

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej



STUDIA
I DYSKUSJE

- Jan Danecki i Stefan Grzybowski: czego możemy się dowiedzieć od polskich klasyków polityki społecznej?
- Czy warto doradzać? Trudna współpraca doradców naukowych i polityków
- Nadal gorąca dyskusja wokół partnerstwa publiczno-społecznego
- Praca socjalna w awangardzie wielodyscyplinarności
- O nowych, szpetnych twarzach nierówności społecznych w Polsce

9/2006

Problemy polityki społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej

STUDIA
I DYSKUSJE

9/2006



WARSZAWA 2006

Wydanie publikacji dofinansowane przez Komitet Badań Naukowych

Rada Programowa

Julian Auleytner, Jan Danecki,

Lucyna Frąckiewicz, Mieczysław Kabaj, Witold Nieciński,
Zdzisław Pisz, Antoni Rajkiewicz, Barbara Szatur-Jaworska,
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska

Zespół redakcyjny

Włodzimierz Anioł (zastępca redaktor naczelnej), Krzysztof Gorlach,
Jolanta Supińska (redaktor naczelna), Ryszard Szarfenberg,
Cezary Włodarczyk (zastępca redaktor naczelnej), Maria Zrałek, Maciej Żukowski

Przy tworzeniu niniejszego numeru „Problemów Polityki Społecznej”
obowiązki sekretarza redakcji pełniła Maria Theiss

Copyright © by Dom Wydawniczy ELIPSA
i Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

ISSN 1640–1808

Adres redakcji

Nowy Świat 67, pok. 110
00-927 Warszawa
tel./fax 0-22 826-66-52
www.problemyps.pl
www.ips.uw.edu.pl/problemyps
problemyps@wp.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 635 03 01, 635 17 85, e-mail: elipsa@elipsa.pl
www.elipsa.pl

Spis treści

Od redakcji	9
-------------------	---

STUDIA

<i>Jana Daneckiego (1928–2006) tezy o rozwoju społecznym</i>	13
Ludmiła Dziewięcka-Bokun <i>Stefana M. Grzybowskiego (1902–2003)</i> <i>rozważania o przedmiocie polityki społecznej</i>	21
Stanisław Kamiński <i>W poszukiwaniu modelu obywatelskiej polityki społecznej</i>	33
Cezary Miżejewski <i>Partnerstwo publiczno-społeczne w polityce społecznej Polski</i>	41
Ulrich Otto <i>Usamodzielniające państwo (enabling state) i praca socjalna</i>	53
Jerzy Rossa <i>Filozofia odpowiedzialności ubogich czy uboga filozofia</i> <i>odpowiedzialności</i>	69
Małgorzata Leszczyńska <i>Podział dochodów i jego nierówności – implikacje</i> <i>teorii ekonomicznych dla polityki społecznej</i>	81
Magdalena Kocik <i>Europejskie modele polityki rodzinnej wobec wyzwań</i> <i>demograficznych</i>	97

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Maria Theiss <i>Kapitał społeczny a nierówności społeczne</i>	113
Małgorzata Rószkiewicz <i>Orientacja na starość generacji przedemerytalnych w Polsce</i> ..	127

FORUM: O roli naukowców i doradców w polityce społecznej

Kazimierz W. Frieske <i>Uniwersalizmy doradzania</i>	143
Lucyna Frąckiewicz <i>Doradztwo naukowe dla instytucji</i>	146
Elżbieta Mączyńska <i>„Gorący temat”</i>	149
Julian Auleytner <i>Doradztwo naukowe w polityce (społecznej)</i>	152
Leszek K. Gilejko <i>Czy tylko doradzać?</i>	156
Aleksandra Zubrzycka <i>Rola doradztwa naukowego w podejmowaniu decyzji</i> <i>w instytucjach publicznych. Przykłady francuskie</i>	160

Zbigniew Strzelecki <i>Doradzanie to normalny efekt funkcjonowania demokracji partycypacyjnej</i>	168
Kazimierz W. Frieske <i>Doradzać warto obywatelom</i>	172

RECENZJE

Michael Opielka, <i>Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektive</i> (rec. Jadwiga Nadolska)	177
Józef Orczyk, <i>Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele</i> (rec. Kazimierz W. Frieske)	183
Jeffrey D. Sachs, <i>Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia</i> (rec. Ryszard Szarfenberg)	188

NA ŁAMACH CZASOPISM

„International Migration Review” (Justyna Godlewska)	201
--	-----

Z RAPORTÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Kapitał ludzki młodzieży na celowniku Banku Światowego. <i>World Development Report 2007</i> (Ryszard Szarfenberg)	211
---	-----

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Konkursy XXVIII i XXIX)	225
Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w latach 2005–2006	229
Wybrane nabytki obcojęzyczne Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego	230

Contents

Editorial	9
-----------------	---

STUDIES

<i>Jan Danecki's (1928–2006) theses on social development</i>	13
Ludmiła Dziewiecka-Bokun <i>Stefan M. Grzybowski's (1902–2003) thoughts on the subject of social policy</i>	21
Stanisław Kamiński <i>In the quest for the model of civic social policy</i>	33
Cezary Miżejewski <i>Public-social partnership in Polish social policy</i>	41
Ulrich Otto <i>'Enabling state' and its social work. Integrated help as a strength of a weak profession</i>	53
Jerzy Rossa <i>The poor's responsibility philosophy or poor philosophy of responsibility</i>	69
Małgorzata Leszczyńska <i>Income diversity. Economic theory and its implications for social policy</i>	81
Magdalena Kocik <i>The European models of family policy in response to the contemporary demographic changes</i>	97

EMPIRICAL RESEARCH

Maria Theiss <i>Social capital and social inequalities</i>	113
Małgorzata Rószkiewicz <i>Aging-orientation of population before retirement in Poland</i>	127

FORUM

<i>On the role of researchers and advisors in social policy</i>	
Kazimierz W. Frieske <i>Introduction. Universalism of advising</i>	143
Lucyna Frąckiewicz <i>Academic advisory to institutions</i>	146
Elżbieta Mączyńska <i>„Hot topic”</i>	149
Julian Auleytner <i>Academic advisory in social policy</i>	152

Leszek K. Gilejko <i>Should we only advise?</i>	156
Aleksandra Zubrzycka <i>The role of scientific advisory in public institutions.</i> <i>French examples</i>	160
Zbigniew Strzelecki <i>Advising as a normal effect of participatory democracy</i>	168
Kazimierz W. Frieske <i>The only reasonable advising is the one addressed to citizens</i> ..	172

REVIEWS

Michael Opielka, <i>Sozialpolitik</i> (Jadwiga Nadolska)	177
Józef Orczyk, <i>Polityka Społeczna</i> (Kazimierz W. Frieske)	183
Jeffrey D. Sachs, <i>Koniec z nędzą</i> (Ryszard Szarfenberg)	188

PERIODICALS

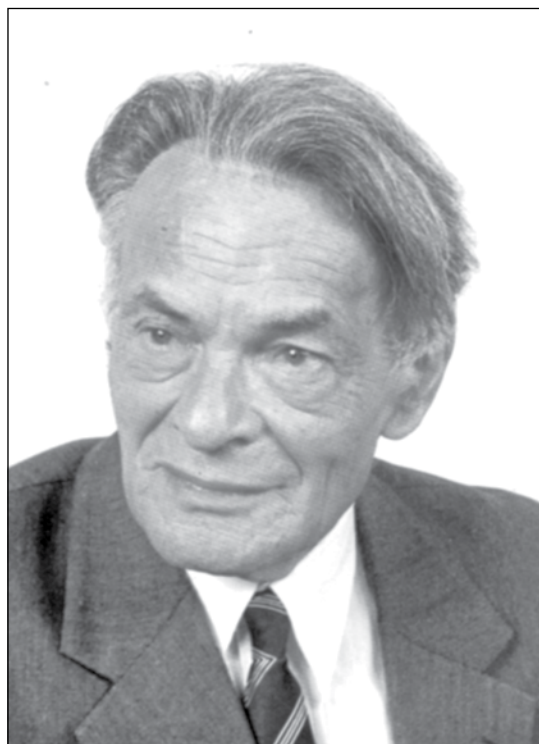
„International Migration Review” (Justyna Godlewska)	201
--	-----

INTERNATIONAL REPORTS

<i>The World Bank aiming at the youth’s human capital.</i> <i>World Development Report 2007</i> (Ryszard Szarfenberg).....	211
---	-----

EVENTS

New social policy research projects financed by the Ministry of Science and Higher Education	225
Postdoctoral degree dissertations in social Policy 2005–2006	229
Selected foreign language new arrivals of the Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (<i>The Central Library of Labour and Social Security</i>).	230



Profesor Jan Danecki 1928–2006

Od Redakcji

Żegnamy założyciela naszego pisma i trwamy w zamiarze podtrzymywania jego idei i planów związanych z funkcją społeczną **PROBLEMÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ**.

Dlatego wciąż wracamy do pytań: jak organizować środowisko badawcze polityków społecznych i wykorzystywać ich dorobek naukowy, by wpływać na uprawianie bardziej sprawiedliwej, skutecznej i efektywnej polityki społecznej w Polsce; jak czerpać inspiracje płynące z innych krajów i jak wystrzegać się światowych zagrożeń.

Dlatego też uczestnikom naszego *Forum* zadaliśmy pytania dotyczące stanu i perspektyw **doradztwa naukowego dla instytucji współtworzących politykę społeczną**, korzyści ze współpracy ludzi nauki i ludzi polityki, wzorca relacji między światem nauki a światem polityki.

Rada Programowa
Zespół Redakcyjny

STUDIA

Jana Daneckiego (1928–2006) *tezy o rozwoju społecznym**

(opracowała Maria Theiss)

Rozwój i postęp społeczny

Pod wpływem czego dokonują się zmiany w społeczeństwie? Jak oceniać te zmiany? Które z nich wpływają pozytywnie, które zaś negatywnie na życie człowieka i sposób współżycia społecznego?

Aby wesprzeć poszukiwania odpowiedzi na te pytania, filozofia i nauki społeczne wprowadziły dwie kategorie, czyli podstawowe pojęcia porządkujące. Są to: pojęcie **rozwoju** – jako **narzędzie wyjaśniania** przyczyn i reguł następstwa zmian społecznych, i kategoria **postępu** – jako **narzędzie oceny** tych zmian i ich wartościowania. Zrozumiałe jest, że tylko łączne stosowanie tych kategorii może dopomóc w pełnym zrozumieniu zmian społecznych i ich konsekwencji, ale mylić ich ze sobą nie wolno. (...) To właśnie promowanie postępu społecznego jest racją bytu polityki społecznej, a z drugiej strony – chyba najtrudniejszym wyzwaniem jest dzisiaj dla niej nasilanie się przejawów **regresu** społecznego, i to w skali światowej. (...)

* Niniejsze fragmenty pochodzą z nieautoryzowanego zapisu wykładów prof. J. Daneckiego, wygłaszanych w Instytucie Polityki Społecznej UW w 2002 r. (luty–maj). Śródtytuły pochodzą od redakcji.

Rdzeniem każdej koncepcji postępu jest jej **aksjologiczny układ odniesienia**. (...) Bez jasnego określenia kryteriów, miar, według których kwalifikuje się dany stan jako lepszy lub gorszy, bardziej lub mniej korzystny od poprzedniego, wszelkie deklaracje o postępie są puste, niesprawdzalne. Tęgo rodzaju kryteria (z czym zawsze się spotykamy, ale często nie zdajemy sobie sprawy) przyjmuje się w każdej dziedzinie, w każdej wyspecjalizowanej działalności. W każdej z nich eksponuje się takie, które są związane ze swoistymi celami tej lub innej dziedziny. Tak więc inżynier nam powie, że przy ocenie nowych rozwiązań konstrukcyjnych i technologicznych trzeba brać pod uwagę przede wszystkim takie parametry jak moc, precyzyjność, niezawodność, bezpieczeństwo i właśnie uzyskiwanie ciągłej poprawy pod względem tych podstawowych parametrów jest istotą postępu technicznego. (...)

Otóż dla myśli humanistycznej taką nadrzędną miarą było zawsze i jest nadal to, jaki był i jest wpływ tych zmian na fizyczną i psychiczną kondycję człowieka, a przykładanie tej miary do zachodzących w społeczeństwie przemian jest istotą postępu społecznego. (...)

Spośród bardzo licznych, szczegółowych kryteriów postępu społecznego na ogół za najważniejsze uznaje się kryteria następujące:

- po pierwsze, w jakim stopniu zapewnione jest bezpieczeństwo od sił przyrody, od następstw tzw. wydarzeń losowych, od agresji, od zachowań patologicznych;
- po drugie, stopień zabezpieczenia warunków dostatniego bytowania;
- po trzecie, możliwość rozwoju i spożytkowania potencjału zdolności i umiejętności każdego członka społeczeństwa i potencjału całego społeczeństwa razem;
- po czwarte, jest to stopień, w jakim się przeciwdziała różnym postaciom dyskryminacji, nierówności i niesprawiedliwości społecznej;
- po piąte, zakres podmiotowości i autonomii jednostki – możliwości uczestniczenia w decyzjach publicznych;
- po szóste, możliwość kultywowania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, religijnej, zwłaszcza przez wszelkiego rodzaju mniejszości społeczeństwa;
- i wreszcie – stopień zgodności społecznego współżycia, otwartości jednostki na potrzeby społeczności i wspólnoty, oraz otwartości społeczeństwa na potrzeby jednostki.

Trudno by znaleźć polityka społecznego, który odrzuca jakiegokolwiek z tych kryteriów. Różnice zdań pojawiają się natomiast wtedy, gdy dochodzi do ich interpretacji i hierarchizacji. Wszyscy wiemy, że „dobre życie” i „dobre społeczeństwo” to cele postępu społecznego (...). Cele te są rozmaicie rozumiane w różnych społeczeństwach, przez różne nurty światopoglądowe i ideologiczne. Wystarczy chociażby przywołać różnicę poglądów na rolę kobiety i jej status w społeczeństwie, na przyczyny nierówności społecznych czy na pożądany stosunek między jednostką a społeczeństwem.

Podstawowe potrzeby człowieka jako kryterium oceny w polityce społecznej

Pora dzisiaj odpowiedzieć na zasadnicze pytanie – jakie uprawnienia ma nauka do orzekania, co jest dobrą lub złą kondycją społeczeństwa. Czy nie jest to sprawa, którą należałoby pozostawić osądowi każdej jednostki, która dokonuje wyboru swojego sposobu życia zgodnie z osobistymi upodobaniami i zgodnie z wzorcami kultury, w której została wychowana i które kultywuje?

Jest to pytanie szczególnie doniosłe w warunkach współczesnego pluralistycznego świata, w którym zderzają się i przenikają rozmaite wyobrażenia o dobrym i złym życiu, rozmaite kultury, światopoglądy i ideologie. Tym większego znaczenia nabiera pytanie, czy jesteśmy całkowicie zdani na dowolność i względność poglądów, czym jest dobre życie i społeczeństwo, czy też istnieje dla takiej oceny jakiś trwały, wspólny dla całego świata układ odniesienia. (...)

Politycy społeczni, przeciwnie, odpowiadają: taki układ odniesienia istnieje. Jego kamieniem węgielnym jest założenie, że pomimo całej różnorodności i zmienności współczesnego świata są przecież takie trwałe i powszechne, wspólne całemu rodzajowi ludzkiemu, kryteria, które pozwalają ocenić jakość życia jednostki i społeczeństwa, które wynikają z podstawowych potrzeb człowieka, każdej osoby ludzkiej, niezależnie od różnic narodowych, rasowych, kulturowych, odmienności warunków i sposobów bytowania. To są kryteria, które leżą u podstaw praw człowieka. (...)

Mówilem o **dwóch wykładniach rozumienia pojęcia „potrzeby podstawowe”**.

Otóż zgodnie z pierwszą interpretacją, podstawowe potrzeby nie dają się hierarchizować, czyli dzielić na najważniejsze, mniej ważne, pierwotne i wtórne, te, które należy najpierw zaspokoić, aby mogły być zaspokojone inne. Ta interpretacja takiej hierarchii nie uznaje. Czy to będą potrzeby żywienia czy dachu nad głową, uznania, komunikowania się, współdziałania między ludźmi – wszystkie one są uznawane za równie pierwotne i równie nieodparte, chociaż zaspokajane mogą być przez konkretnych ludzi na tysiące sposobów, w zależności od tradycji czy upodobań. Przykładowo: jedni wolą kuchnię polską, inni chińską, rosyjską, wietnamską, ale każda z tych kuchni cechuje się takim doborem składników, który zapewnia przetrwanie i rozwój organizmu ludzkiego. Jedni komunikują się za pomocą debat słownych, inni komunikują się z pomocą coraz to bardziej nowoczesnych środków komunikowania, a jeszcze inni komunikują się z pomocą (być może równie skutecznego środka) bicia w bęben – tam-tamu. Sposoby jej zaspokajania są najróżniejsze, ale istota tej potrzeby jest taka sama – porozumiewanie się. W potrzebie tej uwidocznia się społeczna natura człowieka; ludzie, gdy nie potrafią się porozumiewać – giną. Bez zaspokojenia tej potrzeby człowiek staje się samotny, izolowany wśród zagrożeń i wyzwań na świecie. To jest pierwsza interpretacja pojęcia „potrzeby podstawowe” – to są te nieodparte, absolutne warunki utrzymania się przy życiu i rozwoju osoby ludzkiej i żadna z nich nie jest do odkładania na później, bo inną trzeba zaspokajać w pierwszej kolejności.

Drugie stanowisko zakłada, że potrzeby da się hierarchizować. Wówczas potrzeby podstawowe mają węższe znaczenie – rozumie się je jako potrzeby najbardziej elementarne. Te potrzeby zaspokajane są w bardziej lub mniej elementarnym zakresie, w zależności od przyjętych konwencji określania minimalnych warunków bytowania. W skrajnych przypadkach zalicza się do podstawowych jedynie potrzeby biologicznego przetrwania, żywienia na poziomie niezbędnym do biologicznego przeżycia, dostępu do wody, posiadanie dachu nad głową. (...) Coraz częściej uwzględnia się także możliwość zatrudnienia oraz elementarne potrzeby zdrowotne i oświatowe. Takie zawężone rozumienie zakresu podstawowych potrzeb nie musi wynikać z niedoceniania roli potrzeb tak zwanego wyższego rzędu, przypisuje się im wszelako drugoplanowe znaczenie, zgodnie z tradycyjną hierarchią potrzeb. (...)

Te dwie orientacje w polityce społecznej mają swoją nazwę – zwykło się bowiem mówić o **polityce socjalnej** i **polityce społecznej** w szerokim słowa znaczeniu.

Nie chciałbym wdawać się w racje, które stoją za dwiema koncepcjami. Ograniczę się tylko do konstatacji, że obie szkoły myślenia reprezentowane są również wśród polityków społecznych i że ma to wcale niebagatelne konsekwencje. Różnice te dotyczą bowiem poglądu na zakres potrzeb, pomocy w zaspokajaniu których mają poświęcić swoją działalność politycy społeczni.

Podstawowe założenia polityki społecznej

Wydaje się, że można by wyróżnić cztery podstawowe założenia, które są podstawą myślenia większości polityków społecznych.

Założenie pierwsze stanowi, że polem zainteresowań polityki społecznej jest sytuacja życiowa ludzi: jednostek, rodzin, węższych i szerszych zbiorowości, słowem – stanu **osobowego potencjału** kraju; kondycja fizyczna i psychiczna, czy też kulturowa, członków społeczeństwa, oraz, rzecz jasna, czynniki, które wpływają na jej poprawę albo pogorszenie.

Założenie drugie dotyczy nadrzędnej, ogólnej, wytycznej polityki społecznej, którą jest działanie na rzecz coraz pełniejszego zaspokajania podstawowych potrzeb wszystkich członków społeczeństwa. W centrum uwagi znajduje się zatem **człowiek** – poziom, godność i jakość jego życia. Ta orientacja na potrzeby i rozwój człowieka, a mówiąc modnym, scjentystycznym językiem – paradygmat humanistyczny nauki i praktyki polityki społecznej – różni zasadniczo politykę społeczną od tego rodzaju polityk, które wyznaczają człowiekowi rolę przedmiotową i instrumentalną, rolę narzędzia, a nie celu.

Założenie trzecie przyjmuje, że równolegle w centrum zainteresowania polityki społecznej, jak sama nazwa polityka *społeczna* wskazuje, znajduje się również **stan społeczeństwa**. Stare polskie porzekadło mówi: „każdy człowiek jest kowalem swojego losu”. To jest oczywiście prawda, ale trudno również przecenić wpływ, jaki na to indywidualne wykonywanie swojego losu wywiera otoczenie społeczne. Otoczenie bliskie, sąsiedzkie, rodzinne i to, które określa się jako makrosocjalne – stan, charakter, porządek społeczny szeroko pojętego społeczeństwa. Zobowiązuje to politykę społeczną do identyfikowania i ograniczania tych przeszkód w dążeniu ludzi do poprawy ich życia, które wypływają ze sposobu urzędowania i organizacji życia zbiorowego. Te społeczne blokady zaspokojenia podstawowych potrzeb określamy mianem **kwestii społecznych**.

I wreszcie – założenie czwarte. W konsekwencji charakterystyczne dla polityki społecznej jest łączenie dwojakiego rodzaju działań. Z jednej strony – udzielanie indywidualnego **wsparcia w wydobywaniu się** ze szczególnie trudnych sytuacji życiowych (to jest to, czym się zajmuje zwłaszcza, choć nie tylko, pomoc społeczna), ale z drugiej strony – **zapobieganie** powstawaniu i pogłębianiu się tych szczególnie trudnych sytuacji. Zapobieganie odbywa się poprzez poprawę urzędowania społeczeństwa we wszystkich skalach współżycia zbiorowego – mam na myśli skalę najmniejszą, lokalną, mikroskalę, skalę całego społeczeństwa i państwa, a w coraz większym stopniu również skalę międzynarodową.

Przywiążę do tych założeń dużą wagę, gdyż one stanowią to, co wyznacza zdaniem polityków społecznych pożądany model polityki społecznej.

Dobro człowieka czy pożytek z człowieka

Dla polityki społecznej ochrona i rozwój potencjału osobowego stanowi cel bezpośredni.

Każdy ekonomista nam powie, że ostatecznym celem gospodarowania, a więc jego osobistej działalności, jest przecież dobro obywateli. Lecz bezpośrednim celem jego pracy – wszystko jedno czy jest zatrudniony w firmie prywatnej czy w samorządzie lokalnym, – jest powodzenie jego firmy: obniżanie nakładów a podwyższanie zysków. Z tego punktu widzenia człowiek interesuje go głównie jako czynnik produkcji, tak jak czynnikiem produkcji jest ziemia, kapitał finansowy, wyposażenie techniczne, pracownik możliwie najbardziej wydajny i możliwie najtańszy. Ekonomista prowadzi swoją działalność na podstawie rachunku ekonomicznego, a z drugiej strony interesuje go człowiek jako konsument, który tworzy popyt na wytworzone produkty i świadczone usługi. (...)

Również żaden polityk nie powie nic innego, jak tylko to, że działa dla dobra ogółu obywateli. Ale w codziennej praktyce absorbują go przecież, choć nie chcę uogólniać (...), przede wszystkim takie sprawy jak pomniejszanie pozycji konkurentów i sprawne funkcjonowanie maszyny państwowej; a oddziaływanie na warunki życia ludności traktowane jest przede wszystkim jako metoda poszukiwania zwolenników czy też zmniejszania liczby przeciwników.

Wspólne obu podejściom – nazwijmy je wąskoeconomicznym i wąskopolitycznym – jest to, że osobowy potencjał społeczeństwa traktowany jest jako środek do uzyskania innych, pierwszoplanowych celów. Otóż polityka społeczna odwraca niejako tę zależność. Jej bezpośrednim celem jest godne życie człowieka, wszystkich zbiorowości społecznych, a rozwój gospodarczy i władza polityczna traktowane są jako środki.

Rzecz jasna, środowisko polityki społecznej musi brać pod uwagę i realia ekonomiczne, i realia polityczne tych działań. Czym innym jest natomiast przyzwolenie na sprowadzanie polityki społecznej do roli instrumentów takich czy innych zamierzeń gospodarczych czy politycznych. W takich przypadkach polityka społeczna ulec musi deformacji i wypaczeniu. Wszystko jedno, czy taka rola narzucana jest przez dyktat systemu politycznego, jak to było jeszcze kilkanaście lat temu, czy z kolei przez kult wolnych sił ekonomicznych.

Różne wizje regresu i postępu społecznego

Próbowałem (...) przedstawić kilka koncepcji wyjaśniających, dlaczego zamiast nieustającego postępu mamy do czynienia, zwłaszcza w ciągu ostatnich dekad, z daleko idącym nasilaniem się zjawisk **regresu** – zjawisk określanych jako rozwój niepożądany, czyli taki, którego negatywne następstwa dla ludzkiego losu zaczynają jednoznacznie przeważać nad następstwami pozytywnymi. (...)

Zrozumiałe, że treść krytycznych sądów dotyczących tej sfery zagadnień różni się i musi się różnić w zależności od orientacji filozoficznej, z punktu widzenia której te krytyczne uwagi są orzekane. Ale jest wiele wspólnego – jest taki, powiedziałbym, główny nurt tych rozbieżnych, krytycznych refleksji. Wspólne dla nich jest to właśnie, że podstawową przy-

czynę kryzysu dotychczasowego rozwoju upatrują w zaburzeniu relacji między człowiekiem a naturą, między człowiekiem a społeczeństwem, między człowiekiem a transcendencją, czy – jeżeli ktoś woli – ciągłością istnienia.

Wspólne jest przy tym odrzucenie dwóch fundamentalnych założeń, na których oparta została dominująca dotychczas logika rozwoju. Po pierwsze – antropocentryzmu, czyli przeciwstawienia człowieka przyrodzie; przyroda liczy się w nim tylko o tyle, o ile służy człowiekowi. Po drugie – *mococentryzmu*. W centrum jego uwagi, jako niezawodna droga do coraz lepszej przyszłości, postawione zostało pomnażanie siły społeczeństw ludzkich. Przede wszystkim zaś – mocy ich wyposażenia i potencjału gospodarczego. (...)

Ten **progresywistyczny mīt rozwoju** zakwestionował status niezmienników natury świata i natury człowieka i w ich miejsce pozostawił niezmiennik priorytetowy – nieustanny rozwój potrzeb ludzkich, a co za tym idzie – nieustanne wysiłki, aby ludzkość dla ich zaspokojenia maksymalizowała swoją moc sprawczą. Do rangi pewnika podniesiono tu przekonanie o możliwości dokonywania wszelkich wyobrażonych przez wiedzę naukową zmian, a także, o bezgranicznych możliwościach tejże wiedzy. Do rangi pewnika podniesiono też przekonanie, że każda tego rodzaju działalność jest korzystna i – w efekcie – służy interesowi człowieka. Sumarycznie można by powiedzieć: jest to pewność omnipotencji, wszechpotencji człowieka, a w praktyce – **poddawanie się pokusom maksymalizmu**.

Doświadczenia XX wieku bezlitośnie odstąpiły granice tych kreacyjnych uprawnień i kompetencji człowieka. Dzisiaj nie mamy już najmniejszych wątpliwości, że nie jest w jego mocy ani zapanowanie nad złożonością przyrody, ani – tym bardziej – kierowanie wszystkimi sprzecznościami nurtującymi społeczeństwo i manipulowanie osobą ludzką.

Być może powinienem (...) powiedzieć nieco o tych mniej lub bardziej rozbudowanych koncepcjach, które z krytyki tej wyprowadzają propozycje praktycznych rozwiązań. O tych koncepcjach, które noszą ogólną nazwę **koncepcji alternatywnego rozwoju**. (...)

Należą do nich:

- orientacja na rzecz podstawowych potrzeb wszystkich mieszkańców globu;
- po drugie – przywracanie i ochrona równowagi ekologicznej;
- po trzecie – inicjowanie zmian od samego dołu, tworzenie i rozszerzanie enklaw dobrego rozwoju w oparciu o samorządność i partycypację,
- i – z kolei od góry – tworzenie nowego, światowego ładu gospodarczego, politycznego i kulturalnego, który sprzyjałby rozwojowi każdej społeczności i wspierał te społeczności, które są w największej potrzebie. (...)

Z całą przewrotnością na sam koniec poczęstowałem Państwa bardzo kategoryczną tezą, że **nic w świecie ludzkim, w świecie społecznym, nie jest z góry określone przez bezwyjątkowe, spiżowe prawa historii**, które nas pchają, chcąc nie chcąc, albo w stronę postępu, albo w stronę zniszczenia. Głównym podmiotem są ludzie i świadomość, ich umiejętność organizacji, ich właściwie, na miarę człowieka, wyznaczone cele i sztuka realizowania tych celów, sztuka pozyskania środków dla spraw, które są najbardziej istotne.

Przedtem, przy okazji refleksji na temat terroryzmu, mówiłem, że rozpętywanie tej wojny wszystkich przeciw wszystkim może tylko zasadniczo pogorszyć sytuację, jeżeli problemy nie będą naprawiane od samych podstaw. I odpowiadając na pytanie (*pytanie z sali o szanse poprawy i wprowadzania takich zmian, które służą faktycznemu, niejednostronnemu, postępowi społecznemu – przyp. M.T.*): oczywiście są możliwości naprawiania od samych podstaw. Te różne koncepcje alternatywne, które teraz tylko wymienilem, są poparte poważnymi obliczeniami, poważnymi uwarunkowaniami. Jeżeli będzie tak – to rezultat będzie taki, w innym przypadku – będzie inny. Teoretycznie rzecz biorąc, takie możliwości są. Czy jednak zostaną one wykorzystane – to już jest nasza wspólna, i każdego z osobna, sprawa.

Kiedyś Lew Tolstoj mówił, że najważniejszą zasadą w życiu jest robić w każdej chwili to, co należy, ale jaki będzie rezultat, to zobaczymy. Trzeba robić to, co należy. To jest odpowiedź, która nie daje żadnej gwarancji, że będzie lepiej, tak jak nie ma gwarancji, że człowiek dożyje wieku sędziwego w sposób godny człowieka, w sposób szczęśliwy dla siebie czy bliskich. Gdy ma 5 czy 7 lat – takiej gwarancji nie ma. Można mu powiedzieć – możesz mieć takie życie, ale zależy to od tego, jak będziesz je przeżywać. Czy i kiedy nastąpi wyraźny przełom na lepsze, tego do dzisiaj wiedzieć nie możemy.

Jan Danecki's (1928–2006) theses on social development

The presented passage is the collection of prof. Jan Danecki's thoughts on social policy. It consists of the fragments of the recorded lectures on the theory of social policy that were given by prof. Danecki in the Institute of Social Policy, Warsaw University in 2002. The focus point of the abstracts is the category of social development and its criteria. On one hand, the certain criteria that allow to regard some processes as a progress may vary, as they depend on given values system. On the other hand, as stressed prof. Danecki, there is a cornerstone in social policy – whenever the social change is being valuated, the ideas that are basis for human rights should be taken into consideration.

Ludmiła Dziewięcka-Bokun

Uniwersytet Wrocławski

***Stefana M. Grzybowskiego (1902–2003)
rozważania o przedmiocie polityki społecznej***

„Po drugiej wojnie światowej przystąpiono niemal wszędzie do budowy nowych podstaw życia społecznego. (...) Społeczeństwo zwróciło swą uwagę w niespotykanym dotąd stopniu na zagadnienia socjalne” – napisał w 1948 roku¹ w przedmowie do *Wstępu do polityki społecznej* Stefan M. Grzybowski – autor jednej książki z dziedziny polityki społecznej, którą zaskarbił sobie łaskę dobrej o nim pamięci ponad pół wieku po jej opublikowaniu. Książka ta, wydana przez Krakowską Spółdzielnię Pracy i Użytkowników „Czytelnik”, była efektem wykładów polityki społecznej, jakie autor prowadził w roku akademickim 1946/1947 w Wyższej Szkole Nauk Społecznych w Krakowie, i które kontynuował w następnym roku także na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Stefan M. Grzybowski – cywilista i specjalista prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, zadanie wprowadzenia w naukę polityki społecznej traktował jako wyzwanie intelektualne – „...podać metodę patrzenia na zjawiska społeczne oraz podchodzenia do rozwiązywania zagadnień polityczno-społecznych”, oraz jako zobowiązanie twórcy procesu dydaktycznego – „...przedstawić częściowe tło polityczno-społeczne dla wykładów prawa

¹ W tym samym roku władze komunistyczne w Polsce uznały politykę społeczną za dziedzinę zbędną w ustroju socjalistycznym, który przez uspołecznienie środków produkcji zniósł podstawową sprzeczność kapitalizmu, tj. sprzeczność pomiędzy kapitałem a pracą. Konsekwentnie rozwiązano wszystkie uczelniane katedry polityki społecznej.

pracy” (Grzybowski 1948, s. 7–8)². Jego własne przemyślenia są osadzone w historycznym, choć wówczas jeszcze przyczynkarskim dorobku europejskiej polityki społecznej i oparte, jak sam przyznał we „Wstępie” (s. 8), na ustaleniach Konstantego Krzeczковского i poglądach Eduarda Heimanna.

Spójny, prosty i konsekwentny wywód na temat przedmiotu polityki społecznej został podporządkowany poszukiwaniu ujęć i argumentów wzmacniających stanowisko, że istotę polityki społecznej określa cel i metoda. Zdaniem Grzybowskiego błędy pierwszych definicji agregatywnych, systematyzujących lub częściowych wynikały „z pomieszania dwu różnych rzeczy: istoty polityki społecznej jako nauki oraz oceny konkretnych sytuacji w określonym ustroju społeczno-ekonomicznym i uogólniania wynikających stąd wskazań i celów” (s. 24). Poprzez przegląd pierwszych prób definiowania i systematyzowania polityki społecznej jako dyscypliny Stefan Grzybowski dowiódł, że jako **nauka o sztuce postępowania świadomego, skierowanego na regulowanie spornych spraw społecznych, wynikających z istniejących różnic społecznych, polityka społeczna ma swój autonomiczny przedmiot**. W odróżnieniu od socjografii, której przedmiotem jest struktura społeczna, i socjologii, która bada zmiany dokonujące się żywiołowo, polityka społeczna zajmuje się zmianami zachodzącymi pod wpływem działalności celowej. Przyjął za Konstantym Krzeczowskim, że bada ona „...zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności (nauka teoretyczna) oraz szuka najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian (nauka praktyczna)” (s. 24). „Zmiany te zachodzą w pewnym terenie socjalnym” (s. 25) pod wpływem określonych czynników.

Utowarowienie pracy przyczyną rozwoju polityki społecznej

Zdaniem Grzybowskiego „terenem socjalnym zrodzenia się polityki społecznej był ustrój kapitalistyczny” (s. 29), a czynnikami kształtującymi ją były kapitalizm, liberalizm i ruch społeczny. Elementami tkwiącymi w kapitalizmie i kształtującymi teren socjalny polityki społecznej są: zysk, konkurencja, władza pracodawcy oraz „zdegradowanie pracy do roli towaru, a umowy o pracę do umowy sprzedaży” (s. 30). Sformułowane przed ponad pół wiekiem twierdzenie o skutkach nieskrępowanego działania tych właśnie czynników pozytywnie zweryfikowało życie. Problemy społeczne poddane zostały „ocenie opartej na kalkulacji zysku, obliczonego na najkrótszą metę, dostosowaną do doraźnej sytuacji gospodarczej (...) oraz do przebiegu walki konkurencyjnej” (s. 30). Procesy globalizacji potwierdzają aktualność tej tezy także w XXI stuleciu.

Proces „degradowania” pracy do roli towaru przyczynił się do rozwoju polityki społecznej jako metody ochrony statusu siły roboczej jako towaru. Analiza ewolucji tego procesu w XX wieku znacząco przyczynia się do zrozumienia istoty nowoczesnej polityki społecznej. Główna przyczyna transformacji stosunków pomiędzy państwem, rynkiem i społeczeństwem, tkwiła w istocie gospodarki rynkowej, tj. w uzależnieniu robotnika

² Stefan M. Grzybowski, *Wstęp do polityki społecznej*, Krakowska Spółdzielnia Pracy i Użytkowników „Czytelnik”, Kraków 1948.

od rynku. Z jednej strony traktowanie pracy robotnika jako towaru stanowiło warunek rozwoju kapitalistycznej gospodarki rynkowej, z drugiej – status robotnika jako towaru³ (Esping-Andersen 1990, s. 36–37), czyli praktycznie zdolność pracownika do sprzedania pracy stała się wyznacznikiem jego warunków życia lub przeżycia. Właśnie jako towary robotnicy są szczególnie podatni na ponoszenie wielorakich konsekwencji swego statusu na rynku, który sam nie wytwarza dla nich żadnych środków ani urządzeń ochronnych. Potrzeba tworzenia warunków przeżycia robotnika, którego zdolność zaistnienia na rynku doznała czasowego lub trwałego ograniczenia, uruchomiła działania wchodzące w zakres nowoczesnej polityki społecznej (Dziewięcka-Bokun 2000, s. 150–166). Jej siła sprawcza tkwiła w procesie stopniowego uniezależniania statusu robotnika od formy towarowej.

Towar jest główną formą, która zapewnia żywotność rynkowi i decyduje o jego kondycji. Uniwersalizacja tej formy postępowala wraz z rozwojem kapitalizmu. Podstawą racjonalności państwa kapitalistycznego jest tworzenie warunków wstępnych, w których prywatne podmioty gospodarcze będą działały efektywniej i skuteczniej (Barr 1993, s. 16), stosownie do kryteriów prywatnej wymiany i akumulacji. Aby zapobiec erozji formy towarowej, państwo przedsięwzięło liczne i wciąż nowe środki, które mają zwiększyć zdolność poszczególnych jednostek do wejścia w stosunki wymiany i zaistnienia jako towary. Zainteresowanie państwa zabezpieczeniem towarowej formy wartości jest zjawiskiem stosunkowo nowym, podobnie jak ochrona wymiany. Przy pomocy środków politycznych i administracyjnych państwo próbuje stabilizować i uniwersalizować formę towarową i proces wymiany.

Państwo w gospodarce rynkowej, aby wspomagać proces uniwersalizacji wartości i kreować ich towarową formę, bez której tracą one rację bytu w społeczeństwie kapitalistycznym, osłania stosunki wymiany między poszczególnymi aktorami ekonomicznymi, głównie przez uruchamianie i ochronę rynku wewnętrznego przed zagranicznymi konkurentami. Stąd ważnym choć stosunkowo nowym problemem różnych szczegółowych polityk państwa kapitalistycznego jest problem ochrony towarowej formy wartości i procesu wymiany. Pojawia się on w pytaniu o alternatywne strategie państwowe oddziałujące na strukturę tych dóbr, które nie potrafią przybrać lub utrzymać formy wartości.

„Klasyczna strategia” narodziła się w państwie liberalnym i charakteryzuje ją niepodejście interwencji i oczekiwanie na zadziałanie samokorygującego się mechanizmu rynkowego, który sprawi, że wartości, które utraciły właściwość bycia towarem, powrócą na rynek. To założenie sugeruje, że im bardziej dolegliwe jest bezrobocie (dla pracy czy/i dla kapitału), tym szybciej właściciele tych wartości powrócą na rynek, ponieważ nie mają oni żadnej innej możliwości, jak tylko powrót do formy towaru. W rzeczywistości jednak istnieją alternatywne wyjścia, wśród których emigracja, przestępczość, polityczna rewolta stanowią zaledwie kilka historycznych przykładów. Niemniej to właśnie pod rządami liberałów zasada dobra publicznego przyjęta została jako uzasadnienie dla interwencji socjalnej państwa (Esping-Andersen 1990, s. 40–41).

³ Przedkapitalistyczne systemy ekonomiczne знаły formę towarową, jedynie praca jako towar była słabo rozwinięta.

Inną metodą państwa jest ochrona wartości za pomocą subwencji. Właścicielom pracy czy kapitału, którzy nie mogą uczestniczyć w procesie wymiany, państwo tworzy w sposób sztuczny warunki do przeżycia. Ich ekonomiczny byt jest chroniony, chociaż znajdują się poza towarową wymianą albo są asekurowani przed wypadnięciem z wymiany przez przyznanie im środków pochodzących z innych źródeł niż sprzedaż wartości.

Polityka społeczna – między ochroną gospodarki a generowaniem sprzeczności strukturalnych w procesie wymiany towarowej

Współczesne państwo działające w gospodarce kapitalistycznej, podejmując aktywność socjalną, chroni rynek. Jego interwencja w sferze gospodarczej nie wynika z charakteru państwa, ale z otoczenia, w którym ono działa. Rynek jako podstawowy regulator stosunków wymiany w kapitalizmie „produkuje” stany i sytuacje, których nie potrafi regulować, a które kumulując się, stanowią zagrożenie i dla samego rynku, i dla jego politycznego otoczenia. W tym sensie państwo jako system organizacyjny odpowiedzialny za utrzymywanie stanu względnej równowagi funkcjonalnej w całym układzie społeczno-gospodarczo-politycznym zostaje obarczone zadaniem tworzenia warunków dla owej równowagi.

W przypadku gospodarki polityka państwa zmierza do przebudowy, utrzymania i ujednolicenia stosunków wymiany rynkowej, co staje się możliwe dzięki regulacjom prawnym i bodźcom finansowym, które mają na celu kontrolowanie skutków niszczącej konkurencji i podporządkowanie konkurentów zasadom, które umożliwiają gospodarczą żywotność ich rynkowym partnerom. Z reguły regulacje te obejmują prawa i środki chroniące „słabszą” stronę stosunku wymiany lub podtrzymujące jej aktywność za pomocą różnych bodźców. Podobną rolę odgrywa rozwijanie infrastruktury publicznej, która ma pomóc pewnym kategoriom obu grup właścicieli – pracy i kapitału – wejść w stosunki wymiany. Instrumenty finansowe obejmują finansowanie i współfinansowanie programów, których głównym celem jest zmuszanie partnerów do uzgodnienia w sposób uporządkowany akceptowalnych warunków wymiany, tak aby jej wynik był przewidywalny dla obu stron. Takie sankcjonowane przez państwo programy wzajemnego dostosowywania się organizacji, stowarzyszeń i zbiorowych aktorów funkcjonują w dziedzinie płac, mieszkalnictwie, edukacji i ochronie środowiska naturalnego. Z kolei transfery pieniężne, czyli subwencje dochodowe, najczęściej w postaci zryczałtowanej, zmieniając dochody ludności, oddziałują bodźcowo na rynek. Tym samym państwo wspomaga proces akumulacji, który tworzy materialne podstawy jego funkcjonowania.

Próby stabilizacji i uniwersalizacji formy towarowej oraz procesu wymiany za pomocą środków politycznych i administracyjnych wywoływały wiele specyficznych strukturalnych sprzeczności w społeczeństwie kapitalistycznym, które z kolei stawały się źródłem konfliktów społecznych. Sprzeczność pierwsza wynika z faktu, iż funkcjonowanie formy towarowej oparte jest na dwóch wzajemnie powiązanych normach, do których pojedynczy aktorzy muszą się dostosować. Po pierwsze, muszą być zdolni do korzystania z otwartych dla nich możliwości, czyli bezustannie zabiegać o polepszenie ich względnej pozycji w procesie wymiany. Po drugie, muszą być zdolni do akceptowania jakiegokolwiek materialnego

rezultatu, wynikającego ze stosunków wymiany, szczególnie zaś wyniku niepomysłnego. Rezultaty te bowiem, wynikają z naturalnego biegu zdarzeń albo z cech jednostki. Sprzeczność obserwowana w opiekuńczym państwie kapitalistycznym polega na tym, że stosunki wymiany są w coraz mniejszym stopniu zależne od naturalnego biegu zdarzeń, a coraz częściej kreowane i utrzymywane przy użyciu politycznych i administracyjnych strategii państwa. Aktualna wartość wymienna jakiegokolwiek jednostki pracy czy kapitału na rynku jest zdeterminowana w równym stopniu przez środki polityczne, co przez zarządzanie przez jednostkę jej własnością i zasobami. Te indywidualne zasoby można postrzegać jako zależne od politycznych środków. Rozpatrywanie, czy jednostki sprzedają swoją pracę i ile za nią otrzymują, staje się coraz powszechniej zadaniem polityki państwa w takich dziedzinach jak edukacja, przygotowanie zawodowe, ochrona zdrowia czy rozwój regionalny. Podobnie sukces właścicieli kapitału na rynku zależy w mniejszym stopniu od takich wskaźników jak gotowość podejmowania ryzyka, pomysłowość, inicjatywa czy umiejętność przewidywania zmian popytu, a bardziej od polityki państwa w takich dziedzinach jak podatki, taryfy, badania i rozwój infrastruktury.

Druga sprzeczność dotyczy organizacyjnych struktur władzy wykreowanych przez reformatorskie strategie państwowe. W warunkach rozwiniętego kapitalizmu te działy gospodarki, które nie są bezpośrednio kontrolowane przez rynek, wykazują tendencję do pochłaniania coraz większej części siły roboczej i produktu społecznego. Najlepszym przykładem jest administracja publiczna i wykreowane przez nią instytucje, takie jak szkoły, transport publiczny, poczty, szpitale, zakłady usługowe itp., zwane także administracją świadcząca. Wytlumaczeniem ich rosnącego znaczenia jest m.in. właśnie to, że tendencja państwa do utrzymania i uniwersalizacji formy towarowej wymaga rozwoju organizacji, których sposób i rezultaty działania nie przybierają formy towarowej. Przykładem są szkoły, które nie sprzedają swoich produktów na rynku. One pomagają utrzymać i polepszyć warunki sprzedaży tych „towarów” (tj. uczniów), które są odbiorcami ich produktów, takich jak wiedza, umiejętności. Nic dziwnego, że problem sposobu produkowania i podziału dóbr publicznych, który mógłby zastąpić mechanizm wymiany rynkowej, jest wciąż nierozwiązany i stanowi przedmiot największych kontrowersji.

Trzecia sprzeczność ulokowana jest na poziomie ekonomicznym; rezultatem działania państwa, mającym na celu utrzymanie i poszerzanie stosunków wymiany, może być zagrożenie dla rozwijania i utrwalania owych stosunków. Dzieje się tak, dlatego że instrumenty polityki państwa – regulujące rozwój infrastruktury i wzajemne dostosowanie kapitału i pracy – pozbawiają w różnym stopniu właścicieli kapitału wartości: albo poprzez pozbawienie ich części kapitału, tj. przez podatki, albo w formie władzy siły roboczej, albo poprzez możliwość użycia obu dla zapewnienia jak najwyższych korzyści. Jak twierdzi C. Offe, „efektywność polityki państwa jest bezpośrednio związana z obciążeniem klasy właścicieli kapitału”, bo choć „reformistyczne polityki państwa kapitalistycznego niewątpliwie służą zbiorowym interesom klasy kapitalistycznej, to spotykają się one bardzo często z silnym oporem i polityczną opozycją tej klasy” (Esping-Andersen 1990, s. 126).

