoncie czasowym i stanowić mogą raczej podstawę do konstruowania swoistych teorii średniego zasięgu, aniżeli bardziej perspektywicznych i długofalowych strategii rozwojowych¹².

Uważam jednak, że ta krytyczna ocena odnosi się bardziej do tradycyjnych ujęć rozwoju endogennego, jako gwałtownej reakcji na dominujące wcześniej koncepcje modernizacji, przyjmujące perspektywę uniwersalnych zmian, wyrównywania różnic i upodabniania do siebie różnych społeczności, regionów czy całych państw. Innymi słowy koncepcje te stanowią swoistą reakcję zarówno na błędne założenia, jak i negatywne efekty modernizacji, opisane dodatkowo i komentowane w rozmaitych koncepcjach rozwoju zależnego. Te ostatnie¹³ zwracały uwagę przede wszystkim na degradację obszarów (społeczności, regionów, czy całych społeczeństw), czy na blokowanie możliwości pozytywnych ekonomicznych czy społecznych przemian, na utrwalanie niedemokratycznych reżimów politycznych oraz na postępujące uzależnienie obszarów określanych mianem peryferii od centrów współczesnego świata¹⁴.

To, co wydaje się być charakterystyczne dla nowych koncepcji rozwoju endogennego, to właśnie próba przezwyciężenia z jednej strony błędnych założeń koncepcji modernizacji i rozwoju zależnego, z drugiej zaś – naiwnych czy „lirycznych” aspektów te-

¹¹ K. Krzysztofek, M. S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.

¹² Tamże, s. 161–163.

¹³ R. Stemplowski (red.), *Ameryka Łacińska. Dyskusja o rozwoju*, Czytelnik, Warszawa 1987; I. Wallerstein, *The Modern World-System I*, Academic Press, New York 1974 oraz tamże.

¹⁴ Ch. Ray, *Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights*, „Sociologia Ruralis” 1999, nr 4.

orii rozwoju endogennego. Inaczej można by powiedzieć, że nowe koncepcje rozwoju endogennego stanowią swoisty efekt takiego dyskursu naukowego, który pozbawiony zostaje złudzeń co do „powszechnych”, „słusznych” ideałów i koncentruje się przede wszystkim na rozpoznaniu mechanizmów rządzących aktualnie zachodzącymi zmianami społecznymi.

Nowa koncepcja rozwoju obszarów wiejskich wyrasta z prób przewyciężenia dwóch dotychczas istniejących perspektyw, przy pomocy których podejmowane były wysiłki na rzecz konceptualizacji zmian społecznych. Mamy tu z jednej strony na myśli ideę tzw. zintegrowanego rozwoju przestrzeni wiejskiej (*integrated rural development*), z drugiej zaś propozycję tzw. krytycznego ujęcia rozwoju obszarów wiejskich. W dyskusji dotyczącej przeobrażeń terytoriów wiejskich w krajach Unii Europejskiej pierwsze ze wspomnianych stanowisk reprezentowane jest np. przez badaczy irlandzkich¹⁵. Zasadnicza perspektywa ujęcia rozwoju zasadza się tutaj na koncepcji „zaangażowania społeczności”, „partnerstwa”, „budowania kapitału społecznego” czy „animacji społecznej”. Innymi słowy jest to rozwój programowany w oparciu o aktywne, podmiotowe zaangażowanie tych struktur i instytucji, które podlegają przeobrażeniom. W tym więc ujęciu terytorium rozwijające się aktywnie (poprzez rozmaite agendy, struktury i instytucje) uczestniczy w konstruowaniu własnej ścieżki rozwojowej.

Taka perspektywa w ujęciu jej krytyków nie spełnia jednak wielu oczekiwań. Okazuje się, że samo doprecyzowanie ujęcia zintegrowanego rozwoju, przydatne w badaniach irlandzkich, zakwestionowane zostaje np. w kontekście doświadczeń szkockich¹⁶. Budowanie kapitału społecznego nie mówi nic na temat tego, jaki powinien być stan docelowy w tym zakresie, zaś idea partnerstwa (w domyśle między strukturami lokalnymi i ponadlokalnymi) pomija zupełnie istotną z punktu widzenia członków określonej społeczności terytorialnej kwestię legitymizacji takiego układu. Wspomniana koncepcja nie uwzględnia także doświadczeń, jakie posiadają mieszkańcy określonego terytorium z okresu przed wprowadzeniem do realizacji koncepcji zintegrowanego rozwoju. Pomija zatem niezwykle istotny historyczny wymiar całego procesu.

Kontrowersja ta winna zatem zostać przewyciężona. Wymaga to jednak stworzenia nowego paradygmatu, swoistej – jak powiada właśnie Ray „metaramy” (*meta-framework*)¹⁷ dla zrozumienia rozwoju endogennego. Polega to na przyjęciu szerokiej perspektywy analitycznej, ujmującej nie tylko lokalny poziom rzeczywistości społecznej, czy jego relacje z układem ponadlokalnym, ale przede wszystkim odzwierciedlający dynamikę procesu globalizacji oraz sposobów interwencji państw narodowych czy struktur ponadnarodowych w lokalne czy regionalne układy stosunków społecznych, ekonomicznych czy lokalne kultury. Jak podkreśla Ray: „Taka perspektywa musiałaby pokazać, jak możliwość lokalnej podmiotowości ukryta w idei endogeniczności mogłaby zostać wyrażona zarówno

¹⁵ Tamże, s. 161–163.

¹⁶ S. Shortall, M. Shucksmith, *Integrated Rural Development: Issues Arising from the Scottish Experience*, Department of Sociology, Queen's University Belfast and Arkleton Centre for Rural Development, University of Aberdeen 1998.

w układzie lokalnych interesów, jak i w odniesieniu do relacji pomiędzy lokalnym terytorium/przestrzenią, a dynamicznym układem instytucji globalizującego się świata”¹⁸.