Konflikty społeczne i walki polityczne wyłaniają się automatycznie z tej systemowej sprzeczności między polityką państwa i interesami kapitału. Walki polityczne prowadzone

są przez siły polityczne, które są zdolne i gotowe posłużyć się władzą państwa, w tym jego różnymi politykami, przeciw władzy i niszczącemu oporowi samej klasy kapitalistycznej. **Strategia utrzymywania formy towarowej zakłada wzrost państwowych form produkcji, które są uwolnione od formy towarowej. Ta właśnie sprzeczność w sensie strukturalnym stanowi potencjalne źródło konfliktów i destabilizacji rozwoju, a przeciwdziałanie tym zagrożeniom wymaga świadomego politycznego działania skierowanego na „najsłabsze ogniwa” świata stosunków wymiany.** Konflikty w szkołach, na uniwersytetach, w organizacjach militarnych, w więzieniach, w szpitalach, sądach, w zakładach gospodarki lokalowej (Esping-Andersen 1990, s. 128 i nast.) służą przykładami. Poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego właśnie w tych obszarach konflikty wybuchały najczęściej, należałoby wziąć pod uwagę fakt, że struktury administracyjne reprezentują najbardziej zaawansowane postaci erozji formy towarowej w systemie kapitalistycznych stosunków wymiany.

Eksperyment socjalistyczny wobec konfliktu pracy i kapitału

Skonstatowanej przez Grzybowskiego sprzeczności interesów kapitału i pracy nie rozwiązał kapitalizm, choć wykształcił sposoby względnie skutecznego neutralizowania generowanych przez tę sprzeczność konfliktów społecznych. Początkowa „niechęć do projektów wysuwanych przez świat pracy” i wypływająca zeń irracjonalna „niechęć kapitału do nauki o pracy” (s. 31) w drugiej połowie XX wieku poddana została transformacji, której doktrynalnym wyrazem stały się koncepcje państwa opiekuńczego, dobrobytu czy państwa bezpieczeństwa socjalnego.

Eksperyment socjalistyczny przyniósł jedynie pozór rozwiązania sprzeczności interesów kapitału i pracy. Założenie, iż uspołecznienie środków produkcji usuwa główne źródło tej sprzeczności, a tym samym możliwość wystąpienia powodowanych nimi konfliktów społecznych, było dogmatem tak dalece niepodawanym w wątpliwość, że „konsekwentnie” uznano za bezprzedmiotowe uprawianie dyscypliny naukowej zwanej polityką społeczną. Polityka społeczna, długo nieobecna (w Polsce przez prawie ćwierć wieku, a w innych krajach socjalistycznych znacznie dłużej), nawet po powrocie „do łask” nie zajęła należnego jej miejsca w polityce wewnętrznej państwa. Znacznie częściej pełniła raczej funkcję korektora skutków decyzji politycznych i gospodarczych (i taka jej postać utrwaliła się w socjalizmie), niż narzędzia przekształcania stosunków społecznych, tworzenia warunków do urzeczywistniania przez społeczeństwo jego aspiracji i interesów, badania rzeczywistego i oczekiwanego stopnia ich zaspokajania, sterowania procesem upowszechniania się potrzeb pożądanых z punktu widzenia uznanych społecznie wartości, modelu stosunków społecznych, ideałów osobowości i eliminowania ich przeciwieństw, co miało stanowić jej istotę w socjalizmie.

Państwo w socjalizmie, w roli posiadacza środków produkcji poprzez swoje struktury przyjęło na siebie rolę gwaranta prawidłowego funkcjonowania całego systemu społecznego i zdominowało proces jego diagnozowania. Wysoka ideologiczna ranga celów społecznego rozwoju w trakcie budowy nowego ustroju stopniowo ustępowała pola problemom gospodarczym. Od początku we wszystkich krajach realnego socjalizmu rozwiązywanie wybranych kwestii socjalnych podporządkowane było strategii rozwoju gospodarczego,

zaś decyzje szczegółowe podejmowano pod wpływem doraźnej presji gospodarczej i społecznej, bowiem większość nakładów na cele socjalne traktowano przez długie lata jako obciążenia hamujące wzrost gospodarki. W realizowanej strategii rozwoju gospodarczego zakładano, że im większe środki przeznaczy się na inwestycje przemysłowe, tym szybciej zbudowane zostaną podstawy gospodarki kraju, tym szybciej będzie można rozwiązywać problemy szeroko rozumianego dobrobytu społecznego. Spośród spraw socjalnych rozwiązywano głównie te, które pozostawały w bezpośrednim związku z procesem uprzemysłowienia, były miernikiem nastrojów społecznych i nie pociągały za sobą zbyt wysokich nakładów.

Polityka społeczna jako metoda realizacji celów socjalno-politycznych

W ujęciu Stefana M. Grzybowskiego polityka społeczna jako zespół działań „zarówno państwa, społeczeństwa, grup społecznych, jak i samych jednostek” (s. 13) jest metodą, której reguły pozwalają „w najbardziej racjonalny sposób urzeczywistniać pewne socjalno-polityczne cele, wynikające z rozwoju dziejowego lub dowolnie w myśli założone i wiążące się z wyznawaniem światopoglądem” (s. 13). Twierdzenie to nosi piętno czasu tworzenia podstaw socjalizmu. Racjonalność nie jest immanentną cechą polityki społecznej; stanowi co najwyżej normatywne założenie jej skuteczności.

Wskazanie na potrzebę respektowania celów „rozwoju dziejowego” można by uznać za wskazówkę metodyczną działania na rzecz postępu społecznego. Jednakże sformułowanie jako alternatywnych celów „dowolnie w myśli założonych i wiążących się z wyznawaniem światopoglądem” przeczy takiemu domniemaniu. Cele dowolnie przyjęte mogą być, świadomie lub nieświadomie, sprzeczne z celami rozwoju społecznego z wielu powodów. Wskazanie na ich związek z wyznawaniem światopoglądem wywiedzione zostało przez Grzybowskiego z tezy o determinującej istotę polityki społecznej roli ruchu socjalnego, który definiuje on jako „świadomą dążność społeczeństwa lub jego części zmierzającą do przebudowy struktury społecznej” (s. 36). O ile zdaniem Grzybowskiego „kapitalizm i liberalizm (...) działają żywiołowo, a nie planowo” (tamże), to ruch socjalny jest źródłem dążności świadomej, celowej. „Punktem wyjścia ruchów socjalnych w ustroju kapitalistycznym jest (...) sprzeciw przeciwko tezie zrównującej pracę z towarem, a umowę o pracę z umową sprzedaży” (tamże). Założeniem podstawowym jest twierdzenie, że „cały ruch socjalny jest zgodny co do oceny ustroju kapitalistycznego” (s. 37), a różnice dotyczą poglądów na temat wyboru metody i środków przebudowy społecznej.

Grzybowski pozostawał wierny ówczesnej tendencji postrzegania polityki społecznej jako metody obrony interesów pracowniczych, będącej w opozycji wobec kapitału i pracodawcy. Teza o sprawczej mocy obserwowanej w społeczeństwie kapitalistycznym dychotomii – kapitał kontra praca – obowiązywała w nauce o polityce społecznej w I połowie XX wieku. „[D]rogi pracodawcy i polityki społecznej nie idą w tym samym kierunku. (...) pracodawcy zajmują inne stanowisko co do zysków, płynących z racjonalizacji pracy, niż to, jakie wypływa z koncepcji polityczno-społecznych” (s. 98). Ruch socjalny jest „reakcją przeciw kapitalizmowi i liberalizmowi gospodarczemu” (s. 38).

Jeśli polityka społeczna zajmuje się szukaniem sposobów „najbardziej celowego” przeprowadzenia zmian w strukturze społecznej (s. 24), to powstaje kwestia oceny samego celu oraz metody czy tylko środka osiągnięcia celu. Grzybowski nie rozstrzyga kwestii oceny celu, choć stwierdza, że „polityka społeczna opiera się o wartościowanie w szczególnie wysokim stopniu” (s. 25). Kontynuując tę myśl, z perspektywy ponad pół wieku można powiedzieć, iż działania podmiotów państwowych są ze swej natury polityczne, a to znaczy, że w różnym stopniu wyrażają interesy różnych grup społecznych, *ergo* są związane z odmiennymi systemami wartości.

Proces zaspokajania potrzeb społecznych jest szczególnie silnie zdeterminowany aksjologicznie i podlega stałej, dowiedzionej przez historię, ewolucji. Edukacja, zdrowie, praca, bezpieczeństwo socjalne, kultura narodowa zostały uznane za dobra publiczne stosunkowo niedawno, początkowo nawet wbrew intencjom polityków. Przełomem stały się gwarancje państwowe w postaci sankcji prawnej, a także bezpośrednie zaangażowanie rządów w proces zaspokajania roszczeń socjalnych wybranych grup społecznych. Polityka społeczna nie tylko przyczyniła się do humanizowania społeczeństwa przemysłowego, ale i zmieniła strukturę tego społeczeństwa przez przyznanie robotnikom początkowo statusu równoprawnych członków społeczności obywateli, a potem pełnego statusu obywatelskiego (Marshall 1970, s. 98). Przez ponad wiek zdołała zapewnić duży postęp w gwarantowaniu ekonomicznego i psychologicznego bezpieczeństwa najmniej uprzywilejowanym, stając się podstawowym elementem ugody społecznej i porządku społecznego w nowoczesnych społeczeństwach zarówno pluralistycznych, jak i totalitarnych.

Metodyka działania politycznego części polityki społecznej

Godne polecenia i głębszego namysłu są rozważania Grzybowskiego na temat metodyki działania polityczno-społecznego, którą określa jako „naukę o technice postępowania, zmierzającego do wyboru określonych środków, mających prowadzić do rozwiązania poszczególnego zagadnienia polityczno-społecznego” (s. 71). W tym sensie jest ona „wyodrębnioną ze szczególnego punktu widzenia częścią polityki społecznej jako nauki praktycznej”, którą Grzybowski dzieli na dwie zasadnicze części: naukę o wielości środków, która „bada istnienie różnych środków, prowadzących do rozwiązania pewnego zagadnienia socjalnego, w oderwaniu od działania czynników postronnych”, oraz naukę „o wyborze środków działania, badającą technikę postępowania, zmierzającego bezpośrednio do wyboru pewnych środków działania” (s. 71 i 72). Nauka o ocenie wszystkich środków działania oraz nauka o następującym później wyborze jest najistotniejszą częścią metodyki działania. „Ocena środków działania obejmuje ocenę każdego poszczególnego środka samego dla siebie oraz wszystkich środków łącznie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich czynników postronnych. Wynikiem tego zestawienia jest decyzja o wyborze środków działania i ich natężeniu” (s. 75). Metodyka działania – ten niezwykle ważny wymiar polityki społecznej jako nauki praktycznej jest stosunkowo słabo opracowanym obszarem polityki społecznej. Rozważania Grzybowskiego zawarte w rozdziale V czekają na kontynuatorów.

Najczęściej „środkiem działania podmiotu interwencyjnego jest ustanowienie normy”, co sprawia, że „cała działalność polityczno-społeczna wyczerpuje się w tym ustanowieniu normy prawnej” (s. 94). Od czasu napisania tych słów życie dostarczało coraz więcej dowodów, że podstawową metodą regulowania stosunków społecznych, wyrównywania stanu napięć społecznych, zaspokajania potrzeb społecznych jest prawo. Stopniowo, wraz z rozwojem gospodarki wolnorynkowej i demokracji, różne aspekty życia grup i jednostek wpisywane były w postaci norm prawnych w program działań regulowanych i gwarantowanych przez państwo.

W drugiej połowie XX wieku, w rozwiniętych ekonomicznie państwach demokratycznych zobowiązania państwa przybrały formę praw socjalnych i weszły do kanonu praw człowieka. Jako ich integralna część są prawami naturalnymi, uniwersalnymi i nienaruszalnymi. Prawa socjalne tworzą materialne podstawy formalnego statusu obywatela. Państwu został przypisany obowiązek ich respektowania i gwarantowania. Konsekwentnie, państwa są zobowiązane do zapewnienia obywatelom nie tylko warunków do przeżycia, ale i zapewnienia życia wartościowego, godnego oraz ponoszą odpowiedzialność za działania zmierzające do realizacji tego zobowiązania. Zapewnienie pewnego poziomu materialnego bezpieczeństwa obywatelom ma umożliwiać im korzystanie z prawa do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Zasada poszanowania praw człowieka stanowi ideologiczną podstawę systemu prawa, najwyższą zasadę demokratycznego porządku państwowego i prawnego w nowoczesnym wysoko zorganizowanym społeczeństwie.

Państwo, przyznając prawa socjalne swoim obywatelom, z jednej strony gwarantuje swoim autorytetem ich wykonalność, z drugiej – ustanawia dla innych podmiotów obowiązek realizowania zawartych w normach prawnych powinności. Prawa jednych rodzą obowiązki innych, a to oznacza konieczność budowania struktury biurokratyczno-administracyjnej państwa i zmianę statusu jednostki na rynku. Właśnie te – obywatelskie prawa socjalne – najlepiej charakteryzują nowoczesną politykę społeczną. Na trwałe w program działań państwa wpisane zostało zobowiązanie zabezpieczenia minimalnych świadczeń na rzecz obywateli znajdujących się w trudnych, określonych prawem sytuacjach życiowych. To zobowiązanie państwa stworzyło nową relację, w której uprawnienia jednych rodzą obowiązek innych, dając asumpt do rozrostu administracji państwowej i rozwoju sektora tzw. administracji świadczącej.

Polityka społeczna wobec wyzwań legitymizacji systemu politycznego

W ujęciu S.M. Grzybowskiego podmioty polityki społecznej to jednostki, grupy społeczne, związki jednostek i grup oraz państwo podejmujące celowe działania z zamiarem wywołania określonej zmiany. Konstatacja, że to świadome i celowe postępowanie wobec przejawiających się różnic społecznych jest uwarunkowane ideologicznie, zrodziła wątpliwość, „czy może istnieć polityka społeczna jako teoria naukowa, jako nauka teoretyczna, poświęcona politycznemu myśleniu o społeczeństwie, ujętemu w ściśle naukowy system” (s. 13).

Zdolność struktur państwa do diagnozowania sprzeczności społecznych, do zarządzania konfliktami społecznymi oraz wymuszona procesami rozwojowymi obiektywna koniecz-

ność przejęcia przezeń części odpowiedzialności za poziom bezpieczeństwa i postępu społecznego wykreowały współczesne państwo do rangi głównego podmiotu polityki społecznej, a przez to zdeterminowały jej istotę. Państwo udziela przede wszystkim politycznej gwarancji respektowania swego zobowiązania, co znaczy, że jest zainteresowane w ostatecznym wyniku całego procesu. Ten ostateczny wynik to stan względnej równowagi całego systemu społeczno-ekonomiczno-politycznego, który podlega częstym zakłóceniom z dwóch zasadniczych przyczyn. Przyczyna pierwsza, to konflikty społeczne, powstające w procesie zaspokajania potrzeb. Przyczyna druga, to postępująca wraz z rozwojem demokracji potrzeba legitymizowania systemu politycznego.

Sprzeczności społeczne są obiektywnie siłą motoryczną rozwoju społecznego. Ale tworzą też one pożywkę dla różnorodnych interesów społecznych, których zabiegi o realizację dają asumpt do konfliktów społecznych. Różne usytuowanie grup społecznych o odmiennych interesach wobec ośrodków realizacji tych interesów tworzy napięcia społeczne, których kumulacja może prowadzić do konfliktów społecznych. Także funkcjonowanie systemu społecznego w narastającej współzależności z systemami ekonomicznym i politycznym sprawia, że pojawiają się sprzeczności obszaru pogranicza między systemami, których skutki w nowoczesnych społeczeństwach przenoszone są coraz częściej do polityki. Procesy demokratyzacji umożliwiły przenoszenie oczekiwań na ich rozwiązywanie do polityki i do państwa jako głównego jej podmiotu, co obiektywnie kreuje przynajmniej niektóre podmioty systemu politycznego do roli podmiotów polityki społecznej.

Zagadnienie czasu pracy Stefan M. Grzybowski uznał za jeden z najważniejszych i najstarszych problemów polityki społecznej (s. 90). Wielowymiarowość fenomenu czasu pracy polega na współzależności aspektów fizjologicznych, psychologicznych, gospodarczych oraz polityczno-społecznych (s. 94). Ta współzależność jest źródłem sprzeczności interesów stron stosunku pracy, które rodzą konieczność ich uwzględniania przy regulowaniu stosunku pracy. Fakt, że zmiany technologii powodują zmniejszenie pracy koniecznej dla reprodukcji warunków życia i postępu społecznego, stawia świat w sytuacji nowej wielkiej transformacji. Praca pozostaje nadal wartością podstawową, ale proporcje pomiędzy ilością pracy koniecznej dla reprodukcji społecznej a ilością czasu wolnego zdają się rewolucjonizować cały system społeczny, grożąc rozpadem świata płatnej pracy. Czego będzie bronił wiek XXI – prawa do pracy płatnej czy tylko prawa do pracy – pozostaje kwestią otwartą.

Zakończenie

Analiza politycznego wymiaru polityki społecznej doczekała się rozwinięcia w moich pracach. Tym esejem o poglądach Stefana M. Grzybowskiego na temat przedmiotu polityki społecznej pragnę choć w części spłacić mój intelektualny dług wobec wszystkich twórców polityki społecznej, których rozważania wzbogaciły mnie i których odwaga w myśleniu o polityce społecznej była inspiracją do poszukiwania na własny rękę odpowiedzi na pytanie o istotę polityki społecznej. Pół wieku po opublikowaniu przez Grzybowskiego pracy sformułowany przeze mnie pogląd, iż **polityka społeczna stała się w XX wieku metodą**

regulowania konfliktów społecznych generowanych przez procesy rozwoju społecznego oraz kształtowania stosunków społecznych, stosownie do wymogów funkcjonalnych systemu politycznego i ekonomicznego (Dziewięcka-Bokun 2000) – ma swoje korzenie także w tamtych rozważaniach. Działania z zakresu polityki społecznej przez ostatnie sto lat znacząco powiększyły obszar bezpieczeństwa socjalnego, które stanowi warunek *sine qua non* funkcjonowania demokracji. Współczesna postać demokracji wymaga także sprawnie działającego rynku. Na obszarze niedomagań jego funkcjonowania pojawiła się polityka społeczna, sprawiając, że możliwe stało się pokojowe współistnienie demokracji i rynku. Współcześnie wśród jej najważniejszych funkcji wyróżnić można: redystrybucję i alokację środków zgodnie z aktualnymi wymogami racjonalności politycznej i ekonomicznej, kompensację niektórych negatywnych skutków funkcjonowania gospodarki i polityki, rozwiązywanie konfliktów społecznych, gwarantowanie politycznej kontroli poprzez integrację większości, osiąganą w procesie redystrybucji dóbr publicznych i gwarantowania zaspokajania wybranych podstawowych potrzeb społecznych, promowanie określonej racjonalności społecznej w zarządzaniu sprawami kraju.

Istota polityki społecznej zawarta jest w podmiotowej zdolności do zarządzania konfliktami społecznymi. Tę zdolność w systemie organizacji nowoczesnego społeczeństwa posiadało państwo. Jednak im więcej państwo interweniuje, by zarządzać czy kontrolować, tym bardziej rosną oczekiwania społeczne i tym więcej przybywa rozczarowań. Z drugiej strony, te rosnące oczekiwania w połączeniu z narastającą społeczną frustracją wymagają częstszej i pełniejszej interwencji państwa. Demokratyczne procedury karmią te procesy. W zależności od przyjętego paradygmatu można przyjąć, że neoliberałami, że rozwój potrzeb społecznych wymusza postępującą polityzację życia społecznego, nieodłącznie związaną z rozwojem państwowej interwencji w sferę socjalną, albo że neomarksistami, że narzucenie prywatnego sposobu zaspokajania potrzeb prowadzi do nasilenia procesu polityzacji, który ostatecznie utrwała dominację metody politycznej także w rozwiązywaniu spraw socjalnych, łącznie z procesem zaspokajania potrzeb. Wspólne dla obu paradygmatów jest założenie, że zaspokajanie potrzeb społecznych staje się procesem skomplikowanym i wymaga włączenia podmiotów politycznych w celu zwiększenia efektywności funkcjonowania systemu jako całości. Polityka społeczna staje się metodą umożliwiającą wzajemną adaptację systemu społecznego i jego otoczenia, ich wzajemne relacje stają się bowiem coraz bardziej skomplikowane (Donati 1987, s. 24–29). Problem bowiem w tym, że wolny rynek nie jest gwarantem ani demokracji, ani sprawiedliwości.

Bibliografia

- Barr, N. (1993), *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Dziewięcka-Bokun, L. (2000, wyd. II), *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

- Donati, P. (1987), *Traditional Political Theories and New Social Options: Replies to the Crisis of the Welfare State*, (w:) A. Evers, H. Novotny, H. Wintersberger (red.), *The Changing Face of Welfare*, Gower Publishing Company Limited.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Grzybowski, S.M. (1948), *Wstęp do polityki społecznej*, Krakowska Spółdzielnia Pracy i Użytkowników „Czytelnik”, Kraków.
- Marshall, T.H. (1970), *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson University Library, London.

Stefan M. Grzybowski's (1902–2003) thoughts on the subject of social policy

The article presents Stefan M. Grzybowski's view on social policy. He considers this discipline as a study on thoughtful, social issue-oriented proceedings (the social issues result from the social inequalities) as well as a method of accomplishing social and political goals. Grzybowski claims that social policy is “knowledge about the proceedings, that lead to the choice of means which are appropriate to solve social and political problems.” The author of the article perceives these ideas as inspiration and a starting point to develop the main thesis of Stefan M. Grzybowski.

Stanisław Kamiński

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

W poszukiwaniu modelu obywatelskiej polityki społecznej

Kwestia pożądanego modelu polityki społecznej należy do tych tematów dyskursu w polityce społecznej, które mimo upływu lat nie tracą na aktualności. Powody takiego stanu rzeczy są liczne. Należą do nich z pewnością zmieniające się w czasie uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i demograficzne, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w proponowanych koncepcjach ustrojowych. W przypadku Polski nie bez znaczenia jest fakt, iż po 1989 r. siłom politycznym nie udało się osiągnąć konsensusu w sprawie założeń realizowanej w praktyce polityki społecznej. Poszczególne polityki szczegółowe, jak również konkretne instrumenty nie stanowią wyrazu jednej, spójnej koncepcji, a wydają się być raczej wypadkową bieżących interesów i gier politycznych.

W obliczu niekorzystnych procesów demograficznych, restrykcyjnych ograniczeń makroekonomicznych oraz rosnącej skali niektórych kwestii społecznych, problem racjonalności i efektywności prowadzonej polityki społecznej staje się szczególnie istotny. Wydaje się nie budzić wątpliwości stwierdzenie, iż warunkiem koniecznym (choć nie wystarczającym) nadania polityce społecznej takiego charakteru jest uzgodnienie jej ogólnych priorytetów i założeń, które stanowiłyby punkt wyjścia dla opracowania wszelkich rozwiązań szczegółowych.

Punktem wyjścia dla określenia takiej ogólnej koncepcji może być analiza dotychczas zaproponowanych w literaturze przedmiotu typologii modeli polityki społecznej. Ich autorami byli m.in. R. Titmuss, C. Jones, G. Esping-Andersen oraz N. Ginsburg (Rymsza 1998), w polskiej literaturze zaś m.in. T. Szumlicz (Szumlicz 1994). Przytoczone typologie (oprócz odmiennej koncepcyjnie typologii Szumlicza) zestawione zostały na rysunku 1.

Rysunek 1.
Typologie modeli polityki społecznej

R. Titmuss		
marginalny (USA)	motywacyjny (Niemcy?) (Wielka Brytania?)	instytucjonalno- redystrybucyjny (Szwecja)
C. Jones		
<i>kapitalizm dobrobytu</i> o niskich wydatkach socjalnych (USA)	<i>kapitalizm dobrobytu</i> o niskich wydatkach socjalnych (Wielka Brytania) <i>kapitalizm dobrobytu</i> o wysokich wydatkach socjalnych (Niemcy)	<i>kapitalizm dobrobytu</i> o wysokich wydatkach socjalnych (Szwecja)
G. Esping-Andersen		
liberalny (USA)	konserwatywny (Niemcy)	socjaldemokratyczny (Szwecja)
N. Ginsburg		
model w korporacyjno- rynkowej gospodarce (USA)	liberalno-kolektywistyczny (Wielka Brytania) model w socjalno-rynkowej gospodarce (Niemcy)	socjaldemokratyczny (Szwecja)
kryterium ekonomiczne ← antypaństwowość (wolny rynek) propaństwowość (interwencjonizm) →		
kryterium ideologiczne ← indywidualizm kolektywizm →		
Kryterium polityczne ← prawica lewica →		

Źródło: Rymsza 1998, s. 44.

W środowisku polityków społecznych najszerzym echem odbiła się uaktualniana w kolejnych pracach typologia Espinga-Andersena (Esping-Andersen 1990; 1999; 2002). Charakterystyczną cechą zarówno tej, jak i innych przedstawionych na rysunku 1 koncepcji, jest istotne znaczenie kryteriów ideologicznych i politycznych. Zastosowanie tych kryteriów umożliwia dokonanie stosunkowo przejrzystego i spójnego opisu poszczególnych modeli,

co stanowi niewątpliwą zaletę z analitycznego punktu widzenia. W przypadku dyskusji na temat pożądanego modelu polityki społecznej, która musi angażować zróżnicowane siły polityczne i powinna zakończyć się osiągnięciem konsensusu, obecność kryteriów ideologicznych może jednak łatwo stać się źródłem dodatkowych sporów.

W świetle powyższego wydaje się, że niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii priorytetowych wartości i idei, które powinny przyświecać ustawodawcom w zakresie polityki społecznej, istnieje potrzeba określenia optymalnych sposobów realizacji jej zadań. Wybór metod realizacji zadań społecznych jest przede wszystkim problemem natury praktycznej, a co za tym idzie można go dokonać bez ostatecznych rozstrzygnięć o charakterze ideologicznym.

Wśród podstawowych zagadnień w dyskusji nad praktycznymi sposobami wypełniania zadań polityki społecznej znajduje się wybór podmiotów je realizujących. W procesie zaspokajania potrzeb ludności uczestniczyć mogą bowiem zarówno podmioty publiczne (rządowe i samorządowe), rynkowe (podmioty gospodarcze), jak też społeczne (organizacje pozarządowe¹). Niezmiernie istotna jest również kwestia zasobów, które można wykorzystać w celu zaspokajania potrzeb ludności. Współcześnie coraz częściej uznaje się za niewystarczające rozwiązywanie problemów społecznych w oparciu o tradycyjne środki administracyjne i finanse publiczne. Stąd też poszukuje się zasobów dodatkowych, które nie były dotychczas wystarczająco wykorzystywane.

W dalszej części niniejszego artykułu przedstawiono ogólne założenia koncepcji obywatelskiej polityki społecznej, która wychodzi naprzeciw obu powyższym zagadnieniom, starając się abstrahować od tradycyjnych podziałów politycznych i ideologicznych. Celowo posłużono się tu pojęciem „koncepcji”, a nie „modelu”, ponieważ założenia te mają zbyt ogólny charakter, by pretendować do tego drugiego miana. W zamyśle autora przedstawiona koncepcja ma stanowić głos w dyskusji nad kierunkiem zmian w polityce społecznej oraz stać się punktem wyjścia do opracowania modelu bardziej przydatnego do zastosowań praktycznych. Założenia te są następujące (Kamiński 2005).

Założenie I. W obywatelskiej polityce społecznej sfera publiczna stanowi przestrzeń wspólnej odpowiedzialności za kształt życia społeczno-gospodarczego.

Sfera publiczna rozumiana jest tutaj jako arena działalności autonomicznych podmiotów życia społeczno-gospodarczego: państwa, samorządów, organizacji gospodarczych, organizacji pozarządowych, jednostek ludzkich i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Zasadę udziału w sferze publicznej stanowi nie koncepcja gry o sumie zerowej, w której wygrana jednego gracza oznacza przegraną drugiego, lecz wspólna troska o los wspólnoty – czy to społeczności lokalnej, czy też całego społeczeństwa.

Efektywna realizacja zadań społecznych w warunkach ograniczonych zasobów wymaga przyjęcia współodpowiedzialności za ten proces przez wszystkie podmioty sfery publicznej. Jak piszą W. Powell i E. Clemens: „Fundamentalne pytanie, na które muszą odpowiedzieć sektor prywatny, publiczny i *non-profit*, brzmi: czy cele i interesy organizacji, ich

¹ Organizacje pozarządowe rozumie się tu jako podmioty, które charakteryzuje: wyrazista i trwała struktura organizacyjna, strukturalna niezależność od państwa, charakter niezarobkowy, samorządność i dobrowolność (Leś, Nałęcz 2001).

liderów i osób zarządzających przystają do interesów społeczeństwa w taki sposób, że działania organizacji – czy polegają na generowaniu zysków czy też na dostarczaniu usług – zwiększają wspólny dobrobyt społeczeństwa” (Powell, Clemens 1998). Nie oznacza to, iż poszczególni „gracze” muszą wyzbyć się swych własnych interesów – na przykład podmioty rynkowe powinny zrezygnować z dążenia do osiągnięcia zysku. Świadczy o tym między innymi rozwijający się, również w Polsce, ruch odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Chodzi więc raczej o sposób postrzegania układu ograniczeń własnej działalności: uwzględnienie interesu społeczności wśród warunków funkcjonowania w sferze publicznej.

Zachowań o charakterze partykularnym z pewnością nie da się całkowicie wyeliminować, można jednakże tworzyć mechanizmy sprzyjające upowszechnianiu postaw obywatelskich. Jak pisze Esping-Andersen: „Geny z pewnością nie tworzą preferencji i przekonań. Tworzy je samo społeczeństwo ze swoimi instytucjami, systemem motywacyjnym i normami właściwego postępowania” (Esping-Andersen 1999, s. 172). Nie można zmusić jednostki czy przedsiębiorstwa do odpowiedzialnego udziału w realizacji zadań społecznych; można jednakże tworzyć do tego zachęty. Spośród możliwych rozwiązań wymienić można szeroko zakrojoną edukację obywatelską, preferencje podatkowe dla przedsiębiorstw odpowiedzialnych społecznie oraz oparcie administracji publicznej o apolityczną służbę cywilną.

Przedstawione założenie może budzić skojarzenia z zasadą dobra wspólnego, której obecność przesuwalaby refleksję na grunt aksjologiczny. Autor opowiada się jednakże za tworzeniem bodźców motywujących do powszechnego zaangażowania w realizację zadań społecznych raczej w oparciu o przekonanie, iż w przeciwnym przypadku ich realizacja na pożądanym poziomie może się okazać niemożliwa, prowadząc do zakłóceń porządku społecznego, co z kolei miałyby negatywne konsekwencje dla większości uczestników życia społecznego.

Założenie II. Naczelną zasadą organizującą system obywatelskiej polityki społecznej jest zasada pomocniczości.

Konstytucyjna zasada pomocniczości w kontekście polityki społecznej oznacza pierwszeństwo instancji niższej w realizacji zadania społecznego, o ile jest ona w stanie sama sobie z danym problemem poradzić. Jeżeli samodzielne rozwiązanie problemu przerasta jej możliwości, zadaniem instancji wyższej jest udzielenie jej wsparcia. Natomiast w sytuacji, gdy instancja niższa nie może zrealizować zadania nawet przy wsparciu instancji wyższej, zadanie powinno zostać wykonane przez tę ostatnią. Przykłady instancji niższej i wyższej stanowić mogą organizacja pozarządowa i gmina, gmina i rząd, itp.

Obywatelska polityka społeczna jest więc systemem zdecentralizowanym. Zasadniczej zmianie ulega w nim rola państwa. Rezygnuje ono z bezpośredniej realizacji zadań na wszystkich etapach prowadzenia polityki społecznej – od diagnozy i planowania do dostarczania dóbr i usług. W zamian przyjmuje ono rolę koordynatora systemu, nadzorcy kontrolującego zgodność podejmowanych działań z istniejącym prawem oraz gwaranta realizacji przysługujących jednostkom praw w sytuacji, gdy instancje niższe nie są w stanie temu podołać.

Odmienna rola państwa w opisywanym systemie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia w obrębie administracji publicznej istotnych zmian strukturalnych. Przede wszystkim powstaje potrzeba wprowadzenia na każdym szczeblu decyzyjnym rozwiązań

instytucjonalnych umożliwiających zlecenie wykonania zadań różnorodnym podmiotom. Przykład takiego rozwiązania stanowi procedura kontraktacji wykonania zadania. Ponadto należy stworzyć sprawne mechanizmy diagnozy i nadzoru, tak aby możliwa była kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów i stopnia realizacji przysługujących jednostkom praw.

Z praktycznego punktu widzenia istotna jest jeszcze jedna uwaga. Delegowanie wykonania zadania do instancji niższej nie jest równoznaczne z brakiem finansowego zaangażowania państwa w jego realizację. Wynika to z zawartego w zasadzie pomocniczości stwierdzenia, iż instancja wyższa udziela instancji niższej wsparcia w sytuacji, gdy ta ostatnia nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić z realizacją zadania. Przykładowo, jeżeli utworzona przez członków społeczności lokalnej organizacja pozarządowa potrafi skutecznie rozwiązać problem nurtujący tę społeczność, a nie jest w stanie udźwignąć finansowania tej działalności, zadaniem administracji publicznej jest udzielenie jej pomocy.

Oparcie organizacji polityki społecznej na zasadzie pomocniczości, decydujące o jej zdecentralizowanym charakterze, ma stanowić podstawę stworzenia mechanizmów wykorzystujących, obok potencjału sektora publicznego, również potencjał społeczeństwa w procesie realizacji zadań społecznych. Abstrahuje się tu od ideologicznego w dużej mierze sporu, czy zadania społeczne lepiej wykonują organizacje społeczne czy podmioty publiczne. Obywatelska polityka społeczna próbuje wykorzystać predyspozycje i potencjał podmiotów należących do obu sektorów. Powyższe założenie nie wyklucza również udziału podmiotów sektora rynkowego w realizacji polityki społecznej, mogą one bowiem zostać dopuszczone do procedur przetargowych/konkursowych². Wydaje się zatem, że prezentowana koncepcja mieści się w nurcie „*welfare mix*” (Ascoli, Ranci 2002).

Założenie III. Obywatelska polityka społeczna współtworzy i wykorzystuje kapitał społeczny jako istotny zasób, umożliwiający realizację zadań społecznych w warunkach ograniczeń makroekonomicznych i zawężającego się tradycyjnego instrumentarium polityki społecznej.

Współczesne przemiany ekonomiczne oraz demograficzne sprawiają, iż politycy społeczni dysponują coraz mniejszą liczbą instrumentów regulacyjnych i środków finansowych. W związku z tym obywatelska polityka społeczna korzysta z dodatkowego zasobu, który może służyć realizacji zadań społecznych – kapitału społecznego.

Jak pisał Woolcock i Narayan, „podstawowa idea kapitału społecznego polega na tym, że (...) społeczności obdarzone różnorodnym potencjałem więzi społecznych i obywatelskich mają większe szanse, aby skutecznie stawić czoło ubóstwu i bezradności, rozwiązać konflikty i wykorzystać otwierające się przed nimi możliwości” (Putnam 2002, s. 6). Na jego znaczenie dla dobrobytu społeczeństw wskazują nie tylko teoretycy; Bank Światowy uznał wzmacnianie kapitału społecznego za jeden z najważniejszych środków poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w krajach rozwijających się (Kwiatkowski 2002). Rozwiązywanie problemów społecznych jedynie przy wykorzystaniu instrumentów instytucjonalnych i finansowych wiele razy okazało się bowiem nieefektywne, a na poziomie

² Postulowane kryterium wyboru wykonawcy zadania społecznego przedstawia założenie IV.

teoretycznym wydaje się ekonomicznie nieracjonalne. Nie sposób osiągnąć maksymalnej użyteczności rozwiązań polityki społecznej, jeśli nie korzysta się z istniejących zasobów w postaci wspólnotowych więzi między członkami społeczności lokalnych, grup społecznych czy też po prostu między współobywatelami. Więzy, które tworzą zaufanie społeczne i prowadzą do powstania norm wzajemności, co z kolei sprzyja obywatelskiej aktywności i wspólnemu rozwiązywaniu problemów trapiących jednostki i lokalne społeczności.

Realizacja opisywanego tu założenia może iść w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich, to aktywizacja obecnego poziomu kapitału społecznego danej wspólnoty lub społeczeństwa. Kapitał społeczny zasadniczo istnieje niezależnie od państwa, może ono jednakże tworzyć mechanizmy angażujące ten zasób do realizacji zadań społecznych. Przykładem takiego działania jest tworzenie infrastruktury centrów wolontariatu bądź też ośrodków stanowiących centrum życia społecznego wspólnot lokalnych. Drugi kierunek, to wytwarzanie dodatkowego kapitału społecznego. Powstaje on przede wszystkim dzięki aktywności jednostek w stowarzyszeniach i innych podmiotach społeczeństwa obywatelskiego, ale zależy również w pewnym stopniu od charakteru i sposobu funkcjonowania państwa – im bardziej jest ono demokratyczne, im szerszy zakres praw obywatelskich i politycznych zapewnia, a także im bardziej przejrzyste i uczciwe są jego struktury, tym wyższy jest ogólny poziom zaufania, a co tym idzie, kapitału społecznego. Opierając się na tych wnioskach, obywatelska polityka społeczna tworzy instytucjonalne mechanizmy wspierające działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, strukturę administracji publicznej organizuje zaś, posiłkując się kryterium przejrzystości i otwartości na współpracę z obywatelami.

Powyższe rozważania należy opatrzyć zastrzeżeniem, iż podkreślenie znaczenia kapitału społecznego jako zasobu polityki społecznej nie oznacza umniejszania roli zasobów tradycyjnych – instrumentów finansowych, prawnych czy też infrastruktury społecznej. Wszystkie te zasoby stanowią centralną część instrumentarium każdej koncepcji polityki społecznej.

Założenie IV. W obywatelskiej polityce społecznej podstawowe kryterium wyboru podmiotu wykonującego zadanie społeczne stanowi określenie bezpośrednich oraz pośrednich rezultatów wynikających z jego realizacji przez poszczególne podmioty, w przypadku zaś zbliżonej oceny tych rezultatów preferuje się podmiot społeczny.

W niektórych obszarach przedmiotowych polskiej polityki społecznej stosuje się obecnie procedurę kontraktacji usług oraz inne mechanizmy wyłaniania wykonawcy zadania społecznego. Należy jednakże podkreślić, iż ich zalety ujawniają się wtedy, gdy największe znaczenie przywiązuje się nie do samego mechanizmu, lecz do prawidłowego określenia kryterium wyboru wykonawcy zadania.

Powszechnie stosowanym kryterium wyboru wykonawcy w tego rodzaju rozwiązaniach jest oferowana przez niego cena. Jest to kryterium najprostsze, a jednocześnie korzystne z punktu widzenia krótkookresowej polityki budżetowej. Tymczasem w długim okresie jedynym racjonalnym kryterium wyboru wykonawcy zadania społecznego wydaje się być określenie wszechstronnych, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, efektów wykonania zadania przez dany podmiot. Oprócz kosztu realizacji zadania, stanowiącego jeden z rezultatów bezpośrednich, należy wziąć pod uwagę między innymi pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne, wpływ działalności danego podmiotu na funkcjonowanie społeczności

lokalnej i poziom kapitału społecznego czy też stopień aktywizacji beneficjentów danego działania. Oczywiście tak wszechstronne określenie kryterium decyzyjnego sprawia, że jego stosowanie jest niezwykle skomplikowane. Jednakże tylko taka, złożona ocena wydaje się zapewniać racjonalny wybór wykonawcy zadania.

Preferencja dla podmiotu społecznego w przypadku takiej samej oceny potencjalnych rezultatów wykonania zadania przez różne podmioty wynika z przekonania, iż rozwiązanie takie dodatkowo służy budowaniu kapitału społecznego.

Powyższe założenia stanowią oczywiście jedynie bardzo ogólne ramy polityki społecznej, dopuszczając szeroki zakres zróżnicowanych rozwiązań szczegółowych oraz pozostawiając otwarte pytanie o priorytetowe wartości i zadania tejże polityki. Jak już wspomniano, przesłankę dla takiego podejścia stanowi chęć przeniesienia ciężaru dyskusji nad modelami polityki społecznej z obszaru ideologii na pole sposobów jej realizacji.

Bibliografia

- Ascoli, U., Ranci, C. (red.) (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. i in. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.
- Kamiński, S. (2005), „Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP”, niepublikowana praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
- Kwiatkowski, M. (2002), *Zasoby demokracji w świetle sporów o kapitał społeczny*, „Colloquia Communia”, nr 2.
- Leś, E., Nałęcz, S. (2001), *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Powell, W., Clemens, E. (red.) (1998), *Introduction*, (w:) W. Powell, E. Clemens (red.), *Private Action and the Public Good*, Yale University Press, New Haven & London.
- Putnam, R.D. (red.) (2002), *Democracies In Flux. The Evolution of social capital in contemporary society*, Oxford University Press, New York.
- Rymśa, M. (1998), *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, TEPIŚ, Warszawa.
- Szumlicz, T. (1994), *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa.

In quest for the model of civic social policy

The aim of the article is to present one of the possible models of social policy – civic social policy. The author argues that traditional models such as those proposed by Esping-Andersen are based on the ideological criteria, which makes it difficult to accept one of them by all political parties. Therefore, the solution is to create model which concerns ways of accomplishment of social policy rather than ideology.

Presenting the concept of civic social policy, the author argues that not only government, but also citizens and companies should be responsible for social and economic life. The subsidiarity should be the main rule organizing the social policy. The social capital can be used to accomplish some social tasks. When choosing the contractor of social tasks, price should not be the only criteria, but direct and indirect results rather.

Cezary Miżejewski

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Partnerstwo publiczno-społeczne w polityce społecznej Polski

Po pierwszym wybuchu aktywności obywatelskiej w 1989 r. ostatnie piętnastolecie, to okres przeplatających się faz rządów liberalnego technokratyzmu i konserwatywnego korporacjonizmu¹. Odpowiedzią na niedoskonałości działań liberalnych i konserwatywnych powinno być poszukiwanie w polityce społecznej nowych koncepcji, rozwiązań i instytucji. Takim nowym rozwiązaniem systemowym może się stać wzrost roli gospodarki społecznej.

Gospodarka społeczna², obejmująca podmioty społeczno-gospodarcze, charakteryzujące się prymatem celów społecznych nad kapitałem, demokratyczną kontrolą w działaniu oraz obroną wartości solidarności w gospodarowaniu, pełni trzy funkcje, które mają istotne znaczenie dla dalszego rozwoju Polski. Po pierwsze, umożliwia ona **budowanie demokracji uczestniczącej** poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych. Po drugie, może stanowić istotny element **polityki wzrostu zatrudnienia** poprzez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (m.in. niepełnosprawni, długoterminowi bezrobotni). Po trzecie, stanowi ona również istotny segment **integracji społecznej**, który przyczynia się do przewartościowania ról zawodowych i społecznych (solidarność zamiast wyzysku) oraz jest odpowiedzią na idee prymitywnego *workfare state* (dobrowol-

¹ Fazy te nie są konieczne przypisane do konkretnych rządów i kadencji parlamentu.

² Obszarem gospodarki społecznej nazwę tu wszystkie instytucje spełniające cechy gospodarki społecznej według definicji CEP-CMAF, czyli spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje, zob. *Ekonomia społeczna* (2004, 2005).

ność zamiast restrykcji). Koncepcja gospodarki społecznej nie może jednak pozostać jedynie elementem podejścia poszukującego „nowinek” czy „ciekawych pomysłów” w polityce społecznej, ale powinna być osadzona w szerszej perspektywie koncepcyjnej

Gospodarka społeczna nie jest w Polsce instytucją nową. Polska ma w tym zakresie tradycje, których mogłoby pozazdrościć jej wiele krajów europejskich. Odnosząc się jedynie do czasów współczesnych, warto zauważyć, że instytucje gospodarki społecznej istniały bądź jako ciągłość sprzed 1990 r. (tradycyjny ruch spółdzielczy, banki spółdzielcze) bądź pojawiły się na początku lat dziewięćdziesiątych (prawo o stowarzyszeniach, prawo o ubezpieczeniach – towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe). Jednak faktyczny rozwój gospodarki społecznej wiąże się z polską polityką społeczną XXI wieku, kiedy pod wpływem integracji europejskiej³ pojawiła się nowa formuła sektora gospodarki społecznej. Formuła ta stworzyła nowy rozdział, oparty w dużej mierze na aspiracjach sektora obywatelskiego. Gdy spojrzymy na ostatnie piętnastolecie, wyraźnie widać zróżnicowanie polityki państwa wobec „starej” i „nowej” gospodarki społecznej.

Tabela 1.
Klasyfikacja podmiotów gospodarki społecznej i polityki państwa wobec nich

		„Stara” gospodarka społeczna	„Nowa” gospodarka społeczna
Dominujące cele gospodarki społecznej	integracyjne	Spółdzielnie inwalidów i niewidomych (postawa państwa: obojętność)	Stowarzyszenia Warsztaty Terapii Zajęciowej Zakłady Aktywności Zawodowej Centra Integracji Społecznej Spółdzielnie socjalne (postawa państwa: wsparcie)
	rynkowe	Spółdzielnie inne, banki spółdzielcze (postawa państwa: niechęć)	Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-kredytowe (postawa państwa: obojętność)

Źródło: Opracowanie własne.

³ Zainteresowanie ekonomią (gospodarką) społeczną jest jednym z nowych elementów europejskiej polityki integracji społecznej. Tak jak sama kwestia integracji społecznej, koncepcja gospodarki społecznej jest na poziomie instytucji Unii Europejskiej elementem wpływu solidarnościowej myśli francuskiej. Ucieleśnieniem tych koncepcji jest Stała Konferencja Europejska Spółdzielni, Towarzystw Pomocy Wzajemnej, Stowarzyszeń i Fundacji (CEP-CMAF) oraz mieszane grupy ds. gospodarki społecznej w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Parlamentu Europejskiego; zob. Defourny (2005).

Instytucje gospodarki społecznej sprzed 1990 r. nie cieszyły się poparciem instytucji państwowych (Gotfalski 2005) [por. tab. 1]. Spółdzielczość zatrudniająca jeszcze w 1988 r. ponad 2 miliony osób gwałtownie zmniejszyła zatrudnienie na początku lat dziewięćdziesiątych o około jedną trzecią (Kowalak 1993, s. 91–95). Nie ocalały również spółdzielnie inwalidów i niewidomych zatrudniające ponad 233 tys. osób (188 tys. niepełnosprawnych). Dzisiaj spółdzielczość inwalidzka to zaledwie ok. 30 tysięcy osób (Szreter 2005, s. 116). Jak obrazuje to powyższa tabela, instytucje „nowej” gospodarki społecznej traktowane są przez państwo w sposób bardziej pozytywny, lecz zróżnicowany w zależności od sfery prowadzonej działalności.

Drugim wymiarem zróżnicowania podmiotów gospodarki społecznej i polityki państwa wobec nich jest cel działań realizowanych przez gospodarkę społeczną. Roboczo można wskazać dominujące cele: integracyjne i rynkowe. W pierwszym – działania gospodarki społecznej koncentrują się na zaspokajaniu potrzeb integracyjnych osób i wspólnot w wymiarze społecznym lub zawodowym, w drugim – realizowane są usługi o charakterze rynkowym w sposób zbliżony do instytucji komercyjnych. Integracyjne instytucje gospodarki społecznej są wspierane przez państwo, zaś wobec rynkowych państwo zachowuje obojętność⁴.

Idea partnerstwa publiczno-społecznego

Idea partnerstwa publiczno-społecznego wyłoniła się w Polsce po 2002 r. jako wstępna koncepcja zmian systemowych, alternatywna wobec technokratycznych programów relacji instytucjonalnych. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja ta była wynikiem dyskusji środowisk organizacji pozarządowych, naukowców i kierownictwa ówczesnego resortu gospodarki, pracy i polityki społecznej kierowanego przez profesora Jerzego Hausnera (zob. m.in.: *Plan działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003*, s. 12). Z koncepcją tą wiązał się postulat, aby sektor gospodarki społecznej stał się naturalnym i równoprawnym sojusznikiem sektora publicznego w kształtowaniu ładu społecznego. Tak rozumiana koncepcja partnerstwa publiczno-społecznego oznaczała zbudowanie przestrzeni obejmującej usługi społeczne jako przestrzeni równoległej do sektora publicznego, z pozostawieniem mu kompetencji do programowania, koordynowania, finansowania i kontrolowania. **Sojusz sektora publicznego i społecznego stanowił również skuteczną zaporę wobec nadmiernego urynkowienia usług społecznych, uniemożliwiając kreowanie nowych nierówności oraz niszczenie wspólnotowości i solidarności przynależnej usługom społecznym**⁵. Oznacza to nową strategię kooperacji i wzajemnego wspierania, a nie wypierania się z obszarów poszczególnych polityk.

⁴ Tu oczywiście też istnieją zróżnicowania. O ile w przypadku SKOK państwo nie wspiera ich działalności to jednak zawarło w regulacjach prawnych łagodniejsze zapisy dotyczące kwestii kapitałowych, co wywołuje irytację banków komercyjnych, o tyle w przypadku TUV widać wyraźne potraktowanie jako instytucji prawie-komercyjnej co skutecznie zniechęciło do tworzenia towarzystw.

⁵ Nie chodzi tu o eliminację sektora rynkowego ale o konstatację, iż nadmierne urynkowienie usług społecznych powoduje z czasem wzrost zróżnicowań i zwiększający się nierówny dostęp do praw i usług – czego dowodem są dotychczasowe reformy w sektorze edukacji czy ochrony zdrowia.

W dyskusjach o przyszłej roli sektora gospodarki społecznej dominują dwa poglądy. W pierwszym, podzielanym przez wielu teoretyków i działaczy, sektor ten wywodzi się wprost z modelu amerykańskiego bądź wyjaśnia się go, wskazując na kryzys europejskiego *welfare state* (Rymsha 2003), nie dostrzega się jednak przy tym, że tradycje gospodarki społecznej mają dłuższą historię. Poglądowi temu przeczą doświadczenia kraju Basków (Kozłowski 1999), Francji czy Włoch, które nie znajdują się w permanentnym kryzysie, a idee liberalne nie są tam dominujące⁶. Opieranie się na liberalnym wzorcu zmian systemowych nie doprowadzi wprawdzie do tzw. upaństwowienia organizacji społecznych (Rymsha 2005), może jednak powodować zatracanie się odrębności i swoistości szeroko rozumianych działań nierządowych i upodobnienie się zasad funkcjonowania sektora komercyjnego i społecznego⁷. Spowoduje to daleko idące urynkowanie i utratę solidarnościowego charakteru gospodarki społecznej w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Odrębność europejskiego spojrzenia na sektor społeczny trafnie zauważył Jeremy Rifkin, podkreślając przewagę wymiaru kulturowego nad rynkowym. Nie zauważają tego natomiast nasi krajowi admiratorzy amerykańskiego wzorca.⁸

Drugie stanowisko (Szarfenberg 2005) podkreśla, że współpraca władz publicznych z sektorem społecznym przyczynia się do reform decentralizacyjnych, przewagi interesów partykularnych nad interesami wspólnymi oraz prowadzi do utraty kontroli władz publicznych nad politykami, czemu jednocześnie towarzyszą tradycyjne postawy obywateli przypisujących władzom publicznym odpowiedzialność za dostęp do praw i realizację polityki społecznej. Warto jednak zauważyć, że reforma decentralizacyjna stała się faktem, zaś partykularyzm stał się cechą charakterystyczną konserwatywnego wzorca zmian⁹.

Działania państwa polskiego wobec gospodarki społecznej

Obecnie państwo realizuje politykę zorientowaną na gospodarkę społeczną w czterech obszarach: programowania polityki publicznej, instytucjonalno-regulacyjnym, finansowym oraz usługowym.

W **obszarze programowym** uznaje się rolę gospodarki społecznej w rozwoju społecznym i ekonomicznym Polski i jej politykach publicznych. Inicjatorem działań programowych było Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, a później Ministerstwo Polityki Społecznej. Po raz pierwszy zapisy o gospodarce społecznej znalazły się w Planie Działań Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na 2003 r. jako zadanie o charakterze koncepcyjnym. W dokumentach rządowych problematyka pojawiła się w Krajowym Planie Działań na rzecz

⁶ Szerzej o doświadczeniach europejskich m.in. w: *Pomoc społeczna...* (2002); Leś (2000); Borzaga, Santuari (2005); Pestoff (2001); Dziubińska-Michalewicz (2003).

⁷ Przykładem takiego działania jest m.in. ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).

⁸ Zupełnie inaczej na tym tle wygląda postawa sektora społecznego w Europie; patrz m.in. *Platforma Społeczna...* (2005).

⁹ Opinii o korporacyjno-resortowym charakterze państwa często używał Jerzy Hausner patrz m.in. *Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego...* (2005).

Integracji Społecznej dla Polski na lata 2004–2006, przyjętym przez Radę Ministrów 21 września 2004 r. Działanie na rzecz gospodarki społecznej potraktowane zostało jako inicjatywa na rzecz większej spójności i solidarności społecznej¹⁰. Gospodarka społeczna znalazła swoje miejsce w Narodowym Planie Rozwoju (2005) jako element wzbogacenia rynku pracy. Zapowiedziano tamże kompleksową przebudowę i ożywienie spółdzielczości oraz nowe rozwiązania prawne dla lokalnych instytucji ubezpieczeń wzajemnych i mikrokapitałowych. Niestety, szczegóły tej koncepcji pozostały bliżej niesprecyzowane. Bardziej precyzyjne propozycje zawarto w tzw. priorytecie dotyczącym integracji społecznej, gdzie wskazywano na koncepcję zatrudnienia socjalnego i gospodarki społecznej. Obok NPR problematykę gospodarki społecznej podejmował dokument towarzyszący – *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*. Konkretnie rozwiązania o charakterze implementacyjnym zostały zapisane w projekcie *Program Operacyjny „Społeczeństwo obywatelskie”*, w jednym z czterech priorytetów „ekonomia społeczna”¹¹.

Problemem w tym obszarze jest brak całościowej, programowej wizji sektora gospodarki społecznej w szerszym kontekście polityki społeczno-gospodarczej Polski. Musi tu nastąpić przeformułowanie celów i zadań państwa, odrzucające kontekst historyczny, a skupiające się na realizacji celów.

Obszar instytucjonalno-regulacyjny obejmuje prawne zasady funkcjonowania gospodarki społecznej jako autonomicznego sektora niezależnego od sektora rynkowego i publicznego. Również w tej sferze impulsy pochodziły ze strony administracji rządowej zajmującej się pracą i zabezpieczeniem społecznym. W latach dziewięćdziesiątych pierwszy chronologicznie impuls dotyczył zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przyjęta w 1997 r. Ustawa o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych stworzyła nową instytucję – zakłady aktywności zawodowej oraz poszerzyła formułę – z wyłącznie społecznej również na sferę zawodową – warsztatów terapii zajęciowej.

Przełom nastąpił po uchwaleniu w 2002 r. Ustawy o działalności pożytku publicznego, która m.in. zdefiniowała pojęcie obszarów pożytku publicznego i trybu kontraktowania usług, oraz – co jest nadal nie w pełni doceniane – pojęcie statutowej działalności odpłatnej (działanie na pograniczu działalności gospodarczej, niebędące przedmiotem zainteresowania pomocy publicznej). Kolejne ustawy wypełniające przestrzeń społeczną to w kolejności Ustawa o zatrudnieniu socjalnym¹² z 2003 r., która zdefiniowała pojęcie

¹⁰ Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej dla Polski na lata 2004–2006 (2004, s. 46). KPD stanowi dokument programowy w ramach tzw. Otwartej Metody Koordynacji realizowanej w obszarze integracji społecznej krajów Unii Europejskiej.

¹¹ Nowy rząd Kazimierza Marcinkiewicza, po wyborach 2005 r. odrzucił projekt Narodowego Planu Rozwoju, tworząc nowe dokumenty programowe – *Strategię Rozwoju Kraju* i *Narodową Strategię Spójności*, oraz zasadniczo zmienił zasady programów operacyjnych. Program „Społeczeństwo obywatelskie” został wcielony do Programu Operacyjnego „Rozwój Kapitału Ludzkiego” gospodarka społeczna nie jest tam wyeksponowana jako kierunek działań lecz jako narzędzie w realizacji innych celów. Dyskusja o roli gospodarki społecznej jednak nadal trwa.

¹² Szerzej o idei zatrudnienia socjalnego w: Miżejewski (2003). Ciekawe, że idea zatrudnienia socjalnego wzbudziła takie kontrowersje wśród naukowców i ekspertów m.in. Joanna Staręga-Piasek, Tomasz Kaźmierczak, Antoni Rajkiewicz, Krzysztof Piątek. Na przekór wszystkim, idea ta rozwija się coraz lepiej. Dzisiaj istnieje 35 centrów integracji społecznej i ponad 100 klubów integracji społecznej.

osób wykluczonych społecznie oraz pojęcia zatrudnienia socjalnego jako uczestnictwa w „inkubatorach społecznych” w centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej; oraz wspierania zatrudniania socjalnego w ramach robót publicznych lub w ramach własnej działalności w formie spółdzielni.

Forma spółdzielcza, jako najbardziej odpowiadająca solidarnościowemu duchowi gospodarki społecznej, była rozwijana dalej. Prace koncepcyjne skupiały się na budowie specjalnego typu spółdzielni, łączącego zalety spółdzielczości i organizacji pozarządowej. Pojęcie „spółdzielnia socjalna” pojawiło się w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z kwietnia 2004 r. Znowelizowała ona ustawę Prawo spółdzielcze, wprowadzając możliwość stworzenia specyficznego rodzaju spółdzielni pracy nienastawionej na zysk. Ustawą tą wprowadzono również formy wsparcia dla spółdzielni (wsparcie na początek i refundowanie składki ZUS przez 12 miesięcy). Osobnym segmentem ustawy – niezbyt docenianym do dzisiaj – jest wprowadzenie procedury kontraktowania usług rynku pracy.

Kolejna Ustawa o pomocy społecznej określiła procedury kontraktowania usług z zakresu pomocy społecznej oraz wprowadziła nowe narzędzie pomocy społecznej – kontrakt socjalny – i ustaliła relacje z sektorem gospodarki społecznej (roboty publiczne nie u przedsiębiorców). Ostatnim działaniem ustawodawczym jest Ustawa o spółdzielniach socjalnych, uchwalona w kwietniu 2006 r.¹³ Najistotniejszą zasadą nowego podmiotu gospodarki społecznej jest możliwość prowadzenia dwojakiego rodzaju działalności – działalności *stricte* gospodarczej, nienastawionej na zysk (nadwyżka bilansowa przeznaczona na reintegrację zawodową i społeczną wolna jest od podatku) oraz działalności statutowej spółdzielni – na zasadach analogicznych, jak w ustawie o działalności pożytku i wolontariacie. Istotną propozycją jest koncepcja, że spółdzielnie mogą startować w konkursach na zlecenie zadań publicznych analogicznie do organizacji pozarządowych.

Problemem w tym obszarze jest kwestia prawnego zdefiniowania instytucji gospodarki społecznej (status prawny, zobowiązania podatkowe, pomoc publiczna) oraz ustalenia relacji pomiędzy regulacjami (tryb kontraktowania, definiowania i określania systemu wsparcia)¹⁴.

Obszar finansowy oznacza stworzenie stabilnego systemu i zasad wsparcia sektora gospodarki społecznej. W miarę zmian w obszarze regulacyjnym pojawiały się nowe możliwości finansowania – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, środki pochodzące z funduszy wojewódzkich i gminnych przeznaczonych na przeciwdziałanie alkoholizmowi i inne środki samorządowe. Te działania wykazują coraz większą dynamikę i wchodzą w okres standaryzacji procedur. Bardziej problema-

¹³ Warto przypomnieć, że projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych, która przygotowany został przez rząd Marka Belki, jako jeden nielicznych projektów ustępującego rządu został zaakceptowany przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza. Skutkowało to uznaniem projektu ustawy przez nowy rząd jako własny i kontynuowaniem prac legislacyjnych.

¹⁴ Niektórzy dodatkowo do katalogu regulacji gospodarki społecznej włączają też *ustawę o finansowym wsparciu budowy schronień i mieszkań socjalnych*, zob. Sadowski (1995, s. 14).

tyczna okazuje się kwestia finansowania zadań ze środków samorządowych, która jest osią partnerstwa publiczno-społecznego.

Istotną innowacją są takie instrumenty, jak Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, dla którego w okresie 2005–2007 (Arczewska 2005) zaplanowano środki w wysokości 90 mln zł oraz środki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na działania edukacyjne i pilotażowe. Pomimo dużych emocji rozwiązania te są wyjątkowo wysoko akceptowane przez sektor społeczny. Środki te są i będą nadal uzupełniane przez Europejski Fundusz Społeczny oraz realizowaną od 2006 r. pożyczkę Banku Światowego, m.in. na projekt integracji społecznej w 500 gminach wiejskich. Jednak dotychczasowe doświadczenia w absorpcji EFS budzą wiele kontrowersji w sferze proceduralnej, co znacząco ogranicza pozyskiwanie środków. Na uwagę zasługują także projekty finansowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (27 partnerstw w zakresie gospodarki społecznej – w tym dwa, w których partnerem jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)¹⁵.

Problemem w tym obszarze jest niezadowalający poziom kontraktowania przez samorządy usług w obszarze pożytku¹⁶. Potrzebne są silniejsze bodźce do współpracy. Problemem w tej sferze jest również brak zintegrowanego podejścia do systemu wsparcia gospodarki społecznej¹⁷ oraz trudności w pozyskiwaniu środków unijnych, zagrażające komercjalizacją i przenoszeniem komercyjnych metod zarządzania do sektora społecznego (Grosse 2005).

Obszar usług obejmuje system działań publicznych na rzecz wsparcia i rozwoju sektora gospodarki społecznej. Pomimo ciekawych działań realizowanych w latach 2004 i 2005, jak projekt promocji gospodarki społecznej, projekt szkoleń adresowany również do tego sektora, wsparcie II Kongresu Ekonomii Społecznej w Krakowie (wsparcie zarówno samej konferencji, jak również udzielenie grantów najciekawszym projektom sektora, zaprezentowanym później w tzw. wiosce gospodarki społecznej) – są to nadal działania nie o charakterze systemowym, ale opartym na dość woluntarystycznych działaniach politycznych.

Systemowym *novum* są regionalne fundusze ekonomii społecznej tworzone ze środków resortu pracy i polityki społecznej. W 2004 r. przeznaczono na ich funkcjonowanie 1 mln zł, zaś operatorami funduszy zostały m.in. Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Agencja Rozwoju Spółdzielczości oraz Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka” (Trzeciński 2005).

¹⁵ Łącznie zgłoszono 127 wniosków, z czego wyłoniono 27 projektów (ok. 279 partnerów – instytucje publiczne 36%, organizacje pozarządowe – 48%, sektor komercyjny – 16%. Budżet ok. 200 mln zł. Zob. prezentacja „Realizacja Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce w obszarze tematu D (Gospodarka społeczna)”, Warszawa, 6 lutego 2006 r.

¹⁶ Według sprawozdania z działania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 r. (Druk sejmowy nr 71 z V kadencji Sejmu RP) w 2004 r. administracja samorządowa zleciła zadania lub wsparła sektor pozarządowy kwotą ok. 481,2 mln zł, z czego zaledwie 108,1 mln zł przekazano w drodze otwartego konkursu ofert. To bardzo niewiele w stosunku do realizowanych zadań w ramach usług społecznych w samorządzie.

¹⁷ Dobitym przykładem braku zintegrowanego podejścia było zorganizowanie w 2005 r. dwóch równoległych konkursów na rzecz rozwoju spółdzielczości adresowanych do absolwentów oraz osób wykluczonych, kreujących różne instytucje wsparcia finansowego.

Jak widać, **problemem w tym obszarze jest akcyjność działań, uzależniona od indywidualnej inicjatywy wewnątrz administracji publicznej.**

Przyszłość działań wobec sektora gospodarki społecznej

Przyszłość sektora gospodarki społecznej zależna jest od ideowego wyboru ładu społecznego. Jak wcześniej wspomniano, stoi przed nami dylemat pomiędzy komercjalizacją, klientyzmem a partnerstwem publiczno-społecznym. Jak twierdzi E. Leś, rozwój instytucji gospodarki społecznej stwarza realną szansę przewyższenia w Polsce mitu gospodarki wolnorynkowej jako jedynego mechanizmu rozwoju, a także odejścia od asolidarystycznej wizji ładu społecznego w kierunku bardziej partycypacyjnej i demokratycznej gospodarki rynkowej oraz modelu polityki społecznej opartej na partnerstwie (Leś 2005).

Najbardziej racjonalny – moim zdaniem – wybór budowy ładu partnerskiego wymaga trzech działań. Po pierwsze, **promowania samej idei partnerstwa po stronie sektora publicznego i po stronie sektora społecznego.** Wielu uczestników sektora publicznego do dzisiaj uważa przedstawicieli sektora społecznego w usługach społecznych za „petentów” czy wręcz „młodszych braci”, na pewno zaś za podejrzaną i nieprofesjonalną grupę, które marnują pieniądze publiczne. Z drugiej zaś strony sektor społeczny w Polsce powstawał w opozycji do państwa, czy nawet wbrew państwu, zaś przedstawiciele sektora publicznego bywali tam uznawani za osoby z gruntu „niechętne” i „nierozumiejące” problemów społecznych (Szczerski 2002).

Po drugie, idea ta wymaga **znacznej modernizacji publicznego sektora usług społecznych. Potrzebne są nowe lub zmodyfikowane regulacje, umożliwiające realizację partnerstwa.** Nie ulega wątpliwości, że ustawa o działalności pożytku publicznego oraz inne ustawy regulujące kwestie partnerstwa, jak również mechanizmy finansowania, wymagają istotnej korekty. Państwo w ramach modernizacji musi określić standardy usług, niezbędne do realizacji zadań przez sektor społeczny¹⁸. Co najważniejsze, powinno się także doprowadzić do przebudowy publicznych służb społecznych, wprowadzając nowe standardy kwalifikacyjne i kompetencje w zakresie programowania, koordynowania, finansowania i nadzoru realizacji usług społecznych.

Po trzecie, **niezbędna jest kompleksowa polityka państwa na rzecz wspierania rozwoju sektora gospodarki społecznej.** To, że świadoma polityka państwa może kreować postawy społeczne i nadawać kształt ładowi społecznemu, wydaje się oczywiste¹⁹. Powstaje więc raczej pytanie, w jaki sposób państwo powinno kreować taką politykę.

Wsparcie rozwoju instytucjonalnego gospodarki społecznej powinno przebiegać na pięciu obszarach:

¹⁸ Jednym z takich przykładowych standardów jest regulacja ustawy O zawodzie pracownika socjalnego, który m.in. mógłby realizować zadania publiczne nie będąc zatrudnionym tylko w samorządowych instytucjach pomocy społecznej ale również np. w sektorze społecznym.

¹⁹ Bynajmniej nie chodzi tu o inżynierię społeczną poprzedniego systemu, ale np. o wpływ szwedzkiej polityki rodzinnej, która wykreowała zasadę równego statusu kobiet i mężczyzn, zob. Szelewa (2004).

- integracji – poprzez wspieranie działań na rzecz stworzenia platform instytucji gospodarki społecznej i organizacji wspierających rozwój gospodarki społecznej²⁰;
- rozwoju systemu doradztwa i informacji dla inicjatyw gospodarki społecznej;
- dostępu do kapitału – poprzez rozwój regionalnych i lokalnych funduszy pożyczkowych i grantowych;
- określenia zasad pomocy publicznej dla inicjatyw gospodarki społecznej;
- promocji inicjatyw gospodarki społecznej.

Obszary rozwoju infrastrukturalnego i działań edukacyjnych powinny być wspierane poprzez poszerzoną formułę Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, finansującego inicjatywy obywatelskie. Integracją powinien zajmować się minister pracy i polityki społecznej, wskazany w Ustawie o działach administracji rządowej jako koordynator działań administracji rządowej w zakresie gospodarki społecznej. Z uwagi na fakt, iż dział zabezpieczenie społeczne obejmuje problematykę pożytku publicznego, istotne będzie zintegrowanie tych dwóch obszarów w ramach jednego działu administracji rządowej.

Zasady wsparcia sektora powinny zostać uregulowane w kompleksowym akcie prawnym o wspieraniu gospodarki społecznej. Stała platforma współpracy władz publicznych i sektora obywatelskiego byłaby ciałem konsultacyjnym inicjującym rozwój przedsiębiorczości społecznej, prowadzącym monitoring tego sektora. Inicjatywa w tym zakresie leżałaby zarówno po stronie władz publicznych, jak i samych instytucji sektora gospodarki społecznej.

Zasadnicze warunki dla funkcjonowania instytucji gospodarki społecznej zostały już w Polsce stworzone, jednak stworzenie aktywnego partnerstwa publiczno-społecznego wciąż pozostaje zadaniem niezrealizowanym (Szczerski 2002). To, jak dalej będzie się kształtować przyszłość partnerstwa publiczno-społecznego i przyszłość sektora publicznego, zależy od przyszłych działań i współpracy wielu podmiotów.

Bibliografia

- Anderson, S.K., Jakobsen, G. (2003), *Wzajemne oddziaływanie między organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w dziedzinie polityki społecznej i polityki rynku pracy w krajach członkowskich UE*, PHARE, masz. powiel., Warszawa.
- Arczewska, M. (2005), *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Borzaga, C., Santuari, A. (2005), *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową* (2005), Materiały z konferencji w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.

²⁰ Niezwykle istotna jest również – zaniedbana w Polsce – kwestia kooperacji sektora społecznego z tradycyjnymi partnerami dialogu społecznego (związki zawodowe, organizacje pracodawców), która w Europie stanowi bardzo ważny czynnik dialogu i nowych rozwiązań prawnych, zob. Anderson, Jakobsen (2003).

- Defourny, J. (2005), *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcje i rzeczywistość*, „Rynek Pracy”, nr 1.
- Dziubińska-Michalewicz M. (2003), *Przedsiębiorstwa społeczne jako jedna z form zatrudnienia socjalnego. Doświadczenia wybranych krajów – Włoch, Finlandii, Francji*, Informacja nr 956 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, Warszawa.
- Ekonomia społeczna* (2004; 2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Kraków; Warszawa.
- Gotfalski, Z. (2005), *Spółdzielczość a możliwości partycypacji obywatelskiej i udziału w dialogu obywatelskim*, „Biuletyn Rady Społecznej”, nr 3.
- Grosse, T.G. (2005), *Szanse rozwoju gospodarki społecznej w Polsce – zadania stojące przed nowym rządem*, „Analizy i Opinie”, nr 53, Instytut Spraw Publicznych.
- Kowalak, T. (1993), *Czy schylek spółdzielczości?*, (w:) M. Księżpolski i J. Supińska (red.), *Zagrożenia polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, Fundacja F. Eberta, Warszawa.
- Kozłowski, S.G. (1999), *Spółdzielcza alternatywa. Z doświadczeń baskijskiego Mondragonu*, „Polityka Społeczna”, nr 3.
- Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej dla Polski na lata 2004–2006* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Leś, E. (2005), *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor”, nr 2.
- Leś, E. (red.) (2002), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Instytut Polityki Społecznej, Warszawa.
- Leś, E. (2000), *Od filantropii do pomocniczości*, Elipsa, Warszawa.
- Miżejewski, C. (2003), *Założenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, (w:) T. Kazimierczak i A. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013* (2005), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- Pestoff, V.A. (2001), *Przedsiębiorstwa społeczne i demokracja obywatelska w Szwecji. Budowa partycypacyjnego społeczeństwa dobrobytu w XXI wieku*, (w:) J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Plan działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003* (2003), Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Platforma Społeczna* (2005), „NGOsy działające w sferze społecznej wzywają, aby wspólne wartości legły u podstaw dyskusji nad modelem społecznym”, „Biuletyn Rady Społecznej”, nr 4.
- Prezentacja „Realizacja Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce w obszarze tematu D (Gospodarka społeczna)” (2006), Warszawa 6 lutego (maszynopis powielany).
- Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie. Wstępny projekt* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Rymśa, A. (2005), *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor”, nr 3.

- Rymsza, M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i w praktyce*, (w:) T. Kazimierczak, A. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sadowski, T. (2005), *Ekonomia społeczna w Polsce – nowe perspektywy w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu*, „Rynek Pracy”, nr 3.
- Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 r.* (2004), (Druk sejmowy nr 71 z V kadencji Sejmu RP).
- Szarfenberg, R. (2005), *Słabości trzeciego sektora*, „Trzeci Sektor”, nr 4.
- Szczerski, K. (2002), *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, „Służba Cywilna”, nr 5.
- Szelewa, D. (2004), *Szwedzka polityka rodzinna*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 7.
- Szreter, J. (2005), *Spółdzielnie inwalidów a spółdzielnie socjalne*, „Rynek Pracy”, nr 1.
- Trzeciński, A. (2005), *Zmierzając do przedsiębiorstw społecznych – kilka kroków w kierunku spółdzielni socjalnych*, „Rynek Pracy”, nr 1.

Public-social partnership in Polish social policy

The article focuses on public-social partnership and the role of social economy in Polish government policy after 2001. The main thesis states that the appearance of some new institutions as well as legislative regulations are the subject of a significant ideological dispute concerning political-system solutions. On one hand, there is a tendency to regard social economy institutions as one of the instruments to develop entrepreneurship among people threatened with social exclusion. On the other hand, institutions of social economy play significant role in building civic society based on economic relations, as well as in the provision of social services.

The article presents the major state's policy, legislative and financial directions from 2001 to 2005 in the field of social economy. It points out the possible and eligible directions of public authorities' further actions leading to social economy development.

Ulrich Otto

Friedrich-Schiller-Universität, Jena

***Usamodzielniające państwo (enabling state)
i praca socjalna.
Zintegrowane formy pomocy jako mocna strona
„miękkiego” zawodu***

Państwo opiekuńcze, a tym bardziej takie państwo opiekuńcze, które stawia sobie za cel aktywizowanie obywateli, nie mogłoby funkcjonować bez pracy socjalnej. Praca socjalna jest obecnie stosowana we wszystkich krajach rozwiniętej gospodarki, przy czym jej formy i skala zależą w znacznej mierze od tego, jak postrzega się jej zdolność do rozwiązywania problemów społecznych. W państwach zachodnich widoczne są oznaki tego, że znaczenie pracy socjalnej będzie prawdopodobnie wzrastało. Niniejszy artykuł analizuje tę tendencję na przykładzie Niemiec.

Kryzys profesjonalizacji?

W historię pracy socjalnej rozumianej jako profesja wpisuje się długi katalog dostrzeganych problemów tej dyscypliny. Wymieniano więc następujące deficyty pracy socjalnej: brak specjalistycznej wiedzy, brak specyficznego, odrębnego obszaru zadań (działania z zakresu pracy socjalnej wpisują się bowiem często w sfery zadań innych grup zawodowych) i brak wiarygodnych danych, które określałyby, w jakim stopniu wiedza naukowa służy w pracy socjalnej działaniom zorientowanym praktycznie. Wskazywano także na brak precyzyjnie wyodrębnionego „zestawu wiedzy” eksperckiej oraz niejednoznaczność metod

– poczynając od diagnozy, poprzez interwencję – aż do metod ewaluacji. Zauważano, że skutkuje to daleko idącą konkurencją o różne diagnozy społeczne, które stwierdzają przydatność pracy socjalnej w danym obszarze, a poprzez które dąży się do ustalenia określonego *status quo* dla tego różnorodnego i sfragmentaryzowanego pola zawodowego.

Rozważania o słabościach czy wręcz zacofaniu pracy socjalnej odciskają piętno na aż nadto dyskutowanym problemie grupy zawodowej, która aspiruje do statusu profesji. Niniejsze refleksje, jak to ukaże dalsza część tekstu, zmierzają do odwrócenia takiego oglądu. Jakkolwiek wiele czynników rzeczywiście świadczy o wspomnianych słabościach pracy socjalnej, zagadnienia te nie są jednak tematem tego artykułu. Omawiam tylko te czynniki, które na różne sposoby oddziałują na pracę socjalną: poczynając od mankamentów nietworzącego identyfikacji z zawodem procesu specjalizacji i kształcenia pracownika socjalnego, poprzez nużące i nie zawsze owocne spory wokół paradygmatów tej dyscypliny czy posługiwanie się bardzo szerokimi koncepcjami teoretycznymi, wyrażanymi w sposób na tyle dowolny, że z zewnątrz trudno je postrzegać jako koncepcje, co wyraża stwierdzenie: „systematyczna wiedza jest synkretyczna, zbyt szeroka, zbyt mglista, zbyt niejasna, zbyt silnie zależna od mody, by mogła się wybronić i by mogła być praktykowana” (Gross 1985, s. 75). Trudnością jest także jednoznaczne sprecyzowanie i upowszechnienie „własnych” osiągnięć naukowej dyscypliny. Lista tych problemów jest zresztą znacznie dłuższa.

Kłopotliwą obecnie sytuację pracy socjalnej należy więc postrzegać w kontekście tej krytyki, wskazującej na „zewnątrznie” generowane czynniki i wewnętrzne uwarunkowania dyscypliny. Wśród przykładowych aktualnych problemów znajduje się np. publiczny spór dotyczący tego, czy związana z pracą socjalną pedagogika (a także kształcenie nauczycieli) powinna być w ogóle wykładana na uniwersytetach. Innym przykładem jest zjawisko wynajdowania wciąż nowych kategorii kształconych na chybcika „asystentów socjalnych” czy też konstatacja, że praca socjalna w wielu dziedzinach coraz silniej wykonywana jest pod egidą innych dyscyplin, a przynajmniej coraz bardziej odczuwalna jest kontrola profesjonalistów tej dyscypliny przez zewnętrzne organizacje, które realizują ściśle ekonomiczne cele. Wskutek wymuszanych przez inne dyscypliny procesów profesjonalizacji, nawet na dawniej relatywnie „miękkich” polach zawodowych o niedookreślonych, a przez to stwarzających wiele szans ścieżkach dostępu i zdobywania kwalifikacji, występuje obecnie silna konkurencja. W Niemczech odnosi się to ostatnio przede wszystkim do dziedziny *public health*, nauk o opiece zdrowotnej czy wiedzy z zakresu usług opiekuńczych.

Zobrazowana powyżej perspektywa – i tu dochodzimy do centralnej tezy tego artykułu – nie uwzględnia jednak w wystarczającym stopniu nowszych tendencji. Wiele bowiem wskazuje, że mamy obecnie do czynienia z przewartościowaniem znaczenia pracy socjalnej na określonych polach, ponieważ **nowoczesne państwo opiekuńcze jako „państwo usamodzielniające” (*enabling state*) potrzebuje specyficznego rodzaju profesjonalizmu i fachowości** (mam tu na myśli mniej status profesji, a bardziej – kompetencje). Liczne przesłanki przemawiają za tym, że **wspomnianej fachowości poszukiwać można wyłącznie w związanych z tą profesją słabościach**: po pierwsze w tym, że praca socjalna, ze względu na swój status, jest mniej hermetyczna niż inne dyscypliny, które wykonywane są wyłącznie według „modelu eksperckiego” i, po drugie, za „słabością” pracy socjalnej polegającą na

tym, że nie odwołuje się do żadnych wąkospecjalistycznych wskazań – kryje się właśnie jej potencjalna siła. Ostatecznie bowiem, obszarem jej zainteresowania jest „cały człowiek” – jak określiła to już pionierka pracy socjalnej Alice Salomon. Z tej perspektywy wiele przemawia za tym, że **istnieje z tej dziedziny zapotrzebowanie na pewnego rodzaju „nie-specjalistyczny profesjonalizm” oraz ekspertyzę integralną, nie zaś ograniczoną wyłącznie do jednej dyscypliny.**

W ramach debaty na temat profesjonalizacji podejmowana jest kolejna próba ukazania „skromności” pracy socjalnej (por. Schütze 1992) jako jej szczególnej zalety czy też tego, by owo „mniej niż” [pracy socjalnej, w porównaniu do innych zawodów – przyp. tłum.], pojawiające się w temacie tzw. semiprofesji (Etzioni 1969) rozumieć jednocześnie, z drugiej strony, jako „więcej możliwości rozwoju”. Dotyczy to, przykładowo, świadczeń materialnych, które w klasycznym strukturalno-funkcjonalistycznym ujęciu Parsonsa są kluczowym elementem tłumaczącym rozwój profesji. „Stare zawody”, jak pisze Luhmann w odwołaniu do Parsonsa, „wykształciły się dla pomocy w specyficznych sytuacjach, związanych przede wszystkim z ryzykami życiowymi (...). [Zawody te – przyp. tłum.] zabiegają o pewność i zdolność rozwiązywania problemów poprzez specjalistyczne techniki obchodzenia się z nimi” (Luhmann 1973, s. 29), a w szerszej perspektywie zmierzają do gwarantowania psychosomatycznej i społecznej integralności w ramach konkretnych form życia (jednostka, rodzina, większe wspólnoty). Odpowiednie działania dotyczą częściowo konkretnych przypadków, a częściowo pracy organizacyjnej.

W niniejszych rozważaniach odnoszę się do obydwu tych kontekstów – poruszam zagadnienia kompetencji i sięgam do teorii organizacji i teorii usług społecznych, tylko fragmentarycznie wskazując na teorie dotyczące władzy¹. Oprócz tego traktuję dziedzinę pracy socjalnej jako agregat empiryczny i staram się unikać przyjmowania założeń teoretycznych dla przedstawianej przeze mnie argumentacji.

Pomoc osobom starszym jako nowy obszar pracy socjalnej

Obszar pomocy osobom starszym wnosi do pracy socjalnej pewien „ożywczy powiew” i dopiero od niedawna stwarza w tej dyscyplinie godne uwagi możliwości zawodowe. W porównaniu np. z pomocą młodzieży nie jest to sfera, która byłaby tradycyjną domeną pracy socjalnej. Jednocześnie dłużej i wyraźniej niż w przypadku pomocy młodzieży widoczna jest w tym obszarze „wojna profesjonalistów” i presja w duchu nowego zarządzania oraz celowej ekonomizacji (przy minimalnej zresztą gwarancji jakości). Sfera ta jest przy tym specyficzną mieszkanką: z jednej strony „twardego” profesjonalizmu, z drugiej zaś – „miękkiej” praktyki opiekuńczej. Współcześnie dostrzega się więc szanse rozwoju w dziedzinach odnoszących się do zdrowia oraz do społecznych świadczeń socjalnych na rzecz osób starszych, a segment pomocy osobom starszym jest dla pracy socjalnej paradygmatyczny.

¹ Pełną argumentację w odniesieniu do teorii organizacji i zarządzania społecznego rozwinąłem w: Otto (2002).

Gdy sięgniemy 20 lat wstecz, dotrzemy do początków zawodowej pracy socjalnej w wielu obszarach. Ciągłemu wzrostowi ilości usług społecznych zaczynała towarzyszyć wówczas łagodnie naradzająca się świadomość kwestii demograficznej (przegląd zagadnienia w: Otto 2001). Do zagadnień związanych z „trzecim wiekiem” (Laslett 1995) odnosi się, od tamtego okresu, przede wszystkim problematykę kształcenia ustawicznego (z dyskusyjną próbą ukształtowania dyscyplin pedagogicznych zajmujących się edukacją dorosłych i starszych osób), a w odniesieniu do rozszerzającej się indywidualnie i społecznie „czwartej fazy życia”² mówi się raczej o usługach społecznych. Podstawowe znaczenie ma przy tym komunalna struktura finansowania (*Bundessozialhilfegesetz* §75). Stwarza ona miejsce na cały szereg „otwartych pól zawodowych”, o które konkuruje ze sobą wiele różnych grup.

Pracownicy socjalni nie mają wprawdzie specjalistycznej wiedzy gerontologicznej, mogą się jednak wykazać szeroką perspektywą widzenia problemów, często wynikającą z długiego stażu zawodowego, dłuższego niż w przypadku np. większości znacznie młodszych pielęgniarzy. Pracownicy socjalni zaangażowani są w kierowanie domami opieki społecznej, w pracę służb społecznych, w działanie punktów mediacyjnych, zajmujących się zarządzaniem przypadkiem (*case management*), wprowadzają oni w życie profesjonalizację służb ambulatoryjnych itp. Jakkolwiek ich dyscypliny pierwotne – pedagogika, pedagogika socjalna czy nauka o pracy socjalnej, nie są przy tym wcale uwzględnione w wielodyscyplinarnym ujęciu gerontologii (poza nielicznymi znaczącymi przypadkami, takimi jak „kształcenie ustawiczne”), to właśnie dzięki tej wielodyscyplinarnej gerontologii – zorientowanej praktycznie „gerontologii interwencyjnej” (por. Wahl, Tesch-Römer 2000) w widoczny sposób dostają „wiatru w żagle”. Gerontologia interwencyjna nie stworzyła bowiem (jeszcze) żadnej profesji, która byłaby w stanie wcielać w życie wielo- i interdyscyplinarną wiedzę na temat interwencji, poza profesjami medycznymi. Nie obserwuje się jeszcze w Niemczech gwałtownych zmian profesjonalizacji w sferach *public health*, nauki o opiece zdrowotnej i pielęgniarstwie.

Prawie 10 lat temu sytuacja zmieniła się praktycznie w mgnieniu oka: wraz z wprowadzeniem społecznych ubezpieczeń pielęgnacyjnych cały system został przekształcony z dnia na dzień. Od tego momentu profesjonalnie wykonywane jest wyłącznie to, co będzie opłacone, a dokładniej – co będzie opłacone poprzez ubezpieczenie pielęgnacyjne. Ono stanowi tu forpocztę procesów ekonomizacji usług i świadczeń socjalnych. W odniesieniu do rynku pracy w sferze pomocy osobom starszym trudno wyobrazić sobie skuteczniejsze rozwiązanie. Można wprawdzie znaleźć jeszcze kilka argumentów za przeprowadzeniem np. ekspertyzy w pracy socjalnej, ale ta już nie jest refinansowana, a co za tym idzie – przynajmniej na razie nie ma dla niej świetlanej przyszłości. Wprowadzone rozwiązania są tym skuteczniejsze, że gerontologia interwencyjna może kształcić coraz więcej absolwentów w dziedzinie nauk o zdrowiu i pielęgniarstwa, jak też się dzieje³.

² Tzw. czwarta faza życia była między innymi tematem Berliner Alterstudie (Baltes, Mayer 1999).

³ W związku z powyższym należałoby również zbadać strukturę preferencji pracowników socjalnych. W większości podstawowych kierunków kształcenia pracowników socjalnych w niewielkim stopniu uwzględnia się perspektywy pytań i grup docelowych związane z gerontologią. Nie jest to

Jak wykorzystać nowe szanse

Na tym mogłaby się zakończyć względnie krótka historia swoistych „pięciu minut” pracy socjalnej w dynamicznie rozrastającym się obszarze pomocy osobom starszym. Tak się jednak stać nie musi, jeśli wykorzysta się nowo pojawiającą się szansę. Zamierzam tu ją przedstawić i opierając się na trzech celowo odmiennych przykładach, wskazać jak bardzo zmieniły się warunki świadczenia profesjonalnych usług w dziedzinie pomocy osobom starszym w ciągu ostatnich 10 lat.

Pierwszym widocznym obszarem zmian, będącym jednocześnie podstawą materialną pracy socjalnej jest polityka społeczna. Już tylko w czasie obowiązywania nowych ubezpieczeń opiekuńczych, w związku z ostrymi cięciami budżetowymi na cele socjalne, zrealizowano poprzez ustawę stawiającą jak żadna inna na twarde, ekonomiczne wzorce profesjonalizmu co najmniej dwie istotne zmiany. Dzięki niej po raz pierwszy otwarty został katalog pełnionych usług (Schmidt 2005). Po drugie, nowa ustawa mówi o budżecie zorientowanym na klienta, co jest nową próbą realizacji zarządzania ukierunkowanego na skuteczność⁴ – klient zyskuje znacznie większą swobodę wyboru i definiowania działań, a nacisk kładzie się na możliwość pertraktacji, kto ma być wykonawcą poszczególnych zadań. Tymi sposobami można by znacznie zmodyfikować opisywane już przez Etzioniego zjawisko małej autonomii działania, powodowanej silnym zakotwiczeniem w strukturach biurokratycznych. Celu tego nie uda się jednak osiągnąć bez pewnego złagodzenia podejścia – doświadczenia międzynarodowe wykazują, jak podstawowe znaczenie w tym kontekście ma opieka środowiskowa oraz udzielanie szeroko pojmowanego wsparcia (por. Eggers, Römer-Kirchner, Schmidt 2005, s. 46)⁵.

Oczywiście nie odbiera to w żadnym stopniu mocy ekspertyzom przedstawiającym przeciwnie wnioski. Według nowej logiki rozliczania (np. *diagnosis related groups*) rozszerza się „przepaść kulturowa” między ekspertyzami medycznymi i społecznymi – najwyraźniej na niekorzyść tych ostatnich⁶. *Implicite* uznaje się jednak (mimo niezmienniej polityki ścisłych oszczędności), że **opieka nastawiona wyłącznie na kompensowanie deficytów nie jest adekwatną odpowiedzią na aktualny problem społeczny ogromnych rozmiarów**. Staje się też coraz bardziej oczywiste, że przy malejącej uniwersalizacji, słabszym wsparciu ze strony państwa socjalnego oraz zindywidualizowanych programach aktywizowania

zjawisko specyficznie niemieckie: „Most social work students prefer to work with nonelderly clients” (Cummings, Adler, DeCoster 2005, s. 644).

⁴ Więcej na temat zarządzania zorientowanego na skuteczność w kontekście lokalnych ofert domowej opieki nad osobami starszymi zob. Schröder (2005).

⁵ Więcej na temat praw socjalnych związanych ze zdrowiem oraz zmian wprowadzanych w dziedzinie integralnego zaopatrzenia i zadań pracy socjalnej w tym zakresie: zob. Greuel, Mennemann (2006).

⁶ Nie oznacza to w żadnym wypadku, że w ten sposób klasyczne zawody i ich poszczególni przedstawiciele zyskują na ważności i zwiększają swą władzę w zakresie definiowania problemów. Dzięki wprowadzaniu nowych systemów przeliczeniowych zwiększa się raczej rola nowych organizacji (szpitale, kasy chorych) i ich pozycja w branżowych związkach zawodowych.

istnieje konieczność zapewnienia większej swobody działania. Stwarza to szansę i kusi możliwością zdobycia władzy, co wcale nie musi przynieść korzyści pracy socjalnej.

W ostatnich 10 latach nasiliła się debata dotycząca potencjału zaangażowania i sieci społecznych. W przypadku zaangażowania obywatelskiego debata ta wkracza w kolejny etap – również i tu sfera pomocy osobom starszym zaczyna mieć znaczenie paradygmatyczne dla dalszego szerokiego rozwoju⁷. Coraz szerzej akceptuje się więc opinię, że praca wykonywana społecznie powinna się stać stałym elementem usług społecznych (dobrym przykładem jest opieka nad osobami starszymi). W debacie nad korzystaniem z segmentów sieci społecznych pojawiają się przy tym nowe kategorie, jak *long distance caring*. W tym kontekście mówi się o wielkim **wyzwaniu dla badania sieci społecznych w krajach zachodnioeuropejskich, gdzie coraz szerzej uwzględniać należy kontekst życia w społeczności coraz bardziej mobilnej, pluralistycznej i zindywidualizowanej i gdzie losy jednostki są coraz bardziej niepewne i zmienne** (Kahn, Antonucci 1980), a historia życia dzieli się na etapy coraz to nowych związków z dziećmi bądź bez dzieci...

Także w dyskusjach międzynarodowych, między innymi za sprawą inicjatyw Światowej Organizacji Zdrowia (Gröne, Garcia-Barbero 2001) kształtuje się w sferze opieki nad osobami starszymi nowe podejście. **Reorientacja na „opiekę zintegrowaną” (*integrated care*) także polega na łączeniu działań pielęgnacyjnych i opiekuńczych, dążeniu do współpracy wielu profesji we wspólnym procesie kierowania przypadkiem i koncentrowaniu się raczej na wpływie (*impact*) niż na wydajności (*output*) profesji**⁸. Jednak kwestia wspólnego osiągnięcia wpływu, zdolności rozwiązywania problemów w ramach coraz bardziej wyspecjalizowanych instytucji jest problematyczna, zarówno zresztą w dziedzinie pomocy osobom starszym, jak i w całym sektorze opieki. Ta dezintegracja pomocy nie jest w wielu krajach zachodnioeuropejskich już tylko marginalnym problemem, na co uczuła WHO w jednym ze swych dokumentów: „It may be concluded that much work has been carried out regarding the division of labour, however, the coordination and integration of the parts of the health systems has been neglected. There is a lot that can be learned from the industrial sector, from technological developments and from international comparisons. Payment mechanisms, referral systems, guideline and professional education are major means to guide structures and processes in the health system in order to achieve high quality outcomes” (Gröne, Garcia-Barbero 2001, s. 5).

Sytuacja przedstawia się jeszcze gorzej, gdy uwzględni się wyzwania demograficzne, potrzeby jednostek, ich prawa, a wreszcie kryterium efektywności. W tekście Światowej Organizacji Zdrowia opisane jest to jako ponadnarodowa tendencja w dziedzinie leczenia: „the driving forces for the reform process are similar in many countries. On the

⁷ Więcej na temat tej dyskusji zob.: Lessenich, Otto (2005).

⁸ „A care chain is a well-planned entity of inter- and intra-organisational care processes, which are focused to solve the complexity of problems by an individual client, and accompanied with systematic follow-up actions. Care chains are integrated to the extend that there are no gaps, barriers or breaks in the process leaving the client without proper care“ (Carmen Network 2003). Kwestie definicyjne zob. w: Kodner, Spreeuwenberg (2002). Przegląd dotyczący krajów Europy Zachodniej w: Leichsenring, Alaszewski (2004).

demand side, demographic and epidemiological changes, rising expectations of the population and patients' rights require a reform of the health system. On the supply side, the development of medical technology and information systems and restrictions from economic pressures call for reforms to contain costs. Whereas demand-side factors mainly force the integration of services, supply-side factors such as medical technology and information systems may facilitate it" (Gröne, Garcia-Barbero 2001, s. 2).