Koncepcja proponowana przez Raya obejmuje zatem cztery nakładające się na siebie elementy. Pierwszy z nich to tzw. komponenty terytorialne, traktowane jako obszary geograficzne o skali mniejszej aniżeli państwo, w których koncentruje się aktywność ekonomiczno-społeczna, kulturalna oraz polityczno-administracyjna. Kolejny element to tzw. repertuary rozwoju, rozumiane jako zestawy zasobów i używanych technik ich uruchamiania przez określone zbiorowości terytorialne. Trzeci element stanowią w tym układzie procedury demokratyczne, związane z trzema podstawowymi aspektami demokracji tj. reprezentacją, uczestnictwem i dyskursem. Czwarty wreszcie element to dwa zasadnicze rodzaje praw wyznaczające reguły i procedury uczestnictwa w rozwoju i stanowiące jednocześnie swoiste kryterium oceny rezultatów podejmowanych w tym kontekście działań. Pierwsze są pochodną indywidualistycznej interpretacji rozwoju i dotyczą zdolności i charakterystyk ludzi jako jednostek, drugie zaś to swoisty efekt interpretacji komunitarystycznej, dotyczący kolektywnych tożsamości.

Powiązanie owych komponentów stanowi szkic rozwoju neoendogennego o jakim wspomnianie na wstępie. Istota tego rozwoju polega – jak podkreśla Ray (1999: 534) – na wzniesieniu świadomości istnienia swobodnego repertuaru (potencjału) rozwojowego, ukształtowanego na określonym terytorium i kultywowaniu tego repertuaru w czasie. Podstawową funkcją repertuaru jest mediacja pomiędzy lokalnym terytorium a czynnikami pozalokalnymi. Rolę swoistych nośników treści w tym procesie pełnią prawa, tworzące ramy działania zarówno czynników ponadlokalnych na poziomie lokalnym, jak i zawierające reguły manifestowania lokalności i jej potencjału na poziomie ponadlokalnym. Kanałami przepływu treści są z kolei procedury demokratyczne we wszystkich trzech wskazanych wyżej aspektach. W ten zatem sposób możliwa staje się manifestacja lokalności/terytorialności w nie-terytorialnej globalności.

Wejście naszego kraju w struktury Unii Europejskiej nie decyduje automatycznie o możliwości skonstruowania takiego układu i zdolności do pozyskiwania ponadlokalnych środków przez lokalne społeczności. Konieczne jest przygotowanie do tego zarówno odpowiednich procedur, jak i odpowiednio kwalifikowanego personelu. Sytuacja ta dowodzi jednocześnie faktu, że współczesna postać rozwoju społecznego nie jest oparta wyłącznie na logice jakiegoś procesu żywiołowego, ale musi przede wszystkim stanowić efekt przemyślanego i starannie przygotowanej strategii społeczeństwa, które zamierza pokonać bariery na drodze postępu społecznego.

¹⁷ Ch. Ray, *Towards...*, wyd. cyt., s. 522.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże, s. 534.

Contexts. Understanding people in their social worlds

„Contexts” to nowy kwartalnik, wydawany pod auspicjami Amerykańskiego Towarzystwa Socjologicznego. Pierwsze cztery numery ukazały się w 2002 roku i okazały się bardzo interesujące, a pod pewnymi względami oryginalne. W porównaniu z innymi naukowymi publikacjami „Contexts” posiada takie osobliwości, jak: „esej fotograficzny” oraz przegląd odkryć i ciekawych wyników badań z nauk społecznych. Najwięcej miejsca w piśmie zajmują artykuły, napisane przez bardzo zróżnicowane grono autorów, w większości socjologów, a także polityków społecznych, kryminologów, demografów oraz specjalistów w zakresie rodziny i kulturowo-społecznego kształtowania się płci. Przeważają badania i analizy dotyczące Stanów Zjednoczonych, lecz w pierwszym roku wydawania czasopisma pojawiły się również teksty na temat Europy Środkowej i krajów arabskich. Można spotkać badania porównawcze, na przykład nad opieką nad dziećmi w Europie i Ameryce lub debaty na tematy aborcji w USA i Niemczech. Te poważne, naukowe materiały są regularnie wzbogacane o fotografie i inne wizualne formy prezentacji danego tematu. Oprócz wymienionych wyżej działów, w każdym numerze znajdują się listy do redakcji, prezentujące reakcje na publikowane materiały, przegląd książek, „zapiski z terenu” oraz eseje osobiste.

Duża ilość zdjęć, fotografii, ilustracji połączonych z tekstem zwiększa atrakcyjność dla czytelnika, wzbogaca przekaz i dostosowuje formę czasopisma do „kultury obrazkowej”, która dominuje w świecie w okresie późnej nowoczesności.

W pierwszych numerach czytelnik mógł znaleźć sporo materiałów na temat kwestii kobiecej (aborcja, samotne matki-klientki pomocy społecznej, dyskryminacja w pracy), problemów dzieci i młodzieży (programy opieki nad małymi dziećmi, wychowanie bez ojca, zmiana zachowań seksualnych) oraz przestępczości. W wielu tekstach pojawiają się zagadnienia nierówności rasowej (odszkodowania za niewolnictwo, zatrudnienie). Poza tym opublikowano ciekawe opracowania dotyczące: przemian religijnych w Ameryce i ruchów islamskich na świecie, zjawiska paniki grupowej wśród ofiar kataklizmów przyrodniczych i społecznych, zacierania się granic pomiędzy kulturą „wysoką” a popularną oraz rozumienia znaczenia badań sondażowych we współczesnych mediach.

„Eseje” fotograficzne poświęcone były dokumentacji zmian społecznych. Przedstawiono zmiany w hrabstwie w stanie Michigan (na przykład miasteczko, w którym zamknięto kopalnię miedzi w latach 1970, 1985 i 1995) oraz dawne formy pracy robotników rolnych na farmie w stanie Nowy Jork. Obrazy, które przedstawiały pozytywne i optymistyczne strony życia to przykłady asymilacji młodego pokolenia Arabów do życia w Detroit oraz suburbia Chicago, zamieszkałe w większości przez rodziny robotnicze o białym kolorze skóry. Najbardziej szokujące zdjęcia można było jednak znaleźć w ilustracjach do tekstów: plac zabaw dla dzieci w kobiecym więzieniu lub lotnicze zdjęcie Arizona State Prison Complex-Lewis dla ponad czterech tysięcy skazanych.

Z tekstów zamieszczonych w pierwszym numerze bardzo interesujący wydał mi się artykuł oceniający skutki reformy pomocy społecznej w USA. W połowie lat 90. administracja prezydenta Clintona podjęła decyzję i dokonała reformy systemu zabezpieczenia społecznego, zgodnie ze złożoną na początku prezydentury obietnicą „końca systemu opieki, jaki znaliśmy do tej pory”. W 1996 roku Kongres uchwalił odnośną ustawę (The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) i zakończył w ten sposób funkcjonowanie prawie 60 letniego programu AFDC (Aid to Families with Dependent Children) i spowodował uruchomienie programu TANF (Temporary Assistance for Needy Families) od 1 lipca 1997 roku. Wprowadzenie nowego systemu było spowodowane krytyką istniejącego od lat 30 XX wieku modelu, który opierał się na pomocy pieniężnej, bez limitów czasowych jej udzielania. Podstawowe zasady nowej strategii pomocy, wdrożonej w życie przez prezydenta Clintona i jego administrację to: dopuszczenie zasiłków z pomocy społecznej na okres najdłużej dwóch lat oraz wymóg doprowadzenia do podjęcia pracy przez klienta „welfare”. Zasada, obowiązująca w niektórych stanach, bardzo surowego karania osób za trzecie popełnione przez nich przestępstwo została w pewnej formie przeniesiona na obszar pomocy społecznej. Klienci zostali pozbawieni możliwości bezterminowego lub wieloletniego korzystania z pomocy publicznej na rzecz reguły: „po dwóch latach (korzystania z pomocy publicznej) – musisz odejść”. Najważniejsze cele reformy 1996 roku to: przeciwdziałanie bierności i uzależnieniu (głównie finansowemu) klientów od systemu pomocy oraz ich usamodzielnienie ekonomiczne poprzez włączanie w rynek pracy. Wdrożenie reformy zostało poprzedzone debatą między konserwatystami a liberałami, a Clinton opowiedział się za konserwatywnym stanowiskiem (ograniczenie dotychczasowych praw klientów, promocja samowystarczalności). Reforma na poziomie federalnym została również poprzedzona testami funkcjonowania nowych programów na poziomie stanowym (na przykład Florida’s Family Transition Program).

Po ponad czterech latach obowiązywania nowej ustawy i nowego systemu Sandra Hofferth dokonała jego oceny. Autorka sformułowała cztery pytania dotyczące kluczowych zasad TANF i udzieliła na nie odpowiedzi. Wyniki jej analizy nie są tak skrajnie optymistyczne, jak oceny nowego systemu w środkach masowego przekazu. W amerykańskich mediach ta reforma bardzo często prezentowana jest jako wielki sukces. Na marginesie chciałbym dodać, że inna próba reformy (systemu opieki medycznej) podjęta przez tę samą administrację zakończyła się niepowodzeniem.

Po pierwsze, Hofferth stwierdziła, że nowa polityka społeczna spowodowała ogólnie, zamierzoną przez ustawodawcę, rezygnację z roli klienta systemu pomocy i podejmowanie zatrudnienia. Po drugie, sporo osób (przede wszystkim matki z małymi dziećmi), które się uniezależniły ekonomicznie, zostało zmuszonych do ponownego korzystania z zasiłków i pomocy publicznej, ponieważ nie były one w stanie się utrzymać. Trzecia odpowiedź udzielona przez autorkę, na podstawie danych statystycznych, stwierdzała, że okres pomyślności i bardzo dobrej koniunktury gospodarczej lat 90. pomógł reformie świadczeń socjalnych. Czwarte pytanie badawcze dotyczyło poprawy warunków finansowych osób, które usamodzielniały się. Okazało, że ci, którzy przestali być beneficjentami pomocy społecznej w okresie dłuższym niż dwa lata, uzyskali dochody z pracy większe o 28% niż za-

siłki, a dochody rodzin wzrosły o 32% w okresie badania. Należy dodać, że połowa rodzin, które uniezależniły się od systemu publicznego wsparcia pozostała biedna.

Ciekawy rezultat opisany przez Hofferth to koniunkcja zatrudnienia i zamążpójścia (kohabitacji) dla uzyskania długotrwałego uniezależnienia się od systemu pomocy społecznej. Zdaniem Hofferth: „matki, które opuściły program AFDC poprzez kombinację pracy i związku partnerskiego, miały najwyższe dochody i najniższe wskaźniki ubóstwa” (rok I, numer 1, wiosna 2002, s.49).

Autorka artykułu zwraca uwagę na fakt, że program reformy był wcześniej testowany w różnych stanach i różne formy interwencji, ukierunkowanej na wzmocnienie ekonomiczne rodzin żyjących z pomocy społecznej, były poddawane próbom w latach 80. i na początku lat 90. Tę praktykę, sprawdzania projektów zmian w mniejszej skali geograficznej i ekonomicznej, należy poddać pod rozważę reformatorom rodzimego systemu polityki społecznej.

Inne ciekawe ustalenie to ujawnienie różnorodnych form zaburzeń zachowania (palenie, picie, narkotyzowanie, późne wracanie do domu) u dzieci i młodzieży z rodzin matek, które zrzekły się pomocy społecznej i podjęły zatrudnienie. Nie zidentyfikowano natomiast żadnych skutków nowego ustawodawstwa w zakresie poprawy stanu fizycznego lub emocjonalnego rodziców czy jakości interakcji między rodzicami a dziećmi.

Reforma systemu pomocy społecznej została oceniona ogólnie pozytywnie, chociaż zmiany, jakie przyniosła, były umiarkowane i objęły tylko część populacji. nierozstrzygnięte pozostaje pytanie czy społeczeństwu opłaca się zmuszanie matek małych dzieci do krótkiego okresu opieki macierzyńskiej i szukania zatrudnienia poza domem.