W ramach podejścia zintegrowanego próbuje się wzmacniać kompetencje samopomocy u klientów, wydobywać ich własny potencjał autonomii i systematycznie wspierać źródła autonomii w ramach sieci społecznych, ograniczając związane z tym negatywne oddziaływania (por. Bauer, Otto 2005; Otto, Bauer 2005)⁹. Poparcie dla tego typu podejścia odnaleźć można zarówno w debatach toczących się w ramach tej dyscypliny, jak i w dyskusjach wykraczających daleko poza jej granice.

Zarysowane powyżej tendencje wskazują na istnienie granic, jakie napotyka się przy zastosowaniu konwencjonalnych wzorców profesjonalizacji w odniesieniu do radzenia sobie z „przeciętnymi ryzykami życiowymi” w pomocy osobom starszym. Napotymane ograniczenia nie są zjawiskiem nowym, jednak właśnie w opisywanej tu dziedzinie stają się one szczególnie szkodliwe. W dalszej części artykułu bariery te będą jednak przedstawiane jako wyzwania. Postrzegać je można bowiem w perspektywie interwencji całościowych, a więc świadczeń i usług o wysokiej jakości oraz adekwatnych kompetencji rozwijanych w ramach sensownej całości organizacyjnej. Ten sposób myślenia wpisuje się w perspektywę „ujęć zintegrowanych”.

Współpraca między profesjami

Punktem wyjścia, który stwarza szansę dla rozwoju pracy socjalnej, jest coraz częstsza możliwość **współpracy między profesjami**. Praktykując ją, bazuje się na dwóch kompleksowych wskazaniach teoretycznych. Po pierwsze, wiedza i kompetencje jednej dziedziny nie wystarczają (już) do skutecznego i długofalowego opracowywania wielu zagadnień. Współcześnie znacznie częściej mamy do czynienia ze **złożonymi, kompleksowymi problemami** – klientami pracowników socjalnych są osoby obciążone problemami bardzo roz-

⁹ Przykładem tego typu podejścia jest debata wokół zintegrowanych systemów pomocy: „Who ever has worked with mixed groups consisting of medical, socio-medical and social professionals, knows about the cultural cleavages between these groups but also about the fact that structural and hierarchical divisions are often much more significant. Once the various professionals start talking to each other, conflicts and different perspectives often can be resolved. Still, hierarchies remain to be decisive of it comes to develop a common understanding, for instance the definition of ‘autonomy’, or a shared care concept. In particular, the medical orientation towards ‘healing’ often clashes with the needs of persons who depend on long-term care. Also, wrong incentives presented by, for instance, DRG-financing of hospitals, have contributed to the so-called ‘cultural’ divide between health and social care systems. Furthermore, differences in status and hierarchy that are increasingly challenged by the nursing professions complicate the cooperation between physicians and nursing professions” (Leichenring 2004).

maitego pochodzenia i charakteru – materialnymi, socjalnymi, psychicznymi, zdrowotnymi i prawnymi.

Drugie wskazanie teoretyczne mówi o **silnie narastających problemach**. Dostrzega się tu znaczne „przeciążenie” klasycznych zawodów i systemów zawodowych oraz „przeciążenie teoretyczne” całościowych ujęć w pracy socjalnej, które poszukują rozwiązań, odnosząc się do pojedynczej osoby. W tym ujęciu dostrzega się szansę dla pracy socjalnej jako profesji wykraczającej poza granice dyscyplin, łączącej różne dziedziny, interakcyjnej i zorientowanej na dyskurs¹⁰.

Funkcja polityki społecznej we współpracy między profesjami polega więc na radzeniu sobie z wysokim stopniem niepewności w dziedzinach, które zmagają się z problemami coraz bardziej oddalającymi się od normalności, ze szczególnymi i niemożliwymi do standardowego opisanie konstelacjami problemów. Jej zadanie jest w każdym razie znacznie poważniejsze niż zwykła koordynacja działań.

We współpracy między profesjami ważną i solidną bazą okazuje się być często porozumienie co do narzędzi oceny (o ile jest ono w ogóle możliwe). Może być ono tworzone w danym układzie lub opierać się na istniejących klasyfikacjach i instrumentach¹¹, przy czym nie musi być to koniecznie proces interdyscyplinarnych poszukiwań. W ramach przeprowadzania ocen, na przykład w dziedzinie geriatrici, wykazać można, że ewaluacja przeprowadzona wielostopniowo „w majestacie danej dyscypliny” może prowadzić do właściwych wyników.

W zintegrowanym planie pomocy i podejściu do przypadku chodzi jednak właśnie o to, by **podejmować działania odpowiadające na konstelacje wielu problemów, względnie takie rozwiązania, które służą „wytworzeniu dobrobytu” poprzez powiązane działania wieloprofesjonalne i całościowe**. Dlaczego często nie udaje się zrealizować takich planów? Częściowo wytłumaczyć to można, odwołując się do teorii organizacji. Definiowanie i rozwiązywanie problemów przez organizacje zależy, na jej gruncie, nie tylko od czynników środowiskowych, lecz również strukturalnych. Organizacje konstruują koncepcje i interpretacje oraz tworzą własne środowisko na podstawie „map poznawczych” (*cognitive maps*) (Weick 1985). Problemy te są analizowane, rozpracowywane i niwelowane jedynie w kategoriach dostępnych rozwiązań (March, Olsen 1976). Aktualnie podejmowane decy-

¹⁰ Pola zawodowe, na których pracuje się zgodnie z taką filozofią, to oprócz usług socjalnych w szpitalach, domach starości czy placówkach psychiatrycznych takie dziedziny jak: praca z narkomanami, ofiarami gwałtów, młodocianymi przestępcami oraz punkty poradnictwa socjalnego. Wiele z tych pól zawodowych nie jest jeszcze w pełni ukształtowanych. A tam, gdzie są praktykowane, nie doczekały się – oprócz może pomocy młodocianym przestępcom oraz pewnych praktyk w ramach pracy socjalnej w szkołach, rehabilitacji i psychiatrii – konkretnych regulacji instytucjonalno-profesjonalnych. Liczne zawody powstają w swej „fazie pionierskiej” ponieważ w związku z implementacją innej profesji w tradycyjnym polu zawodowym.

¹¹ Na tym opiera się propozycja, by również ze strony pracy socjalnej sprawdzać dokładnie, na ile RAI (*Resident Assessment Instrument*) czy też schemat ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*) dadzą się sensownie zastosować jako język przekraczający jedną tylko dyscyplinę.

zje odwołują się przy tym do decyzji wcześniejszych, tych przewidywanych w przyszłości (por. March, Simon 1958; March 1988; Luhmann 2000).

Z tego punktu widzenia „profesjonalizacja współpracy między zawodami” wydaje się opcją bezalternatywną, podobnie jak zarządzanie przypadkiem, gdzie w perspektywie sieci społecznych próbuje się łączyć pracę nad przypadkiem z rozwojem strukturalnym. Inaczej mówiąc, chodzi tu raczej o świadczenia i usługi o coraz wyższym stopniu profesjonalizacji w perspektywie całego systemu organizacyjno-kulturowego niż o izolowaną profesjonalizację indywidualnie działających jednostek.

Faktem wy tłumaczalnym teoretycznie jest, że **współpraca między zawodami napotyka uparcie linie konfliktów – zwłaszcza gdy chcą się w nią włączyć „słabe” profesje**. Wątku tego nie będę tu jednak szeroko omawiał¹². Wystarczy wspomnieć, że wytwarza się hierarchia zawodowa, która ustalana jest w uproszczeniu, na podstawie uznania, statusu, pozycji i wynagrodzeń. W konkretnych sieciach społecznych oraz wielodyscyplinarnych zespołach jest ona ustawicznie pertraktowana, a praca socjalna nie jest zresztą w tej walce „o uznanie” bez szans. Z punktu widzenia tej „teorii profesji” nie dziwi więc, że szczególnie w trakcie konfrontacji dyscyplin naukowych reprezentujących odmienne pozycje w danym obszarze uruchamiane zostają procesy hierarchizowania – na jednym biegunie mamy tu zorientowaną na nauki przyrodnicze medycynę oraz bazującą na dowodach ujęcia w obrębie różnych dziedzin, na drugim biegunie – wciąż dewaluowane podejścia opierające się na dyskusowaniu, na doświadczeniu i badaniu środowiska. Hierarchia jest szczególnie silna w polach zawodowych hierarchizowanych na etapie kształcenia, jak dzieje się to w sektorze opieki medycznej, gdzie przypisania statusowe wiążą się z rodzajem posiadanego dyplomu. Hierarchia występuje natomiast w łagodniejszej formie, gdy współpracują ze sobą posiadacze różnych dyplomów oraz przedstawiciele zawodów „starych” (np. lekarze, prawnicy, psychologowie), młodszych (np. pracownicy socjalni) oraz całkiem nowych (naukowcy zajmujący się opieką).

Po przedstawionych powyżej argumentach, uzasadniających rolę współpracy między profesjami w kategoriach kompleksowego zapotrzebowania oraz warunków brzegowych zatrudnienia, warto także zauważyć, że duże znaczenie dla analizowanych zagadnień mają czynniki związane z władzą, uznaniem i habitusem. W tych właśnie obszarach uruchamiane są kolektywne procesy zdobywania, osiągania, zabezpieczania i legitymowania zakresów kompetencji (Abbott 1988), one stanowią ośrodek procesów zmian splotów zależności i podziału pracy między profesjami walczącymi o swe uznanie (Hughes 1984).

Poszukiwanie szerszego kontekstu

Drugim czynnikiem, który stwarza dla pedagogiki socjalnej nowe możliwości w sferze pomocy osobom starszym, jest specyfika klientów. W tej bowiem dziedzinie, odmiennie niż w innych, regułą jest, że **poszczególne przypadki nie dotyczą wyizolowanych, nieza-**

¹² Na temat porównania możliwości pracowników pedagogiki socjalnej w środowisku szkolnym i szpitalnym zob. Bauer, Otto (2005a).

leżnych od otoczenia osób. Jest to rozumienie charakterystyczne dla zawodów refleksyjnych – w przeciwieństwie do koncepcji traktujących przypadki w perspektywie klinicznej, a więc zorientowanej na odosobnione wypadki, tu pojęcie przypadku ujęte jest w ramy rekonstruktywnej kategorii z dziedziny nauk społecznych. O tyle przedstawienie, historia, sprawozdanie i rekonstrukcja przypadku nie odwołuje się do poszczególnych klientów w ich jednostkowej egzystencji, w więc do indywidualnych przypadków jako takich, lecz orientuje się (w przeciwieństwie do klasycznej pracy nad przypadkiem) na kontekst społeczny i konstelacje, w których żyje jednostka, badając w tej perspektywie rodziny, inne grupy pierwotne i organizacje, takie jak: szkoły, zakłady pracy, kliniki itp. (por. Dewe, Otto 2001). **Chodzi tu o człowieka w jego przestrzennych i społecznych układach** – co jest ujęciem zbyt pojemnym dla wielu „właściwych profesji”, które się przed takim właśnie podejściem wzdrażają. Na przykładzie sfery pracy z osobami starszymi da się wyraźnie pokazać, jak mogłaby wyglądać radykalna realizacja zasady „od zobowiązania – do poszukiwania szerszego kontekstu” – w sensie zarówno jej pozytywnych, jak i negatywnych aspektów¹³.

Przyjmowanie szerokiej perspektywy sieciowej jest atutem pracy socjalnej, wymaga ono jednak pewnych szczególnych kompetencji. Obejmują one metody diagnozy społecznej, ocenę zasobów indywidualnych, sytuacyjnych i społeczno-przestrzennych, bezpośrednie i pośrednie interwencje w sieci społeczne, a także dostarczanie zorganizowanego wsparcia opierającego się na całościowej analizie przypadku i coraz wyższych kwalifikacjach jednostek i instytucji. Z jednej strony zastanawiające jest, jak wiele rozpowszechnionych metod, koncepcji i paradygmatów pracy socjalnej odwołuje się do sieci społecznych i ich kontekstu społecznego, a więc do „przypadku rozszerzonego kontekstualnie” (por. Otto 2005b). Z drugiej strony, to odwołanie się do sieci społecznych ogranicza się często do uzasadnień teoretycznych i retoryki i rzadko jest konsekwentnie stosowane w pracy. Oprócz tego, „profesjonalne ograniczenie profesjonalizacji” jest nad wyraz delikatnym zadaniem. Bardzo trudno jest pracować z klientami, orientując się na sieci społeczne, ponieważ większość z nich woli uciekać od uszczuplającego autonomię uścisku nieformalnych układów pomocowych w kierunku jednoznacznie bezosobowej pomocy, odbieranej jako mniej inwazyjna.

Koprodukcja

Trzecim czynnikiem, który przysparza szans rozwoju nowej pedagogice socjalnej w takich polach jak pomoc osobom starszym jest **koprodukcja**, rozumiana znacznie szerzej niż tylko jako udział klientów (por. Herder-Dorneich, Kötz 1972). Jest to podejście pojawiające się nie tylko w dynamicznie rozwijających się obszarach usług, lecz zyskuje ono

¹³ Niemieckie ubezpieczenie pielęgnacyjne stwarza tu problematyczne warunki brzegowe. Po pierwsze, nie operuje pojęciem zintegrowanych wyników i zintegrowanej opieki. Po drugie, nie dąży do wykrystalizowania się tych pojęć. Po trzecie – co gorsza – utrudnia procesy integrowania. Nie troszczy się ani o klimat zintegrowanej opieki instytucjonalnej, ani o zintegrowane podejście do przypadku.

także coraz większe znaczenie w polityce społecznej¹⁴. Przykład pomocy osobom starszym pokazuje tu szczególnie dobitnie, że profesjonalna pomoc jest tylko „wierzchołkiem góry lodowej” i że w społeczeństwie długiego oczekiwanego życia oraz kruchych sieci społecznych (Otto 2005; 2005a) niezbędne jest konsekwentne kształtowanie profesjonalnej pomocy jako samopomocy i „autonomicznej praktyki życiowej”. Oznacza to jednocześnie, że bezpośrednia pomoc, profesjonalne działanie „w zastępstwie” (Dewe, Otto 2001) – a więc **model „opieki i pielęgnacji”** – musi ustąpić miejsca zarządzaniu przypadkiem **opartemu na aranżacji, budowaniu sieci, aktywizowaniu i stwarzaniu możliwości działania. Żadna inna profesja nie ma tylu doświadczeń w dziedzinie tak rozumianej koprodukcji jak praca socjalna.**

Dotychczas przedstawiałem pewne zjawiska jako szanse. Na koniec tych rozważań należy postawić pytanie: co czyni z pracowników socjalnych cennych profesjonalistów „państwa usamodzielniającego” (*enabling state*)? Nasuwa się także pytanie, co pracownicy socjalni muszą uczynić, by się takimi stać.

Realne perspektywy?

Należałoby oczywiście dużo dokładniej zbadać, jakie kwalifikacje muszą posiadać pracownicy socjalni, by móc wykazać się kompetencjami adekwatnymi do opisywanych przeze mnie wyzwań. Obecnie przewaga pracowników socjalnych wynika w dużym stopniu z faktu, że inne profesje zbyt daleko zapędziły się z dążeniu do profesjonalizacji. Fascynujące jest w każdym razie obserwowanie, jak niektóre z nowych i starych profesji odwołują się do wiedzy i koncepcji pracy socjalnej¹⁵ (i to w perspektywie międzynarodowej, w zgodzie z ujęciem WHO i już dwudziestoletnimi koncepcjami amerykańskimi). Dokonuje się w nich przemiana – od podejścia zorientowanego na deficyty w opiece nad chorymi do rozwijania pracy nad zdrowiem, w której opiekę definiuje się jako „uzyskanie, wspieranie bądź przywrócenie autonomii w codziennym życiu” i gdzie dąży się do uwzględniania nie tylko stanu fizycznego osoby, ale również aspektów psychicznych i społecznych¹⁶.

Te atuty pracy socjalnej da się zachować tylko przy systematycznej dbałości **o jej podstawy w sferze kwalifikacji zawodowych oraz otwarte i refleksyjne, a nie „technologiczne” metody.** Wymaga to dalszego rozwoju form pracy uwzględniających biografię klienta oraz ocenę odwołującą się do sieci społecznych. Do tego trzeba dodać konieczność budowania opierających się na sieciach społecznych strategii wsparcia, podnoszenia kompetencji osób

¹⁴ Engelbert i Kaufmann piszą, odnosząc się do polityki na rzecz dobrobytu dzieci, że podstawowe rozważania w perspektywie mikro „doprowadziły do relatywizacji znaczenia ujęć dotyczących państwa o rozbudowanym systemie ubezpieczeń społecznych” i że w związku z tym „istnieje potrzeba rozwoju skutecznej koprodukcji z rodzinami. Indywidualny dobrobyt dzieci nie jest w żadnym razie – tak jak i dobrobyt członków innych grup społecznych – jedynie funkcją dostępnych środków, lecz rezultatem odpowiednich preferencji oraz kompetencji do ich mobilizacji i realizacji” (Engelbert, Kaufmann 2003, s. 87). Por. również Engelbert (1999) oraz BMFSFJ (2005).

¹⁵ Na temat koncepcji działań, oznak habitusu, częściowo także teorii: Riemann 2000.

¹⁶ <http://www.deutscher-pflegerat.de/documents/MDK-10Jahre-PV2005-04-01.pdf>. Por. również różnice między *caring* i *nursing* w języku angielskim.

prowadzących dane przypadki, zwiększania umiejętności organizacji i sieci wieloprofesjonalnej oraz nieformalnej współpracy, które prowadzą do rzeczywiście zintegrowanych działań. Warto pokusić się także o refleksję na temat warunków brzegowych. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu opisywane tendencje ograniczają się do segmentów pomocy osobom starszym, podczas gdy na bezpośrednio sąsiadujących obszarach stosuje się nadal dawne metody „podziałów kulturowych” (*cultural divide*), co działa zdecydowanie na niekorzyść pracy socjalnej.

Trzeba także zauważyć, że aby aktywnie wykorzystać istniejącą szansę, nie należy owych „eksperymentalnych” pól działania pozostawiać na długo w rękach przedstawicieli innych grup zawodowych (błąd taki popełniono w dziedzinach związanych ze zdrowiem oraz w kierowaniu wsparciem). Nie należy ryzykować utraty perspektywy zorientowanej na „całego człowieka”, czym grozi praca ograniczająca się ściśle do pojedynczych przypadków. Problemem okazuje się tutaj jednak pewna niesygnalizowana przeze mnie wcześniej „słabość” pracy socjalnej, a mianowicie nieumiejętność przekonania do siebie tych pól zawodowych, które byłyby dla niej szczególnie cenne ze względu na bazę teoretyczną, instrumentarium metodologiczne oraz tradycje zawodowe. To zresztą, jak często w taki właśnie sposób marnowano tę szansę, jest ciekawym zagadnieniem, ale wykraczającym poza ramy tego artykułu.

Otwarte pozostaje pytanie, kto oprócz pracowników socjalnych zyskałby, gdyby w pracy socjalnej udało się wykorzystać naszkicowaną przeze mnie szansę. Odpowiedź jest niejednoznaczna. Z jednej strony nie o to wszakże chodzi, by w polu pracy socjalnej „stworzyć sztuczne linie demarkacyjne” (Riemann 2000, s. 30), które z założenia są przecież także kształtowane interdyscyplinarnie, a przy ich podtrzymywaniu wymóg współpracy między profesjami byłby zresztą absurdalny. Z drugiej jednak strony, gdyby praca socjalna w przekonujący sposób dalej rozwijała się wokół przedstawionych przeze mnie kompetencji, to – oprócz tworzenia konkretnych szans zawodowych – byłaby nośnikiem postępu w sferze rozwiązywania i lepszego radzenia sobie z opisywanymi, narastającymi problemami i nowymi zespołami potrzeb.

Thumaczenie: Ewa Bacia i Maria Theiss

Bibliografia

- Abbott, A. (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, London.
- Baltes, P.B., Mayer, K.U. (red.) (1999), *The Berlin Aging Study: Aging from 70 to 100*, New York, Cambridge University Press.
- Bauer, P., Otto U. (red.) (2005), *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten*. vol. 2: *Institutionelle Netzwerke in Sozialraum- und Kooperationsperspektive*, DGVt, Tübingen.
- Bauer, P., Otto, U. (2005a), *Kooperationsprobleme in der Schulsozialarbeit – Perspektiven im Vergleich von Schule und Krankenhaus*, „Zeitschrift für Sozialpädagogik”, nr 3, (1), 11–36.

- BMFSFJ (2005), Bundesministerium: 12 Kinder- und Jugendbericht.
- Carmen Network, 2003, *A glossary of terms for Integrated care for older people*. Internet <http://carmen.projects.boercroon.com/servlet/nl.gx.bnc.client.http.ShowObject?id=314895> (12.07.2006).
- Cummings, S.M., Adler, G., DeCoster, V.A. (2005), *Factors Influencing Graduate-Social-Work Students' Interest in Working with Elders*, „Educational Gerontology”, nr 31, 643–655.
- Cummings, S.M., Kropf, N.P., Cassie, K.M., Bride, B. (2004), *Evidence-based Treatment for Older Adults*, „Journal of Evidence-Based Social Work”, nr 1 (4), 53–81.
- Dewe, B., Otto, H.-U. (2001), *Professionalisierung*, (w:) H.-U. Otto, H. Thiersch (red.), *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik* (s. 1399–1429), Luchterhand, Neuwied u.a.
- Eggers, S., Römer-Kirchner, A., Schmidt, R. (2005), *Budgets in der Pflege: Rechtliche Impulse und erste Erfahrungen*, (w:) S. Dieffenbach i in. (red.), *Management Handbuch Pflege*, Economica, Heidelberg. Internet www.fh-erfurt.de/so/homepages/schmidt/Managementhandbuch_Endfassung_04-12-21.pdf (13.03.2005).
- Engelbert, A. (1999), *Familien im Hilfenetz. Bedingungen und Folgen der Nutzung von Hilfen für behinderte Kinder*, Juventa, Weinheim und München.
- Engelbert, A., Kaufmann, F.-X. (2003), *Der Wohlfahrtsstaat und seine Kinder*, (w:) R. Kränzl-Nagl, J. Mierendorff, T. Olk (red.), *Kindheit im Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche und politische Herausforderungen* (s. 59–94).
- Erlinghagen, M., Hank, K. (2005), *Participation of Older Europeans in Volunteer Work*. Discussion paper 71-2005, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), University of Mannheim. Internet www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/pages/files/nopage_pubs/0v0ohjjzj0wt6j7e_dp71-05.pdf (14.09.2005).
- Etzioni, A. (red.) (1969), *The Semi-Professions and their Organizations*, New York, London.
- Evers, A., Wintersberger, H. (red.) (1990), *Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, Frankfurt/M., Boulder: Campus/Westview.
- Greuel, M., Mennemann, H. (2006), *Soziale Arbeit in der Integrierten Versorgung*, Reinhardt, UTB, Stuttgart.
- Gröne, O., Garcia-Barbero, M. (2001), *Integrated Care. A Position Paper of the WHO European Office for Integrated Health Care Services*, „International Journal of Integrated Care”, nr 1, June – Research and Theory.
- Gross, P. (1985), *Liebe, Mühe, Arbeit. Abschied von den Professionen?* „Soziale Welt”, nr 36 (1), s. 60–82.
- Herder-Dorneich, P., Kötz, W. (1972), *Zur Dienstleistungsökonomie*, Berlin.
- Hughes, E.C. (1984), *Studying the Nurse's Work*, (w:) E.C. Hughes (red.), *The Sociological Eye. Selected Papers*, New Brunswick (USA), London.
- JSB GmbH (Bearbeiter: Asghari J., Bernzen C., Borsutzky A., Grote A. & Schöder J.W.), (2003), *Beispiele und Ansatzpunkte wirkungsorientierter Vertragsgestaltung auf dem Gebiet der sozialen Dienste unter besonderer Berücksichtigung der Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII*, Projektbericht der JSB GmbH. Internet www.agj.de/pdf/themen/expertise.pdf (14.09.2005).

- Kahn, R.L., Antonucci, T.C. (1980), *Convoys Over the Life Course: Attachment Roles and Social Support*, (w:) P.B. Baltes, O.G. Brim (red.), *Life-Span Development and Behaviour* (s. 253–286), Academic Press, New York.
- Kodner, D.L., Spreeuwenberg, C. (2002), *Integrated Care: Meaning, Logic, Applications, and Implications – a Discussion Paper*, „International Journal of Integrated Care“, 14 November. Internet www.ijic.org/publish/articles/000089/article_print.html (15.10.2004).
- Laslett, P. (1995), *Das Dritte Alter. Historische Soziologie des Alterns*, Juventa Weinheim, München.
- Leichsenring, K., Alaszewski, A.M. (red.) (2004), *Providing Integrated Health and Social Care for Older Persons. A European Overview of Issues at Stake* (European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna), Ashgate, Aldershot, Kurzüberblick im Internet www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/procare-providing-europe-01.pdf (11.03.2005).
- Lessenich, S., Otto, U. (2005), *Das Alter in der Aktivgesellschaft – eine Skizze und offene Fragen zur Gestalt eines „Programms“ und seinen Widersprüchen*, (w:) U. Otto (red.), *Partizipation und Inklusion im Alter – aktuelle Herausforderungen* (s. 5–18), IKS Garmond, Jena.
- Luhmann, N. (1973). *Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*, (w:) H.-U. Otto, S. Schneider (red.), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 1* (s. 21–44), Luchterhand, Neuwied.
- Luhmann, N. (2000), *Organisation und Entscheidung*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- March, J.G., Simon, H.A. (1958), *Organizations*, Wiley, New York, London.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Univ.-Forl, Bergen.
- March, J.G. (1988), *Decisions and Organizations*, Blackwell, Oxford.
- Mittelstrass, J. (2002), Transdisciplinarity – New Structures in Science, (w:) U. Opolka, H. Schoop (red.), *Max Planck Forum 5: Innovative Structures in basic research* (s. 43–54), Max-Planck-Gesellschaft, München.
- Oevermann, U. (2000), *Professionalisierungsbedürftigkeit und Professionalisiertheit am Beispiel pädagogischen Handelns*, Ms.
- Otto, U. (2001), Stichwortartikel „Altenarbeit“, (w:) H.-U. Otto, H. Thiersch, (red.), *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik* (s. 11–20), Luchterhand, Darmstadt, Neuwied.
- Otto, U. (2000), *Zwischen Drinnen und Draußen. Aspekte des Sozialmanagement in pädagogischen Handlungsfeldern*, „Neve Praxis“, nr 32.
- Otto, U. (2005), *Soziale Netzwerke und soziale Unterstützung älterer Pflegebedürftiger – Potenziale, Grenzen und Interventionsmöglichkeiten im Lichte demografischer Befunde*, (w:) U. Otto, P. Bauer (red.), *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Vol. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive* (s. 471–514), DGVT, Tübingen.
- Otto, U. (2005a), *Soziale Netzwerke und soziale Unterstützung Älterer – Status quo und Perspektiven im Lichte demografischer Befunde*, (w:) U. Otto, P. Bauer (red.), *Mit Netz-*

- werken professionell zusammenarbeiten. Vol. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive (s. 433–470), DGVT, Tübingen.
- Otto, U. (2005b), *Sozialtheoretische und -interventorische Paradigmen im Licht der sozialen Netzwerk- und Unterstützungsperspektive – Konvergenzen und Herausforderungen*, (w:) U. Otto, P. Bauer (red.), *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Vol. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive* (s. 85–129), DGVT, Tübingen.
- Otto, U., Bauer, P. (red.) (2005), *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Vol. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive*, DGVT, Tübingen.
- Riemann, G. (2000), *Die Arbeit in der sozialpädagogischen Familienberatung. Interaktionsprozesse in einem Handlungsfeld der sozialen Arbeit*. Weinheim, Juventa, München.
- Schmidt, R. (2005), *Geteilte Verantwortung: Angehörigenarbeit in der vollstationären Pflege und Begleitung von Menschen mit Demenz*, (w:) U. Otto, P. Bauer (red.), *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Vol. 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive* (s. 575–616), DGVT, Tübingen.
- Schröder, J.W. (2005), *Wirkungsorientierte Steuerung lokaler Angebote der häuslichen Altenhilfe und -pflege*, (w:) U. Schneekloth, H.W. Wahl (red.), *Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten (MuG III)* (s. 203–226). München, Internet www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/mug3-inger-trierter-gesamtbericht.property=pdf.pdf (30.09.05).
- Schütze, F. (1992), *Sozialarbeit als „bescheidene“ Profession*, (w:) B. Dewe i in. (red.), *Erziehen als Profession* (s. 132–170), Opladen.
- Wahl, H.-W., Tesch-Römer, C. (red.) (2000), *Angewandte Gerontologie in Schlüsselbegriffen* (s. 3–11), Stuttgart u.a.
- Weick, K.E. (1985), *Der Prozeß des Organisierens*, Suhrkamp, Frankfurt/M.

‘Enabling state’ and its social work. Integrated help as a strength of a weak profession

All the developed economies in the world use social work to deal with the current social problems, however in very different models. The number of social workers varies significantly among the countries, which results from the different assessments of social work capacity of solving the problems. In Western Countries the symptoms are to be seen that point to the growing importance of social work. This article analyses this tendency at the example of Germany. However Germany refutes the low status of this profession, it can demonstrate a new tendency in the field of social work. Strong points of social work derive surprisingly from its weaknesses, that is: a) social work is, because of its status, less hermetic than other professions that are practiced in expert manner exclusively, b) the fact that social work doesn’t refer to narrow specialist indications means its potential strength – namely the interest in the “human being as a whole”. Taking that perspective, the German example allows to show in the article that in different areas of social policy there is a need for sort of “unprofessional professionalism” and the integral expertise, differing from those conducted in solely one discipline.

Jerzy Rossa

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wlkp.

Filozofia odpowiedzialności ubogich czy uboga filozofia odpowiedzialności

Wstęp

Przedmiotem moich rozważań jest model myślenia i działania, który nazywam „filozofią odpowiedzialności ubóstwa” (FOU). Jej „bohaterem” jest „nieodpowiedzialny”, „nieprzestrzegający zasady wzajemności” ubogi, a moim celem jest nie tyle rozbudzająca resentymenty krytyka tej filozofii, co raczej poszukiwanie dróg twórczego dialogu¹.

Głównym założeniem tej filozofii jest manifestowanie *fundamentalnego braku* indywidualnej odpowiedzialności i autonomii w sytuacji życiowej ludzi ubogich. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy mają być uniwersalne, nadmierne uprawnienia do różnych postaci pomocy społecznej, które mają powodować erozję postaw moralnych. Przejawem troski o ludzi ubogich ma być ograniczenie tych praw². FOU, promując spójność podzie-

¹ W przeciwieństwie do tej filozofii, która przyjmuje często dość napastliwy i zabarwiony emocjonalnie ton.

² Profesor Balcerowicz kończy swój wykład o państwie socjalnym następującym podsumowaniem: Jakie „są skutki przynajmniej niektórych form państwa socjalnego, które nazywam tu zbiorczo rozrośniętymi... **erozja norm etyki pracy i odpowiedzialności... potęgowanie postaw roszczeniowych, czyli sankcjonowanie sięgania do owoców cudzej pracy... Pomoc socjalna oparta na rozbudowanym przymusie państwowym nie jest autentyczną solidarnością, jest jej przeciwieństwem... Uważam, że to moralne potępienie, to przeciwstawienie się temu, co szkodzi ludziom, zwłaszcza najbardziej i najsłabszym...**” (Balcerowicz 2006, podkr. – autor).

lanych wartości i obywatelskich obowiązków, proponuje zastąpienie ich uprawnieniami warunkowymi i selektywnymi w towarzystwie bodźców i sankcji. Mają one służyć ponownemu „utowarowieniu” tych, którzy ulegli „dekomodyfikacji” dzięki nadmiernej aktywności „starego welfare state” (Gilbert 2004, s. 44)³. To indywidualne jednostki, wyposażone w negatywne prawa wolności obywatelskiej i politycznej, a nie państwo czy wspólnota, są odpowiedzialne za zapewnienie sobie bezpieczeństwa i pomyślności w przyszłości. FOU zmierza do porzucenia solidarności i równości jako osiowych zasad, kładąc nacisk na indywidualne i międzygeneracyjne zabezpieczenie przy pomocy prywatnych i w wolny sposób wybranych produktów i urzędów służących takiemu bezpieczeństwu, w przeciwieństwie do jego osiągania w kolektywny sposób. Spójność społeczna przestaje być w ten sposób podstawowym celem polityki społecznej. Jest wypierana przez zarządzanie wykluczonymi, problemowymi populacjami. FOU, jak sądzę, utrwała zjawisko rosnącej akceptacji nędzy, bezrobocia i społecznej polaryzacji jako **faktów życia** spowodowanych przez globalne siły ekonomiczne znajdujące się poza ludzką kontrolą czy wpływem państw narodowych, choć te fakty, jak wskazują Martin i Schumann, dają się odnieść do konkretnego sprawstwa (2000, s. 9). Ogólnie, FOU porzuca „stare” *welfare state*, chroniące przed stygmatyzacją i pauperyzacją, na rzecz państwa, które nie obiecuje nagradzania za **niepożądane** zachowania.

Poniżej pragnę rozstrzygnąć tytułowy dylemat. Jego zoperacjonalizowane rozwinięcie mogłoby brzmieć następująco: czy filozofia odpowiedzialności ubóstwa jest związana ze społecznym postępem w materialnym i moralnym wymiarze, czy też jest odwrotnie; „ubóstwo” tej filozofii winno się kojarzyć z regresem, ponieważ jej konsekwencją jest degradacja ludzkiego podmiotu z „celu” w jedynie „środek” do realizacji celu, z wolnego i dysponującego pozytywnym wyborem podmiotu w zdegradowany, zależny przedmiot manipulacji innych. **Konstruując taki dylemat odwołuję się do myśli Profesora Jana Daneckiego dotyczącej potrzeby humanizacji materialnego postępu za pośrednictwem działań polityki społecznej.** Presja globalizacyjna absolutyzuje znowu zagadnienia gospodarcze, czyniąc z nich **cel sam w sobie**, zaś moralna panika towarzysząca globalizacyjnym zagrożeniom podporządkowuje ludzki podmiot i jego ciało, rozważane teraz jako towar, logice „ducha absolutnego” globalizacji. W niniejszych rozważaniach nie zamierzam odpowiadać

³ T. Kaźmierczak i M. Rymśa formułują paradygmat „aktywnej polityki społecznej”, której koncepcyjna wielowymiarowość redukuje się do jednowymiarowego instrumentarium działania – zasady obowiązkowego udziału klientów pomocy społecznej w programach aktywizacji zawodowej i programach reintegracji społecznej pod ryzykiem utraty prawa do świadczeń. Historia zatacza w ten sposób koło wracając do zasady *less eligibility*. Zasada traktuje człowieka ubogiego jako szczególnego *homo economicus*, którego podejrzewa o maksymalizowanie korzyści i minimalizowanie nakładów w procesie zaspokajania własnych potrzeb. A zatem jest wyrazem atomistycznego rozumienia ludzkiej natury. Zasada jest instytucjonalizacją moralnego wykluczenia ubogich, których „podejrzewa” o lenistwo i chęć wykorzystania innych, a stąd posługuje się „testem pracy” i „testem środków utrzymania”. Jak pokazuję niżej, wyklucza prawo do „brania czegoś za nic”, ponieważ prawo do zawłaszczania należy do tych, którzy posiadają władzę ekonomiczną. Na mocy tej zasady ubogim można jedynie udzielić takiej pomocy, która będzie znacząco niższa od najniższego wynagrodzenia w gospodarce (2003, s. 29–32).

wyczerpująco na wszystkie podstawowe pytania normatywnej teorii politycznej⁴, lecz chcę zwrócić uwagę na sprzeczne normatywne i praktyczne konsekwencje FOU.

Tezy

1. Domagając się osobistej odpowiedzialności, FOU czyni to na drodze pozbawiania jej przesłanek w postaci wolności i autonomii (problem odpowiedzialności).
2. FOU chce „włączać” do społeczeństwa, które jest endemicznie obciążone wykluczeniem. Realizacja jej założeń może się dokonać jedynie na drodze rozpadu systemu społecznego na włączonych i wykluczonych, normalnych i nienormalnych, godnych i niegodnych (problem dezintegracji)⁵.
3. FOU chce tworzyć wspólnotę przez jej dezintegrację, dlatego w obliczu problemów społecznych chce je rozwiązywać przy pomocy tych samych środków, które te problemy kreują (problem przeciwność metody).
4. FOU afirmuje ład społeczny za pośrednictwem tego, co z niego wyklucza (problem „kozła ofiarnego” i symbolicznego kapitału).
5. Latentnym celem FOU jest hegemonia umożliwiająca gromadzenie materialnego i symbolicznego kapitału przez kreację „innego”, „obcego”, „nieodpowiedzialnego”, który koniecznie wymaga kontroli (problem hegemonii).
6. FOU chce znosić uzależnienie od „jednostronnego” daru pomocy społecznej przez zamianę takiej „zależności od pomocy” na głębszą zależność związaną z warunkowymi, bilateralnymi stosunkami daru (problem „uzależnienia” od pomocy społecznej).
7. Sprzeczności FOU prowadzą do erozji wzajemności i odpowiedzialności, ponieważ tak jak realizacja zasady równości likwiduje jej potrzebę⁶, tak FOU jest jednym z istotnych czynników generowania populizmu (problem norm wzajemności i wspaniałomyślności).

⁴ Według A. Weale’a, taka normatywna teoria powinna zawierać wyjaśnienie pojęcia „dobro”. Odpowiedź na pytanie: co jest wartością w procesie implementacji polityki społecznej? Teoria zawierać ma również wyjaśnienie pojęcia „prawo”. W jasnej formie ma przedstawić zasady na mocy, których dobro ma podlegać dystrybucji. Konsekwentnie chcemy również wiedzieć, jaki jest podział odpowiedzialności i kto ma spowodować to skonkretyzowane dobro zgodnie z zasadami. Potrzebujemy również stosownych reguł, kryteriów, dzięki którym będziemy wiedzieć, kiedy warunki realizacji powyższych zjawisk zostały z sukcesem spełnione (Weale 1983, s. 11).

⁵ Idąc za myślami R. Levitas (1998, s. 188–189), można powiedzieć, że logika FOU zawiera „inkluzję”, która tłumaczy konflikt przez umieszczanie wykluczonych „na zewnątrz” społeczeństwa, gdy tymczasem nędza i nierówności mają endemiczny charakter, tożsamy ze społeczeństwem. Pojęcie „ekskluzji” zapełnia lukę pomiędzy rzeczywistością a powinnością, stwarzając iluzję, że pewna część społeczeństwa jest poza nim, lecz polityczne ramy, w których to pojęcie funkcjonuje, wykluczają możliwość zmierzania do zmniejszania dystansów w społeczeństwie. „Inkluzja” broni więc *status quo*. Logika bardziej radykalnego podejścia do inkluzji prowadzi poza metafory „inkluzji” i „ekskluzji” w kierunku krytyki ładu społecznego.

⁶ Jest to teza M. Walzera, który wskazuje również na związek idei równości z praktyką jej realizacji (1983, s. XII–XIII). Moim zdaniem rzecz ma się również odwrotnie. To właśnie generowanie społecznych dystansów i lekceważenie, głęboko zakorzenionej przez religię, potrzeby równości, generuje populizm.

8. Zasady odpowiedzialności i wzajemności wymagają obrony zarówno przed populizmem, jak i przed FOU, lecz na zupełnie innym gruncie⁷, który integruje negatywną i pozytywną wolność w ramach sobie właściwych, lecz funkcjonalnych dla rozwoju i postępu, sprzeczności (problem egzekwowania odpowiedzialności).

Problem odpowiedzialności

Próba ustalenia genealogii odpowiedzialności napotyka znany paradoks. Jako ludzie odpowiedzialni powinniśmy w sposób „wolny” wybrać to, co jest konieczne, to, co jest w taki czy inny sposób narzucone przez ład społeczny⁸. Nie wystarczy jednak wybrać. Trzeba jeszcze posiadać zdolność do wykonania ról na poziomie wymaganym i oczekiwanym w ramach instytucji społecznych. Z kolei ta zdolność jest efektem udanych procesów socjalizacyjnych pozbawionych materialnych i kulturowych deprivacji. Ponadto, uczestnictwo w tych instytucjach nie jest jedynie prostą funkcją umiejętności. Jest ono jeszcze związane ze zjawiskiem władzy i jej skłonności do monopolizowania korzyści i szans, przy jednoczesnej kontroli środowiska życia tych, którzy są tych możliwości pozbawieni⁹. Władza opiera się na możliwości wykluczania z dostępu do niezbędnych dóbr. Marginalizacja jest już tylko kumulacją kolejnych wykluczeń. Jest procesem adaptacji do środowiska życia, w którym brak obiektywnych przesłanek kultywowania norm.

Wezwanie do pracowitości w obliczu braku zatrudnienia, do oszczędności i przezorności w przypadku braku dochodów na poziomie przekraczającym minimum egzystencji oraz do przedsiębiorczości w sytuacji braku legalnych szans, symbolizuje jedynie fakt, że przesłanki „moralnej wyższości” mają czysto materialne podstawy i nie można ich powiązać z „cudowną”, immanentną skłonnością moralizatorów do kultywowania odpowiedzialności. FOU chętnie internalizuje jednak ten problem w osobowości ubogich, sięgając do argumentu o samoodtworzeniu się „kultury ubóstwa”¹⁰. Pojawia się zjawisko infantylności ubogich w ramach „technik” władzy/wiedzy, których zadaniem jest ich przygotowanie do ponownego uczestnictwa w kontraktowym ładzie. Jako „chorzy” na brak odpowiedzialności podlegają kontroli ograniczającej ich wolność i autonomię: **„Nauka” odpowiedzialności rozpoczyna się od odebrania przesłanek możliwości jej przejawiania**. Ten paradoks rozwiązują sami ubodzy, zachowując się wobec swoich rodzin w sposób przedsiębiorczy, odpowiedzialny i pracowity. Redukują niepewność zawartą w ich sytuacji życiowej na dro-

⁷ Ponieważ na gruncie FOU nie dadzą się rozwiązać bez sprzeczność. M. Hewitt zwraca uwagę na istnienie sprzecznych poglądów na naturę człowieka w dyskursie prawicy o naturze ludzkiej. Jednocześnie występują tam wątki indywidualistyczny i atomistyczny oraz wspólnotowy (2000, s. 79–84).

⁸ Oczywiście problem wolności jako uświadomionej konieczności występuje już u stoików starszych, zaś w filozofii nowożytnej łączy się ze stanowiskiem Hegla. Patrz też: Schram (2000, s. 30–32) i Foucault (1986, s. 229–230).

⁹ Pisał już o tym M. Weber (2002, s. 39–40).

¹⁰ FOU zwykle pomija związek *culture of poverty* z kulturą kapitalizmu i fakt, że ubodzy są świadomi, a nawet czasem pragną realizacji systemu wartości klasy średniej (Lewis 1969, s. 190–199). Nie ma kultury ubóstwa, jak stwierdza Ch. A. Valentine, lecz są tylko wykluczeni (1970, s. 97).

dze korzystania z maksymalnej ilości legalnych i nielegalnych źródeł dochodu i utrzymania. To, co jest funkcjonalne w ich sytuacji życiowej, jest jednocześnie najczęściej wykluczone w ramach kontraktowego ładu. Dlatego FOU jest istotnym czynnikiem rzekomego „braku odpowiedzialności” w ramach tego ładu.

Problem dezintegracji

Od momentu, kiedy jednocząca suwerenność króla rozpadła się na delegatywne suwerenności obywateli, zaś ludzie stali się „naturalnie wolni”, pojawił się problem odpowiedzi na pytanie, na czym ma teraz polegać istota całości zwanej społeczeństwem. Choć ludzie są „naturalnie wolni”, muszą być poddani dyscyplinie, aby poprawnie, stosownie tę wolność osiągać. Niezbędne staje się regulowanie mas przez ich agregowanie i indywidualizowanie jako członków takiej czy innej populacji. Potrzebna jest zatem klasyfikacja populacji jako „chorych” i „zdrowych”, „normalnych” i „dewiantów”, „produktywnych” i „nieproduktywnych”. Teraz jednak, kiedy osoba staje się częścią populacji wykluczonych w ramach dyskursu o „społecznej normalizacji”, jej zachowania zgodne z wzorami ról „normalnych ludzi” są narażone na formalne i nieformalne sankcje jako sprzeczne z pozycją człowieka wykluczonego w ładzie dyskursu¹¹.

Na tym jednak nie koniec, ponieważ zachowania zgodne z tą pozycją, jako opatrzone już wcześniej normatywną negacją, są witane z „aprobatą”, ponieważ ludzie najpierw definiują sytuację, później zaś zachowują się tak, żeby sobie udowodnić, że mają rację. W praktyce FOU, wyrzucając, w sferze dyskursu, pewne populacje na społeczny margines, uruchamia procesy samospełniającej się prognozy, które wtrącają je w traumatyczny stan społecznej graniczności (*liminality*), zmuszając w ten sposób do gorączkowego poszukiwania tożsamości. W tej sytuacji, „źli” rozwijają odrębny, opozycyjny wobec panującego ładu zestaw wzorów zachowań, wartości i norm, w ramach którego odnajdują własną tożsamość, poczucie bezpieczeństwa oraz pewien zakres osobistej wolności¹².

Problem dezintegracji dotyczy również tego, jak są ukształtowane instytucje społeczne oraz tego, jaki model natury człowieka znajduje się u ich podstaw. Dopiero później rozważamy dezintegrację jako wskaźnik społecznej zmiany stwarzającej problematykę adaptacji do nowych warunków życia. FOU „potrzebuje” wytworzenia „negatywnego przykładu” dla samospełnienia się jej założeń, a zatem przyczynia się do społecznej dezintegracji.

¹¹ To, co jest określone jako fundamentalny brak w postaci „nieodpowiedzialności”, „skłonności do oszustwa”, nie musi podlegać procedurze dowodowej, jest bowiem formalnie związane z sytuacją człowieka w dyskursie, który jest, jak słusznie powiada Foucault, dyskursem o prawach, ale „kolonizowanym” przez dyskurs o normalizacji.

¹² Wspólnym wątkiem poruszonym przez wielu autorów (m.in. Newman 1988, s. 90–94) jest wskazywanie na kulturową tożsamość jako cel integracji i aksjonormatywną sprzeczność jako przesłankę dezintegracji, np. moralna krucjata, jak wykazuje Becker, zarówno wyklucza, jak i powołuje do życia, to, co „inne” (1973, s. 147–174).

Problem przeciwności metody

Dyskurs o bilateralizmie pomiędzy ubogimi a tymi, którzy kontrolują zasoby energii w środowisku społecznym i przyrodniczym¹³, jest rozdarty pomiędzy romantyczną tęsknotą powrotu do organicznego społeczeństwa opartego na zasadzie wzajemności, a gorliwą afirmacją negatywnej wolności w ramach stosunków rynkowych. Ubodzy mają być „uzależnieni” od państwowego lub prywatnego „daru”, który jest udzielany pod warunkiem spełnienia behawioralnych wymogów (Mead 1997, s. 20–21), zaś pomoc społeczna ma być „manufakturą rządomości”.