Kwestia zatrudnienia i opieki nad małym dzieckiem była przedmiotem uwagi Dana Clawsona i Naomi Gerstel. W swoim artykule, zamieszczonym w nr 4 z roku 2002, porównali oni systemy opieki nad małymi dziećmi (głównie w wieku 3–6 lat) w Europie i Ameryce. Autorzy stwierdzili liczne różnice pomiędzy tymi systemami: we Francji opiekę nad dziećmi spełniają dobrze wykształceni, wynagradzani ze środków publicznych pracownicy przedszkoli, traktowani jako nauczyciele, którzy przygotowują dzieci do szkoły, nauki i wymogów życia w grupie rówieśniczej, zatrudnieni w jednolitym systemie. W Stanach Zjednoczonych – za wyjątkiem prywatnych opiekunów w zamożnych rodzinach z klasy wyższej – o małe dzieci troszczą się kobiety (98% zatrudnionych), nisko wykształcone, słabo wynagradzane, często zmieniające miejsce zatrudnienia, pracujące z niewielką grupką dzieci (władze zwracają uwagę przede wszystkim na wskaźnik liczby dzieci na opiekuna) i organizujące zajęcia w formie zabawy i rozrywki. Pomimo różnic między krajami europejskimi (np. Francją a Danią), Clawson i Gerstel uważają, że pewne cechy europejskiego modelu mogłyby się stać składowymi nowego amerykańskiego systemu opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Obecnie jakość tej formy wychowania w USA jest słaba i wymaga od matek z klasy niższej i średniej wiele wysiłku organizacyjnego. Na nowy model składałyby się takie elementy, jak: finansowanie ze źródeł publicznych, dobrowolność i atrakcyjność, jednolitość organizacyjna, powszechny dostęp, subsydiowanie dzieci z najuboższych rodzin, ilość godzin opieki podobna jak w szkole, możliwość oraz wysokie koszty utrzymania systemu. Na długoterminowe ko-

rzyści zmiany systemu – dla dzieci, rodziców i społeczności wskazuje przywoływany raport „From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development” opublikowany w 2000 roku.

Nazwa czasopisma uwrażliwia redaktorów na prace porównawcze; w tekście, zatytułowanym „Abortion talk in Germany and the United States: why rights explanations are wrong”, Myra Marx Ferree i Willian A. Gamson z USA oraz Juergen Gerhards i Dieter Rucht z Niemiec zajęli się historią debaty nad aborcją w ostatnim trzydziestoleciu. Dostrzegają oni zasadniczą różnicę między tymi społeczeństwami, która polega na tym, że kwestia aborcji jest umiejscowiona w innym obramowaniu (framing). Po pierwsze, w każdym z tych krajów istnieje odmienny model ochrony matki i płodu. W USA kobiety mają prawo do aborcji w pierwszych miesiącach życia płodu, lecz dla biednych kobiet, żyjących poza wielkimi ośrodkami miejskimi dokonanie aborcji jest praktycznie bardzo trudne. W Niemczech płód jest chroniony od momentu poczęcia, lecz biedne kobiety mogą uzyskać wsparcie finansowe, z funduszy publicznych, na aborcję. W okresie ostatniego trzydziestolecia w Niemczech doszło do liberalizacji prawa do aborcji, które stanowi, że to kobieta jest ostatecznym decydem co do urodzenia dziecka, szczególnie w sytuacji trudnych warunków bytowych i życiowych kobiety. W Stanach Zjednoczonych doszło do niewielkich jedynie zmian w ideologii i praktyce opieki nad płodem i matką. W latach 70. Sąd Najwyższy utrzymał w mocy decyzję legislatur stanowych o niepłaceniu za aborcję przez Medicaid. Stanowisko władz i większości obywateli USA zasadza się na przekonaniu, że obywatelki są jedynymi, którzy odpowiadają za swój dobrobyt i że aborcja jest indywidualną, prywatną sprawą kobiety.

W Niemczech i USA głównym aktorem uczestniczącym w publicznej debacie nad aborcją lub jej delegacją był przez wiele lat kościół Katolicki. W USA doszło jednak do zmiany w tym zakresie, zmiany określanej jako „dekatolicyzacja” kwestii aborcji. Zmiana ta, związana ze wzrostem znaczenia podejścia właściwego politycznej prawicy protestanckiej, polegała na akcentowaniu prawa do prywatności, odpowiedzialności jednostki za swoje położenie i pomijaniu kwestii wsparcia dla niezamężnych, ubogich kobiet oczekujących dziecka. W Niemczech aborcja jest problemem kobiet i jest związana z prawami kobiet, w USA – jest problemem jednostki i wiąże się z prawami jednostki. To, co najbardziej różni obydwa systemy to rola rządu. W Stanach Zjednoczonych kontekst debaty nad prawem do aborcji lub do indywidualnego wyboru dokonywanego przez kobietę to taka polityka społeczna, która unika wspierania klientów pomocy społecznej oraz ogranicza wsparcie dla samotnych kobiet i ich dzieci. Inaczej jest w Niemczech; władze dbają o przywileje dla matek, również tych samotnych. Istnieje subtelny kompromis pomiędzy dwoma przeciwstawnymi prawami: prawem płodu do życia i kobiety do samostanowienia. Państwo niemieckie poczuwa się do służebności wobec tych dwóch podmiotów: płodu i przyszłej matki. W Stanach Zjednoczonych państwo zawiesza swoje uczestnictwo w sporze pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami aborcji. Dlatego napięcia pomiędzy zwolennikami odmiennych stanowisk są tak silne i wydają się tak trudne do pogodzenia.

Wniosek praktyczny z analizy artykułu Ferree i współpracowników jest taki, że model niemiecki chroni niezamożne kobiety z klasy niższej, w przeciwieństwie do modelu ame-

rykańskiego. Ten ostatni natomiast kładzie nacisk na osobistą odpowiedzialność i zniechęca do samotnego macierzyństwa.

W numerze 3 (jesień 2002) najciekawszy wydaje się artykuł Bruce'a Westerna i Becky Pettit o polityce karnej w Stanach Zjednoczonych. W ostatnim trzydziestoleciu nastąpiły tam bardzo ważne zmiany w działaniu wymiaru sprawiedliwości i w więziennictwie. W czerwcu 2000 roku w wszystkich typach więzień i aresztów przebywało 1,93 miliona pensjonariuszy. Wydarzył się prawdziwy „więzienny boom”, ponieważ liczba więźniów po 1970 roku wzrosła sześciokrotnie. Dane statystyczne pokazują, że obecnie wskaźnik liczby uwięzionych w stosunku do całej populacji jest pięciokrotnie wyższy niż w latach 1925–1970 i sześciokrotnie wyższy niż w Europie Zachodniej (przy porównywalnej liczbie przestępstw).

Szczególnie niekorzystne są dane dotyczące młodych czarnych mężczyzn wieku 22–30 lat. Wszystkie wskaźniki cytowane przez autorów pokazują wielokrotny wzrost w więzieniach populacji czarnych, młodych obywateli USA, szczególnie tych, którzy wcześniej zaprzestali nauki w szkole; dotyczy to zarówno mężczyzn, jak czarnych kobiet. Liczby uwięzionych były tak duże, że wpłynęły znacząco na wskaźnik bezrobocia w latach 90, ponieważ nie obejmował on właśnie osób przebywających w zakładach karnych i aresztach.

Zdaniem Westerna i Pettit „boom więziennictwa” był spowodowany głównie przez „wojnę z narkotykami”, czyli karanie odosobnieniem sprawców przestępstw związanych z dostawą, dystrybucją i konsumpcją nielegalnych narkotyków. Drugim ważnym czynnikiem, który zwielokrotnił liczbę „klientów” systemu penitencjarnego była polityka surowego karania recydywistów i sprawców przestępstw z użyciem przemocy. Zwiększyła się długość przeciętnego pobytu w więzieniu dla tych skazanych oraz liczba powrotów ze zwolnienia warunkowego.

Skutki tej konsekwentnej, długotrwałej polityki karnej w USA mają fundamentalne znaczenie dla nierówności społecznej. Autorzy wskazują, że polityka ukierunkowana na surowe karanie, dotkliwie przede wszystkim dla mniejszości murzyńskiej, ukrywa faktyczny poziom bezrobocia w tej podpopulacji oraz faktyczny poziom płac. Szacunek różnicy w płacach młodych ludzi, białych i czarnych również pokazuje wzrost przeciętnej płacy, jeżeli nie uwzględnia się osób przebywających w zakładach zamkniętych (trafiają tam przede wszystkim ci młodzi, czarni mężczyźni, którzy na wolności otrzymują niskie wynagrodzenie).

Polityka wymiaru sprawiedliwości skutkuje wzrostem nierówności: osoby po odbyciu kary więzienia mają wielkie trudności w zatrudnieniu się, stawia się przed nimi liczne formalne, biurokratyczne wymogi. Jeżeli uda im się uzyskać pracę, to zarabiają od 10 do 30% mniej niż inni pracownicy i mają znacznie ograniczone możliwości awansu. Poza tym proces naznaczenia powoduje, że następuje koncentracja jednostek o podobnej, kryminalnej przeszłości w jednym miejscu zamieszkania, ponieważ gdzie indziej są oni nie mile widziani.

Western i Pettit kończą swoją analizę pytaniem o efektywność polityki karania w USA. Czy opłaca się bezpieczeństwo publiczne, uzyskane dzięki systemowi izolowa-

nia w zakładach zamkniętych? Czy zahamowanie przestępczości możliwe jest w warunkach pogłębianie się nierówności społecznych, które następuje wskutek realizacji zasad, którymi obecnie kieruje się ministerstwo sprawiedliwości? Autorzy są krytyczni wobec praktyki karania i wobec wzrostu liczby więźniów w swoim kraju.

Do czerwca 2003 roku ukazały się dwa nowe numery (zima i wiosna 2003), w których można przeczytać między innymi o: bezdomnych, sprawcach i ofiarach masowych zbrodni oraz rywalizacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

„Contexts” jest nowym i ciekawym czasopismem. Nietypowy jest dla naukowego czasopisma układ treści, liczne zdjęcia i materiały graficzne. Artykuły dotyczą bardzo różnych aspektów życia zbiorowego ludzi. Redaktorzy kwartalnika żywo interesują się zwłaszcza tymi kategoriami społecznymi, które znajdują się w trudnym położeniu. Kwartalnik dostarcza licznych wiadomości i przemyśleń, które mogą stanowić przesłanki decyzji o kształcie polityki społecznej.

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji (dawniej KBN) (konkursy XXII, XXIII i XXIV)

Konkurs XXII

- Młode pokolenie Polaków wobec rynku pracy. Studium socjologiczne młodzieży akademickiej* (promotorski), dr hab. Krystyna Slany, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Filozoficzny Instytut Socjologii, 03/01/2002 – 30/09/2003, 18 750 zł.
- Pomoc społeczna wobec ubóstwa i marginalizacji* (promotorski), dr hab. Józefina Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych I Resocjalizacji, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, 15/05/2002 – 15/05/2003, 20 000 zł.
- Proces kształtowania polityki rodzinnej w Polsce* (promotorski), dr hab. Józefina Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych I Resocjalizacji, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, 30/04/2002 – 30/04/2003, 20000 zł.
- System emerytalno-rentowy rolników i usługi opiekuńczo-lecznicze dla ludzi starszych na wsi w opiniach dwóch pokoleń*, dr Beata Pięcek, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, 05/01/2002 – 31/03/2004, 100 000 zł.
- Polscy pracownicy na rynku pracy Unii Europejskiej na przełomie wieków. Konsekwencje ekonomiczne i społeczno-kulturowe procesów integracji polskiego rynku pracy z rynkiem pracy Unii Europejskiej*, dr Wojciech Łukowski, Uniwersytet Warszawski Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, 04/01/2002 – 31/12/2003, 100 000 zł.
- Metoda modelowania wielkowymiarowego problemu z użyciem metod sztucznej inteligencji na przykładzie bezrobocia w Polsce*, mgr Izabela Joanna Rejer, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Informatyki w Zarządzaniu, 03/05/2002 – 31/01/2003, 20 000 zł.
- Uwarunkowania migracji zarobkowych. Mobilność zagraniczna mieszkańców wybranych regionów Polski w końcu XX wieku* (promotorski), prof. dr hab. Marek Okólski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Statystyki i Ekonometrii, 03/01/2002 – 31/12/2003, 30 000 zł.
- Społeczne funkcje szkolnictwa wyższego w krajach skandynawskich (studium z pedagogiki porównawczej)* (promotorski), prof. dr hab. Zbyszko Melosik, Uniwersytet im. Ada-

ma Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Studiów Edukacyjnych, Zakład Socjologii Edukacji, 02/01/2002 – 31/07/2004, 37 060 zł.