Istotnie oprócz *welfare state* potrzebujemy również *welfare society* (Rodger 2000). Jego atrybuty, to wzajemna pomoc, społeczne cnoty, silne wspólnotowe więzi, jednym słowem zbiór atrybutów istnienia kapitału społecznego, który działa niezależnie od państwowo-biurokratycznych przeszkód. System zabezpieczenia godnego życia zorganizowany na podstawie kolektywistyczno-państwowych sposobów działania ma osłabiać ludzki charakter, wypierać tradycje wzajemnej pomocy, zwiększając zależność od oficjalnych władz. Jednocześnie jednak rynek uznaje się za źródło moralnej edukacji oraz najbardziej skuteczny mechanizm zapewnienia wolności. Antymodernistyczna, konserwatywna krytyka *welfare state* próbuje połączyć razem punkty widzenia, które zarówno celebrują kapitalizm oraz przejawiają fundamentalny brak zaufania do kapitalizmu. W rezultacie widzi się rozwiązanie tych kwestii przez odwoływanie się do tych samych sił, które te problemy kreują¹⁴.

Społeczne więzi koniecznie implikują zarówno solidarność, jak i wykluczenie. Dotyczy ono tych, którzy nie są właścicielami atrybutów należących do dystynktywnej charakterystyki grupy, którym nie pozwala się na podzielenie grupowych interesów i celów oraz na uczestnictwo w aktywnościach, które mają je osiągnąć. **Solidarność i wykluczenie, to dwie strony tej samej monety** (Komter 2005, s. 133–136).

Dyskurs o zrównoważeniu praw i obowiązków może i powinien się odnosić do całego spektrum korzyści wywiedzionych z praw socjalnych oraz z wszelkich innych korzyści dostarczanych drogą uniwersalizacji partykularnych interesów w sferę obowiązujących norm¹⁵. Tymczasem moralny rachunek tego równania jest zastosowany prawie wyłącznie do bezrobotnych ubogich, których prawa do społecznych korzyści są wazone na tle ich wysiłków do finansowej niezależności. **Istnienie „nieodpowiedzialnego ubogiego” jest zarówno przesłanką jak i skutkiem realizacji założeń FOU.**

¹³ Adams poszukuje analogii dla pojęcia **władzy** w świecie zwierząt, gdzie pewne gatunki kontrolują środowisko życia innych (1975, s. 10).

¹⁴ Mehta uważa, że idee coś afirmują i jednocześnie coś wykluczają, dlatego ludzie, posługując się nimi w praktycznych działaniach, nadają im realną treść za pośrednictwem tego, co wykluczają na margines społecznej egzystencji (1990, s. 427–454). Pinker zwraca uwagę, że zbliżenie „społecznego daru” do lokalnych stosunków, zmniejszenie dystansu pomiędzy „dawcą” i „obdarowanym” zawiera lepsze rozeznanie potrzeb, lecz również ryzyko wzrostu zakresu wykluczenia i stygmatyzacji (1979, s. 53–54).

¹⁵ Uniwersalizacja partykularnych interesów nie dotyczy tylko ubogich, lecz coraz większego zakresu rozlicznych korzyści różnych grup interesu, jakie można osiągnąć za pomocą takiej uniwersalizacji.

Problem „kozła ofiarnego” i symbolicznego kapitału

Publiczny czy prywatny „dar” jest rozwiązaniem władczym. Identyfikuje „dawcę” i tego, kto „otrzymuje” dar. Bezwarunkowe prawo do daru jest prawem własności części produktu społecznego. Prawo warunkowe jest nieuchronnie narzędziem kształtowania lojalności. Akt udzielania i przyjmowania daru jest aktem hierarchicznym, którego bezpośrednią konsekwencją jest asymetria wyższości i niższości. Fakt, że przyjmowanie daru jest związane ze słabością, a dawanie z siłą, wyższością, nie powinien prowadzić do zapomnienia, że gdy ramy tego stosunku ulegają zmianie i „dawanie” jest społecznie uregulowane, powstają roszczenia i uprawnienia, które zmuszają „dawcę” do wejścia w stosunek podrzędności (Berking 1999, s. 66).

Władza polityczna oraz jej autorytet są zbudowane za pomocą kombinacji dziedzicznych pozycji i redystrybucyjnie zorganizowanej wzajemności. Ekonomiczną bazą archaicznej polityki była skalkulowana hojność, szczodrość budująca zarówno więzi społeczne, jak i współzawodnictwo. Cały polityczny ład był utrzymywany przez centralny strumień dóbr płynący w dół społecznej hierarchii. Dar nie konotował po prostu statusowego stosunku, lecz jako nieodwzajemniony bezpośrednio i uogólniony wymuszał lojalność. Hojność jest jednak dalej spustowym mechanizmem politycznej interakcji, ponieważ kreuje ona wyznawców i zwolenników.

Policentryczny ład postindustrializmu, jest w nie mniejszym stopniu skupiony na zachowaniu takiej lojalności. **Monocentryczny ład państwowego daru jest z nim sprzeczny, ponieważ monopolizuje symboliczne korzyści wynikające z udzielania daru.** Bogactwo kreuje obowiązki. Ktoś posiada, żeby dać, ponieważ tylko dzięki dawaniu, ktoś rzeczywiście posiada. Tylko hojność wzywa wielkie imiona, zaś te przyciągają później bogactwo. One same są zresztą również oznaką bogactwa. Atrybut pozycji, statusowy obowiązek, wyższa cnota, hojność, szczodrość implikują i dają praktyczny dowód na to, że ci, którzy dokonują akumulacji ekonomicznego kapitału, dokonują również jego „sprawiedliwej” dystrybucji. **FOU zmierza do demistyfikacji „państwowego daru” jako „ukrytego miłosierdzia”, zachęcając do udzielania jałmużny z prywatnego dochodu i/lub kompleksowego rozwiązania problemu za pomocą negatywnego podatku dochodowego¹⁶.** Utrzymuje się w ten sposób w ruchu pozornie bezcelowa, tautologiczna i cyrkularna rzeczywistość, która jednak zapewnia, że symboliczny kredyt nieustannie rośnie w formie zobowiązań, lojalności, szacunku, usług i zależności. To dar dokonuje tego cudu przemiany społecznych różnic w oficjalnie uznane stosunki wzajemności. Symboliczna przemoc, jako strategia dla pacyfikacji i uczynienia czymś oficjalnym społecznej nierówności wspiera się na akumulacji materialnych przedmiotów. Jest ona środkiem do uzyskania władzy symbolicznej, która wtedy „wysila się” jako władza, żeby uzyskać uznanie dla samej siebie¹⁷. Pozbawiony uni-

¹⁶ Na przykładzie negatywnego podatku dochodowego (NIT) można pokazać dialektyczną naturę pewnych narzędzi polityki społecznej, które często „raz na zawsze” rozwiązują problem i jednocześnie go utrwalają. Recypient NIT nie może już oczekiwać niczego więcej.

¹⁷ Fetysz władzy, jak pisze Gouldner, polega na tym, że może ona dawać „coś za nic”. To podstawa jej tajemniczej wielkości, która jednak wspiera się na zabieraniu „czegoś za nic” (1975, s. 266–268).

wersalnych uprawnień, „nieodpowiedzialny” ubogi jest więc potrzebny w policentrycznym ładzie postindustrialnego społeczeństwa. I gdyby nie istniał trzeba by go było wynaleźć. **FOU potrzebuje „kozła ofiarnego”, dla gromadzenia symbolicznego kapitału w świecie „końca pracy”.**

Problem hegemonii

FOU „potrzebuje” nieodpowiedzialnych po to, żeby zrealizować swoją prognozę. Szuka w określonej kategorii ludzi tego, co „nie jest odpowiedzialne” z uwagi na dominujące kryteria, i manifestuje to, jako przesłankę swojej misji¹⁸. Podstawą wszelkiej, aksjonormatywnej i władczej hegemonii jest bowiem identyfikacja fundamentalnego braku i uniwersalizacja partykularnego interesu jako wypełniającego ten brak. FOU nie poszukuje tego, co pozytywne, lecz tego, co „złe”, po to, żeby upersonifikować siebie jako „ogólne dobro”. Brak „właściwego człowieka”, brak „właściwego państwa”, brak „właściwych zasad”, to podstawowe przesłanie dominacji w ramach dyskursu i podstawa zinstytucjonalizowanej politycznej hegemonii¹⁹. Diagnoza społecznej rzeczywistości poszukująca **pozytywnego potencjału** oraz **pozytywnych możliwości**²⁰ jest zarazem negacją i wyzwaniem dla tak pojmowanej hegemonii, ponieważ znajduje zjawiska pozytywne tam, gdzie hegemonia zaświadcza o istnieniu **fundamentalnego braku**. Autor niniejszych rozważań przeprowadził badania dotyczące norm wzajemności w lokalnej społeczności, z których m.in. wynika, że **mniej zamożni, gorzej wykształceni oraz wykluczeni z uczestnictwa zdają się respektować normę wzajemności w szerszym zakresie niż lepiej wykształceni i należący do *mainstream society***²¹. FOU jest pewną postacią symbolicznej i zinstytucjonalizowanej hegemonii.

Problem „uzależnienia” od pomocy społecznej

Z przedstawionych wyżej rozważań wynika w oczywisty sposób, że celem FOU jest głębokie „uzależnienie” ubogich głównie od prywatnego i w mniejszym zakresie od państwowego daru, w bliskich stosunkach „twarzą w twarz”. **Jeśli tak jest, to nie może ona**

¹⁸ Człowiek w FOU jest jedynie pozbawioną tożsamości funkcją nagród i kar. Nagradzany za „złe” zachowania rozwija je, stając się przykładem godnym potępienia. FOU obiecuje stosować „jedynie słuszne kary i nagrody”, czyli takie, jakie wynikają z rynkowej gry. Prymitywizm koncepcji człowieka w tej filozofii bierze się z atomistycznego pojmowania natury ludzkiej. Bez tych przedrefleksyjnych przesłanek FOU traci swój fundament.

¹⁹ Brak zaufania i wojna polegająca na wzajemnym podporządkowywaniu sobie ludzi przez ludzi, wynika, zdaniem Hobbesa z tego, że ludzi jest wielu a korzyści jest niewiele (1954, s. 106–113).

²⁰ Odwołuję się tu do tezy K. Obuchowskiego – chodzi o to, żeby układ, który chcemy zmienić, sam „chciał” podążać w kierunku przez nas pożądanym (Szarfenberg 1999, s. 118).

²¹ Badanie odbyło się na przełomie października i listopada 2005 r. na reprezentatywnej próbie mieszkańców Gorzowa Wlkp. Nie udało się zidentyfikować jakichkolwiek form „moralnej wyższości” ze względu na statusowe różnice. Sposób podejścia do normy wzajemności układa się, bez względu na te różnice, we wzajemność „pozytywną” (rodzina), wzajemność „zrównoważoną i ekwiwalentną” (sąsiedztwo i znajomi) oraz wzajemność „negatywną” (stosunek pomiędzy badanymi respondentami a „władzą”). Zob. Rossa (2006).

formułować zarzutu wobec starego welfare state, że uzależnia, ponieważ taka retoryka jest fundamentalnie nieuczciwa. Jest jasne również, że to „uzależnienie” jest traktowane jako środek do „rekomodyfikacji” siły roboczej, poddanej „dekomodyfikacji” przez stare *welfare state*. Konieczność dekomodyfikacji, zdaniem FOU, wynika z procesów społecznych, które doprowadziły do istotnych zmian substancji życia społecznego, czyniąc zbędnym „obywatelstwo socjalne”. W tym celu FOU nie sięga jednak do „rynkowej wolności”, lecz do władczych funkcji administracji państwowej, co owocuje paradoksalnie rozszerzaniem zakresu faktycznej dekomodyfikacji (Pierson 1991, s. 58–61). **Głęboko ideologiczne przesłanki FOU powodują, że porzuca ona inne możliwości realizacji swoich celów, nie biorąc pod uwagę ekwifinalnej natury systemów społecznych, gdzie te same cele dają się osiągać na różne sposoby²².**

Problem norm wzajemności i wspańałości

Norma wzajemności w swojej ogólnej formie posiada dwa, wzajemnie ze sobą powiązane, uniwersalne wymagania odwzajemniania pomocy i nieszkodzenia tym, którzy nam pomogli. W stosunku wzajemności każda ze stron posiada prawa i obowiązki. Spełnia on stabilizującą funkcję w systemie społecznym. Jeśli jednak nie chcemy zakładać istnienia utopii doskonałej socjalizacji i powszechnego zadowolenia z zajmowanych statusów społecznych, to trzeba przyjąć, że dla stabilności systemu społecznego jest jeszcze niezbędna norma wspańałości. Wszędzie tam, gdzie ludzie nie są w stanie jej sprostać, muszą otrzymać „coś za nic”. Jest to nieproblematyczne w przypadku „godnych” ubogich, którzy nie mogą pracować ze względu na schorzenia somatyczne, psychiczne czy mentalne. Teza FOU polega jednak na tym, że nadmierna wspańałości „produkuje” tych, którzy nie chcą przejawiać wzajemności (*free rider*).

Nie jest jednak jej zdaniem tak, że ci, którzy prywatnie zawłaszczając, wykluczają innych z możliwości zaspokojenia swoich potrzeb (bezrobocie) generują potrzebę wspańałości²³. B. Jordan zwraca uwagę na istnienie nie tylko „niewidzialnej ręki rynku”, lecz również „niewidzialnej ręki *welfare*”, która uaktywnia się wtedy, kiedy jedni, w sposób zdecydowanie nadmierny, chcą żyć kosztem innych, traktując ich jako „środek” do realizacji swoich życiowych projektów (1987, s. 214). Dla R. Goodina z kolei, wspańałości *welfare* jest przesłanką możliwości istnienia kapitalizmu, ponieważ daje ona minimum

²² Kontrola ubogich wymaga rozbudowy władczych funkcji administracji i dlatego jest kosztowna. Konserwatywne podejście do problemów społecznych pełne jest szczególnych tautologii w rodzaju „karanie więzieniem obniża przestępczość” lub „zamknięcie programów dla ubogich obniża liczbę «uzależnionych»”. Z takimi tezami nie sposób dyskutować, ponieważ na mocy definicji, analitycznie, są one słuszne i nie może być inaczej. Wykluczeni z uczestnictwa w życiu społecznym dzięki kryminalizacji biedy, rzeczywiście na ogół nie są w stanie w więzieniu popełniać przestępstw, zaś pozabawieni zasiłków, nie są już od nich uzależnieni. Bardziej interesujące naukowo są jednak społeczne konsekwencje takich strategii. Jak pisze Tanner, wykluczenie z możliwości otrzymywania zasiłków owocuje wszystkim oprócz niezależności i samodzielności (2003, s. 85–108).

²³ Podejście FOU przypomina nieco utopijny punkt widzenia. Gdyby tylko wszyscy uwierzyli w „doskonałą ideę” powszechnego rynku, problemy społeczne z pewnością zanikną.

wolności i autonomii niezbędnej dla stosunków rynkowych (1988, s. 160–220)²⁴. **FOU, generuje pośrednio potrzebę wspaniałomyślności, którą jednocześnie nieustannie zwalcza. Staje się w ten sposób jednym z impulsów populizmu.**

Konkluzje: problem egzekwowania odpowiedzialności

Człowiek nie jest jedynie prostą funkcją nagród i kar. Jest jeszcze tym, czym inni chcą, żeby był, ponieważ, jeśli nie jest nikomu potrzebny, to jest **nikim**. Zapewne nie da się usunąć z rzeczywistości społecznej takich strategii utrzymywania ładu, które opierają się na wykluczaniu i negatywnych przykładach. Potrzebują one jednak swojej przeciwwagi w postaci poszukiwania zasobów i dobrych stron oraz wzywania do ich wykorzystania. Takie kwestionowanie wzmacnia, a nie osłabia, ponieważ teraz trzeba te możliwości precyzyjnie wskazać i wykazać, że posiadają rzeczywisty, motywacyjny potencjał. To, co złe, negatywne, nie może się stać przesłanką pozytywnej zmiany. „Zły stan tworzy się jakby sam, dobry wymaga nieustannego wysiłku” (Danecki 2003, s. 23). Tragedia FOU polega na tym, że w znacznym zakresie generuje ona rzeczywistość, którą jednocześnie uparcie neguje, chcąc ją „raz na zawsze wykluczyć”. To „uboga” filozofia odpowiedzialności.

Bibliografia

- Adams, R.N. (1975), *Energy and Structure. A Theory of Social Power*, University of Teksas Press, Austin and London.
- Balcerowicz, L. (2006), „*Ekonomia i etyka państwa socjalnego*”, Wykłady Polskiej Rady Biznesu, wykład wygłoszony przez Prof. L. Balcerowicza 1 lutego 2006 roku, (Dostęp 22 VIII 2006, on-line) <http://www.prb.pl/index.php?topic=wyklady&page=2006&subpage=01>
- Becker, H.S. (1973), *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, New York–London.
- Danecki, J. (2003), *Postęp społeczny – idea a doświadczenie*, (w:) S. Kozyr-Kowalski, A. Przestalski, J. Włodarek (red.), *Krytyka rozumu socjologicznego*, Zysk i Ska, Poznań 1997, (za:) W. Nieciuński, *Jana Daneckiego – zainteresowania, wartości, poglądy i niepokoje*, (w:) B. Rysz-Kowalczyk i B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej. Szkice i studia dedykowane Profesorowi Janowi Daneckiemu na Jubileusz siedemdziesiątych piątych urodzin*, Instytut Polityki społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

²⁴ Potrzeba i skłonność do żądania wspaniałomyślności jest znacznie większa tam, gdzie środki utrzymania pochłaniają zdecydowaną większość dochodów, zaś tam, gdzie stanowią one nieznaczną część przeciętnego dochodu, skłonność do wspaniałomyślności powinna być mniejsza na mocy definicji *homo economicus*. „Niewidzialna ręka *welfare*” jest, jak sądzę, funkcją rozpiętości stosunku przeciętnych kosztów utrzymania do reszty dochodu w dolnym i górnym przedziale zamożności. Dlatego krytyka wydatków socjalnych oparta na porównywaniu ich do nakładów krajów, które „na to stać” ma jedynie moralizatorski wymiar.

- Foucault, M. (1986), *Disciplinary Power and Subjection*, (w:) S. Lukes (red.), *Power*, New York University Press, Washington Square, New York.
- Gilbert, N. (2004), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press.
- Goodin, R.E. (1988), *Reasons for Welfare. The Political Theory of Welfare State*, Princeton University Press, Princeton New Jersey.
- Gouldner, A.W. (1975), *For Sociology. Renewal and Critique in Sociology Today*, Penguin Books.
- Hewitt, M. (2000), *Welfare and Human Nature. The Human Subject in Twentieth – Century Social Politics*, Macmillan Press LTD, St. Martin's Press LLC, London New York.
- Hobbes, T. (1954), *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, PWN, Warszawa.
- Jordan, B. (1987), *Rethinking Welfare*, Basil Blackwell, Oxford, New York.
- Każmierczak, T., Rymśa, M. (red.) (2003), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Komter, A.E. (2005), *Social Solidarity and the Gift*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Levitas, R. (1998), *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Palgrave, Macmillan.
- Lewis, O. (1969), *The Culture of Poverty*, (w:) *On Understanding Poverty. Perspectives from the Social Sciences*, D. P. Moynihan, C. Saposs Schelling (red.), Basic Books, Inc., Publishers, New York London.
- Martin, H-P., Schumann, H. (2000), *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Mead, L.M. (red.) (1997), *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Mehta, U.S. (1990), *Liberal Strategies of Exclusion*, „Politics & Society” 18, no. 4.
- Newman, K.S. (1988), *Falling from Grace. The Experience of Downward Mobility in the American Middle Class*, The Free Press, New York.
- Pierson, Ch. (1991), *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Pinker, R. (1979), *The Idea of Welfare*, Heinemann, London.
- Rodger, J.J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in Postmodern Era*, Macmillan Press LTD, ST. Martin's Press, INC, London New York.
- Rossa, J. (2006), *Normy wzajemności i wspaniałomyślności*, (w:) „Prace Gorzowskiego Stowarzyszenia Naukowego” 1/2006 (w druku).
- Schram, S.F. (2000), *After Welfare. The Culture of Postindustrial Social Policy*, New York University Press.
- Szarfenberg, R. (1999), *Omówienie dyskusji*, (w:) J. Auleytner, J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej. Materiały z konferencji w Warszawie 27–29 XI 1997 r.*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

- Tanner, M.D. (2003), *The Poverty of Welfare. Helping Others in Civil Society*, CATO Institute, Washington.
- Valentine, Ch.A. (1970), *Culture and Poverty. Critique and Counter – proposals*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books.
- Weale, A. (1983), *Political Theory and Social Policy*, ST. Martin's Press, New York.
- Weber, M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

The poor's responsibility philosophy or poor philosophy of responsibility

The essay considers a dilemma: is a philosophy insisting on responsibility of the poor connected with social progress or it is "poor philosophy" which is a manifestation of crisis and regression of welfare state. Author draw on essential thought of Professor Jan Danecki work: need of humanize material progress with assistance of social policy activities.

Author on the basis of critical discourse analysis pertain to social welfare policy formulates eight theses which recognizes as destitution manifestations of "the poor's responsibility philosophy". The philosophy apparently heads for elimination "dependency culture" but really is bound for deepen dependence of the poor on state's and a private gift. The philosophy divides society into two parts: "the included" with negative freedom and "the excluded" and dependent on the gift. So the latter may get into society only as stigmatized persons under severe control of administration. Thus the philosophy affirms a social order with assistance of "the stigmatized". The philosophy simultaneously supports a economic market and glorify a organic community leaned on reciprocity and beneficence norms. So The one wants unravel issues with assistance of the same measures which creates the problems. "The poor philosophy" changes the crux of "social gift" from unconditional right to property and use a part of social product to conditional, devoid of the property use of the product. The philosophy demands a personal responsibility from the poor but in first stage it rule outs a personal liberty and autonomy so really it precludes the responsibility.

"The irresponsible poor" are really needed for affirmation and legitimization of the social order in which emerges "the end of work" phenomenon. According to author the poor want complay with reciprocity norms and "the irresponsible poor" are "Poor Philosophy of Responsibility" construction.

Małgorzata Leszczyńska

Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

Podział dochodów i jego nierówności – implikacje teorii ekonomicznych dla polityki społecznej

Wprowadzenie

Jak wskazuje wielu badaczy, zjawisko ekonomicznego rozwarstwienia społeczeństwa zarówno w skali poszczególnych krajów, jak i w przekroju świata pogłębia się, a jest to związane z narastaniem sfery ubóstwa oraz powiększającego się dystansu dochodowego pomiędzy najlepiej i najgorzej zarabiającymi¹. Głównym powodem zwrócenia uwagi na zagadnienia związane z podziałem i dystrybucją na przełomie XX i XXI wieku jest zwłaszcza nasilenie tempa procesu globalizacji. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że nierówności dochodowe nie są zjawiskiem nowym, lecz trwale i niejako strukturalnie związanym z gospodarką rynkową i z różnym nasileniem występującym na każdym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Będąc poważną kwestią społeczną, stanowić mogą zarazem barierę w procesach dalszej globalizacji. Dotyczy to zwłaszcza możliwości ograniczenia dostosowań krajów Europy Środkowo-Wschodniej do wymogów nowoczesnej gospodarki i warunków ich integracji ze strukturami europejskimi.

¹ Dla przykładu warto podać, że o ile w 1960 roku relacja dochodów 20% najbogatszej części społeczeństwa państw najlepiej rozwiniętych do 20% najgorzej sytuowanej w krajach biednych była jak 30:1, to w 1990 roku wynosiła 60:1, a w 1998 roku sięgnęła relacji 74:1. (Gates 2000, s. 183–187).

Problematyka podziału dochodów i ich nierówności ma nie tylko charakter deskryptywny (pozytywny), określający „jak jest”, ale i normatywny, wartościujący „jak powinno być” (co wskazuje na konieczność formułowania rekomendacji dla polityki społeczno-gospodarczej). Drugi nurt wskazuje na znaczenie interdyscyplinarności w podejściu do badań, gdyż problematyki tej nie można wiarygodnie analizować tylko z punktu widzenia zachodzących procesów ekonomicznych. Należy bowiem uwzględnić, że rozwój ekonomiczny jest bowiem coraz silniej determinowany czynnikami społecznymi. W tym aspekcie przyjęto, że głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytania: 1) Jak zmieniały się poglądy na temat nierówności w podziale dochodów i mechanizmów ich generowania w historii nauk ekonomicznych? oraz 2) Jakie zalecenia dla polityki społecznej wynikają z różnych stanowisk w tej dyskusji?

Często zwraca się uwagę, że istniejące w gospodarce nierówności są niesprawiedliwe, ponieważ przekształcają się w nierówności szans. Z kolei cechą nierówności dochodowych jest ich kumulowanie się. Niskie dochody uniemożliwiają bowiem w wielu wypadkach podjęcie działań powodujących ich wzrost, dlatego też ubodzy stają się jeszcze biedniejsi, tworząc tym samym zamknięty krąg ubóstwa. Jest to o tyle niepokojące, że tego rodzaju kumulacja niekorzystnych zjawisk dotyczy nie tylko poszczególnych ludzi, ale i całych grup społecznych (Kowalski 1996, s. 25).

Ekonomiści wskazują także, że przyczyny dysparytetów dochodowych tkwią w ukształtowanych makrostrukturach gospodarki i ustroju społeczno-ekonomicznym. Ponadto jest to zjawisko wynikające z prawidłowości wzrostu gospodarczego, o uniwersalnym charakterze (świadczy bowiem o tym jego powszechność w krajach o gospodarce rynkowej). Przyjmując słuszność tego poglądu, trzeba jednocześnie zaznaczyć, że w rozwijającej się gospodarce rynkowej zjawisko nierówności dochodów można jedynie łagodzić.

Choć zróżnicowanie dochodów wynika z rozwoju gospodarki rynkowej, to trzeba zaznaczyć, że pewna specyfika tego zjawiska odnosi się do krajów transformujących gospodarkę². W krajach tych bowiem mechanizm rynkowy nie funkcjonuje jeszcze sprawnie i efektywnie jak w krajach wysoko rozwiniętych, a zróżnicowanie dochodów ludności może wynikać z zastosowanych sposobów przeprowadzenia transformacji i być raczej skutkiem nie tyle niesprawności rynku, co nieuczciwej konkurencji, luk instytucjonalnych, problemów adaptacji do nowych warunków. Za uruchomienie mechanizmu generującego nierówności winić należy więc niedopasowania strukturalne towarzyszące transformacji systemowej. Nierówności dochodowe w tym względzie uwarunkowane są strukturalnie: polityką społeczno-gospodarczą kraju, a zwłaszcza polityką zatrudnienia, dochodową oraz socjalną.

² W tej kwestii można odwołać się do stwierdzenia Z. Dobrskiej, która pisze: „Stratyfikacja dochodów jest dziedzina, w której wpływ czynników specyficznych dla procesów historycznych zachodzących w określonym czasie w poszczególnych krajach okazywał się często ważniejszy od wpływu czynników uniwersalnych, stanowiących funkcję czy to czasu, czy poziomu rozwoju gospodarczego” (Dobrska 1990, s. 328).

Nierówność dochodów jako problem ekonomiczny

Rozwarstwienie dochodów³ jest jednym z kluczowych problemów ekonomii. Określa bowiem zakres, w jakim z istniejącego zasobu dóbr korzystają poszczególni członkowie społeczeństwa i ich gospodarstwa domowe, oraz stopień, w jakim wzrost tego zasobu wpływa na społeczny dobrobyt, będący ostatecznym celem gospodarowania. Biorąc to pod uwagę, teoria podziału w odniesieniu do problemu nierówności zmierza do odpowiedzi na pytanie: Jak dzieli się produkt społeczny na poszczególne osoby gospodarujące lub grupy, jakie czynniki podział ten określają oraz jakie występują w tym zakresie tendencje rozwojowe? Trzeba przy tym zwrócić uwagę na niezwykle złożoność procesów podziału wiążącą się z tym, że jego uwarunkowania krzyżują się z jego skutkami. Poza tym rozkład dochodów oraz ich zmienność w czasie charakteryzuje stopień egalitaryzacji społeczeństwa, realizację zasad równości i sprawiedliwości społecznej (Szopa 1994, s. 16). Wśród naukowców nie ma zgody co do definicji sprawiedliwego podziału, tym bardziej że – zgodnie z rozpowszechnionym poglądem – korygowanie różnic w dochodach z reguły skazane jest na niepowodzenie ze względu na rozbieżności dotyczące dopuszczalnej granicy zmniejszania różnic.

W odniesieniu do efektów nierówności funkcjonują dwie różne tezy. Pierwsza wskazuje na to, że nierówności są niezbędne, aby motywować ludzi do aktywności, i tam, gdzie one występują ma miejsce wyższa efektywność. Druga z kolei mówi o tym, że nierówności tworzą konflikty, które nie sprzyjają stabilnemu rozwojowi – wtedy bowiem nawet krótkookresowa efektywność niknie w zaburzeniach rozwoju w dłuższym okresie. Nierówność pozostaje w pozytywnym związku z efektywnością tylko pod pewnymi warunkami (Golińska 2002, s. 25–26; Golińska 2005):

- w otwartych społeczeństwach, w których każdy ma równe szanse osiągać w przyszłości korzyści na bazie podstawowych równości i dostępu do kształcenia,
- w przypadku, kiedy nierówne dochody są wynikiem klarownych i akceptowanych zasad ich uzyskiwania,
- gdy nierówności dotyczą bieżących dochodów, a nie są wynikiem grupowych przywilejów,
- gdy nierówności nie są zbyt duże (nie ma rażących nierówności, które utrudniają integrację społeczną),
- gdy narastanie nierówności o „normalnej” skali nie ma zbyt wysokiej dynamiki i następuje możliwość dostosowania się do nich – znalezienia korzystnego miejsca w strukturze.

Jawia się więc tu dylematy podnoszone od dawna, takie jak: efektywność mikroekonomiczna-efektywność społeczna⁴ oraz wzrost gospodarczy rozpatrywany w kontekście spra-

³ Z dorobku teoretycznego i empirycznego nauk społeczno-ekonomicznych wynika, że pojęcie nierówności jest bardzo rozległe. Dotyczyć może bowiem zarówno warunków życia i związanych z nimi dochodów, jak i dostępu do kształcenia, różnic etnicznych i rasowych. Najczęściej wiąże się jednak z porównywaniem szeroko rozumianego dobrobytu ogólnego. Ze względu na jego szeroki zakres uwaga zwrócona zostanie jedynie na kwestie nierówności dochodowych, które – jak wynika z badań – w największym stopniu korespondują z dorobkiem ekonomii.

⁴ Podkreślić należy, że zasada efektywności w skali mikroekonomicznej nie może być przenoszona na całe społeczeństwo, gdyż jest ono nie tylko arytmetyczną sumą jednostek, ale samoistną zintegrowaną strukturą.

wiedliwości. W tej kwestii M.G. Woźniak pisze: „Jest prawdą, że nierówności społeczne są czynnikiem mobilizującym do aktywności gospodarczej, sprzyjającym ekspansji biznesu i wzrostowi gospodarczemu, gdyż umożliwiają wzrost oszczędności krajowych. Jednakże są nierówności, które tworzą barierę popytu i wpływają na powstanie błędnego koła ubóstwa. Z tego względu nadmierne nierówności społeczne mogą prowadzić do utraty stabilności wzrostu i stać się przyczyną niższego niż potencjalne tempo wzrostu PKB. Bardziej równomierny podział może służyć natomiast stabilności wzrostu, gdyż ogranicza ryzyko społecznych niepokojów” (Woźniak 2002, s. 82–83). Dylematy te nabierają znaczenia w przypadku gospodarek transformujących się, w których rosnące nierówności traktowane są jako jeden z przejawów kosztów przekształceń systemowych, a rola nierówności jest zarówno po stronie uwarunkowań, jak też efektów wzrostu gospodarczego⁵. Z tego punktu widzenia rolę podziału należy postrzegać zarówno w rozszerzaniu zakresu realizacji równości i sprawiedliwości społecznej, jak i w dynamizowaniu gospodarki. Konieczność łącznego uwzględnienia społecznego i ekonomicznego ujęcia procesów podziału wynika z tego, że rozwój ekonomiczny w swojej treści determinowany jest coraz silniej komponentami społecznymi. W tej kwestii B. Szopa słusznie stwierdza, że na wyższych etapach rozwoju gospodarczego maleje bowiem znaczenie ekonomicznych przesłanek podziału na rzecz społecznych mechanizmów jego negocjowania (por. Szopa 2005; Auleytner 2005). Rozszerzenie analizy wzrostu o analizę czynników społecznych jest więc niezbędnym warunkiem umożliwiającym ukazanie rzeczywistej dynamiki gospodarki (Kowalski 1998, s. 10).

W historii nauk ekonomicznych dylemat: efektywność czy sprawiedliwość, rozpatrywany w kontekście nierówności był i nadal jest przedmiotem zainteresowań wielu ekonomistów. Próbę oddzielenia od siebie efektywności i sprawiedliwości podjął już J.S. Mill, twierdząc, że niezmiennie „prawo produkcji” należy oddzielić od zmiennych „praw dystrybucji”. Mimo że od wyrażenia tego poglądu minęło wiele czasu, nikomu się to do tej pory nie udało. Według niego prawa produkcji określone przez warunki techniczne są niezmiennie, ponieważ są zbliżone charakterem do „praw fizycznych”. Prawa podziału natomiast są uzależnione od podejmowanych przez ludzi decyzji i mogą podlegać zmianom w systemie wartości. Rozróżnienie to oznacza, że prawa rządzące wydajnością produkcji działają inaczej niż prawa dotyczące udziału w jej efektach. J.S. Mill zakładał też, że podział dochodów między klasy społeczne jest uzależniony od struktury własności, która sama jest efektem zmian historycznych.

W rozpatrywanej kwestii bardzo ważną uwagę czyni też J. Stiglitz – laureat Nagrody Nobla w 2000 roku: „(...) Podkreślam skutki zależności między problemem podziału a zagadnieniem efektywności, ponieważ w ostatnim okresie kładzie się nacisk przede wszystkim na zagadnienie efektywności, a w niewielkim stopniu na konsekwencje podziału. Za kilka lat to niedocenianie podziału (...) może prześladować gospodarki, nie tylko w formie społecznych niepokojów, ale w wąsko pojmowanej długookresowej efektywności ekonomicz-

⁵ Jak duże spory budzi ta kwestia warto porównać stanowiska zawarte w pracach L. Balcero-wicza (1998); T. Kowalika (1997).

nej. Ostatecznie nie ma podstaw intelektualnych dla oddzielenia efektywności od spraw podziału” (Stiglitz 1994, s. 49–50).

Funkcjonalny a podmiotowy podział dochodów

Rozważając w teorii ekonomii prawidłowości rządzące podziałem dochodu, skupiano się przez bardzo długi czas na jednym z jego aspektów, tzw. funkcjonalnym podziale, który dotyczył grup społecznych pełniących określone funkcje w procesie produkcji i z tego tytułu otrzymujących część wytworzonego produktu. Takie podejście stosowali m.in. klasycy: A. Smith i D. Ricardo – w analizie wzajemnych relacji występujących między dochodami właścicieli ziemskich (renta gruntowa), przedsiębiorców (zyski) i robotników (płace). Obaj wskazywali na występowanie długofalowej tendencji utrzymywania się płac realnych na poziomie minimalnej egzystencji (poglądy te pełniej rozwinął Malthus). Funkcjonalny podział był także przedmiotem zainteresowania wielu późniejszych ekonomistów (np. K. Marks w przeciwieństwie do „ojców ekonomii politycznej”, według których nędza jest wynikiem czynników nie tyle społecznych, ile biologicznych, wskazywał na jej ustrojowe uwarunkowania, a tym samym na możliwość jej likwidacji), a także R. Hicksa, N. Kaldora, W. Krelle, M. Kaleckiego.

Z kolei przedstawiciele szkoły neoklasycznej (m.in. Walras, Wicksell, Clark), choć rozpatrywali funkcjonalny podział dochodu, to wskazywali nieco inny sposób podejścia do problemu – zastępując właściwą klasykom analizę makroekonomiczną przez mikroekonomię⁶. W ramach tej ostatniej analizują oni rolę czynników produkcji, wiążąc bezpośrednio ich wynagrodzenie z produktywnością krańcową (Blaug 2000, s. 433). Teoria ta głosi, że w stanie równowagi ogólnej każdy czynnik produkcji będzie otrzymywał wynagrodzenie zgodnie ze swoją produktywnością krańcową, mierzoną wpływem, jaki na produkt całkowity wywiera dodanie lub ujęcie jednej jednostki tego czynnika, przy stałej liczbie innych czynników. Chociaż teorię tę często określa się jako teorię podziału, to nazwa ta jest myląca – określa ona tylko wycenę czynników produkcji, a nie relatywne ich udziały. Jest ona więc raczej teorią „pseudopodziału”. Z rozważań neoklasyków nie wynika też jednoznaczny wniosek dotyczący długofalowych trendów kształtowania się dochodów poszczególnych czynników produkcji. W teorii tej wskazywano, że dochody przypadające czynnikom produkcji poddają się wpływowi działań ludzkich – można je bowiem podwyższyć dzięki zredukowaniu liczby osób gotowych do podjęcia pracy, dzięki zwiększeniu wydajności pracy, zwiększeniu ilości kapitału, z którym współdziała praca, istnieje także możliwość jawnego wykorzystania posiadanej siły przetargowej. Istotny wkład do teorii funkcjonalnego podziału dochodu wniósł też M. Kalecki, a jego badania dotyczyły głównie wpływu stopnia monopolizacji i inflacji na podział.

⁶ W „nowej ekonomii” teorię podziału traktowano jako pewien aspekt ogólnej teorii wartości. Czynniki produkcji otrzymują wynagrodzenie, dlatego że są „rzadkie”. Ponadto marginaliści wskazywali, że dochody czynników produkcji są wynikiem cen na rynku produktów. (Szerzej na ten temat: Blaug 2000, s. 300).

Będący przedmiotem wielu analiz, podział funkcjonalny z czasem tracił na znaczeniu, gdyż do rosnącej liczby podmiotów gospodarczych płyną dochody z wielu źródeł, jak i dlatego, że podział ten nie wywiera żadnego wpływu na indywidualną równość bądź zróżnicowanie dochodów. Stąd też w ostatnich latach dominuje podmiotowy (personalny) podział dochodów, przez który rozumie się podział dochodów między poszczególne jednostki bądź gospodarstwa domowe, biorąc pod uwagę przede wszystkim wysokość ogólnych otrzymywanych dochodów, a w mniejszym stopniu źródła, z jakich pochodzą. Na ten aspekt podziału dochodu zwrócił uwagę w XIX wieku V. Pareto, opracowując ogólne prawo rozkładu dochodów, które jego zdaniem miało zawsze obowiązywać, niezależnie od stadium rozwoju gospodarki czy też istniejących warunków instytucjonalnych. Zakładał on jednak, że wszelkie reformy zmierzające do bardziej równomiernego podziału dochodów były skazane na niepowodzenie, bo po ich dokonaniu stratyfikacja społeczna powróci do normalnego stanu (zob. Dobrska 1990, s. 17).

Choć kwestia mechanizmów determinujących nierówności w korzystaniu przez grupy społeczne z efektów wzrostu gospodarczego była przedmiotem rozważań wielu badaczy, to najbardziej syntetyczne i problemowe ujęcie tej tematyki przedstawił w połowie lat 50. XX wieku S. Kuznets (1976). Jego rozważania dotyczyły współzależności między stopniem rozwoju gospodarczego a rozwarstwieniem dochodów w społeczeństwie. Postawił on hipotezę, według której nierówności w podziale dochodów przybierają odmienny kształt na różnych etapach rozwoju. Nierówności te są stosunkowo niewielkie w społeczeństwach tradycyjnych, zaostrzają się na wstępnym etapie rozwoju przemysłowego, by ponownie ulec złagodzeniu na dalszych etapach⁷. Przeciwstawia on sobie sektory: rolniczy i pozarolniczy, utożsamiając ten pierwszy (A) z produkcją typu tradycyjnego, o niskiej produktywności i niskich dochodach na zatrudnionego, a drugi sektor (B) z produkcją zmodernizowaną, w której wydajność i dochody są wyższe⁸. Wskazuje, że rozwój – powodując przesuwanie się zatrudnienia z sektora A do B – będzie rodzić wzrost nierówności dochodów, dopóki znaczna część zatrudnionych nie znajdzie się w sektorze pozarolniczym. Zmniejszenie więc rozwarstwienia dochodów może nastąpić w wyniku zmniejszania się rozpiętości w wydajności na zatrudnionego oraz ze zmian strukturalnych.

Ważne miejsce w tych rozważaniach zajmują też tezy ekonomii dobrobytu (*welfare economics*). Jest ona bowiem próbą oceny po pierwsze: czy gospodarka jest efektywnie zorganizowana tzn. czy zmiana alokacji zasobów mogłaby doprowadzić do wzrostu efektywności gospodarowania, po drugie: czy podział zasobów między jednostki i grupy społeczne jest sprawiedliwy. Wnioski płynące z tej teorii wskazują, że system społeczno-ekonomiczny powinien działać tak, aby maksymalizować dobrobyt wyrażony realnym dochodem każdego członka społeczeństwa.

⁷ Zjawisko to określa się w literaturze przedmiotu jako odwrócone „U” Kuznetsa. Próby weryfikacji tej tezy podejmowane przez wielu badaczy (Adelman, Morris, Paukert, Chenery, Ahluwalia, Beckerman, Fields) nie przyniosły jednak jednoznacznych rozstrzygnięć. Kwestionowano przede wszystkim tezę, że w pierwszej fazie przyspieszonego wzrostu nierówność w podziale dochodów musi się nasilać.

⁸ Udział sektora A w zasobach siły roboczej jest na ogół wyższy niż jego udział w produkcji, a różnica ta jest większa w krajach o niskim poziomie produkcji niż w krajach o wysokim poziomie produkcji.

Dążąc do oddzielenia dyskusji o równości i efektywności, współczesna ekonomia dobrobytu odwołuje się także do zasady efektywności w sensie Pareto (sformułowanej przez V. Pareto w 1909 roku), która głosi, że alokacja zasobów jest efektywna, jeżeli nie jest możliwa żadna inna alokacja, która polepszyłaby położenie niektórych osób, bez szkody dla innych. Zasada ta dopuszcza tylko takie alokacje, które polepszają sytuację jednej osoby (lub grupy osób) pod warunkiem jednak, że nie zostanie pomniejszony dobrobyt innych osób. Stan optimum określał Pareto też jako taki, który spotyka się z jednomyślną aprobatą, gdyż nie pociąga za sobą zmian dobrobytu wywołujących konflikty. Ekonomia dobrobytu zwraca jednak uwagę, że rozwijająca się gospodarka generuje różnego rodzaju zakłócenia, których źródłem mogą być podatki, konkurencja niedoskonała, efekty zewnętrzne oraz brak pewnych rynków. Powstają one wtedy, gdy społeczne koszty krańcowe nie zrównują się z użytecznościami krańcowymi. Jeśli zakłócenia pochodzą tylko z jednego źródła, to stosuje się rozwiązanie „pierwsze po najlepszym” (*first-best*) polegające na likwidacji tego zakłócenia. W sytuacji wystąpienia wielu zakłóceń stosuje się zasadę „drugie po najlepszym” (*second-best*), według której najlepszą osiągalną sytuację można uzyskać jedynie odchodząc od innych warunków efektywności Pareto. Teoria *second-best* sformułowana przez R.G. Lipseya i K. Lancastera mówi, że jeśli zakłócenia powstałe w określonym segmencie rynku nie mogą być usunięte ze względu na efektywność alokacji najważniejsze jest rozproszenie nieuniknionych zagrożeń równocześnie w wielu segmentach rynku. Tradycyjna ekonomia dobrobytu oparta na założeniu „pierwsze najlepsze” ignoruje wybór między efektywnością i równością. Bardziej realne jest założenie „drugie najlepsze”, gdyż umożliwia ono zrozumienie jakiegokolwiek interwencji w gospodarce (Zawojcka 1998, s. 34–51). W variancie alokacji zasobów „pierwsze najlepsze” – opartym na efektywności w sensie Pareto – zakłada się, że rząd może bez wywołania zakłóceń (kosztów ekonomicznych) zmienić, opartą na stosunkach własności czynników produkcji, dystrybucję dochodów, będącą wynikiem nieskrępowanych sił rynkowych. Według klasycznej teorii dobrobytu, gospodarka rynkowa z jednej strony alokuje zasoby zgodnie z efektywnością Pareto, z drugiej – można w niej również osiągnąć optimum społeczne (efektywny podział)⁹ przez transfery i podatki ryczałtowe, czyli takie, na wysokość których nie mają wpływu jednostki. Wymaga to jednak spełnienia określonych warunków, np. doskonałej informacji, istnienia rynków konkurencyjnych na wszystkie dobra oraz by transfery powodujące redystrybucję nie wiązały się z kosztami ekonomicznymi. Ogólna przesłanka przemawiająca za brakiem ingerencji w sektory gospodarki wywodzi się z tego, że rynki konkurencyjne same spełniają warunki wymagane do osiągnięcia efektywności. W rzeczywistości jednak występujące niesprawności rynku uniemożliwiają „niewidzialnej ręce” efektywne rozdysponowanie zasobów. Podstawowym ograniczeniem jest też brak doskonałej informacji, a wdrożenie systemów opodatkowania i dotowania pociąga za sobą powstawanie kosztów. Z tych też powodów decyzje rządu nie mogą opierać się na warunku „pierwsze lepsze”, a dbając

⁹ Oznacza to, że redystrybucja dochodów na korzyść danej grupy społecznej nie powinna mieć miejsca, jeśli jej dochód jest taki sam jak innych grup społecznych i tylko do momentu, w którym korzyści krańcowe z redystrybucji dochodów zrównają się z kosztami krańcowymi spowodowanymi mniej efektywną alokacją zasobów i innymi kosztami ekonomicznymi.

o kwestie podziału dochodów, wybiera on nieefektywne warianty alokacji, ale o wyższym stopniu równości (zróznicowanym traktowaniu ludzi różniących się od siebie). W sytuacji niemożności spełnienia wszystkich warunków efektywności przyjmuje się rozwiązanie „drugie po najlepszym”, z którego wynika, że nie można przyjąć *a priori* tego, by rządy nie interweniowały na rynkach w celu stabilizacji dochodów, nawet jeśli koszty instrumentów interwencyjnych są wysokie¹⁰. Uwzględnia się tu, jak widać, kompromis między efektywnością a równością. Trzeba jednak mieć świadomość, że interwencja taka może mieć miejsce tylko w przypadku powstania zakłóceń rynkowych, a wpływając na redystrybucję dochodów, powinna być ona przeprowadzana w oparciu o rachunek strat i korzyści związanych z efektywnością i równością.