Psychologiczne przestanki powodzenia procesu transformacji systemowej. Początek drugiej dekady, dr hab. Krzysztof Korzeniowski, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie, 05/01/2002 – 31/10/2003, 200 000 zł.

Problem bezrobocia długoterminowego w Polsce w latach 1990–2000, mgr Renata Wojciechowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Teorii Systemów Rynkowych, 03/01/2002 – 28/02/2003, 15 000 zł.

Obraz przestępczości współczesnej młodzieży. (Badania typu self-report), doc. dr hab. Anna Kossowska, Instytut Nauk Prawnych PAN, 05/02/2002 – 30/04/2005, 280 000 zł.

Nieletni sprawcy przestępstw – dawniej i dziś, doc. dr hab. Irena Rzeplińska, Instytut Nauk Prawnych PAN, 05/02/2002 – 30/04/2005, 200 000 zł.

Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie (promotorski), prof. dr hab. Bogusław Banaszak, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, 03/01/2002 – 31/12/2002, 10 000 zł.

Wpływ prywatyzacji na zbiorowe stosunki pracy. Aspekty prawne i społeczno-ekonomiczne, prof. dr hab. Jerzy Wratny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 05/01/2002 – 31/12/2003, 120 000 zł.

Konkurs XXIII

W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi na przełomie wieków, dr hab. Krzysztof Gorlach, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Filozoficzny, Instytut Socjologii, 25/10/2002 – 24/10/2005, 100 000 zł.

Zdrowie, nierówności społeczne, dezintegracja społeczna. Studium porównawcze, doc. dr hab. Joanna Czapligo-Sikorska, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, 26/11/2002 – 25/05/2004, 200 000 zł.

eko-wojownicy w globalnej wiosce. Ruchy ekologiczne wobec procesów globalizacji (promotorski), prof. dr hab. Aldona Jawłowska, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, 21/10/2002 – 20/10/2004, 25 000 zł.

Poziom kapitału społecznego a funkcjonowanie społeczności lokalnej. Próba monografii socjologicznej (promotorski), prof. dr hab. Marek Szczepański, Główny Instytut Górnictwa, 21/10/2002 – 20/09/2003, 15 600 zł.

Przemiany w sposobach spędzania i postrzegania czasu wolnego jako element zmiany kulturowej w Polsce (promotorski), prof. Marek Ziółkowski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Socjologii, 11/06/2002 – 10/05/2003, 14 982 zł.

Szkolnictwo polskie po II wojnie światowej (1944–1956), prof. dr hab. Stanisław Mauersberg, Polskie Towarzystwo Pedagogiczne, 19/11/2002 – 18/02/2005, 65 000 zł.

Edukacja i zmiana społeczna. Studium porównawcze na przykładzie Czech i Słowacji (promotorski), prof. dr hab. Zbyszko Melosik, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

- w Poznaniu, Wydział Studiów Edukacyjnych, Zakład Socjologii Edukacji, 24/09/2002 – 23/03/2004, 18 240 zł.
- Kształcenie do profesji społecznych w Europie*, dr Ewa Kantowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Pedagogiki i Wychowania Artystycznego, Instytut Nauk Pedagogicznych i Społecznych, 11/06/2002 – 03/05/2004, 18 750 zł.
- Skuteczność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania*, dr Jerzy Sommer, Instytut Nauk Prawnych PAN, 18/10/2002 – 17/04/2005, 60 000 zł.
- Skuteczność instrumentów ochrony praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym dla realizacji praw pokrzywdzonego*, dr Katarzyna Dudka, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, 18/10/2002 – 17/10/2004, 40 000 zł.
- Godność człowieka jako źródło wolności i praw na przykładzie wolności i praw pacjenta* (promotorski), prof. dr hab. Janusz Trzcíński, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, 28/10/2002 – 27/01/2004, 19 396 zł.
- Analiza rozkładów płac i dochodów w Polsce w przekroju terytorialnym*, prof. dr hab. Czesław Domański, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonometrii i Statystyki, 10/07/2002 – 10/06/2004, 100 000 zł.
- Docelowy zakres sektora publicznego w gospodarce polskiej*, prof. dr hab. Jerzy Kleer, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, 28/10/2002 – 27/10/2004, 150 000 zł.
- Konkurs XIV*
- Uwarunkowania zmian płodności kobiet w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, (promotorski), prof. dr hab. Jerzy Kowaleski, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonometrii i Statystyki, 05/05/2003 – 02/04/2004, 20 000 zł.
- Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, dr hab. Piotr Gliński, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, 27/05/2003 – 26/05/2005, 110 000 zł.
- Status rodziny a sytuacja bytowa i zdrowotna osób sędziwych w środowisku wielkomiejskim*, dr Piotr Szukalski, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonometrii i Statystyki, 05/05/2003 – 11/04/2004, 110 000 zł.
- Ludzie starzy w polskim społeczeństwie w pierwszych dekadach XXI wieku*, prof. dr hab. Jerzy Kowaleski, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonometrii i Statystyki, 05/05/2003 – 05/04/2005, 80 000 zł.
- Instytucje zabezpieczenia społecznego dla osób starszych. Diagnoza i wyzwania*, dr Zofia Czepulis-Rutkowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 05/05/2003 – 05/04/2005, 80 000 zł.
- Praca kobiet w niepełnym wymiarze czasu. Skutki dla życia rodzinnego i zawodowego*, mgr Dorota Głogosz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 13/05/2003 – 05/12/2005, 80 000 zł.