Rola państwa w kształtowaniu dochodów i ich zróznicowań

Z powyższych rozważań wynika, że o ile początkowo dopatrywano się czynników determinujących podział dochodu w obiektywnych mechanizmach funkcjonowania gospodarki, to stopniowo jednak coraz większą uwagę zaczęto skupiać na roli czynników instytucjonalnych. W tym zakresie głównym celem ich badań stało się określenie zasad i kryteriów tzw. sprawiedliwości dystrybtywnej, stanowiącej część szerszego systemu sprawiedliwości społecznej. Jak zauważa T. Kowalik, w dziedzinie problematyki dystrybtywnej sprawiedliwości w literaturze światowej dokonują się wręcz rewolucyjne zmiany. Odrzucono tam bowiem dogmaty traktowane do niedawna za niepodważalne, a powraca się do keynesizmu, który ma ważne znaczenie w pojmowaniu roli państwa nie tylko dla zapewnienia koniunktury gospodarczej, lecz i dla korzystnych dla pracujących zasad podziału (Kowalik 2002, s. 13).

W odniesieniu do problematyki podziału rozstrzygnięcia wymaga zatem kwestia roli państwa w mechanizmie podziału (redystrybucji) dochodów (Szopa 2005). Teoria zawiera w tym względzie rozbieżne opinie. U Pigou wyznacznikiem stosowanych zaleceń politycznych jest „przeniesienie bogactwa od bogatych do biednych” – jeżeli taki transfer nie zmniejsza dochodu narodowego, to musi zwiększać dobrobyt. Zakładając stały rozkład dochodów, dowodził on bowiem, że dobrobyt ekonomiczny rośnie wraz ze wzrostem sumy dochodów jednostek. Z kolei J. Rawls wskazuje, by nie dopuszczać do zmian w proporcjach wynikających z działania rynku, równocześnie przestrzegając, że państwo powinno korygować podział, ale w sposób sprawiedliwy. Równocześnie Rawls był przekonany, że bez równości w podziale dochodów i bogactwa nie może być mowy o autentycznej wolności szans. Według niego każde odstępstwo od zasady równości dochodów, a także wolności i szans powinno być rozważone z punktu widzenia korzyści dla najbiedniejszych (Rawls 1994, s. 114). Warto w tym miejscu także wspomnieć o badaniach nad nierównościami noblisty z 1998 roku – A. Sena, które są częścią szerzej rozumianej ekonomii dobrobytu i teorii wyborów publicznych (Sen 2000). Najpoważniejszym jego wkładem do rozważań

¹⁰ Dylematy te mają istotne znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy rozpatruje się interwencję państwa na rynkach rolnych.

o nierównościach jest stworzenie pomostu między etyką, socjologią, psychologią i ekonomią. Przeciwstawia się on traktowaniu wysokiej stopy wzrostu gospodarczego jako głównego czy nawet jedynego rozwiązania na nierówność dochodów. Udowadnia bowiem, że może jej nawet towarzyszyć wzrost ubóstwa ludzi, jeśli zasady podziału dochodów zwiększają nierówności. Kluczowym problemem staje się nie tylko sama kwestia nierówności, ale szybkie narastanie jej lewego bieguna – ubóstwa. W tym wymiarze krytyka dotyczy bierności rządów i społeczeństw bogatych wobec ubogich.

Trzeba jednak podkreślić, że niektórzy negują potrzebę interwencji państwa w kwestię podziału, uzasadniając, że odbiera to ludziom ich naturalne prawa do życia, wolności i posiadania. Inni podkreślają problemy w rozrastaniu się tego mechanizmu (rozrost sfery fiskalizmu powoduje bowiem, iż coraz większa część dochodów przechodzi przez budżet), jednocześnie zwracając uwagę na to, że budżetowa alokacja środków obciążona jest subiektywizmem. Mechanizm ten jest na ogół za mało efektywny, gdyż utracona zostaje bezpośrednia więź między produkcją a dochodami (w skali mikro). Równolegle uruchomiony zostaje mechanizm nacisków na budżet państwa, który „gromadzi” i dzieli środki. Można zgodzić się w tym względzie ze stwierdzeniem J. Kulawika, że skala fiskalizmu, nie stwarzając obecnie większych zagrożeń, nie oznacza jednak, by nie powstały one w przyszłości (Kulawik 1998, s. 284–285). Oprócz tego decyzje budżetowe, nie uwzględniając argumentów efektywnościowych w warunkach silnego nacisku, powodują, że więcej uzyskują na ogół te grupy społeczne, które są lepiej zorganizowane. Liczna grupa ekonomistów postrzega redystrybucję dochodów jako koszt i czynnik zmniejszający wydajność ekonomiczną, ale też stoi na stanowisku, że w imię sprawiedliwości społecznej nie można godzić się na żywiołowy podział wyłącznie przez mechanizm rynkowy. Najbardziej znanym teoretykiem tego kierunku był A. Okun.

Jak zauważa J. Wilkin, dyskusja wokół protekcyjizmu i liberalizmu prowadzi zawsze do dylematu: efektywność czy sprawiedliwość, który ma charakter globalny i rozważany jest w stosunku do całej gospodarki (Wilkin 1997, s. 23–48). Z uwagi jednak na to, iż te dwa pojęcia w rzeczywistości nie wykluczają się, problem trzeba sformułować następująco: ile efektywności i ile sprawiedliwości ma być w polityce państwa? Więcej równości może jednak oznaczać mniej efektywności. Pojawia się wobec tego kwestia wyboru „coś za coś”, a to ze swej natury jest dylematem ekonomicznym. Sprawiedliwość odnosi się z reguły do sfery podziału, natomiast efektywność do sfery produkcji. Ortodoksyjny liberalizm zaprzecza, by równocześnie produkcja mogła być efektywna, a podział sprawiedliwy. Reguły współżycia w społeczeństwie i podstawy systemów społeczno-ekonomicznych wyprowadza on z nierówności. Wprawdzie głosi on zasadę równości szans, która jednak w społeczeństwie głęboko spolaryzowanym pod względem społecznym i ekonomicznym nie jest możliwa do spełnienia.

Z kolei jeżeli spojrzeć na kwestię nierówności dochodów z punktu widzenia zwolenników interwencjonizmu, to można stwierdzić, że utrzymanie rozsądnej relacji między dochodami różnych grup społeczno-zawodowych oraz stymulowanie tendencji wzrostowych ogólnych dochodów jest ważnym elementem makroekonomicznej polityki prorozwojowej. W tej sprawie A. Woś wyraził pogląd oparty na polskich doświadczeniach: „wbrew teoriiom

liberalnym, rynek nie jest neutralny z punktu widzenia rozkładu kosztów i korzyści z procesów wzrostowych (...). Zaostrza on nierówności, w tym także w układzie regionalnym” (Woś 2000, s. 10). W tym rozumieniu udział państwa w procesie podziału znajduje często uzasadnienie w argumentach natury socjalnej. Wiąza się z postulatem równych korzyści, jakie wzrost gospodarczy powinien przynosić wszystkim grupom społecznym. Pogarszanie się sytuacji jednej grupy społeczno-zawodowej w relacji do innych rodzi poczucie niesprawiedliwości i pogłębia frustracje, a subiektywny odbiór zmian jest nie mniej ważny niż absolutny, tj. obiektywny ich wymiar, co wiąże się z tzw. efektem Esterlina¹¹.

Jak z powyższego wynika, mocno wątpliwe jest twierdzenie, iż najlepiej regulację gospodarki pozostawić rynkowi. W tym kontekście kształtowanie poziomu oraz relacji dochodów grup społecznych stanowi niezbywalny obowiązek państwa (Zegar, Gruda 2000, s. 7–8). Wynika to z ułomności regulatorów rynkowych oraz funkcji państwa jako instytucji społecznej, która może oddziaływać na podział w ramach polityki dochodowej. Przede wszystkim, przyjmując tzw. podejście funkcjonalno-celowe, ważne jest dla nich zwłaszcza określenie, jaką rolę odgrywają nierówności dochodów w funkcjonowaniu gospodarki narodowej.

Istnieje też jednak przekonanie, że dysparytet dochodowy powstający w wyniku występowania sektorów znajdujących się w stanie stagnacji jest nie tylko niezbędny, lecz wręcz funkcjonalnie użyteczny (Gorzelak 1996, s. 45). Wytwarza się bowiem w gospodarce system ssąco-tłoczący, który powoduje odpowiedni przepływ zasobów z jednych sektorów do innych, dynamicznie się rozwijających, zgodnie z nowymi proporcjami podyktowanymi potrzebami wzrostu gospodarczego. Zjawisko to traktuje się w tym rozumieniu jako jedną z nieuniknionych dysproporcji rozwoju, ostrzegając jednocześnie, by nie przybrało zbyt wielkich rozmiarów z powodu możliwości wystąpienia napięć społecznych. Postulat „równości dochodów” trudno też racjonalnie uzasadnić. Dlaczego bowiem domagać się parytetu dochodów dla osób pracujących w różnych zawodach, nie uwzględniając ich różnic w wykształceniu, wydajności pracy, podejmowanego ryzyka? itp. (Balcerowicz 1993, s. 11–12). Przedstawiając problem w tej perspektywie, należałoby odróżnić nieracjonalny postulat równości sytuacji od zasadnego postulatu równości szans, który powinien być podstawą polityki.

Kontrowersje wokół parytetu dochodów i strategia ograniczania nierówności w zjednoczonej Europie

Mimo iż w naukach ekonomicznych z pojęciem parytetu wiązano na ogół stosunek wymienny na rynku walutowym, to w Stanach Zjednoczonych w końcu tzw. Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych zagadnienie to pojawiło się w rolnictwie i odnoszono go wówczas do cen (zob. Zegar, Gruda 2000, s. 11). Idea dochodów parytetowych znalazła także podatny grunt w Europie, stając się jednym z głównych celów Wspólnej Polityki Rolnej

¹¹ Przesłanką interwencjonizmu w dystrybucję dochodu jest więc mechanizm subiektywnego odczuwania skutków regulacji rynkowej przez różne grupy społeczno-zawodowe w relatywnym ujęciu swoich dochodów w danych warunkach ekonomicznych. Nie tyle więc mechanizm rynkowy, co brak zgody co do skutków jego działania w aspekcie sprawiedliwości społecznej, jest podstawą interwencji (zob. Woś 1992, s. 659).

(CAP). Opierając się na koncepcji standardu życia ludności rolniczej, ustalono priorytet zapewnienia odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej, w szczególności przez wzrost indywidualnych dochodów osób zaangażowanych w rolnictwie¹². Choć przez wiele lat podejmowano różnorakie działania, które miały na celu przybliżanie spełnienia warunków parytetu, to nadal nawet nowoczesne rolnictwo nie gwarantuje farmerom dochodów odpowiadających współczesnym standardom cywilizacyjnym.

Polska ma własne doświadczenia w zakresie kształtowania dochodów zwłaszcza w relacji: ludność rolnicza i nierolnicza. W naszym kraju już w latach 50. wystąpiły tendencje egalitarystyczne grupy rolników, a wiązały się one z zasadą sprawiedliwości społecznej¹³. Ze względu na to, że zasada ta wiąże się ze sporem o system wartości, mimo odstąpienia w Polsce od zasady dochodów parytetowych w okresie wprowadzania gospodarki rynkowej, problem ten przetrwał w warstwie subiektywnej (Jarosz 2005). Wynika to bowiem ze skłonności ludzi do porównywania się z innymi grupami społecznymi, a także z postrzegania każdej większej dysproporcji w tym zakresie za objaw niesprawiedliwości społecznej. Stąd wielce złożona i kontrowersyjna pozostaje nadal kwestia: jakie zróżnicowanie dochodów należy uznać za „nadmierne”, odwołując się jednocześnie do kryterium sprawiedliwości społecznej oraz uzasadnienia ekonomicznego. Kwestia parytetu dochodowego dotyczy więc odpowiedzi na pytanie: Czy na tle zróżnicowania dochodów powstają konflikty społeczne? Z uwagi na brak obiektywnego kryterium, na podstawie którego można określić właściwy poziom parytetu dochodów, to jedyną wskazówką dla polityki społeczno-gospodarczej w tym względzie powinien być stan napięć społecznych. Jeśli sytuacja dochodowa istotnie pogarsza się i powstają na tym tle napięcia społeczne, należy korygować mechanizm rynkowy (Woś 1998, s. 10).

Na podkreślenie zasługuje też fakt, że pomiar zróżnicowań dochodowych napotyka duże trudności mimo szerokiej dyskusji na ten temat. Brak uzgodnionej metodologii przekłada się na mnogość kategorii dochodów i nakazuje zachowanie ostrożności przy posługiwaniu się nimi w analizach i ocenach, gdyż często ta sama kategoria dochodu ma inną treść w skali makro i mikro. Z drugiej strony stosowanie różnych kategorii dochodu w analizie zróżnicowania pozwala na ocenę zjawisk o różnym charakterze. Zaleca się więc, by w zależności od potrzeb empirycznych stosować analizy dochodów w różnych ujęciach i przekrojach, wykorzystując różne wskaźniki. W skali makroekonomicznej najważniejsze są wskaźniki bazujące na wartości dodanej, zwłaszcza dla międzysektorowych analiz porównawczych oraz oceny wydajności pracy. W skali mikroekonomicznej w opisie sytuacji gospodarstw domowych i przy ich porównaniach stosuje się jako najbardziej wiarygodne: dochód rozporządzalny, dochód do dyspozycji – przeliczane na 1 gospodarstwo domowe lub 1 osobę czy dochód ekwiwalentny (uwzględniający różnice w składzie demograficznym rodziny). Na potrzeby polityki gospodarczej należałoby przeliczać dochody na 1 pracującego, co wyraża zasadę jednakowej płacy za taką samą pracę, a określając sytuację

¹² *Treaty Setting up the European Economic Community*, Rome 1957, art. 39.

¹³ Jednak dopiero w 1981 roku zasada zrównania dochodów ludności rolniczej i nierolniczej została przyjęta, a starano się spełniać ją poprzez odpowiednią politykę cen skupu produktów rolnych, kredyty preferencyjne, subwencje, świadczenia społeczne.

socjalną społeczno-zawodowych grup ludności, uwzględniać dochody uzyskiwane przez nie ze wszystkich źródeł.

Kwestią sporną jest również to, jakie grupy społeczne można ze sobą porównywać pod względem poziomu i zróżnicowania uzyskiwanych dochodów? Choć w analizach stosuje się różne podejścia, to zaleca się, by indeks parytetu dochodów określał zmiany relacji dochodów grup społeczno-zawodowych porównywalnych ze sobą pod względem charakteru wykonywanej pracy czy wykształcenia. Oprócz metody porównawczej dochodów grup społecznych wartościowe byłyby porównania dochodów społeczno-zawodowych grup gospodarstw położonych w różnych regionach kraju¹⁴. Dopiero analizy prowadzone na podstawie tak różnorodnych podejść metodologicznych dają możliwość wiarygodnych i trafnych ocen tego zjawiska.

W poruszanej problematyce nie sposób pominąć współczesnej strategii integracji społecznej (w tym ograniczania wykluczenia społecznego) realizowanej przez Unię Europejską. Koncentruje się ona nie tyle na samych skutkach nierówności, co na identyfikacji ich przyczyn, odnosząc je głównie do koncepcji kapitału ludzkiego. W Strategii Lizbońskiej zawarty jest zbiór wytycznych dla polityk krajów członkowskich, będący kompleksowym programem wzmocnienia konkurencyjności całego ugrupowania. Ma on sprawić, by Unia Europejska przekształciła się „w najbardziej dynamiczną gospodarkę w świecie, opartą na wiedzy, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej” (Radło 2003, s. 24, Radło 2004, s. 30–33). W gospodarce opartej na wiedzy dochody pochodzące z tradycyjnych zasobów są coraz mniejsze. Ich źródłem są przede wszystkim gałęzie i sektory tworzące i stosujące wiedzę. Oznacza to, że o dynamicznym rozwoju i przewadze konkurencyjnej decyduje strategia rozwoju kapitału ludzkiego. Strategia ta jako główna siła sprawcza wzrostu gospodarczego powinna być jednak równocześnie strategią sprawiedliwego zróżnicowania dochodów. Zwraca się więc tu uwagę, że koncepcja rozwoju kapitału ludzkiego i intelektualnego wymaga jednak podporządkowania efektywności ogólnogospodarczej sprawiedliwości społecznej. Jest to też niezbędne dla zapewnienia spójności celów oraz instrumentów polityki ekonomicznej i społecznej (Woźniak 2005, s. 185–186). Tylko ich kompleksowy charakter może przyczynić się do usuwania barier przekształcania wiedzy w produktywność. Uwzględnić należy, że strategia długookresowa musi być jednakże powiązana z krótką perspektywą. Odnosi się to do Polski, w której strategia gospodarcza musi być ukierunkowana na usuwanie przyczyn braku możliwości wykorzystania istniejącej wiedzy w gospodarce (choćby małymi krokami). W pierwszej kolejności ważne jest tu zapewnienie wysokich standardów powszechnej edukacji, szeroki dostęp do kultury, działalności intelektualnej, profilaktyki zdrowia. W tym wymiarze warto wskazać na rolę uwarunkowań wynikających z polityki społecznej państwa, która powinna motywować do aktywności w tym względzie, a nie skupiać się wyłącznie na udzielaniu doraźnej pomocy o charakterze socjalnym coraz większej liczbie osób korzystających.

¹⁴ Wskazać trzeba jednak na duże luki w danych statystycznych, które utrudniają takie porównania.

Wnioski

Równoczesne rozpatrywanie problemu ekonomicznego w układzie: ograniczanie czy narastanie nierówności dochodowych w gospodarce i społeczeństwie, wymaga rozważenia kwestii dotyczącej wyboru sposobu podziału. Dylemat ten dotyczy głównie wyboru spośród dwóch modeli polityki: 1) podziału efektów procesu produkcyjnego (dobrobytu) czy też 2) dostępu do zasobów (równości szans). Sposób dystrybucji bazujący na współczesnych teoriach nawiązujących do podziału dobrobytu postrzega indywidualne potrzeby poszczególnych ludzi w sposób homogeniczny. Rzeczywistość potwierdza jednak, że poszczególne osoby czy grupy społeczno-zawodowe mają różne preferencje i oczekiwania, wywodzą się także z odmiennych środowisk społecznych i dochodowych. Uwzględnienie tego wskazuje, że nie można odwoływać się wyłącznie do tego modelu podziału. Wydaje się on bowiem niesprawiedliwy, gdyż godzi w indywidualne pragnienia. Ponadto zakładając, że ten podział dochodu (dobrobytu) jest nawet akceptowany społecznie, to koncentrowanie uwagi tylko na podziale efektów produkcji, nie stymuluje zmian postaw społecznych ludzi. Pewne grupy przyzwyczajone do protekcjonizmu państwa mogą bowiem ograniczać swą motywację do poprawy indywidualnych dochodów, co może skutkować dziedziczeniem przez następne pokolenia podobnego udziału w ogólnych dochodach. Z tego punktu widzenia ingerowanie państwa w sferę równego dostępu ogółu do zasobów, a w szczególności zapewnienie równości szans, wydaje się dużo bardziej „sprawiedliwe” pokoleniowo. Ten kierunek polityki uzasadnić można tym, iż wyposażeni w większe zasoby wiedzy poszczególni członkowie gospodarstw domowych będą z pewnością bardziej motywowani do podejmowania wysiłku w kierunku poprawy ich sytuacji materialnej, przez co w przyszłości mogą przesunąć się do wyższych przedziałów uzyskiwanych dochodów.

Bibliografia

- Auleytner, J. (2005), *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa.
- Balcerowicz, L. (1993), *Wiś. Rolnictwo. Wolny rynek*, rozszerzony tekst wykładu L. Balcerowicza wygłoszonego 18.03.1993, Fundacja Rataja, SGGW, Warszawa.
- Balcerowicz, L. (1998), *Wolność i rynek. Ekonomia wolnego rynku*, Znak, Kraków.
- Blaug, M. (2000), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa.
- Dobrska, Z. (red.) (1990), *Rozwarstwienie dochodów a rozwój gospodarczy w krajach Trzeciego Świata*, PWN, Warszawa.
- Gates, J. (2000), *Humanizing Capitalism*, „Peace Review”, nr 12.
- Golinowska, S. (2002), *Nierówności społeczne: identyfikacja i możliwości wyrównywania*, (w:) *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, RSS-G przy Radzie Ministrów, Raport nr 49, Warszawa.
- Golinowska, S. (red.) (2005), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne, badania, metody, wyniki?*, IPISS, Warszawa.

- Gorzelak, E. (1996), *Problematyka dochodów ludności rolniczej w twórczości naukowej prof. M. Pohorillego*, Rynek. Konsumpcja. Rolnictwo, Tom III „Konsumpcja”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Jarosz, M. (2005), *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Kowalik, T. (1997), *Czy sprawiedliwość społeczna kosztuje?*, „Ekonomista”, nr 3.
- Kowalik, T. (red.) (2002), *Nowe tendencje w świecie, (w:) Nierówni i równiejsi. Sprawiedliwość dystrybucyjna czasu transformacji w Polsce*, Fundacja Innowacja, Warszawa.
- Kowalski, A. (1996), *Spoleczne bariery przemian strukturalnych w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa.
- Kowalski, A. (1998), *Spoleczne uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa.
- Kulawik, J. (1998), *Regulacje finansowe, (w:) A. Woś (red.), Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, FAPA, Warszawa.
- Kuznets, S. (1976), *Wzrost gospodarczy narodów*, tłumaczenie A. Szeworski, PWE, Warszawa.
- Radło, M.J. (2003), *Wyzwania konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej UE*, ISP, Warszawa.
- Radło, M.J. (2004), *Strategia Lizbońska a problemy gospodarcze UE, (w:) Biała Księga 2004*, IbnGR, Gdańsk–Warszawa.
- Rawls, J. (1994), *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa.
- Sen, A. (2000), *Nierówności. Dalsze rozważania*, Fundacja im S. Batorego, Kraków.
- Stiglitz, J. (1994), *Whither Socialism? The Mit Press*, Cambridge.
- Szopa, B. (1994), *Podział dochodów a poziom życia ludności (na przykładzie Polski)*, „Zeszyty Naukowe, Monografie”, nr 122, AE Kraków.
- Szopa, B. (2005), *Zmiany dochodów ludności w Polsce na tle uwarunkowań systemowych*, AE, Kraków.
- Treaty Setting up the European Economic Community*, Rome 1957.
- Wilkin, J. (1997), *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny, (w:) Efektywność a sprawiedliwość*, Key Text, Warszawa.
- Woś, A. (1992), *Interakcje między rolnictwem a gospodarką narodową*, „Ekonomista”, nr 5–6.
- Woś, A. (1998), *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa*, Eseje 2, IERiGŻ, Warszawa.
- Woś, A. (2000), *Tworzenie i podział dochodów rolniczych. Dochody transferowe*, IERiGŻ, Warszawa.
- Woźniak, M.G. (2002), *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, AE, Kraków.
- Woźniak, M.G. (2005), *Kapitał ludzki i intelektualny w strategii pro wzrostowej ograniczającej nierówności społeczne, (w:) M.G. Woźniak (red.), Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Mitel, Rzeszów.

Zawojkska, A. (1998) *Rola płatności transferowych w kształtowaniu dochodów rolniczych na przykładzie krajów UE*, „Zeszyty Naukowe”, nr 33, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, SGGW, Warszawa.

Zegar, J.S., Gruda, M. (2000), *Relacje dochodów ludności chłopskiej i pozarolniczej. Wskaźnik parytetu dochodów*, IERiGŻ, Warszawa.

Income diversity. Economic theory and its implications for social policy

The paper focuses on determining the role of income diversity and mechanisms generating it. It deals with issues concerning disproportion between incomes in the aspect of the economic theory and income division practice. The issues of the income parity, especially the aspect of equality vs. efficiency, and the choice of measures used for income comparison are presented. The role of the state in moulding incomes and their diversity is also explained.

Magdalena Kocik

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Europejskie modele polityki rodzinnej wobec wyzwań demograficznych

Wprowadzenie

Pomimo iż w żadnym niemal społeczeństwie zachodnioeuropejskim wskaźnik dzietności nie osiąga obecnie poziomu powyżej prostej zastępowalności pokoleń¹, to paradoksalnie depresja demograficzna dotyka w szczególności społeczeństwa konserwatywne z Europy Południowej. W pierwszej kolejności Włochy, gdzie wskaźnik dzietności wynosi 1,33 (Eurostat 2004), mimo że odsetek kobiet aktywnych zawodowo jest tam relatywnie niski – 49%² (OECD in Figures 2004). Tymczasem najwyższe pozycje w demograficznych statystykach zarezerwowane są, począwszy od lat 80., przez Szwecję, która po okresie kilkuletniej tendencji spadkowej w drugiej połowie lat 90. (Chesnais 1996, s. 729) dziś osiąga wskaźnik dzietności 1,75 (Eurostat 2004). Podobną tendencję wzrostową w obszarze urodzeń obserwujemy w Wielkiej Brytanii, gdzie wskaźnik dzietności wynosi 1,74. Francis Castles (2003, s. 215) kolokwialnie określa tę sytuację „światem odwróconym do góry nogami”, bo wskaźniki dzietności są dziś wyższe w państwach o większej aktywności zawodowej kobiet, co dowodzi, iż 75-procentowa aktywność zawodowa Szwedek i 69-pro-

¹ Tj. powyżej współczynnika dzietności 2,10–2,15 (Frątczak 2003, s. 74).

² Stosunek kobiet zatrudnionych na pełen etat, na pół etatu, jak również poszukujących zatrudnienia do populacji kobiet w wieku 15–64.

centowa Brytyjek (OECD in Figures 2004) jest najwyraźniej możliwa do pogodzenia z ich planami prokreacyjnymi.

Z drugiej jednak strony Szwecja, obok Wielkiej Brytanii, należy do europejskiej czołówki pod względem częstości występowania związków nieformalnych posiadających dzieci, a i instytucja rozvodu jest tam wyjątkowo popularna (Eurostat 2004a). Z danych Eurostat wynika, że ponad 55% dzieci w Szwecji i 42% w Wielkiej Brytanii przchodzi na świat w związkach pozamałżeńskich, podczas gdy we Włoszech niespełna 15%. Dla porównania w Polsce jest to nieco ponad 17% (Eurostat 2004b). Wskaźnik rozwodów za rok 2004 dla Szwecji wynosi dokładnie 2,2, nieco więcej dla Wielkiej Brytanii – 2,8, zaś dla Włoch tylko 0,8 i Polski – 1,5 (Eurostat 2004a).

Wśród czynników generujących różnicowanie zmian struktury rodziny w społeczeństwach europejskich wskazuje się na model polityki rodzinnej³ praktykowany w danym państwie. Przywoływana tu Szwecja, która uchodzi dziś za wzorcowy przykład wysokich wskaźników dzietności, lecz jednocześnie słabnącej stabilności rodziny, staje się istotnym punktem odniesienia dla rozważań o zaletach i wadach tamtejszych rozwiązań instytucjonalnych postulujących równość płci⁴ w obrębie rodziny (Saxonberg 2003, s. 135).

Niniejszy artykuł, kontynuując debatę nad szwedzką polityką równości płci⁵, rozwija jej kontekst demograficzny w perspektywie międzynarodowej. Chcąc bowiem przeanalizować, na ile szwedzka polityka jest prorodzinna w kontekście formowania rodziny, odwołam się do rozwiązań z zakresu polityki rodzinnej istniejących we wspomnianych wcześniej Włoszech i Wielkiej Brytanii za pomocą metody analizy porównawczej opartej na typologiach polityk rodzinnych (Hantrais i Mangen 1996, s. 1–8). W europejskim dyskursie naukowym Wielką Brytanię zwykle łączy się z modelem liberalnym (Esping-Andersen 1990, s. 27, Saxonberg 2003, s. 135), zaś Włochy z modelem konserwatywnym (Saxonberg 2003, s. 135)⁶. Wskazując wśród rozwiązań z zakresu polityki rodzinnej na cechy świadczące o powyższym przyporządkowaniu, postaram się dokonać analizy systemów wsparcia polityki rodzinnej w procesie formowania rodziny, odnosząc je do aktualnych preferencji i oczekiwań par w zakresie pracy zawodowej i potrzeby godzenia jej z życiem rodzinnym. Włączenie Polski w niniejszy dyskurs jest efektem nasilającej się od początku lat 90. wyraźnej zmiany sytuacji demograficznej w obrębie dzietności⁷. W 2003 r. wskaźnik ten osiągnął w naszym kraju wartość 1,22 (GUS 2005, s. 2) i był najniższy od ponad 50 lat, mimo że odsetek aktywnych zawodowo Polek zmniejszył się w okresie transformacji systemowej z powodu masowego bezrobocia, osiągając wartość 58,1% (Siemieńska 1999, s. 210).

³ Według definicji Balcerzak-Paradowskiej (2004, s. 140) „głównym celem polityki rodzinnej jest tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przez nie ważnych społecznych zadań”.

⁴ Ang. *gender equality*.

⁵ Zob. Szelewa (2004).

⁶ Korzystam z typologii modeli polityki rodzinnej według Stevena Saxonberga.

⁷ Punktem wyjścia do szukania odpowiedzi na pytanie o kształt polskiej polityki rodzinnej z czasów zmiany ustrojowej jest model państwowo-socjalistyczny (*state-socialist*) realizowany przed 1989 r. (Saxonberg 2003, s. 135).

Perspektywy teoretyczne

Podstawą empirycznego dochodzenia prorodzinności modeli polityki rodzinnej w obszarze strategii matrymonialnych oraz reprodukcyjnych par w wybranych krajach są poniższe stanowiska teoretyczne.

a) Podejście liberalne w polityce rodzinnej (*liberal approach*)

Strategia poszerzania rozwiązań rynkowych w polityce rodzinnej (Evertsson i Nermo 2004, s. 1273), w której świadczenia i usługi wobec kobiet oferowane są przez sektor prywatny, a więc przez pracodawców (Sainsbury 1999, s. 258), jest najlepszym sposobem łagodzenia konfliktu ról rodzinnej i zawodowej – konfliktu potencjalnie ograniczającego decyzje prokreacyjne, jak również wpływającego destabilizująco na związek. Słuszność tego rozumowania wyjaśnia pojęcie „możliwości dla wszystkich”⁸ stwarzanych przez rynek w odniesieniu do pracy zarobkowej (*New Labor Party*, w: Duncan 2002, s. 305).

b) podejście konserwatywne w polityce rodzinnej (*conservative approach*)

Rozwiązaniem sprzyjającym formowaniu rodziny jest „model małżeństwa gospodyni domowej” (Gonzalez-Lopez i Solsona 2000, s. 49), tzw. model specjalizacji i wymiany (Cooke 2004, s. 1247), w którym występuje komplementarność ról płciowych. Zasadniczą przyczyną dezintegracji rodziny jest nowa rola kobiet (Gonzalez-Lopez i Solsona 2000, s. 49), która dotyczy podjęcia przez nie pracy zarobkowej poza domem, co odwołuje kobiety od ich tradycyjnych ról w rodzinie i może generować konflikty między małżonkami (Oláh 2001, s. 31). Dylemat trudności złagodzenia konkurencji między pracą zawodową kobiety a domem powoduje wzrost alternatywnych kosztów małżeństwa i macierzyństwa (Becker 1991; van de Kaa 1987). Na czas absencji wynikającej z faktu urodzenia dziecka, zasiłki urlopowe powinny przysługiwać przede wszystkim matce dziecka i takie właśnie warunki wsparcia tradycyjnego modelu rodziny (Sainsbury 1999, s. 254–255) są najlepszą zachętą do aktywnego rodzicielstwa (Gornik 2000, s. 118). Nadmierny poziom publicznego wsparcia finansowego dla rodzin może natomiast „podkopać” ich stabilność (Popenoe 1991).

c) perspektywa równości płci (*gender equality*)

Propozycja teorii niespójności Petera McDonalda (2000, s. 1) tłumaczy, że aby zwiększyć poziom dzietności w krajach europejskich o rozwiniętej gospodarce rynkowej, nie wystarczy jedynie gwarantować równości płci w instytucjach zorientowanych na jednostkę, a więc dbać o równy dostęp kobiet i mężczyzn do edukacji oraz rynku pracy. Należy rozwijać taką politykę rodzinną, która promuje równość płci także w instytucjach zorientowanych na rodzinę, tj. w samej rodzinie, w systemach opieki nad dzieckiem oraz organizacji zadań domowych.

Tanie, bo subsydiowane lub darmowe usługi instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem (Castles 2003, s. 219), zdaniem Helgi Hernes (1987, s. 15) „pozwalają na przekształcenie społeczeństwa w społeczeństwo przyjazne kobiecie”⁹. Oznacza to także gwarancje

⁸ Ang. *opportunities for all*.

⁹ Ang. *woman-friendly state* – państwo, które „w nie większym stopniu niż mężczyzn zmusza kobiety do trudnych wyborów jest w istocie przyjazne kobiecie i jej wolnym wyborom, a to umożliwia jej utrwalenie naturalnej relacji z dzieckiem, pracą zawodową oraz życiem publicznym”.

powrotu na rynek pracy po czasowej absencji kobiety spowodowanej urodzeniem dziecka, możliwość elastycznego czasu pracy i form zatrudnienia, a także kompensację tej absencji za pomocą hojnych rozwiązań urlopowych (Castles 2003, s. 219), uwzględniających możliwość równego podziału urlopu przez oboje rodziców dziecka (Hobson i Bergman 2002, s. 96). „Na tyle, na ile partycypacja kobiet w rynku pracy jest pożądana przez współczesne gospodarki, obowiązkiem dwóch płci jest strategia adaptacji (...) i kooperacji” (Cooke 2004a, s. 1), a to pomaga zwiększyć dzietność i małżeńską stabilność (Duncan 2002, s. 312; Lohkamp-Himmighofen i Dienel 2000, s. 50). Castles i Flood (1991, s. 294–295) konkludują, iż to liberalizacja prawa rozwodowego uchodzi za zasadniczy czynnik wyjaśniający różnice we wskaźnikach rozwodów.

Europejskie rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej

I. Wsparcie par w zakresie planów matrymonialnych – podział obowiązków domowych i procedury rozwodowe

Analizując wpływ *pracy zawodowej* kobiet na relacje małżeńskie, wydaje się, że w przypadku dzisiejszej Polski to jednak brak pracy jest przybierającym na sile czynnikiem dezintegracji rodziny (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 43), ponieważ wśród rozwodzących się małżeństw obniża się udział tych, dla których źródłem dochodu jest praca¹⁰. Z drugiej jednak strony najwięcej zwolenników twierdzenia, że „praca kobiet na cały etat szkodzi życiu rodziny” (ISSP 2002, s. 6), znajdowało się w Polsce – ponad 40% wskazań, w porównaniu z Wielką Brytanią – ok. 36% i Szwecji – nieco ponad 25%.

Z badań cytowanych przez Oláh (2001, s. 45) wynika, że w Szwecji matki, które były zatrudnione na pół etatu lub korzystały z urlopu rodzicielskiego lub też w ogóle nie były zatrudnione, miały niższe ryzyko rozpadu małżeństw w porównaniu z matkami, które były zatrudnione na cały etat. Podobnie Brytyjki, które od momentu porodu spędzały 80% czasu w pracy, były narażone na prawie dwukrotnie większe prawdopodobieństwo rozwodu niż matki, które po urodzeniu dziecka rezygnowały z pracy (Ermish 1996, s. 152).

Hobson i Bergman (2002, s. 125), reprezentujące podejście równości płci w polityce rodzinnej, zauważają, że to raczej powszechny dziś kryzys ojcostwa, zwłaszcza w modelach rodziny z męskim żywicielem – a więc przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, może wpływać na wzrost niestabilności rodziny. Odpowiedzi w badaniu ISSP z 1994 r. na pytanie „Czy nadmiar pracy mężczyzn poza domem sprawia, że rodzina cierpi?” – wskazują na to, że poza Wielką Brytanią – 61% odpowiedzi na tak, podobny problem ma 68% rodzin we Włoszech i 69% w Polsce, w porównaniu z 43% rodzin w Szwecji. W efekcie średni czas, który Polki poświęcają na prace domowe, wynosi dziennie 4,5 godziny, podczas gdy mężczyźni poświęcają tylko 53 minuty (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 59). Dla porównania w Szwecji na początku lat 90. kobiety poświęcały wprawdzie ponad 1,5 raza więcej czasu na obowiązki domowe niezwiązane z opieką nad dzieckiem, niż robili to szwedzcy męż-

¹⁰ W latach 1990–2001 udział kobiet rozwodzących się i utrzymujących się z pracy, obniżył się z 83,5% do 64,7%, mężczyźni – z 85,6% do 65,6%.

czyżni, to jednak różnica ta była najmniejsza spośród porównywanych krajów, ponieważ we Włoszech kobiety poświęcały na to 4 razy więcej czasu niż ich partnerzy. Podobnie dużo bardziej zaabsorbowane omawianymi pracami były, w porównaniu z mężczyznami, kobiety w Wielkiej Brytanii – te ostatnie poświęcały w połowie lat 90., podobnie jak Włoszki w 1989 r., dokładnie 3,7 razy więcej czasu niż brytyjscy mężczyźni (OECD 2001, s. 140).

Z badań wynika, że równościowy model rodziny, jako czynnik stabilizacji związku, jest o wiele ważniejszy dla Polek z wykształceniem wyższym – aż 50% wskazań i dla kobiet z wykształceniem średnim – 38% niż dla pozostałych grup kobiet (Kotowska 2002, s. 5). Wydaje się, że skoro liczba kobiet z wyższym i średnim wykształceniem w Polsce rośnie w znacząco szybkim tempie¹¹ (GUS 2005, s. 12), to kwestia godzenia konkurencyjnych ról rodzinnych i zawodowych może być w niedalekiej przyszłości uznawana za coraz bardziej istotną przyczynę odkładania decyzji matrymonialnych. Rob Hincks (2005), opierając się na dowodach jednej z doktorskich prac pt. *Gendering Family Dynamics* opublikowanej na Uniwersytecie Sztokholmskim, mówi w istocie o spadku ryzyka rozwodów o prawie 1/3 w rodzinach, w których ojciec korzystał z urlopu rodzicielskiego. Podobne wnioski zawiera studium wykonane przez Oláh (2001a, s. 126).

Wobec rosnącej liczby rozwodów i przypadków samotnego macierzyństwa w Szwecji, Livia Oláh (2001, s. 44) zajmuje stanowisko, że równy podział obowiązków domowych jest w istocie bardzo korzystnym czynnikiem udanego małżeństwa, niemniej jednak ów udział jest w mniemaniu Szwedek wciąż jeszcze zbyt mały, zaś fakt relatywnie wysokiej świadomości równości płci w połączeniu z ułatwioną procedurą rozwodową może tłumaczyć łamiącą się strukturę rodziny szwedzkiej. W pozostałych krajach ta świadomość, podtrzymywana przez konserwatywny model polityki rodzinnej, przekłada się na nieco mniejsze oczekiwania kobiet wobec mężczyzn w realizacji modelu równości płci i nie stanowi aż tak znaczącego powodu rozpadu związków, jak to się może dzieć w Szwecji. Ku takiemu wytłumaczeniu stabilności rodziny we Włoszech skłania się Del Re (2000, s. 114). Przykład wysokiego odsetka polskich par, które kilka razy w tygodniu sprzecają się o podział obowiązków domowych – 8,5%, w stosunku do nieco powyżej 4% w Szwecji i Wielkiej Brytanii (ISSP 2002, s. 70), może przemawiać za tym, że w niedalekiej przyszłości będzie to również przekładało się na potencjalną przyczynę rozpadu związków w naszym kraju, tym bardziej że właśnie we Włoszech i Polsce liczba przybywających zwolenników rozwodów jest największa. Między rokiem 1994 a 2002 poparcie Polaków dla tej formy rozwiązywania problemów małżeńskich wzrosło o 6,7 punktu procentowego, w porównaniu z 4,2 w przypadku par brytyjskich. Natomiast w Szwecji tendencja jest dokładnie przeciwna – liczba zwolenników rozwodów zmalała na przestrzeni 8 badanych lat o 3,2 punktu procentowego¹².

Niedostateczny poziom partnerstwa w sferze domowej, jako potencjalny powód rozpadu rodziny, wydaje się być najbardziej realny w przypadku Wielkiej Brytanii, w której relatywna łatwość uzyskania rozwodu może temu sprzyjać. Takie wytłumaczenie potwier-

¹¹ Wykształcenie wyższe posiada 11% kobiet i 6% mężczyzn.

¹² Poparcie dla rozwodów sięga we Włoszech ponad 65%, w porównaniu z około 57% w pozostałych omawianych społeczeństwach (ISSP 1994, s. 25 i 2002, s. 38–39).

dza zatem teorię Castlesa, że modernizacja prawa w stronę liberalizacji procedury rozwodowej stała się decydującym czynnikiem wzrostu rozwodów w Wielkiej Brytanii (Castles i Flood 1991, s. 294–295) i może się okazać takim również w Polsce i Włoszech. Tymczasem, obecnie we Włoszech i Polsce procedury rozwodowe są dużo bardziej utrudnione, niż ma to miejsce w pozostałych analizowanych państwach. W Polsce od początku lat 90. zmniejszyła się kilkakrotnie liczba sądów orzekających w sprawach o rozwód z uwagi na przejęcie spraw rozwodowych przez sądy wojewódzkie oraz wzrosły opłaty sądowe (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 43). We Włoszech dość późno, bo w 1970 r., wprowadzono prawo do rozwodu, a orzeczenie rozwiązania małżeństwa przez rozwód następuje po okresie prawnej separacji (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 180). W Szwecji natomiast, wprowadzenie w 1974 r. liberalnego prawa rozwodowego bez konieczności orzekania o winie¹³ (Oláh 2001a, s. 119) było jedną z przyczyn podwojenia się liczby rozwodów w tym czasie (Hobson i Bergman 2002, s. 107). Kontrowersje, według niektórych, budzi w przypadku szwedzkiego prawa również zapis obligujący ojców niezamieszkujących z dzieckiem do kontaktu z nim oraz opieki nad nim¹⁴. Od 1998 roku sąd może zdecydować o pozostawieniu w mocy **wspólnej opieki nad dzieckiem po rozwodzie**, pomimo sprzeciwu jednego z rodziców, kierując się najlepszym interesem dziecka (Oláh 2001, s. 38). Zdaniem konserwatystów (Popenoe 1991), omawiany zapis sprawia, że w Szwecji ułatwia się w ten sposób parom decydującym się na rozwód podjęcie tego kroku.

II. Wsparcie par w zakresie planów prokreacyjnych – rozwiązania urlopowe i opieka instytucjonalna

Obecnie płatny urlop macierzyński jest **najdłuższy** w Szwecji – trwa rok i 4 miesiące¹⁵, we Włoszech – 5 miesięcy, w Wielkiej Brytanii – 6,5 miesiąca, zaś w Polsce – 4 miesiące (EIRO 2003). Jednakże, zgodnie z założeniem realizowanej w Szwecji polityki równości płci, to poziom **finansowej rekompensaty** za utracone zarobki jest istotną zachętą do zwiększenia poziomu dzietności (Castles 2003, s. 221). We Włoszech, o ile w przypadku 5-miesięcznego urlopu macierzyńskiego utracone dochody rekompensowane są w 80% (EIRO 2003), to w przypadku urlopów wychowawczych tylko w 30% przez 3 miesiące, zaś pozostały okres jest bezpłatny – czyli do ukończenia przez dziecko 1. roku życia, a także w sytuacji przedłużenia urlopu wychowawczego do 3 lat życia dziecka (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 188). W Polsce urlop macierzyński, choć płatny jest w 100%, to jednak okres wypłaty zasiłku wynosi tylko 4 miesiące. W Wielkiej Brytanii urlop płatny w 90% jest jeszcze krócej, bowiem tylko przez 1,5 miesiąca, natomiast w ostatnich 20 tygodniach przysługuje 100 funtów tygodniowo lub 90% średniego tygodniowego wynagrodzenia (EIRO 2003). Wydaje się zatem, iż w Polsce, Włoszech i Wielkiej Brytanii polityka urlopów macie-

¹³ Szwedzka procedura rozwodowa zawierała pewne zasady bez orzekania o winie już w 1915 r. natomiast całkowite wyeliminowanie procedury orzekania o winie nastąpiło w 1974 roku (Oláh 2001a, s. 119).

¹⁴ Prawo to zostało wprowadzone w 1983 r.

¹⁵ W przypadku Szwecji nie ma specjalnie wyodrębnionego urlopu macierzyńskiego – występuje ustawowy urlop rodzicielski.

rzyńskich nie jest wystarczająco atrakcyjna finansowo, wobec tego kobiety postanawiają raczej powrócić do pracy, zamiast angażować się w dalszą reprodukcję. W przypadku Polski dodatkowo urlop wychowawczy, w odróżnieniu od urlopu macierzyńskiego, przysługuje tylko parom najbardziej (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 229). Taka selektywność przemawia za liberalnym charakterem polityki prowadzonej w Polsce, natomiast niski poziom rekompensaty utraconych dochodów – za cechami konserwatywnymi. Tymczasem potrzeba zmiany w kierunku rekompensaty utraconych dochodów w postaci płatnego urlopu z tytułu wychowywania dziecka ma wśród porównywanych przez mnie społeczeństw najwięcej zwolenników właśnie w Polsce, ale także we Włoszech – ponad 90% z ankietowanych oczekuje płatnego urlopu macierzyńskiego dla kobiety (ISSP 1994, s. 43 i 2002, s. 44).

Znawcy zauważają, że w Szwecji dodatkowo **konstrukcję zasiłków urlopowych** cechuje to, że w fazie poporodowej nie przyczyniają się one do pogłębiania konfliktu między dzieckiem a pracą zawodową, z uwagi na to, że poziom zasiłku urlopowego jest silnie skorelowany z formą zatrudnienia poprzedzającą okres pobierania zasiłku (Sundström i Stafford 1991, s. 18). W istocie, patrząc na statystyki pracujących na cały etat kobiet właśnie w okresie poprzedzającym urodzenie dziecka, Szwecja prezentuje najwyższe wskaźniki – 76% wskazań, podczas gdy we Włoszech taka grupa jest znacząco mniejsza – 51% (Stier 2001, s. 1743)¹⁶. Efekt jest taki, że w odróżnieniu od Szwedek, gdy w domu pojawia się dziecko, co trzecia Włoszka diametralnie zmienia swój model zatrudnienia w kierunku angażowania się w pełne zatrudnienie (Stier 2001, s. 1745). Jeśli skonfrontować to z konserwatywnym kształtem polityki rodzinnej w tym państwie, promującej raczej długie i słabo rekompensowane urlopy macierzyńskie, zamiast przykładowo modelu zatrudnienia na pół etatu, wydaje się, że polityka ta nie pokrywa się z rzeczywistymi wyborami wielu włoskich matek. Zarzutem wobec takiego rozwiązania w Szwecji może być natomiast to, że zwiększa ono prawdopodobieństwo odkładania decyzji prokreacyjnych w czasie (Sundström i Stafford 1991).

Tymczasem w Wielkiej Brytanii wraz z pojawieniem się na świecie dziecka, co druga Brytyjka decyduje się na zupełne wycofanie z rynku pracy. Jak informuje Stier (2001, s. 1745), w tym okresie cyklu życia rodziny ponad 50% kobiet jest bezrobotnych, w Szwecji jedynie 40%, we Włoszech zaś 42%. Powyższe dane nie są bynajmniej potwierdzeniem oczekiwań brytyjskich liberałów, zakładających, że kobiety powinny wybierać rynkowe rozwiązania, tj. powracać na rynek pracy po urodzeniu dziecka i korzystać przykładowo z prywatnych instytucjonalnych form opieki nad dzieckiem lub rozwiązań urlopowych pracodawców (Lohkamp-Himmighofen i Dienel 2000, s. 62). Relatywnie duża bierność zawodowa młodych mam z Wielkiej Brytanii może świadczyć raczej o wyborze strategii wycofywania się z rynku pracy aniżeli z rynku reprodukcyjnego (Kiernan 1998, s. 81), a wskaźnik dzietności – 1,74 za 2004 r. (Eurostat 2004) – jest tego potwierdzeniem.