- Konstruowanie „innego”. Przekazy medialne a potoczne reprezentacje imigrantów w Polsce* (promotorski), prof. dr hab. Aleksandra Jasińska-Kania, Uniwersytet Warszawski, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii, 14/05/2003 – 13/03/2005, 20 000 zł.
- Regionalna polityka ochrony zdrowia*, dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Polityki Rynkowej i Zarządzania Marketingowego, 27/05/2003 – 26/05/2005, 110 000 zł.
- Przemoc wobec kobiet. Aspekty prawno-kryminologiczne*, dr Beata Gruszczyńska, Uniwersytet Warszawski, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, 05/06/2003 – 05/05/2006, 280 000 zł.
- Szkoła szans – podstawy teoretyczne i aplikacyjne bezprogowego systemu edukacyjnego*, dr Grażyna Gurnik, Instytut Badań Edukacyjnych, 23/05/2003 – 22/05/2005, 40 000 zł.
- Projekcja przyszłości dzieci objętych opieką i pomocą wychowawczą domów dziennego pobytu* (promotorski), prof. dr hab. Urszula Ostrowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Pedagogiki i Wychowania Artystycznego, Instytut Nauk o Wychowaniu, 31/03/2003 – 30/01/2004, 25 000 zł.
- Reforma oświaty a praktyka edukacji wczesnoszkolnej* (promotorski), prof. dr hab. Tadeusz Lewowicki, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Pedagogiczno-Artystyczny w Cieszynie, 05/09/2003 – 11/08/2004, 11 000 zł.
- Rodzinne uwarunkowania transmisji międzypokoleniowej alkoholizmu u mężczyzn* (promotorski), dr hab. Lidia Ciepiałkowska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Psychologii, 30/04/2003 – 03/01/2005, 40 000 zł.
- Agresja rówieśnicza w doświadczeniach uczniów szkół rolniczych* (promotorski), prof. dr hab. Maria Dudzikowa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Studiów Edukacyjnych, 26/05/2003 – 25/05/2006, 23 400 zł.
- Przejawy i uwarunkowania negatywnych postaw wychowanków domów dziecka wobec norm społecznych* (promotorski), prof. dr hab. Mirosław Szymański, Instytut Badań Edukacyjnych, 30/04/2003 – 29/06/2005, 19 205 zł.
- Ekonometryczna analiza skutków nadużywania alkoholu*, dr hab. Zofia Mielecka-Kubień, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Wydział Zarządzania, 05/06/2003 – 05/05/2006, 80 000 zł.
- Czynniki sukcesu i niepowodzeń w procesie opracowywania i wdrażania strategii lokalnego rozwoju obszarów wiejskich*, dr inż. Bartosz Mickiewicz, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej, 19/03/2003 – 18/03/2005, 90 000 zł.
- Koordinowana opieka zdrowotna i próby jej wdrażania w Polsce. Ujęcie ekonomiczno-instytucjonalne* (promotorski), dr hab. Zbigniew Hockuba, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, 19/05/2003 – 18/05/2005, 30 000 zł.
- Redystrybucyjne efekty finansów publicznych a dobrobyt społeczny w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem finansów publicznych w ramach systemu opieki zdrowotnej)*, dr Ewa Aksman, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, 19/03/2003 – 18/03/2005, 40 000 zł.

Dynamika wzrostu płac w Polsce w latach 1994–2001, dr Jerzy Mycielski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Statystyki i Ekonometrii, 16/05/2003 – 15/09/2005, 80 000 zł.

Polityka miejska w Polsce: wizje, strategie, realizacje, dr hab. Andrzej Majer, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, 05/05/2003 – 05/04/2005, 95 000 zł.

opr. Ryszard Szarfenberg
na podstawie baz danych Ośrodka Przetwarzania Informacji
(www.opi.org.pl)

Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w latach 2002–2003

- Piotr Błędowski *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, 2002
- Katarzyna Anna Głąbicka *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych, 2002
- Marian Mitrega *Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych 2002
- Andrzej Przyemeński *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Wydział Ekonomii, 2002
- Andrzej Rączaszek *Społeczno-demograficzne zróżnicowanie obszarów przygranicznych w Polsce*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach Wydział Ekonomii, 2002
- Małgorzata Ewa Sulmicka *Ubóstwo we współczesnym świecie*, Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, 2002
- Elżbieta Holewińska-Łapińska *Adopcje zagraniczne w praktyce polskich sądów*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, 2002
- Pasquale Policastro *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji 2002
- Grażyna Barbara Szczygieł *Społeczna readaptacja skazanych w polskim systemie penitencjarnym*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, 2002
- Zofia Mielecka-Kubieñ *Ilościowe aspekty badania problemów alkoholowych w Polsce*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Wydział Zarządzania, 2002
- Krystyna Bleszyńska *Niepełnosprawność a struktura identyfikacji społecznych*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Pedagogiczny, 2002
- Maria Mendel *Edukacja społeczna. Partnerstwo rodziny, szkoły i gminy w perspektywie amerykańskiej*, Uniwersytet Gdański, Wydział Nauk Społecznych, 2002
- Grażyna Dolińska-Zygmunt *Podmiotowe uwarunkowania zachowań promujących zdrowie*, Uniwersytet Gdański, Wydział Nauk Społecznych, 2002

- Romuald Derbis *Doświadczenia codzienności. Poczucie jakości życia, swoboda działania, odpowiedzialność oraz wartości osób bezrobotnych*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Społecznych, 2002
- Tomasz Stanisław Dangel *Domowa opieka paliatywna nad dziećmi w Polsce. Model, potrzeby, możliwości i ich ocena*, Instytut Matki i Dziecka, 2002
- Andrzej Stanisław Szpak *Stan i uwarunkowania żywienia oraz odżywienia wybranej grupy mężczyzn z regionu północno-wschodniej Polski w badaniu prospektywnym obejmującym lata 1987 – 1998*, Akademia Medyczna w Białymstoku, Wydział Lekarski z Oddziałem Stomatologii, 2002
- Mieczysław Miazga *Społeczne problemy kształtowania przestrzeni. Przykłady studiów i badań na rzecz planowania i zarządzania przestrzenią w różnych skalach*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, 2002
- Anna Krystyna Malarska *Bezrobocie w Polsce w ujęciu regionalnym. Studium statystyczne*, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, 2002
- Hanna Teresa Pałska *Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, 2003

opr. Ryszard Szarfenberg
na podstawie baz danych Ośrodka Przetwarzania Informacji
(www.opi.org.pl)

Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN
00-330 Warszawa, ul. Nowy Świat 72, tel. 6572-861
Wydanie I. Obj. 16 ark. wyd., 15,25 ark. druk.
Druk: Pracownia Wydawnicza Andrzej Zabrowarny

Wskazówki dla Autorów

1. Redakcja przyjmuje teksty opracowane komputerowo, zapisane na dyskietce, ale łącznie z wydrukiem, który spełnia wymogi dotyczące maszynopisu podane w p. 2. Redakcja traktuje jako wiążącą wydrukowaną wersję tekstu. Wskazane jest podanie nazwy i wersji edytora, w którym opracowano tekst (np. Word 5.0, WordPerfect 5.1, ChiWriter 4.1), oraz sposobu kodowania polskich znaków.