¹⁶ W 1994 r. odsetek kobiet pracujących na pełnym etacie po ślubie zanim urodziło się dziecko był największy w Polsce – 75,6%, następnie w Szwecji – 74%, w Wielkiej Brytanii – 73% a we Włoszech najmniejszy – 49,2%. Kiedy pojawia się dziecko, Polki w najmniejszym stopniu rezygnują z pracy na pełen etat, ponieważ pracuje ich aż 55%, w porównaniu z 34% Włoszek, 19,8% Brytyjek, 19,9% Szwedek (Cichomski 1997, s. 109).

W przypadku Szwecji wskazuje się na korzyść innego rozwiązania dotyczącego tzw. **odstępu między urodzeniami**. Sundström i Stafford (1991, s. 20) zbadali, że przyznanie rodzicom uprawnienia do zasiłku z tytułu urlopu rodzicielskiego, przynajmniej tak wysokiego, jak w przypadku pierwszego urodzenia, ograniczyło uprzednią konieczność powrotu do pracy w celu osiągnięcia historii zarobków dla ustanowienia podstawy wysokości zasiłku urlopowego i w ten sposób generowało wzrost wskaźnika kolejnych urodzeń¹⁷. Autorzy udowodnili, że kiedy interwał uprawniający wynosił 2 lata lub więcej, wiele par uznało, że byłyby w stanie mieć dwoje dzieci w takim okresie, który pozwalałby im uzyskać związane z tym prawa do zasiłku urlopowego.

Szwedzka wersja modelu równości płci, w odróżnieniu od pozostałych porównywanych tu państw, dostrzegając rolę mężczyzn w rodzinie, rezerwuje część urlopu wyłącznie dla nich – w postaci tzw. obligatoryjnego **miesiąca dla taty**¹⁸ (EIRO 2003). Możliwość równego podziału urlopu rodzicielskiego przez oboje rodziców istnieje już od 1974 r., jednak w 1995 r. wprowadzony został nietransferowalny miesiąc dla taty, który w 2002 r. liczył już 2 miesiące. Aktualnie w Szwecji **zasiłek rodzicielski** przysługuje przez 480 dni na każde dziecko. Okres 390 dni jest płatny w wysokości 80% dochodu rodzica, pozostałe 90 dni rodzic otrzymuje 60 koron na dzień (EIRO 2003). Ponadto, rozwiązanie szwedzkie stwarza kobiecie i mężczyźnie korzystającym z urlopu rodzicielskiego możliwość pracy na pół etatu do czasu, gdy dziecko ukończy 8 lat (Sundström i Stafford 1991).

Pomimo wielu kampanii społecznych zachęcających pracodawców do przyjaznej akceptacji pomysłu obligatoryjnego **miesiąca dla taty** (Hobson i Bergman 2002), szwedzcy ojcowie w roku 2003 wykorzystali jedynie 17% wyznaczonych dni urlopowych (Hincks 2005) i byli to głównie mężczyźni młodszy, bardziej wykształceni, których żony są również wykształcone oraz ojcowie jednego lub dwojki dzieci. Ponadto, prawdopodobieństwo korzystania przez ojców z urlopu rodzicielskiego rośnie wraz z zarobkami matki (Sundström i Stafford 1991, s. 17). Studium autorstwa Oláh (1996, s. 19–20) niezbicie dowodzi jednak, że w rodzinie posiadającej już jedno dziecko skorzystanie w pewnej części z urlopu rodzicielskiego przez ojca okazuje się być znaczące dla chęci posiadania przez parę drugiego dziecka.

Z *postaw i oczekiwań* wobec równości płci w konkretnych rozwiązaniach polityki rodzinnej wynika, że pozytywny stosunek do opinii: „gdy dziecko znajduje się poniżej wieku szkolnego, kobieta powinna zdecydować się na pozostanie w domu” (ISSP 1994, s. 14 i 2002, s. 23) jest relatywnie najmniej rozpowszechniony w Szwecji – 29% w 1994 r., w stosunku do 63% i 76% odpowiednio w Wielkiej Brytanii i w Polsce, przy 29% we Włoszech, co warto zaznaczyć jest równe wynikowi ze Szwecji. Trend dla lat 1994–2002 pokazuje jednak, że relatywnie najszybciej modyfikuje poglądy na ten temat społeczeństwo polskie, bo spadek poparcia dla tradycyjnego modelu rodziny w tym okresie wyniósł aż 19 punktów procentowych, w porównaniu z 10 w Szwecji i 6 w Wielkiej Brytanii. Podobnie Polacy w zdecydowanej większości – ponad 76% wskazań, w porównaniu z 67% dla Szwedów i 64%

¹⁷ Ustawowe wydłużenie okresu uprawniającego do otrzymania zasiłku urlopowego na drugie dziecko we wspomnianej wysokości do 24 miesięcy nastąpiło w 1980 r., a w roku 1986 do 30 miesięcy.

¹⁸ Ang. *daddy month*.

dla Brytyjczyków, uznają, że „mężczyźni powinni mieć większy udział w opiekowaniu się dzieckiem niż jest to teraz” (ISSP 2002, s. 20), co może świadczyć o występowaniu w Polsce uwarunkowań sprzyjających polityce równości płci, która, w myśl teorii McDonalda (2000, s. 1), w efekcie włączania mężczyzn w opiekę nad dzieckiem może mieć istotne znaczenie w zachęcaniu rodziców do większej liczby dzieci. Rosnące potrzeby egalitarystyczne w Polsce i we Włoszech wobec podziału obowiązków opiekuńczych w konfrontacji z niskim **rzeczywistym czasem**, jaki mężczyźni poświęcają na opiekę nad dzieckiem, w Polsce 7 minut w ciągu dnia (Komitet Obchodów Narodowego Dnia Życia, 2006)¹⁹, we Włoszech – 36 minut w ciągu dnia, wobec średnio ponad godziny w Szwecji i 44 minut w Wielkiej Brytanii (OECD, 2001, s. 140)²⁰ może być również istotnym czynnikiem skłaniającym do wycofywania się włoskich kobiet z rodzenia większej liczby dzieci (Brewster i Rindfuss 2000, s. 289). Wydaje się, iż podobną strategię reprodukcji wybierają polskie pary.

Międzynarodowe porównanie aktualnego dostępu do publicznych **żłobków** oraz **przedszkoli** wskazuje, że w 1998 r. aż 48% dzieci szwedzkich chodziło do państwowego żłobka, w 2000 r. w Wielkiej Brytanii tylko 34%, we Włoszech zaledwie 6% (OECD 2001, s. 144) i jest to najmniejsza liczba wśród analizowanych krajów z Europy Zachodniej, choć większa niż w Polsce, gdzie w 2005 r. liczba ta wynosiła 2% (OECD 2003, s. 13). W przypadku przedszkoli jest podobnie, choć zwracają uwagę Włochy, które za pomocą systemu przedszkolnego wyraźnie ułatwiają rodzicom łączenie pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci. Włochy zapewniają dostęp do przedszkoli aż dla 95% dzieci w tym wieku (OECD 2001, s. 144). O ile wyniki dla Szwecji – 80% – są w tym aspekcie równie pozytywne jak dla Włoch, to jednak dla Wielkiej Brytanii nie są już tak pomyślne – 60%. Uczestnictwo polskich dzieci w wieku 3–6 lat w systemie przedszkolnym jest bardzo niskie również w stosunku do czasów sprzed transformacji (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 260–261). Jak szacuje GUS (2004) za lata 2003/2004 zaledwie połowa dzieci w tym wieku chodziła do przedszkola. Badania relacji między opieką instytucjonalną a dietnością wykonane w Wielkiej Brytanii dowiodły (Cooke 2001, s. 22–25; Stier 2001, s. 1737), że powszechny tam prywatny system dziennej opieki dla małego dziecka ogranicza korzystanie z niego do grupy bardziej zamożnych rodziców i to właśnie wśród tych grup społecznych dietność była największa. Badane w 1997 i 1998 r. szwedzkie matki z dwojgiem dzieci charakteryzowały się prawdopodobieństwem urodzenia kolejnego dziecka większym o 11 punktów procentowych, gdy zamieszkiwały na obszarze, na którym koszty instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem były relatywnie niższe (Andersson 2003, s. 12).

Podsumowanie

W niniejszym artykule ocenę prorodzinnych rozwiązań *welfare state* ograniczyłam do analizy wymiaru *gender*, a więc społecznych ról kobiet i mężczyzn. W Polsce bowiem w dużo szybszym tempie niż w analizowanych przeze mnie krajach Europy Zachodniej,

¹⁹ Badanie przeprowadzono latem 2004 r., dotyczyło mieszkańców Warszawy i Lublina.

²⁰ W rodzinach z dziećmi poniżej 5. roku życia.

przybywa zwolenników konkretnych rozwiązań polityki rodzinnej akcentujących równy podział obowiązków domowych i tych związanych z opieką nad dzieckiem. Obowiązek korzystania przez szwedzkich ojców z zarezerwowanej dla nich części urlopu rodzicielskiego, który okazuje się być siłą skandynawskiego doświadczenia w zakresie wzrostu dzietności, mógłby być w warunkach tak silnej potrzeby powrotu matki do pracy po urodzeniu dziecka w Polsce, równie sprzyjającym polskiej dzietności. Oferty zakładów pracy w zakresie tworzenia przyjaznych rodzinie warunków pracy, takie jak elastyczne formy zatrudnienia oraz niższy koszt żłobków i przedszkoli, to kolejny obszar, za sprawą którego mogłaby się zwiększyć polska dzietność. Dla polskiej polityki rodzinnej wyjątkowo ważna ma być troska o zachowanie struktury rodziny opartej na stabilnym i trwałym związku kobiety i mężczyzny (Kaczyński 2006). Coraz częściej warunkiem udanego małżeństwa stają się równościowe stosunki w obrębie płci w życiu rodzinnym. Wprawdzie skala tego rodzaju determinant decyzji rozwodowych, tj. jakości małżeństwa, nie jest aż tak duża, jak w przypadku Szwecji czy Wielkiej Brytanii, to polska i włoska modyfikacja w tym zakresie godna jest odnotowania.

Znaczenie modelu rodziny w decyzjach prokreacyjnych i matrymonialnych, choć coraz bardziej zauważalne w środowisku demografów, z pewnością nie wyczerpuje zakresu analizy procesu przemian struktury współczesnej rodziny. Równie istotna byłaby ocena ekonomicznych determinant formowania rodziny, w szczególności w warunkach post-transformacyjnej Polski. W każdym jednak przypadku szukanie wzorców polityki najbardziej wspierającej dzietność i stabilność rodziny wymaga uwzględnienia specyfiki poszczególnych społeczeństw, a następnie działania systemowego i spójnego.

Bibliografia

- Balcerzak-Paradowska, B. (2004), *Rodzina i Polityka Rodzinna na Przełomie Wieków*, IPiSS, Warszawa.
- Becker, G.S. (1991), *A Treatise on the Family*, Enlarged Edition, Cambridge, Harvard University Press, MA.
- Brewster, K.L. i Rindfuss, R.R. (2000), *Fertility and Women's Employment in Industrialized Nations*, „Annual Review of Sociology”, nr 26, s. 271–296.
- Castles, F.G. (2003), *The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences*, „Journal of European Social Policy”, nr 13 (13), s. 209–227.
- Castles, F.G. i Flood, M. (1991), *Divorce, the Law and Social Context. Families of Nations and the Legal Dissolution of Marriage*, „Acta Sociologica”, nr 34, s. 279–297.
- Chesnais, J.C. (1996), *Fertility, Family and Social Policy in Contemporary Western Europe*, „Population Development Review”, nr 22(4), s. 729–39.
- Cooke, L.P. (2001), *Gender Agency at the Intersection of State, Market and Family: Changes in Fertility and Maternal Labor Supply in Eight Countries*, „Luxemburg Income Study Working Paper”, nr 249, s. 1–36.
- Cooke, L.P. (2004), *The Gendered Division of Labor and Family Outcomes in Germany*, „Journal of Marriage and Family”, 66 (December), s. 1246–1259.

- Cooke, L.P. (2004a), *Beyond Class: Family Effects of the Division of Unpaid Labor in Germany and the US*, s. 1–2. Dostępne w:
<http://www.sidos.ch/method/RC28/abstracts/Lynn%20Prince%20Cooke.pdf> (06.08.06).
- Del Re, A. (2000), *The Paradoxes of Italian Law and Practice*, (w:) L. Hantrais (red.), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, Macmillan Press, London, s. 108–123.
- Duncan, S. (2002), *Policy Discourses on Reconciling Work and Life in the EU*, „Social Policy and Society”, nr 1, vol. 4, s. 305–314.
- EIRO (2003), *Projekt Fundacji Europejskiej na Rzecz Polepszania Warunków Życia i Pracy*, listopad 2003. Dostępne w:
http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03/word/cs_parental_annex.doc (15.07.05.).
- Ermisch, J. (1996), *The Economic Environment for Family Formation*, (w:) D. Coleman (red.), „Europe’s Population in the 1990s”, Oxford University Press, Oxford, s. 144–162.
- Evertsson, M., Nermo, A. (2004), *Dependence Within Families and the Division of Labor: Comparing Sweden and the United States*, „Journal of Marriage and Family”, nr 66, s. 1272–1286.
- Gonzalez-Lopez, M-J., Solsona, M. (2000), *Households and Families: Changing Living Arrangements and Gender Relations*, (w:) S. Duncan i B. Pfau-Effinger (red.), *Gender, Work and Culture in the EU*, Routledge, London, s. 49–86.
- Gornick, J.C. (2000), *Family Policy and Mothers’ Employment*, (w:) T.P. Boje i A. Leira, *Gender, Welfare State and the Market. Towards a New Division of Labour*, Routledge, London, New York, s. 111–132.
- GUS (2004), *Oświata i Wychowanie w Roku Szkolnym 2003/2004*, Dostępne w:
<http://www.vulcan.edu.pl/badania/szkoly/przedszkola.html> (15.12.05.).
- GUS (2005), *Podstawowe Informacje o Rozwoju Demograficznym Polski do 2004 roku*, Dostępne w: <http://www.stat.gov.pl> (06.10.2005).
- Hantrais, L., Mangen, S. (1996), *Method and Management of Cross-National Social Research*, (w:) *Cross National Research Methods in the Social Sciences*, Pinter, London, s. 1–12.
- Hernes, H. (1987), *Welfare State and Woman Power*, Norwegian University Press, Oslo.
- Hincks, R. (2005), *Sweden Fosters Fatherhood*, „Swedish Institute”, 25 November.
- Hobson, B., Bergman, H. (2002), *Compulsory Fatherhood: the Coding of Fatherhood in the Swedish Welfare State*, (w:) B. Hobson (red.), *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 93–123.
- ISSP, (1994, 2002), *Family and Gender Roles II – ZA No. 2620*, Dostępne w:
http://www.geis.org/en/data_service/issp/data/1994_Family_II.htm (25.07.06.).
- Kaczyński, J. (2006), *Expose Premiera Jarosława Kaczyńskiego*, dostępne w serwisie internetowym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (19.07.2006).
- Kiernan, K.E. (1998), *Parenthood and Family Life in the United Kingdom*, „Review of Population and Social Policy”, nr 7, 1998, s. 63–81.

- Kotowska, I. (2002), *Zmiany Modelu Rodziny. Polska – Kraje Europejskie*, „Polityka Społeczna”, nr 4, s. 2–8.
- McDonald, P. (2000), *Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility*, „Journal of Population Research”, vol. 17, nr 1, s. 1–16.
- Lohkamp-Himmighofen, M. i Dienel, Ch. (2000), *Reconciliation Policies From a Comparative Perspective*, (w:) L. Hantrais (red.), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, Macmillan, Basingstoke; St. Martin's Press, New York, s. 49–68.
- OECD (2001), *Balancing Work and Family Life: Helping Parents into Paid Employment*, (w:) *Employment Outlook*, OECD, Paris, s. 129–166. Dostępne w serwisie internetowym OECD (15.07.05).
- OECD (2003), *Making Work Pay – Making Work Possible*, (w:) *Employment Outlook. Toward More and Better Jobs*, OECD, Paris. Dostępne w serwisie internetowym OECD.
- OECD (2005), *Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax Benefit Policies*, „OECD Social Employment and Migration Working Paper 31”, 15 December, OECD, Paris. Dostępne w serwisie internetowym OECD.
- Oláh, L. (1996), *The Impact of Public Policies on the Second-Birth Rates in Sweden: a Gender Perspective*, (w:) „Stockholm University Mimeo”.
- Oláh, L. (2001), *Gender and Family Stability: Dissolution of the First Parental Union in Sweden and Hungary*, „Demographic Research”, vol. 4, s. 28–58.
- Oláh, L. (2001a), *Policy Changes and Family Stability: the Swedish Case*, „International Journal of Law, Policy and the Family”, nr 15, s. 118–134.
- Popenoe, D. (1991), *Family Decline in the Swedish Welfare State*, „Public Interest”, winter, issue 102, s. 13–65.
- Sainsbury, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press, Oxford.
- Saxonberg, S. (2003), *The Czech Republic Before the New Millennium: Politics, Parties and Gender*, Columbia University Press, Boulder, New York.
- Siemieńska, R. (1999), *Rola rodziny w sferze życia prywatnego i publicznego. Akceptowane modele i czynniki je kształtujące*, (w:) J. Miluska, P. Boski, *Męskość i kobiecość w perspektywie indywidualnej i kulturowej*, Wyd. Inst. Psychologii PAN, Warszawa, s. 208–223.
- Stier, H. (red.) [2001], *Welfare Regimes, Family-Supportive Policies, and Women's Employment Along the Life-Course*, „American Journal of Sociology”, nr 106/6, s. 1731–1760.
- Sundström, M., Stafford, F. (1991), *Female Labor Force Participation, Fertility and Public Policy*, „Stockholm Research Reports in Demography”, nr 63.
- van de Kaa, K. (1987), *Europe's Second Demographic Transition*, „Population Bulletin”, vol. 42, nr 1., Population Reference Bureau, Washington DC.

***The European models of family policy
as a response to the contemporary demographic changes***

There is a big internal tension over arguments on family policy model that in a best way corresponds with family formation plans of the couples in Europe. Sweden with its gender equality approach to family policy and Great Britain representing liberal type of welfare state are at the top of fertility rates list in Europe. In contrast to the previous ones, Italy with conservative family policy model, looms large fertility problems. However, when we focus on the family stability and the process of forming it, the situation appears to be totally opposite. By comparing family policy arrangements in an international perspective, including Polish system of welfare state, it is proved that leave policy providing incentives for fathers to participate in childrearing as well as generous childcare institutional support, as it exists in Sweden, contributes to higher fertility. Moreover, reconciliation policy exerts positive influence on family stability, despite the rise in divorce rates because of the fact that Swedish men meet women's expectations of equality in domestic tasks only to a certain extent and the divorce procedures are nowadays much simpler. Empirical findings indicate that to sustain family fertility and stability at the relatively high level, the policy should follow rising expectations of the couples on balancing the conflict between women's work activities and family life. Such a factor is becoming crucial for Polish fertility level.

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Maria Theiss

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Kapitał społeczny a nierówności społeczne

W debacie nad aktualnymi celami polityki społecznej wskazuje się na potrzebę wzmacniania integracji społecznej w jej różnych wymiarach i poprawy warunków życia rodzin. Przy okazji refleksji nad kształtem nowoczesnych instrumentów polityki społecznej i szerzej – modelu polityki społecznej, który służyłby realizacji tych dążeń wymienia się m.in.: zintegrowane mechanizmy aktywizacji zawodowej, rozwijanie partnerstwa publiczno-społecznego czy budowanie gospodarki społecznej¹. W dyskusji zarówno nad kierunkiem korzystnych przemian społecznych, jak i sposobem ich realizacji mówi się o kapitale społecznym. Typ więzi społecznej, który przyczynia się do sprawnego współdziałania różnorodnych podmiotów jest więc z jednej strony postrzegany jako pożądany sam w sobie, z drugiej zaś – wskazuje się, że może być on także instrumentem rozwiązywania problemów społecznych, co obrazowane bywa przykładami inicjatyw samopomocowych ludzi biednych.

Przeprowadzone przeze mnie badania „Rola kapitału społecznego w lokalnej polityce społecznej”² dostarczają danych potwierdzających istnienie różnorodnych indywidualnych i zbiorowych korzyści kapitału społecznego w środowisku lokalnym i dają podstawy sądzić, że kapitał społeczny środowiska lokalnego poddaje się oddziaływaniom ze strony polityki

¹ Por. w niniejszym tomie: S. Kamiński, *W poszukiwaniu modelu obywatelskiej polityki społecznej*, C. Miżejewski, *Partnerstwo publiczno-społeczne w polityce społecznej państwa*.

² Omawiane badania zrealizowane pod kierunkiem profesor Barbary Szatur-Jaworskiej, finansowane były z grantu KBN 1H02E 069 26. Badania były podstawą empirycznej części rozprawy doktorskiej obronionej przez autorkę na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

społecznej. Jednakże wyniki badań tych wskazują, że **z traktowaniem kapitału społecznego jako czynnika rozwiązywania problemów społecznych środowiska lokalnego wiążą się daleko idące komplikacje**. Zasoby kapitału społecznego gospodarstw domowych okazują się bowiem silnie skorelowane z nierównościami społecznymi, co na poziomie badanych środowisk lokalnych oznacza tendencje do tworzenia się zamkniętych grup „burżuazji kapitału społecznego”.

Omawiane badania przeprowadziłam w latach 2003–2005 w dwóch małych miastach powiatowych Polski, charakteryzujących się podobnymi warunkami naturalnymi, gospodarczymi i zbliżoną strukturą demograficzną. Zmienną różnicującą oba ośrodki jest natomiast udział ludności napływowej po II wojnie światowej w populacji, a tym samym – odmienny stopień trwałości lokalnej więzi. 17-tysięczne miasto „północne” (w dalszej części określane jako P) leży ok. 60 km na północ od Olsztyna, a 12,5 tysięczne miasto „wschodnie” (dalej określane jako W) oddalone jest ok. 80 km w kierunku północno-wschodnim od Warszawy. Celem prezentowanych fragmentarycznie w niniejszym tekście badań empirycznych była próba odpowiedzi na pytania: w jaki sposób i w jakim stopniu kapitał społeczny modyfikuje stan i sposób zaspokojenia potrzeb ludzi? Jakie narzędzia do jego pomiaru można zastosować i z jakimi ograniczeniami wiąże się ich użycie? Jakie korzyści wynikać mogą z posługiwania się w nauce o polityce społecznej pojęciem kapitału społecznego? Drugim, generalnym celem badań było lepsze poznanie kapitału społecznego jako produktywnego zasobu.

Kapitał społeczny rozumiany był w badaniach jako sieć powiązań społecznych i związanych z nimi norm społecznych, które przyczyniają się do współdziałania osób w celu poprawy indywidualnej sytuacji życiowej oraz zapobiegania i rozwiązywania problemów społecznych. W obu miastach badaniami objęty został kapitał społeczny na dwu poziomach występowania w środowisku lokalnym: w sferze publicznej i na poziomie gospodarstw domowych. W odniesieniu do sfery publicznej traktowany był on jako cecha społeczno-kulturowa zbiorowości, związana z przyjmowanymi standardami współdziałania i solidarności społecznej (Putnam 1995; Fukuyama 1997; 2003). Natomiast na poziomie jednostek kapitał społeczny traktowany był jako tkwiący w kontaktach międzyludzkich potencjał współdziałania, służący realizacji indywidualnych i grupowych celów materialnych, politycznych, edukacyjnych i innych (Coleman 1988; 1990; Burt 2000). W sensie operacyjnym, w obu badanych sferach na kapitał społeczny składały się elementy: „strukturalny” (sieci społeczne, powiązania między podmiotami), „regulatywny” (realizowane normy współdziałania, w szczególności normy wzajemności) oraz zaufanie społeczne. Metodologia przeprowadzonych przeze mnie badań empirycznych nawiązuje do proponowanego przez Bank Światowy kompleksowego narzędzia „The Social Capital Assessment Tool (SOCAT)” (Grootaert, Narayan 2003), zbliżona jest przy tym do klasycznego w polityce społecznej modelu lustracji społecznych. Zgodnie zalecaną przez te ujęcia techniką triangulacji, w zrealizowanych badaniach zastosowałam zróżnicowane, dopełniające się metody i techniki badawcze: analizę dokumentów urzędowych, analizę prasy lokalnej, wywiady z przedstawicielami lokalnych instytucji i liderami społecznymi (łącznie 43 wywiady) oraz zlecony do przeprowadzenia firmie TNS OBOP sondaż – wywiad kwestionariuszowy na

próbie gospodarstw domowych w liczbie respondentów równej 1% dorosłych mieszkańców obu miast (odpowiednio: 136 i 104 wywiady).

Zrealizowane przeze mnie badania empiryczne w miastach P i W potwierdziły, w moim przekonaniu, przydatność kategorii kapitału społecznego w polityce społecznej. W obu badanych miastach zaobserwowałam liczne przejawy oddziaływania kapitału społecznego na charakter lokalnej polityki społecznej. W P i W zdiagnozowałam istnienie dwu odmiennych sposobów wkomponowania kapitału społecznego w sieć lokalnych podmiotów polityki społecznej. Oba typy związków kapitału społecznego z instytucjami samorządowymi okazały się w odmienny sposób funkcjonalne dla lokalnej polityki społecznej i przynoszące odmienne korzyści i zagrożenia dla lokalnego układu społecznego. Analiza szczegółowych związków kapitału społecznego sfery publicznej z polityką społeczną oraz kompletny raport z badań będzie przedmiotem innej publikacji³. W dalszym fragmencie niniejszej prezentacji stawiam sobie za cel przedstawienie części efektów badań: opracowanego przeze mnie i zastosowanego w sondażu narzędzia do badania kapitału społecznego gospodarstwa domowego oraz wyników dotyczących jednej z czterech przebadanych przeze mnie sfer, w których zasób ten dostarczać może korzyści – sfery materialnych warunków życia gospodarstwa domowego (oprócz niej badałam także związki kapitału społecznego z sytuacją respondentów w trzech innych obszarach: pozycją na rynku pracy, zdrowiem i edukacją członków ich gospodarstwa domowego).

Badanie kapitału społecznego gospodarstwa domowego – narzędzie

Celem badań sondażowych zrealizowanych w miastach P i W było porównanie zasobów kapitału społecznego gospodarstw domowych respondentów obu miast, analiza jego uwarunkowań na poziomie jednostkowym oraz zarysowanie roli poszczególnych typów kapitału społecznego we wspomnianych czterech sferach. W badaniach wyróżniono osiem następujących wymiarów kapitału społecznego gospodarstwa domowego:

- 1) **formalny** kapitał społeczny, oznaczający przynależność członków gospodarstwa domowego do organizacji społecznych,
- 2) **„strukturalny” wymiar powiązań rodzinnych**, oznaczający skalę i częstotliwość kontaktów członków gospodarstwa domowego z krewnymi,
- 3) **„towarzyski”** kapitał społeczny, oznaczający skalę i częstotliwość nieformalnych kontaktów ze znajomymi,
- 4) kapitał społeczny **oparty na „pionowych” powiązaniach** (odpowiadający używanemu w literaturze pojęciu *linking social capital*), oznaczający znajomości i kontakty z władzami lokalnymi,
- 5) **normy współdziałania w rodzinie**, tj. w tym przypadku – uczestnictwo w rodzinnej wymianie dóbr i usług,
- 6) **normy współdziałania w sąsiedztwie**, rozumiane jako faktyczne i oczekiwane udzielanie sobie pomocy przez członków gospodarstwa domowego respondenta i ich sąsiadów,

³ M. Theiss, *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny i lokalna polityka społeczna* (w druku).

- 7) **normy zaufania**, rozumiane jako deklarowane przez respondenta zaufanie do sąsiadów, innych mieszkańców miasta i władz lokalnych,
- 8) **normy zaangażowania obywatelskiego**, rozumiane jako uczestnictwo respondenta w lokalnym życiu publicznym, w szczególności: wyborach, spotkaniach i zbiorowych działaniach na rzecz społeczności lokalnej.

Do powyższych zmiennych dobrano ilościowe i jakościowe wskaźniki. Respondentom zadawano więc, przykładowo, pytania o charakter ich zaangażowania w działalność organizacji, której są członkiem, stopień pokrewieństwa z członkami rodziny, z którymi pozostają w stałym kontakcie, rodzaj i częstotliwość pomocy otrzymywanej i udzielanej krewnym i znajomym, częstotliwość spotkań ze znajomymi, różnorodność grupy znajomych, osobistą znajomość z radnym lub burmistrzem, aprobatę zdania „większości sąsiadów mogą zaufać”, znajomość sytuacji, w której mieszkańcy miasta działali dla wspólnego celu, itp. Pytania o kapitał społeczny gospodarstw domowych obejmowały więc trzy wymienione wcześniej składniki tego zasobu: strukturalny, regulatywny oraz zaufanie społeczne. Element strukturalny badany był przy pomocy pytań o to, z kim członkowie gospodarstwa domowego utrzymują kontakty. Sfera regulatywna, obejmująca społeczne normy współdziałania, była charakteryzowana w niniejszych badaniach za pomocą takich wskaźników, jak: deklaracje respondentów, dotyczące postaw względem potencjalnych partnerów kooperacji oraz sformułowane przez respondentów oceny współdziałania innych osób z nimi. Rozgraniczenie między strukturalnym a regulatywnym wymiarem kapitału społecznego jest jednak, w odniesieniu do wymienionych powyżej ośmiu zmiennych, umowne. Jednym z powodów jedynie ogólnego ich wyróżnienia była próba uniknięcia w badaniach bardzo dużej liczby zmiennych składowych kapitału społecznego, jakkolwiek bardziej rozbudowana analiza wymagałaby badania osobno strukturalnego i regulatywnego wymiaru, np. kontaktów: rodzinnych, towarzyskich, sąsiedzkich, z władzami itd.

Na potrzeby porównań opracowałam także syntetyczne indeksy dla poszczególnych wymiarów kapitału społecznego. Przy konstruowaniu indeksów przyjąłam, że cztery pierwsze wymiary z powyższych obrazują strukturalne cechy kapitału społecznego gospodarstwa domowego, czyli gęstość i różnorodność sieci społecznych, w których uczestniczą jego członkowie. Cztery kolejne wymiary odzwierciedlają natomiast regulatywny aspekt kapitału społecznego. Zaznaczyć przy tym należy, że stosowane w badaniach miary i wskaźniki skonstruowane są na potrzeby analizy porównawczej, a określenie zasobów np. jako wysokich lub zróżnicowanych odnosi się wyłącznie do kontekstu tychże badań. Ponadto, do uproszczeń przyjętych w badaniach należy agregowanie zmiennych, charakteryzujących osoby (jak np. kontakty respondenta z przyjaciółmi) ze zmiennymi charakteryzującymi gospodarstwo domowe (jak np. otrzymanie przez gospodarstwo sprzętów do domu). Wynika to z przyjętego w badaniach założenia, że wspólnym kapitałem społecznym gospodarstwa domowego są podzielane normy współdziałania i posiadane kontakty wszystkich jego członków, co w praktyce oznacza np. to, że korzyści z kapitału społecznego rodziców odnoszą ich dzieci. Jako że przyjętą jednostką badawczą jest gospodarstwo domowe, respondentom zadawano pytania odnoszące się do ogółu członków gospodarstwa domowego, np. o liczbę członkostw domowników w organizacjach społecznych czy situa-

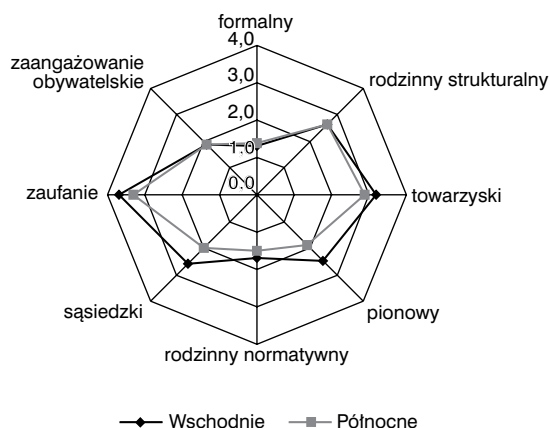
cję materialną gospodarstwa. Gdy jednak nie było to możliwe, jak w przypadku informacji o liczbie przyjaciół lub samopoczuciu respondenta, ich odpowiedzi traktowano jako wskaźnik korelacji wewnętrznej dla kapitału społecznego całego gospodarstwa domowego.

Różnice w zasobach i uwarunkowania kapitału społecznego

W celu syntetycznego porównania posiadanych przez mieszkańców obu badanych miast zasobów kapitału społecznego w jego poszczególnych wymiarach opracowano dla każdego z wymiarów 5-punktową skalę. Wartościom stosowanych w badaniach indeksów poszczególnych wymiarów kapitału przypisano po zdekodowaniu rangi na skali, w której „1” oznaczało bardzo niski, a „5” – bardzo wysoki poziom danego zasobu u respondenta. Poszczególne rangi posiadały interpretacje, w której, przykładowo, dla formalnego kapitału społecznego „1” oznaczało brak członkostwa w organizacji społecznej w danym gospodarstwie domowym, a „5” – dwa aktywne członkostwa. Zabieg taki ma na celu przybliżenie (poprzedzone przyjęciem wielu uproszczeń⁴) przeciętnych zasobów poszczególnej postaci kapitału społecznego wśród mieszkańców miast P i W. Wykres 1 obrazuje takie przybliżone „portfolio” kapitału społecznego dla gospodarstw domowych w obu badanych miastach. Jak widać, przy pewnej przewadze formalnego kapitału społecznego w mieście „północnym”, średnie dla miasta „wschodniego” są wyższe przy sąsiedzkim, towarzyskim kapitale społecznym i kapitale „pionowych powiązań” z władzami.

Wykres 1.

Zasoby kapitału społecznego w miastach P i W – średnie wartości dla wymiarów



⁴ Jednym z nich jest porównywanie na tej samej skali np. zaufania deklarowanego przez osobę i skali uczestnictwa w organizacjach członków gospodarstwa domowego. Uproszczeniem jest także określenie np. „wysoki poziom” odnoszone do odmiennych kategorii umieszczanych na tym samym wykresie.

W celu zbadania specyfiki wielowymiarowego zasobu, jakim jest kapitał społeczny, analizowałam współwystępowanie wartości poszczególnych jego zmiennych składowych. Okazuje się, że liczne analogiczne zależności strukturalne występują w obu miastach, co nasuwa hipotezę o pewnych generalnych własnościach kapitału społecznego gospodarstw domowych w małych miastach w Polsce. Zarówno w P, jak i w W zaobserwowano (dla indeksów charakteryzujących gospodarstwa domowe) korelacje:

- skali kontaktów z władzami: z przynależnością do organizacji społecznej i z zaangażowaniem obywatelskim osoby, a także:
- zaangażowania obywatelskiego z: normami współdziałania w rodzinie (m.in. z uczestnictwem w rodzinnych sieciach wymiany), normami współdziałania w sąsiedztwie i zbiorczym indeksem strukturalnego kapitału społecznego (tj. rozległością kontaktów).

W analizie indywidualnych uwarunkowań kapitału społecznego za zmienne niezależne przyjęto, zgodnie z proponowanymi w literaturze przedmiotu modelami (Offe, Fuchs 2002; Narayan, Cassidy 2001; Stone 2001), m.in.: wykształcenie, dochody i status społeczno-zawodowy członków gospodarstwa domowego. Tabela 1 ukazuje korelacje tych zmiennych z poszczególnymi wymiarami kapitału społecznego. Jeśli przyjąć proponowany przez wymienionych badaczy kierunek zależności, w największym stopniu zależne od tychże zmiennych predykcyjnych są normy zaangażowania obywatelskiego. W obu miastach są one powiązane ze wszystkimi trzema zmiennymi warunkującymi, w tym w P korelują wykształceniem bardzo silnie ($r=0,508$, na poziomie istotności 0,01). Drugim wymiarem kapitału społecznego, w dużym stopniu zależnym od wykształcenia, dochodu i statusu społecznego są kontakty z władzami lokalnymi (przy czym znacznie silniej uzależnione są one od wartości tych zmiennych w P).

Postacią kapitału społecznego, która nie wykazuje natomiast istotnych związków ze zmiennymi niezależnymi są: rodzinny kapitał społeczny (zarówno pod względem skali kontaktów, jak i norm wzajemnej pomocy) oraz kontakty ze znajomymi i przyjaciółmi. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że korelacje dokonane dla indeksów nie ukazują wielu istotnych zależności z ich częściami składowymi – zgodnie z sugestiami badaczy np. z Banku Światowego (Grootaert, van Bastelaer 2002) przy konstruowaniu indeksu towarzyskiego kapitału społecznego została wzięta pod uwagę zarówno skala, jak i różnorodność kontaktów towarzyskich, które, jak okazało się w toku dalszych analiz, towarzyszą w badanych miastach innym charakterystykom gospodarstw domowych (tj. przeciętnie większa skala kontaktów towarzyskich charakteryzuje zamożniejsze gospodarstwa, ale w P mają one jednocześnie względnie „jednorodnych” znajomych). Podobnie rzecz ma się z zaufaniem, które w P, odmiennie od innych wymiarów kapitału społecznego rośnie z pogorszeniem sytuacji bytowej gospodarstwa domowego.

Tabela 1 ukazuje, że różne wymiary kapitału społecznego są w P w dużo większym stopniu niż w mieście W efektem wykształcenia, zamożności i statusu społeczno-zawodowego respondenta. Jak widać, szczególnie silnie są one zależne od wykształcenia głowy rodziny. Łączny indeks wszystkich wymiarów kapitału społecznego (suma niezrekodowana) wykazuje w mieście P korelację z wykształceniem głowy rodziny o wartości $r=0,548$, na wysokim poziomie istotności. Wiele wymiarów kapitału społecznego jest w P także

silnie powiązanych ze statusem społeczno-zawodowym osoby, przy niemal zupełnym braku takich zależności w mieście W. **Różnice między gospodarstwami domowymi w posiadanych zasobach kapitału społecznego okazują się więc w mieście P w dużym stopniu aspektem nierówności edukacyjnych i wynikających ze statusu społeczno-zawodowego, a w mieście W – w nieco większym stopniu są one efektem polaryzacji ekonomicznej.**

Tabela 1.
Korelacje wykształcenia, dochodów i statusu społeczno-zawodowego respondenta z kapitałem społecznym gospodarstwa domowego

	Wykształcenie respondenta		Dochód na os. w gosp. domowym – przedziały zamożności		Status społeczno-zawodowy respondenta	
	Miasto „północne”	Miasto „wschodnie”	Miasto „północne”	Miasto „wschodnie”	Miasto „północne”	Miasto „wschodnie”
Formalny kapitał społ. (indeks)				0,251*	0,246	
Rodzinny kapitał społ. (indeks)						
Towarzyski kapitał społ. (indeks)						
Pionowy kapitał społ. (indeks)	0,540	0,338*	0,246		0,269	
Strukturalny kapitał społ. (indeks)	0,334*				0,268	
Normy w rodzinie (indeks)						
Normy w sąsiedztwie (indeks)	0,355*					
Normy zaufania (indeks)			0,179*			
Normy zaangażowania obywatelskiego (indeks)	0,508	0,322*	0,238*	0,247*	0,291	0,200*
Regulatywny kapitał społ. (indeks)	0,458				0,188*	
Całkowity kapitał społ. (suma niezrekodowana)	0,548	0,358*			0,245*	
Całkowity kapitał społ. (indeks)	0,482	0,399*		0,257*		

Współczynnik korelacji r Pearsona. Poziom istotności 0,01. * poziom istotności 0,05.

Kapitał społeczny a materialne warunki życia gospodarstw domowych

Trudność w badaniu związków kapitału społecznego ze standardem życia osób wynika z obustronnych zależności między tymi zmiennymi. Jak dowodzą istniejące opracowania, poziom życia warunkuje kapitał społeczny, a także może być w pewnym stopniu jego efektem. W celu analizy zależności między kapitałem społecznym a sferą materialnych warunków życia mieszkańców miast P i W, do kwestionariusza badań włączyłam kilka pytań o cechy poziomu życia, w miarę możliwości skonstruowanych tak, aby **dotyczyły one zjawisk potencjalnie zależnych od kapitału społecznego**. Pierwsza grupa pytań odwoływała się do opisywanych w literaturze przedmiotu modeli, w których standard życia był zmienną zależną od kapitału społecznego. Pytania te obejmowały takie zmienne, jak: poziom życia gospodarstwa domowego w ocenie respondenta, liczba pensji i liczba świadczeń emerytalno-rentowych w gospodarstwie domowym. W drugiej grupie znalazły się pytania o otrzymywanie przez gospodarstwo domowe szeroko rozumianych transferów, dla których kapitał społeczny jest potencjalnym „kanałem” ich uzyskania: występowania dodatkowych (w stosunku do podstawowego źródła utrzymania) dochodów niebędących świadczeniami (np. z umów zlecenia, sprzedaży, różnych tzw. fuch itp.), otrzymywania pomocy, przekazów i nagród od organizacji społecznych i otrzymywania fakultatywnych świadczeń z pomocy społecznej. Po trzecie, pytania dotyczyły zmian w sytuacji materialnej respondenta w ciągu ostatniego roku. Ich sformułowanie opierało się na hipotezie, że kapitał społeczny może potencjalnie w pewnym stopniu służyć jako „bufor” zapobiegający zdecydowanemu pogorszeniu się sytuacji materialnej gospodarstwa domowego. W toku analizy danych badano współwystępowanie poszczególnych typów kapitału społecznego (zarówno indeksów, jak i ich zmiennych składowych) z wymienionymi aspektami standardu życia gospodarstwa domowego miarą korelacji Pearsona.

Badanie korelatów **rodzinnego kapitału społecznego** w obu miastach ukazało, że z różnych jego wymiarów, warunki bytowe gospodarstw domowych różnicuje wyłącznie normatywny wymiar tegoż kapitału – sama częstotliwość kontaktów z rodziną nie wydaje się wpływać na poprawę warunków życia rodziny. Jednakże, zgromadzone dane wskazują na potencjalnie różną rolę rodzinnego kapitału społecznego w obu miastach. W mieście P **skala uczestnictwa w rodzinnych sieciach przepływów dóbr i usług jest większa wśród gospodarstw domowych, które jednocześnie posiadają dodatkowe źródła dochodów i otrzymują pomoc od szeroko rozumianych organizacji społecznych**, ustalaną na podstawie pytania, czy w ciągu ostatniego roku ktoś z gospodarstwa dostał od jakiejś organizacji: paczkę, bony towarowe, prezent, dofinansowanie lub nagrodę ($r=0,256$ na poziomie istotności $p=0,01$ przy braku istotnej korelacji w mieście W). Odwołując się do typologii A. Giza-Poleszczuk (Giza-Poleszczuk, Marody, Rychard 2000; Szukalski 2002), wskazać można więc na istnienie w mieście „Północnym” modelu „akumulacji” kapitału rodzinnego, służącego przede wszystkim zwiększaniu szans jednostki. W mieście „Wschodnim” widoczna jest natomiast wyraźniej „strategia korekcyjna”, pojawiająca się przy zajmowaniu przez członków rodziny rozbieżnych pozycji – ci, którym się lepiej powodzi częściej pożyczają pieniądze rodzinie, a jednocześnie, posiadanie dodatkowych źródeł dochodów wyraźnie zmniejsza prawdopodobieństwo pożyczania pieniędzy od rodziny.

Jakkolwiek w teorii kapitału społecznego pozytywną rolę przypisuje się przede wszystkim więziom stowarzyszeniowym i „słabym” (polegającym m.in. na rzadszych kontaktach) (Putnam 1995), co wynika w dużym stopniu z faktu, że korzyści z kapitału społecznego analizowane są przynajmniej na poziomie środowisk lokalnych i dotyczą funkcjonowania sfery polityki i gospodarki, w wymiarze mikrospołecznym, szczególnie funkcjonalnym zasobem okazują się więzi rodzinne. Zgromadzone dane wskazują, że **rodzinny kapitał społeczny może pełnić quasi-zabezpieczeniową rolę, natomiast sieć dalszych powiązań, szczególnie formalnego czy pionowego kapitału społecznego – przyczyniać się może do poprawy warunków życia relatywnie lepiej sytuowanych gospodarstw domowych**. Widoczne jest przy tym także dopełnianie się różnych ról poszczególnych typów kapitału społecznego, a jednocześnie różnych ich funkcji, w zależności od sytuacji materialnej gospodarstwa domowego. Dobitnie potwierdza to rozpowszechnioną wśród badaczy kapitału społecznego opinię o tym, że maksymalizacja łącznych korzyści z kapitału społecznego następuje przy posiadaniu jego różnorodnych zasobów, tak na indywidualnym, jak i środowiskowym poziomie.

Wśród związków poszczególnych form kapitału społecznego z wymiarami standardu życia respondentów najsilniejszą zależność zaobserwowano między **członkostwem przynajmniej jednej osoby z gospodarstwa domowego w organizacji społecznej i posiadaniem dodatkowych źródeł dochodów** (miasto P: $r=0,312$ przy $p=0,01$, miasto W: $r=0,194$ przy $p=0,05$). Zależność ta może być potwierdzeniem tezy (dowodzonej m.in. w badaniach Banku Światowego przez C. Grootaerta i in.) o materialnych korzyściach ze strukturalnego kapitału społecznego. Przyjmując ustalenia C. Grootaerta (Grootaert, van Bastelaer 2002), silniejsze korelacje z formalnym kapitałem społecznym w mieście P wynikałyby z faktu, że członkostwo w organizacjach dostarcza w tym mieście bardziej różnorodnej i potencjalnie bardziej „wartościowej” sieci kontaktów. Mieszkańcy P faktycznie znacznie częściej są bowiem członkami stowarzyszeń niż mieszkańcy W, którzy, przy podobnej jak w P skali uczestnictwa w organizacjach społecznych, relatywnie częściej należą do związków zawodowych i np. rad rodziców. Być może właśnie ten czynnik – cennych „znajomości” – skutkuje w mieście P możliwościami uzyskiwania dodatkowych prac przez członków organizacji społecznych lub ich najbliższych krewnych. Z drugiej strony, w P istnieje korelacja między członkostwem w organizacjach a statusem społeczno-zawodowym respondenta, która wskazuje raczej na pewną elitarność organizacji społecznych.