2. Strona znormalizowanego maszynopisu, zarówno tekstu autorskiego, jak i przypisów, powinna zawierać 30 wierszy, z których każdy powinien mieć około 60 znaków pisarskich, wliczając odstępy międzywyrazowe. Maszynopis powinien być pisany z podwójną interlinią, jednostronnie, na białym papierze maszynowym formatu A-4. Z lewej strony pozostawia się 35–40-milimetrowy margines.

3. Maszynopis prosimy dostarczać w jednym egzemplarzu, na papierze maszynowym. Liczba odręcznych poprawek nie powinna przekroczyć pięciu na jednej stronie.

4. Do artykułów prosimy dołączyć krótkie (do 1/2 strony maszynopisu) streszczenie w języku angielskim.

5. Przypisy w tekście prosimy numerować kolejno w całym artykule i umieścić na końcu.

6. Prosimy o podanie na oddzielnej kartce dokładnego adresu, numeru telefonu i, jeżeli to możliwe, stopnia i tytułu naukowego oraz placówki, którą Autor reprezentuje.

7. Redakcja zastrzega sobie prawo adiustacji redakcyjnej. Autor ma obowiązek przeprowadzenia dokładnej korekty i zwrócenia jej w określonym czasie.

8. Materiałów nie zamówionych Redakcja nie zwraca.

Szanowny Czytelniku!

Redakcja „Problemów Polityki Społecznej” uprzejmie informuje, iż nasze czasopismo można nabyć w księgarniach naukowych całego kraju oraz w Wydawnictwie IFiS PAN, 00-330 Warszawa, ul. Nowy Świat 72, tel. 6572-897. Prenumeratę „Problemów Polityki Społecznej” prowadzi firma AMOS, 01-806 Warszawa, ul. Zuga 12, tel. 834-65-21.

Dysponujemy w Polsce różnymi aktami prawnymi, deklaracjami, kartami praw dzieci, osób niepełnosprawnych, osób starszych, Europejską Kartą Społeczną, a zatem istnieją teoretyczne przesłanki zapobiegania wykluczeniu społecznemu różnych grup ludności, natomiast działania praktyczne pozostawiają wiele do życzenia.

Ideą tego forum jest zatem pogłębienie wiedzy o kilku przykładowo wybranych problemach i próba skonstruowania wniosków i rekomendacji usprawniających politykę społeczną przyjazną polityce prorodzinnej.

(FORUM, *Problemy demograficzne Polski*)

Wyniki spisu ukazują przede wszystkim, że negatywne procesy w zmianach stanu struktury i kondycji ludności Polski – sygnalizowane już uprzednio najwyższym władzom RP w memoriale Komitetu z 20 listopada 2002 roku – ulegają pogłębieniu i zaostrzeniu. Musi to budzić uzasadniony niepokój. Coraz wyraźniej widać bowiem, że możemy stanąć w obliczu ostrego kryzysu demograficznego Polski w następnych dziesięcioleciach XXI wieku. Trzeba więc zrobić wszystko, aby do tego nie dopuścić.

(FORUM, *Problemy demograficzne Polski*)

Pojęcie wykluczenia społecznego nie pozwala na łatwe uogólnienia i porównania, ale mimo to badania dostarczyły wskazówek do zbudowania pierwszego globalnego spojrzenia na to zjawisko. W państwach przemysłowych wykluczenie silnie jest powiązane z długotrwałym bezrobociem, utratą uprawnień związanych z pracą i starym *welfare state* oraz procesem załamania więzi społecznej i poczuciem izolacji (*disaffiliation*). W społeczeństwach rozwijających się i w transformujących się gospodarkach wykluczenie społeczne silnie jest związane z procesem formowania rynku pracy, a ponadto w społeczeństwach tego rodzaju wiąże się nie tylko z problemem egzekwowania praw socjalnych, ale również praw cywilnych i politycznych. Wiele dzieli tam formalnie obowiązujące prawa od korzystania z nich.

(Charles Gore, Jose B. Figueiredo, *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*)

Prezentowana wyżej charakterystyka rozmaitych komitetów, rad, komisji etc. funkcjonujących w polskiej administracji publicznej prowadzi do jednej podstawowej konkluzji, to jest konkluzji mówiącej, że instytucje demokracji partycypacyjnej, istniejące w strukturze administracji publicznej, umożliwiają wnoszenie w procesy podejmowania decyzji w ważnych sprawach publicznych zarówno rozmaitych grupowych interesów, jak też i zróżnicowanych informacji faktualnych.

(Kazimierz W. Frieske, Paweł Poławski, *Instytucje obywatelskiej partycypacji w funkcjonowaniu administracji publicznej*)

To, co wydaje się być charakterystyczne dla nowych koncepcji rozwoju endogenego to właśnie próba przezwyciężenia z jednej strony błędnych założeń koncepcji modernizacji i rozwoju zależnego, z drugiej zaś – naiwnych czy „li-rycznych” aspektów teorii rozwoju endogenego. Inaczej można by powiedzieć, że nowe koncepcje rozwoju endogenego stanowią swoisty efekt takiego dyskursu naukowego, który pozbawiony zostaje złudzeń co do „powszechnych”, „słusznych” ideałów i koncentruje się przede wszystkim na rozpoznaniu mechanizmów rządzących aktualnie zachodzącymi zmianami społecznymi.

(NA ŁAMACH CZASOPISM, *Sociologia Ruralis*)