Wśród innych istotnych związków kapitału społecznego ze standardem życia respondenta zauważono w mieście P **współwystępowanie dobrej sytuacji materialnej gospodarstw domowych i zasobów pionowego kapitału społecznego – kontaktów z władzami lokalnymi** (korelacja między indeksem pionowego kapitału społecznego a oceną sytuacji materialnej: miasto P: $r=0,237$ na poziomie istotności $p=0,01$, miasto W: $r=0,229$ dla $p=0,05$). Wysoka ocena materialnej sytuacji rodziny zwiększa prawdopodobieństwo, że ktoś z jej członków rozmawiał w ostatnim roku z burmistrzem lub radnym. Pionowy kapitał społeczny koreluje w tym mieście także z występowaniem dodatkowych dochodów i pomocą od organizacji społecznych. Odmienne w W – dostęp do kontaktów z burmistrzem i radnymi jest znacznie szerszy, także więcej mieszkańców deklaruje, że zna władze osobiście. W badaniach odno-

towano także, że **sąsiedzki kapitał społeczny, mierzony pytaniem o częstotliwość wymiany z sąsiadami drobnych przysług, wykazuje w P silną korelację z otrzymywaniem przez gospodarstwo domowe pomocy od organizacji społecznych** ($r=0,359$ na poziomie istotności $p=0,01$). Współwystępowanie to może być zarówno potwierdzeniem tezy o roli kanałów informacyjnych w sąsiedztwie, jak i kolejnym przykładem na strukturalne nierówności między gospodarstwami domowymi – pomoc od organizacji, nawet jeśli jest symboliczna – trafia bowiem najczęściej do tych, którzy mogą liczyć na drobną pomoc od sąsiadów.

W obu miastach zaobserwowano, że **osoby posiadające relatywnie dużą liczbę przyjaciół i znajomych deklarują jednocześnie dobrą sytuację materialną swojego gospodarstwa domowego** (korelacja liczby znajomych i oceny sytuacji gospodarstwa domowego: miasto P: $r=0,214$, dla $p=0,05$, miasto W: $r=0,392$ dla $p=0,01$), a w mieście W – respondenci o relatywnie dużej liczbie znajomych częściej stwierdzają także, że ich sytuacja materialna w ciągu ostatnich dwóch lat uległa poprawie. Wedle C. Grootaerta, M. Granovettera (Granovetter 1978) i innych badaczy sieci społecznych, liczba kontaktów towarzyskich przekłada się na materialne korzyści. Szczególnie współwystępowanie w mieście W poprawy sytuacji życiowej z licznym gronem przyjaciół może potwierdzać tę tezę. Jednakże, przyjąć można także, że dobra sytuacja materialna gospodarstwa domowego jest częstokroć raczej warunkiem utrzymywania licznych kontaktów towarzyskich. Nawet więc, jeśli realne korzyści z towarzyskiego kapitału społecznego są niewielkie, a przypuszczać należy, że obie zmienne wzajemnie pozytywnie oddziałują na siebie – **to, że beneficjentami towarzyskiego kapitału społecznego są w szczególności zamożniejsze gospodarstwa, może być czynnikiem utrwalania nierówności społecznych. Zgromadzone dane nie potwierdzają w każdym razie tezy R. Putnama, że sieci znajomości towarzyskich mogą być alternatywą dla kapitału finansowego.**

W celu weryfikacji hipotezy M. Granovettera o materialnych korzyściach z różnorodności sieci kapitału społecznego (Granovetter 1978), do analizy towarzyskiego kapitału społecznego włączyłam indeks różnorodności kontaktów (złożony z pytań o to, czy respondent ma przyjaciół o różnym od swojego: wykształceniu, dochodach, wieku i światopoglądzie). W badanych miastach, na poziomie kapitału społecznego gospodarstw domowych, hipoteza ta nie znajduje potwierdzenia. Mimo że nie podważa to ustaleń M. Granovettera – zaobserwowano wręcz odwrotną zależność: w mieście „północnym” im jest większa liczba pensji w gospodarstwie domowym, tym bardziej jednorodna jest grupa znajomych respondenta. Nasuwa to hipotezę, na rzecz której przemawiają i inne fakty, że w mieście tym zbiorowość relatywnie zamożniejszych osób jest względnie jednorodna i zamknięta.

Także dane dotyczące zaufania społecznego przemawiają za wnioskiem z badań o hermetyczności zamożniejszych środowisk w mieście „północnym”. **Lepiej sytuowane gospodarstwa domowe okazują się obdarzać mniejszym zaufaniem swoich sąsiadów, mieszkańców miasta i lokalne władze.** Symptomatyczne jest więc, że w mieście tym prawdopodobieństwo podzielania opinii, że „większości sąsiadów można zaufać”, wzrasta z deklarowanym pogorszeniem się sytuacji materialnej rodziny w ciągu ostatnich dwóch lat (zależność między zaufaniem do sąsiadów a poprawą sytuacji materialnej w ciągu ostatnich dwóch lat w mieście P: $r=-0,250$ na poziomie istotności $p=0,01$). W uproszczeniu przyjąć można, że w P zaufaniu sprzyja „dorównywanie” do materialnego poziomu sąsiadów,

a osłabia je „wybijanie” się od niego. Podobna zależność widoczna jest w sferze zaangażowania obywatelskiego. Jakkolwiek w obu miastach współwystępuje ono z dobrą sytuacją materialną gospodarstw domowych, szczególnie w mieście P widać silny dodatni związek udziału w referendum w sprawie przystąpienia Polski do UE z samooceną sytuacji bytowej rodziny ($r=0,259$ dla $p=0,01$), czy podawanie przykładu współdziałania mieszkańców na rzecz miasta z dodatkowymi źródłami dochodów.

Zważywszy więc, że w mieście tym wzrost liczby pensji w gospodarstwie domowym współwystępuje z jednorodnością znajomych respondenta, sądzić można, że **kapitał społeczny jest w mieście „północnym”, w większym stopniu niż w mieście „wschodnim”, przedmiotem konkurencji. Zamożni i lepiej wykształceni mieszkańcy częściej obracają się tam we własnym gronie, częściej kontaktują się z lokalnymi władzami, są bardziej aktywni obywatelsko i zwykle mniej skłonni ufać swoim sąsiadom.**

Wnioski. Budowanie kapitału społecznego jako wyzwanie lokalnej polityki społecznej

Zrealizowane badania ukazały, że kapitał społeczny może przynosić gospodarstwom domowym różnorodne korzyści materialne. Poza wspomnianymi tutaj przykładami, w obu badanych miastach zaobserwowano m.in. takie zjawiska, jak: uzyskiwanie zatrudnienia i podejmowanie dodatkowych prac dzięki pomocy dalszych znajomych, łatwiejsze korzystanie ze świadczeń medycznych dzięki nieformalnym kontaktom z lekarzami lub współwystępowanie norm pomocy wzajemnej w środowisku lokalnym i uczestnictwo dzieci w zajęciach pozaszkolnych. Zgromadzone dane ukazały przy tym dobitnie, że kapitał społeczny jest wśród mieszkańców obu środowisk lokalnych dystrybuowany dalece nierównomiernie. Jak wskazywałam, szczególnie w mieście „północnym” relatywnie wyższe zasoby kapitału społecznego, w tym w szczególności w sferze kontaktów z lokalnymi władzami samorządowymi, posiadają osoby lepiej wykształcone. W obu miastach okazało się także, że relatywnie więcej znajomych mają osoby zamożniejsze.

Zdiagnozowane w niniejszych badaniach związki statystyczne w większości przypadków nie dają podstaw do mówienia o jednoznacznych zależnościach przyczynowo-skutkowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że, szczególnie w mieście „północnym” występują niekorzystne tendencje do koncentrowania się kapitału społecznego wśród osób lepiej usytuowanych oraz do współwystępowania w pewnych grupach różnych form kapitału społecznego. Jak wskazywałam, osoby bardziej zaangażowane w sieci wymiany rodzinnej zwykle częściej otrzymują także wsparcie od instytucji. Zjawisko to można tłumaczyć dwojako. Bardziej optymistyczny wniosek każe sądzić, że transfery obu typów są trafnie adresowane. Wniosek mniej optymistyczny i bardziej prawdopodobny jest taki, że do czynienia mamy z mechanizmami wykluczenia społecznego: ludzie pozbawieni kontaktów instytucjonalnych znajdują się także poza sieciami nieformalnego wsparcia. Ponadto, zważywszy, że dzięki rozległym kontaktom towarzyskim można w obu miastach znaleźć zatrudnienie lub uzyskać dostęp do określonego świadczenia medycznego – okazuje się, że kapitał społeczny jest zasobem, który umacnia w pewnym stopniu lepszą pozycję osób zamożniejszych i bardziej wykształconych. Jak pokazywałam,

w mieście „północnym”, na poziomie środowiska lokalnego zaobserwowano w badaniach, że kapitał społeczny występuje przede wszystkim w relatywnie zamkniętych i nieufnych wobec otoczenia grupach osób bogatych także w inne kapitały. W odniesieniu do takich środowisk mówi się czasem o „brudnym” kapitale społecznym czy wręcz sitwie. Określenia te przypisują wyodrębnionym grupom wolę działania we własnym interesie. W moim przekonaniu jednak dystrybucja **kapitału społecznego odzwierciedla tymczasem głębsze strukturalne nierówności, a kształtowanie się grup „burżuazji kapitału społecznego” w środowiskach lokalnych jest drugą stroną niekorzystnych procesów zamykania się lokalnych elit społecznych.**

Zrealizowane w P i W badania pokazały także, że kapitał społeczny poddaje się oddziaływaniom polityki społecznej. Priorytety i sposób sprawowania lokalnej polityki społecznej okazały się przy tym bardzo odmienne w obu badanych miastach. W mieście „wschodnim” Plan Rozwoju Lokalnego wymienia na pierwszym miejscu wśród celów strategicznych „stymulowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”, a dla jego realizacji proponuje szereg działań wzmacniających kapitał społeczny w sferze publicznej (jak ustalono w jakościowej części badań – sprawnie realizowanych). Sceptycy wobec możliwości oddziaływania polityki społecznej na kapitał społeczny stwierdziliby prawdopodobnie, że różnice w kapitale społecznym miast P i W wynikają z wielowiekowej tradycji oby regionów. Mogliby wskazać, że miasto W reprezentuje po prostu model wspólnoty opartej na względnie „zastałych” więziach społecznych, z silną lokalną tradycją, której kultywowaniu podporządkowana jest większość życia publicznego w mieście. Przyjmując taką argumentację, trzeba by sądzić, że kapitał społeczny w sferze publicznej jest w mieście „wschodnim” w większym stopniu niż w mieście P dobrem wspólnym, a posługując się innym językiem opisu: charakteryzuje go gęstsza, bardziej rozległa i różnorodna sieć powiązań instytucjonalnych i prywatnych.

Diagnoza taka jest, w moim przekonaniu, w dużym stopniu trafna. Wyznacza ona jednak pożądany i jak sądzę (odmiennie niż zwolennicy koncepcji nieodwracalnej „ścieżki zależności”) – zdecydowanie możliwy do realizacji kierunek działań z zakresu polityki społecznej w mieście „północnym”. Przy niemal całkowitym braku instytucji społecznych i działań, które umożliwiałyby w tym mieście współpracę środowisk i osób różniących się od siebie statusem społeczno-zawodowym, zamożnością czy wiekiem, rozwijanie tego typu mechanizmów współpracy mogłoby przyczyniać się do „przerzucania pomostów” – budowania integrującej więzi między mieszkańcami miasta. Dotychczasowym procesom zamykania się lokalnych elit i powstawaniu „burżuazji kapitału społecznego” w mieście P towarzyszyła lokalna polityka społeczna prowadzona profesjonalnie i bardzo sprawnie, ukierunkowana jednak wyraźnie na pomoc potrzebującym przy zastosowaniu świadczeń adresowanych i na wdrażanie nowoczesnych usług społecznych, w tym także zmierzających do – wąsko jednak rozumianej – integracji społecznej (jak w przypadku Klubu Integracji Społecznej). Zidentyfikowane w mieście „wschodnim” i mieście „północnym” zależności między kapitałem społecznym, a poziomem życia gospodarstw domowych, dobitnie przemawiają jednak za tym, że zadania stojące przed współczesną lokalną polityką społeczną są znacznie szersze i obejmują także takie oddziaływanie na kapitał społeczny, aby nie przyczyniał się on do pogłębiania nierówności społecznych.

Bibliografia

- Burt, R.S. (2000), *The Network Structure of Social Capital*, „Research in Organizational Behavior”, nr 22.
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, London.
- Coleman, J.S. (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology”, nr 94 (dodatek).
- Fukuyama, F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław.
- Giza-Poleszczuk, A., Marody, M., Rychard, A. (2000), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, IFiS PAN, Warszawa.
- Grootaert, Ch., Narayan, D. (red.) (2003), *Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital*, The World Bank.
- Grootaert, Ch., van Bastelaer, T. (red.) (2002), *Understanding and Measuring Social Capital. A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, The World Bank, Washington.
- Narayan, D., Cassidy, M. (2001), *A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory*, „Current Sociology”, nr 49.
- Putnam, R.D. (red.) (2002), *Democracies in Flux, The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press.
- Putnam, R.D. (1995), *Demokracja w działaniu*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków i Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.
- Stone, W. (2001), *Measuring Social Capital. Towards Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*, „Australian Institute of Family Studies Research Paper”, nr 24.
- Szukalski, P. (2002), *Przepływy międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Wyd. UŁ, Łódź.

Social capital and social inequalities

The paper offers an insight into a quantitative part of author's empirical research on social capital in Poland. The presented research was conducted in two small Polish towns of similar population and living standard, however differing significantly in local tradition and immigration level after the Second World War. The first part of the article presents the toll used in survey, designed to measure and compare multidimensional asset of household's social capital. In the second part the correlations with independent variables (that is socio-economic status and respondent's education level) are discussed. The third part of the paper analyses the gains from social capital in the sphere of household incomes (in broad sense). The survey's main finding is the strong correlation between different types of social capital, as well as between good household's economic and educational situation and a high level of social capital. Combining these findings with qualitative study in two researched towns, worrying effects of social capital are to be seen. As both productive asset and correlated do mentioned independent variables social capital tend to reinforce social inequalities in the researched towns. On the local community level the exclusive and inward-looking groups of "social capital bourgeoisie" were observed. The author claims that changing this negative tendency is a challenge to local social policy in Poland.

Małgorzata Rószkiewicz

Szkoła Główna Handlowa

Orientacja na starość generacji przedemerytalnych w Polsce

Wprowadzenie

Skalę procesu demograficznego starzenia się populacji Polski dobrze wyrażają prognozy demograficzne, które przy założeniach, że nastąpi dalszy wzrost przeciętnego trwania życia¹ oraz że zostaną utrzymane dotychczasowe trendy w procesie formowania się rodzin, przewidują do roku 2030 przyrost liczby ludności w wieku 65 i więcej lat średnio o 175,4 tys. rocznie. Zmiany te nie będą regularne, co wynika z falowania niżów i wyżów demograficznych. Najintensywniejszy wzrost przypadnie na lata 2014–2022, kiedy to populacja ta będzie powiększać się średnio o 200 tys. osób rocznie. Po 2022 roku tempo przyrostu będzie coraz wolniejsze. Pod koniec prognozowanego okresu przewiduje się, że przyrost roczny w tej grupie będzie się kształtował na poziomie średnio 50 tys. osób. W 2030 roku przewiduje się, że wskaźnik udziału osób w wieku 65 lat i więcej w zbiorowości Polski przekroczy 23%, zaś połowa 8,5-milionowej populacji osób starszych osiągnie wiek 74,6 lat lub będzie starsza.

Wśród czynników, które mają decydujący wpływ na społeczno-demograficzne zmiany strukturalne, wyróżnia się: stymulowany rozwojem gospodarki rynkowej wzrost mobilności

¹ Zgodnie z założeniami GUS przewiduje się wzrost trwania życia silniejszy dla mężczyzn (o 7,2 lat) niż dla kobiet (o 4,5 roku).

przestrzennej, awans społeczny potomstwa, rozwój e-technologii, przenoszenie zadań opieki nad starszym pokoleniem na instytucje wyspecjalizowane (Szukalski 2005). Jednakże najistotniejsze, z punktu widzenia problemu powiększającej się zbiorowości osób w starszym wieku zmiany, to wertykalizacja rodziny polegająca na współfunkcjonowaniu kilku pokoleń jednocześnie, z których każde jest małoliczne oraz rozpowszechnianie się wzorca neolokalnego (Szukalski 2005). Średnia liczba osób w polskim gospodarstwie domowym zmalała z 3,39 w 1970 r. do 2,34 w 2002 r. Wraz z tymi procesami współwystępują zmiany mentalne, które modyfikują tradycyjny model rodziny, transformując go w szereg różnorodnych form, takich jak rodziny niepełne lub jedynie związki partnerskie bez potomstwa. Coraz częściej następuje też świadomy wybór samotnej drogi życiowej. Spis powszechny z 2004 r. wskazał prawie pięćmilionową grupę Polaków w wieku 25–40 lat żyjących samotnie.

W prognozach demograficznych nie przewiduje się, iż postawy skłaniające w kierunku rodziny małodziejnej oraz życia bez potomstwa ulegną zmianie. Wiąże się to bowiem z bardziej długofalowymi przeobrażeniami ogólnospołecznymi związanymi z tzw. modernizacją społeczną, szerzącym się indywidualizmem i ideologią konsumpcjonizmu. Utrzymywanie się obecnych trendów będzie zatem prowadziło w okresie najbliższych 25 lat do wzrostu udziału gospodarstw domowych jednoosobowych wśród funkcjonujących w populacji polskiej. Do 2030 r. przewiduje się, że zbiorowość osób samotnych z w wieku 25–40 lat powiększy się o 40% i wyniesie 7 mln. Według prognoz GUS w 2030 roku jednoosobowe gospodarstwa domowe będą stanowiły około 38% wszystkich gospodarstw domowych.

Ujawniające się preferencje wobec modelu życia bez potomstwa oraz wymuszona rynkiem pracy mobilność przestrzenna może sprawić, że samotna długa starość stanie się problemem społecznym w okresie najbliższych 25 lat. Konsekwencją rosnącej liczebnie populacji ludzi w starszym wieku jest bowiem nie tylko niebezpieczna dla gospodarki narodowej dysproporcja w obciążeniach poszczególnych generacji utrzymaniem rozwoju ekonomicznego (Brugiavini 2002). Jak podkreśla Worach-Kardas, pierwszy raz w historii społeczności krajów rozwiniętych doświadczają pełnego cyklu życia, od fazy dzieciństwa do sędziwej starości, zaś długość ostatniej fazy staje się porównywalna do okresu trwania faz wcześniejszych (Worach-Kardas 1997). Z perspektywy zmian strukturalnych, dokonujących się równolegle do zmian ilościowych, kluczowym zagadnieniem staje się zatem problem zachowania do późnego wieku znacznego stopnia samodzielności (Błędowski 1998; 2004). Zmusza to do redefiniowania problemów, wobec których stają współczesne społeczności. Jak konstatuje Szukalski, „przeszłość charakteryzowała się istnieniem społeczeństw, w których ograniczenia fizyczne zaawansowanego wieku były znaczne, a być może ekstremalnie wysokie, co dominowało percepcję starości, podczas gdy bariery społeczne były minimalne. Natomiast teraźniejszość odznacza się odmienną specyfiką – bariery kulturowe i strukturalne zdecydowanie przewyższają ograniczenia fizyczne” 2005. Do barier związanych z funkcjonowaniem ludzi w starszym wieku w Polsce najczęściej zalicza się (Błędowski 2004): po pierwsze, bariery demograficzne, wynikające z naturalnego uzależnienia funkcjonowania osób starszych od osób trzecich przy kurczącym się „potencjale pielęgnacyjnym” spowodowanym spadkiem urodzeń, po drugie, bariery ekonomiczne, wynikające z pauperyzacji znacznych grup społecznych i kształtowania się poziomu dochodów eme-

rytów poniżej poziomu pozwalającego na zaspokojenie potrzeb. Po trzecie wskazuje się na bariery społeczne, które wiążą się z wynikającym z rozwoju gospodarki rynkowej wzrostem aktywności ekonomicznej, nierzadko współwystępującym z mobilnością przestrzenną potomstwa, co powoduje ograniczenie możliwości sprawowania opieki nad starszymi rodzicami przy nierozwiniętej sieci samopomocy i inicjatyw obywatelskich. Po czwarte, mówi się o barierach kulturowych, które wiążą się z pejoratywnym stereotypem „starości” utożsamiającym ten okres z fazą marginalizacji i wyłączenia się z szeroko rozumianego życia (Frąckiewicz 2004). Wymienia się także bariery instytucjonalno-polityczne, które wynikają z ogniskowania dotychczasowej polityki społecznej na funkcjonowaniu rodziny we wcześniejszych jej fazach (Kurzynowski 1991) i z braku rozwiązań systemowych dla społeczeństwa naznaczonego piętnem starości (Błędowski 2004).

Przełamanie barier związanych z funkcjonowaniem ludzi w starszym wieku wymaga zmiany optyki w zakresie całego cyklu życia, a w szczególności przewartościowania pojęcia starości, uwalniając je od pejoratywnych stereotypów (Szukalski 2004). Kwestie te, które Rysz-Kowalczyk i Szatur-Jaworska (2004) określiły jako waloryzację fazy starości, stanowią wyzwania dla polityki społecznej. Wskazane przez autorki kierunki waloryzacji dotyczą aktywności ekonomicznej i społecznej, niezależności ekonomicznej, zdrowia funkcjonalnego, opóźniania starości sędziwej oraz funkcjonowania grup społecznych generujących wsparcie społeczne. Wśród nich wymiar samodzielności ekonomicznej i fizycznej ma specyficzny charakter, gdyż dotyczy takich rozwiązań systemowych, które skierowane być muszą do pokoleń będących jeszcze w okresie przedemerytalnym, by zaowocowały pozytywnymi skutkami w fazie starości. Działania te powinny wywołać wśród generacji przedemerytalnych orientację na starość ujawniającą się w zachowaniach przygotowujących do fazy starości. Chodzi tu zarówno o zachowania ekonomiczne, które pozwolą zgromadzić odpowiednie zasoby finansowe, by wesprzeć konsumpcję w okresie emerytury (Synak 2000), a także zachowania, które umownie można nazwać prozdrowotnymi, a których istota sprowadza się do zachowania zdrowia funkcjonalnego w późniejszym okresie życia.

By zachowania zorientowane na starość mogły zaistnieć, konieczne są rozwiązania kształtujące i rozpowszechnienie postaw im sprzyjających. Do tego typu rozwiązań niewątpliwie należała reforma systemu emerytalnego. Badania empiryczne wskazywały bowiem, że istnieje związek między rodzajem systemu emerytalnego oraz indywidualnym oszczędzaniem (Liberda 1999, s. 1–16; Feldstein 1995; Daly 1983, s. 63–69). Oczekiwano zatem, że zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego powinny prowadzić do wzrostu stopy oszczędzania (Urbaniak 1998; Rutkowski, Góra 2003; Visco 2002). Tym bardziej że doświadczenia wielu polskich rodzin wynikające z pogorszenia kondycji ekonomicznej gospodarstw domowych, bezrobocia i ograniczenia dostępu do instytucji opiekuńczych, kulturalno-oświatowych, usługowych itp. pierwszej połowy lat 90. kreowały obraz starości ubogiej i skazanej na pomoc najbliższych (Trafiałek 1996; 1997; CBOS 2000; Halicka 2002; 2004). W chwili obecnej poszukuje się najodpowiedniejszych rozwiązań dla systemu opieki zdrowotnej.

Przedstawiony wyżej pogląd można zatem ująć w stwierdzeniu, iż im bardziej zorientowane na starość okażą się generacje przedemerytalne, tym niższe będą społeczne koszty demograficznego starzenia się społeczeństwa. Jednakże dokonujące się obecnie zmiany

systemowe są ulokowane w funkcjonującym już prawie od 16 lat systemie gospodarki rynkowej, która wywołuje również inne procesy mające wpływ na zachowania jednostek, szczególnie w zakresie orientowania celów życiowych i w konsekwencji gospodarowania bieżącym budżetem. Transformacja od rynku dostawcy do rynku odbiorcy uwolniła bowiem popyt kształtowany przez odkładane w czasie i niezrealizowane potrzeby (Synak 2000). Łatwa dostępność produktów i usług oraz rozwinięty system bankowy kształtują presję na wydawanie. Charakterystyczny dla współczesnej gospodarki rynkowej konsumpcjonizm wypiera ze świadomości społecznej postawy wstrzemięźliwe i zapobiegliwe, lansując filozofię „życia z dnia na dzień”, tzw. konsumpcyjny styl życia. Z tego punktu widzenia kluczowe wydaje się diagnozowanie stopnia zaawansowania postawy życiowej zorientowanej na starość oraz rozpoznanie zakresu jej różnicowania się w populacji.

Badania prowadzone w Instytucie Statystyki i Demografii SGH od momentu wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń emerytalnych, tj. od 1999 r., mają na celu monitorowanie zmian w zachowaniach ekonomicznych gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem wyborów międzyokresowych, które mogą prowadzić do gromadzenia zabezpieczeń materialnych. Wyniki badań w kolejnych cyklach 1999, 2001 i 2004 wskazują, że potrzeba bezpieczeństwa w okresie starości jest identyfikowana przez gospodarstwa domowe i podejmowane są działania, by potrzebę tę zaspokoić. Jednakże ten typ zachowań, nakierowany na długookresowe planowanie konsumpcji nie jest powszechny (Perek-Białas Rószkiewicz 1999; Rószkiewicz 2003a; 2003b; 2004). Od 2001 r. monitorowaniem objęto również zmiany w strukturze potrzeb gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem zmian pozycji potrzeby bezpieczeństwa w okresie starości oraz potrzeby posiadania i zachowania dobrej kondycji fizycznej. **Badania te dążyły zatem do zdiagnozowania postaw zorientowanych na starość generacji przedemerytalnych w Polsce i określenia zakresu ich różnicowania się ze względu na różne przekroje społeczno-ekonomiczne.** Poniżej przedstawiono najważniejsze wyniki.

Metoda

Oba omawiane tu badania zrealizowano w formie wywiadu kwestionariuszowego na losowych próbach 1636 w 2001 r. i 1305 w 2004 r. gospodarstw domowych, z których wyodrębniono odpowiednio 1322 i 944 gospodarstw, których głowa była w wieku przedemerytalnym. W badaniu empirycznym wykorzystano klasyfikację potrzeb zaproponowaną przez V. Schraba², gdyż w przeciwieństwie do innych klasyfikacji dobrze określa cele życiowe powiązane z rzeczywistością gospodarki rynkowej oraz wyróżnia wprost wśród wymienionych potrzeb, potrzebę zabezpieczenia okresu starości i zachowania zdrowia i dobrej kondycji fizycznej. Przedmiotem oceny było zatem znaczenie następujących kategorii potrzeb, wyróżnionych w tej klasyfikacji: potrzeba zdobywania pieniędzy i osiągania coraz wyższych dochodów, potrzeba zabezpieczenia warunków życia na starość, potrzeba zdobywania popularności i życzliwości, potrzeba zdobywania ogólnego szacunku, potrzeba

² Por. Rudnicki (2000).

urządzenia sobie wygodnych warunków życia, potrzeba awansu społecznego, potrzeba poprawienia swego wyglądu, potrzeba zdobycia prestiżu osobistego, potrzeba uzyskania lub zachowania dobrej kondycji fizycznej, potrzeba rozrywki i przyjemności. Respondenci posługując się 11-stopniową skalą typu Stapela oceniali ważność zabezpieczania się na okres starości względem pozostałych potrzeb wyróżnionych w tej klasyfikacji³. Taka zasada pomiaru pozwoliła z jednej strony na określenie pozycji potrzeby zabezpieczania się na okres starości w grupie wszystkich wyróżnionych potrzeb, z drugiej zaś, dała możliwość skonstruowania struktury preferencji, uwzględniając wszystkie wyróżnione potrzeby. Relatywne znaczenie każdej z wyróżnionych potrzeb, dające podstawę do konstrukcji rankingu, określono poprzez porównanie obserwowanych wartości do wartości skrajnych w przyjętej skali ocen. Wynik ten wyrażono w procentach, przyjmując za 100% znaczenie potrzeby zabezpieczenia własnej starości.

Poszukując jednorodnych grup pod względem ujawnionych układów preferencji wykorzystano metodą *k*-średnich. Utworzone grupy o odmiennych układach preferencji w pierwszej kolejności zbadano pod względem cech społeczno-demograficznych, takich jak wiek, płeć, stan cywilny i liczba posiadanych dzieci. Przyjęto bowiem zgodnie z koncepcją cyklu życia rodziny, że każda z faz cyklu życia kreuje warunki, które rzutują na strukturę preferencji. Wyodrębnione grupy poddano również ocenie ze względu na poziom wykształcenia, status społeczno-zawodowy, poziom dochodu oraz możliwości i intensywność oszczędzania, wykorzystując tu koncepcję Webera kształtowania szans rynkowych przez pozycję społeczno-ekonomiczną jednostek (za: Górniak 2000). Wśród czynników potencjalnie różnicujących wyodrębnione układy preferencji uwzględniono również subiektywną ocenę własnej sytuacji ekonomicznej, bazując na zaproponowanej przez Katonę koncepcji psychologicznych uwarunkowań zachowań rynkowych, w szczególności koncepcji uwarunkowań postaw pro- i antykonsumpcyjnych, czyli tzw. optymizm konsumencki (Katona 1975).

Preferencje co do celów życiowych przyszłych emerytów – główne wyniki

Wyniki badania z 2001 r. ujawniły dwa układy preferencji, w których **potrzeba bezpieczeństwa** w okresie starości zajmowała pierwszą pozycję względem wszystkich rozważanych potrzeb, przy czym różnica między nimi dotyczyła intensywności odczuwania tej potrzeby. Pozostałe wyodrębnione trzy układy preferencji plasowały potrzebę bezpieczeństwa w okresie starości na dalszych pozycjach, przy czym pierwszy z nich charakteryzował się brakiem wyraźnych priorytetów, w drugim potrzeba bezpieczeństwa w okresie starości zajmowała drugorzędną pozycję względem potrzeb związanych z funkcjonowaniem jednostki w społeczeństwie, w ostatnim zaś była ona całkowicie marginalizowana w porównaniu z innymi celami żywymi poddawanym ocenie (Rószkiewicz 2003b). We wszystkich pięciu wyodrębnionych układach **potrzeba**

³ W zaproponowanej skali uwzględniono pięć poziomów odnoszących się do uznawania tej potrzeby za mniej ważną względem każdej z pozostałych potrzeb oraz pięć pozycji odnoszących się do uznawania tej potrzeby za ważniejszą i jedną pozycję odnoszącą się do uznawania tej potrzeby za tak samo ważną względem ocenianych potrzeb.

zachowania kondycji fizycznej była albo całkowicie marginalizowana bądź też zajmowała drugorzędną pozycję. Najwyższą pozycją, na której plasowano tę potrzebę w budowanych rankingach, była pozycja czwarta (na 10 możliwych) w segmencie charakteryzującym się w miarę równorzędnym traktowaniem wszystkich wyróżnionych potrzeb oraz pozycja piąta w segmencie całkowicie marginalizującym potrzebę bezpieczeństwa w okresie starości. Wyodrębnione układy preferencji dla danych z 2001 r. przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1.
Wyodrębnione struktury preferencji w 2001 r.

Segment 1 <i>Dominacja</i> (24,2%)	Segment 2 <i>Wyróżnienie</i> (30,9%)	Segment 3 <i>Równorzędność</i> (26,0%)	Segment 4 <i>Priorytet społeczny</i> (11,1%)	Segment 5 <i>Marginalizacja</i> (7,7%)
zabezpieczenie własnej starości (100,0%)	zabezpieczenie własnej starości (100,0%)	rozrywka i przyjemności (107,9%)	popularność i życzliwość (167,6%)	szczęście osobiste (160,3%)
popularność i życzliwość (27,7%)	popularność i życzliwość (82,2%)	zabezpieczenie własnej starości (100,0%)	ogólny szacunek (142,0%)	awans społeczny (159,4%)
rozrywka i przyjemności (27,7%)	awans społeczny (72,6%)	wygląd (100,0%)	awans społeczny (130,7%)	rozrywka i przyjemności (154,9%)
awans społeczny (27,5%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (70,8%)	dobra kondycja fizyczna (97,4%)	szczęście osobiste (129,3%)	wygląd (148,4%)
wygląd (27,1%)	ogólny szacunek (65,2%)	szczęście osobiste (96,8%)	wygląd (116,6%)	dobra kondycja fizyczna (146,3%)
pieniądze i coraz wyższe dochody (24,0%)	szczęście osobiste (61,6%)	awans społeczny (90,9%)	zabezpieczenie własnej starości (100,0%)	ogólny szacunek (144,9%)
szczęście osobiste (23,8%)	wygodne warunki życia (55,7%)	wygodne warunki życia (84,2%)	dobra kondycja fizyczna (89,6%)	popularność i życzliwość (144,4%)
dobra kondycja fizyczna (21,8%)	wygląd (54,8%)	ogólny szacunek (82,2%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (80,8%)	wygodne warunki życia (140,4%)
wygodne warunki życia (21,2%)	dobra kondycja fizyczna 52,6%)	popularność i życzliwość (73,0%)	rozrywka i przyjemności (76,0%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (129,9%)
ogólny szacunek (19,7%)	rozrywka i przyjemności (50,4%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (70,1%)	wygodne warunki życia (74,7%)	zabezpieczenie własnej starości (100,0%)

Źródło: obliczenia własne.

W omawianym badaniu grupy, dla których zabezpieczenie okresu starości było ważniejsze od innych wyróżnionych potrzeb, stanowiły łącznie 55,1% badanych. Dla prawie 45% badanych była ona zaś mniej lub całkowicie nieważna. Przy czym jedynie dla segmentu traktującego jako priorytetowe potrzeby odnoszące się do relacji jednostki z grupą społeczną obie kategorie potrzeb plasowały się blisko siebie. Na podstawie wyników z 2001 r. można zatem sadzić, że **orientacja na starość w badanej grupie kształtowana była głównie przez wymiar materialny** i dotyczyła 55,1% badanych.

Bardziej pogłębiona analiza struktury preferencji w ramach każdej z dwóch grup, które plasowały potrzebę bezpieczeństwa w okresie starości na pierwszym miejscu, pozwoliła wyodrębnić podgrupę respondentów, dla której oba wymiary składające się na zdefiniowaną orientację na starość, tj. bezpieczeństwo materialne oraz stan zdrowia i kondycja fizyczna, odgrywały pierwszorzędną pozycję. Stanowili oni jedynie **5,1% wszystkich badanych** i na podstawie wyników tego badania **tylko w takim zakresie można było wnioskować o występowaniu orientacji na starość pokoleń przedemerytalnych w Polsce w 2001 r.** Biorąc pod uwagę niewielki rozmiar tej grupy, trudno doszukiwać się istotnych statystyczne cech społeczno-demograficznych wyróżniających tę zbiorowość.

Wyniki badania z 2004 r. ujawniły nieco inne prawidłowości. W tej grupie badanych również wyodrębniono pięć odmiennych grup preferencji, które różniła między innymi pozycja potrzeby zabezpieczenia swej starości oraz zachowania zdrowia i dobrej kondycji fizycznej względem innych potrzeb. Wśród nich dwa układy preferencji plasowały potrzebę bezpieczeństwa w okresie starości na pierwszym miejscu i były charakterystyczne dla 38,8% badanych. Z kolei 33% respondentów traktowało wszystkie wyróżnione potrzeby względnie równorzędnie, zaś 12,6% w pierwszej kolejności wyróżniało potrzeby charakterystyczne dla afirmacji życia, a dopiero w drugiej kolejności bezpieczeństwo w okresie starości. Natomiast 15,7% respondentów w określaniu swych preferencji względem bieżących celów życiowych bezpieczeństwo w okresie starości marginalizowało. Potrzeba zachowania dobrej kondycji fizycznej była wysoko rangowana jedynie w dwóch wypadkach, tj. wśród 19,7% respondentów, którzy również na pierwszym miejscu wyróżniali bezpieczeństwo w okresie starości, i w przypadku 12,6% respondentów podkreślających w pierwszej kolejności potrzeby afirmujące życie, którzy potrzebę zachowania dobrej kondycji fizycznej plasowali na czwartym miejscu. Jedynie dla segmentu drugiego, z wyróżniającą się potrzebą zabezpieczenia okresu starości, obie kategorie potrzeb wytyczające orientację na starość, czyli bezpieczeństwo okresu starości oraz zachowanie zdrowia i dobrej kondycji fizycznej, plasowały się blisko siebie. Struktury preferencji wyodrębnione w badaniu z 2004 r. pokazują dane w tabeli 2.

Wyniki uzyskane w 2004 r. wskazują, że **orientacja na starość dotyczyła już prawie co piątej osoby w wieku przedemerytalnym.** Wśród tych 19,7% badanych, dla których obie potrzeby plasowane były na czołowych pozycjach, więcej niż połowa (60%) traktowała bezpieczeństwo w okresie starości za tak samo ważne, jak zachowanie zdrowia i dobrej kondycji fizycznej. Jest to wyraźny wzrost intensywności występowania tego typu postawy wobec prawidłowości odnotowanych w 2001 r. Natomiast obok występowania postawy w pełni odpowiadającej zdefiniowanej wyżej orientacji na starość, w badaniu z 2004 r.

odnotowano również postawę o połowicznej orientacji, obejmującej jedynie wymiar materialny, która ujawniła się w znacznej skali w badaniu z 2001 r. W 2004 r. postawę taką odnotowano jednak wśród znacznie mniejszej grupy gospodarstw, niż miało to miejsce 3 lata wcześniej (19,1% badanych w wieku przedemerytalnym). Znaczne zmniejszenie w okresie trzech lat rozmiarów grupy, dla której materialne bezpieczeństwo w okresie starości jest priorytetowe wobec innych celów życiowych, może wskazywać, iż obok postaw zorientowanych na starość w pewnej grupie gospodarstw domowych wystąpiły tendencje odwrotne, wskazujące na zmianę preferencji wobec horyzontu czasowego konsumpcji i na odkładanie materialnego zabezpieczenia okresu starości na dalszy plan. Do takich wniosków skłania analiza cech deskryptywnych utworzonych segmentów.

Tabela 2.
Wyodrębnione struktury preferencji w 2004 r.

Segment 1 Dominacja (19,1%)	Segment 2 Wyróżnienie (19,7%)	Segment 3 Równorzędność (33,0%)	Segment 4 Hedonizm (12,6%)	Segment 5 Marginalizacja (15,7%)
zabezpieczenie własnej starości (100%)	zabezpieczenie własnej starości (100%)	popularność i życzliwość (142,7%)	wygląd (125,8%)	popularność i życzliwość
popularność i życzliwość (89,7%)	dobra kondycja fizyczna (93,7%)	rozrywka i przyjemności (100,4%)	szczęście osobiste (116,2%)	wygląd
rozrywka i przyjemności (51,5%)	wygodne warunki życia (92,6%)	zabezpieczenie własnej starości (100%)	rozrywka i przyjemności (109,5%)	rozrywka i przyjemności
wygląd (39,9%)	ogólny szacunek (88,7%)	awans społeczny (98,3%)	dobra kondycja fizyczna (108,7%)	szczęście osobiste
awans społeczny (38,2%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (86,1%)	wygląd (93,1%)	wygodne warunki życia (100,4%)	awans społeczny
pieniądze i coraz wyższe dochody (33,3%)	awans społeczny (77%)	ogólny szacunek (91,5%)	zabezpieczenie własnej starości (100%)	ogólny szacunek
ogólny szacunek (24,2%)	szczęście osobiste (61,1%)	szczęście osobiste (90,7%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (94,8%)	dobra kondycja fizyczna
szczęście osobiste (24%)	rozrywka i przyjemności (39,6%)	pieniądze i coraz wyższe dochody (85,1%)	ogólny szacunek (94,5%)	wygodne warunki życia
wygodne warunki życia (22,2%)	wygląd (27,3%)	wygodne warunki życia (83,7)	awans społeczny (89,7%)	pieniądze i coraz wyższe dochody
dobra kondycja fizyczna (16,8%)	popularność i życzliwość (23,3%)	dobra kondycja fizyczna (73,6%)	popularność i życzliwość (39,2%)	zabezpieczenie własnej starości

Źródło: obliczenia własne.

Wyniki badania w 2004 r. nie dały podstaw do uznania, że wyróżnione segmenty różnią się istotnie pod względem cech demograficznych. Biorąc pod uwagę płeć, charakterystyki opisujące zaawansowanie w cyklu życia rodziny oraz poziom wykształcenia i miejsce zamieszkania, nie odnotowano statystycznie istotnych różnic między wyodrębnionymi układami preferencji (dla wszystkich tych cech $p > 0,05$). Ale również nie odnotowano statystycznie istotnych różnic między wyodrębnionymi segmentami ze względu na takie cechy ekonomiczne jak osiągnięte dochody ($p = 0,319$), stopa oszczędzania ($p = 0,305$) oraz możliwości gromadzenia majątku ($p = 0,517$). Wyniki te wskazują na brak powiązania znaczenia materialnego zabezpieczania okresu starości z bieżącymi możliwościami dochodowymi gospodarstw oraz ich stanem zamożności. Statystycznie istotne różnice dotyczyły natomiast subiektywnych odczuć gospodarstw na temat własnej sytuacji finansowej ($p = 0,041$). Marginalizowanie potrzeby bezpieczeństwa w okresie starości najczęściej (28,1% w tym segmencie) współwystępowało z pozytywną oceną własnej kondycji finansowej, z kolei w segmentach plasujących bezpieczeństwo w okresie starości na pierwszym miejscu w strukturze potrzeb najczęściej współwystępowało z krytyczną opinią wobec własnej sytuacji materialnej (36,8% opinii negatywnych w segmencie pierwszym oraz 39,4% w segmencie drugim). Warto jeszcze raz podkreślić, że poglądy te nie były uzależnione od poziomu osiągniętych dochodów, możliwości i stopy oszczędzania oraz stopnia zamożności gospodarstw domowych. Pod tym względem, jak już wspomniano, gospodarstwa z poszczególnych segmentów nie wykazywały istotnych różnic. Można przypuszczać zatem, że ujawnione postawy wobec materialnego bezpieczeństwa w okresie starości były wyrazem wyobrażeń na temat własnego stylu życia i wyznawanych wartości.

Przedstawione wyniki dobrze korespondują z tezą psychologii ekonomicznej Katony. Zgodnie z tą teorią, pozytywny odbiór rzeczywistości ekonomicznej kieruje znaczną część funduszu swobodnej decyzji na doraźne cele konsumpcyjne, zaś oszczędzanie na dalszą przyszłość odsuwa na drugi plan. Ukształtowane pod wpływem presji konsumpcjonizmu poznawcze reprezentacje oszczędności i oszczędzania nie sprzyjają postawom zorientowanym na starość i odsuwają problem wyboru międzyokresowego na dalszy plan lub wręcz wypierają go ze świadomości jednostek. W takim interpretowaniu wyników badań utwierdzają również ujawnione postawy wobec oszczędzania i gromadzenia zasobów gospodarstw domowych skupionych w wyróżnionych segmentach.

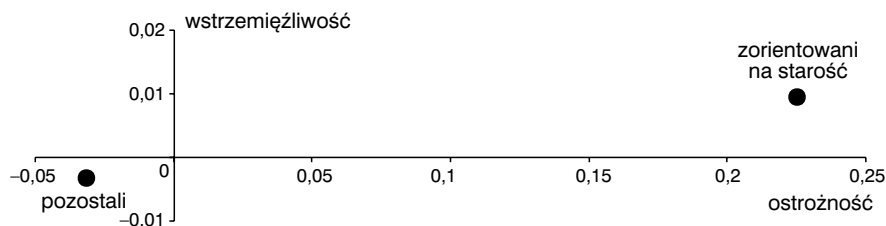
Segmenty wyodrębnione ze względu na odmienne preferencje wobec potrzeb okresu starości istotnie różnią postawy wobec bogacenia się oraz gromadzenia zasobów ($p < 0,0001$). Postawy te opisano przez dwa wymiary, tj. ostrożność i wstrzemięźliwość⁴. Gospodarstwa domowe skupione w segmencie pierwszym, zdominowanym przez potrzebę bezpieczeństwa w okresie starości, oraz drugim i trzecim, w których potrzeba ta zajmowała również wysoką pozycję, identyfikowały się z każdym z wyróżnionych wymiarów, uznając zarówno wstrze-

⁴ Wymiary te wyodrębnione w procedurze analizy czynnikowej na podstawie opinii respondentów na temat następujących motywów oszczędzania: uzupełnianie chwilowych braków pieniędzy na codzienne potrzeby, sfinansowanie poważnych zakupów i inwestycji rodziny, sfinansowanie niespodziewanych wydatków, zabezpieczenie przyszłości najbliższych, sfinansowanie potrzeb w okresie starości, naturalna skłonność natury ludzkiej, wstrzemięźliwość w wydawaniu.

miężliwość, jak i ostrożność za pożądane atrybuty gospodarowania własnymi zasobami, natomiast skupione w segmencie czwartym i piątym, a więc marginalizujące tę potrzebę, odrzucały każdą z tych postaw, co ilustruje rysunek 1.

Rysunek 1.

Odmienności w postawach wobec oszczędzania i gromadzenia zasobów wśród gospodarstw domowych badanych w 2004 r. o odmiennej orientacji na starość



Źródło: opracowanie własne.

Prawidłowości odnotowane w 2004 r. ujawniają współwystępowanie marginalizowania potrzeby bezpieczeństwa w okresie starości z negatywną postawą wobec oszczędzania i chęci gromadzenia zasobów. Wyniki uzyskane w 2004 r. pozwalają zatem wnioskować, że wśród 61,3% gospodarstw domowych znajdujących się w fazach przedemerytalnych cyklu życia preferowany jest krótki horyzont czasowy konsumpcji, a w konsekwencji występuje w tej grupie marginalizacja motywu cyklu życia. Wskaźnik ten jest wyższy niż odnotowany w 2001 r., co sugeruje, iż tendencja ta się nasila.

Wnioski

Prawidłowości procesów demograficznych wskazują, że przyszłych emerytów czeka długa samotna starość. Z kolei ujawniane przez te generacje postawy i preferencje względem hierarchii ważności celów życiowych, w świetle opisanych uwarunkowań demograficznych, można ocenić jako co najmniej nieroztropne. Taki stan rzeczy sugeruje, że po upływie około 10–15 lat, kiedy w wiek emerytalny wkroczą roczniki wyżu demograficznego lat pięćdziesiątych, a proces demograficznego starzenia się ulegnie pogłębieniu, Polska stanie wobec problemu zwielokrotnionych potrzeb w zakresie świadczeń emerytalnych oraz znacznego obciążenia systemu świadczeń społecznych kosztami opieki medycznej licznych generacji emerytów, bądź też deprivacji znacznej części gospodarstw domowych, których możliwości dochodowe ulegną już wówczas ograniczeniu. Wyniki prowadzonych badań wskazują, że **po wprowadzeniu reformy systemu zabezpieczenia społecznego nastąpiła polaryzacja postaw obecnych generacji przedemerytalnych wobec potrzeb i warunków życia w okresie starości**. Z jednej strony bowiem czterokrotnie wzrosła (z 5,1% w 2001 r. do 19,7% w 2004r.) grupa gospodarstw domowych, dla których zarówno bezpieczeństwo materialne w okresie starości, jak i potrzeba zachowania zdrowia i dobrej kondycji fizycz-

nej stają się priorytetowe w strukturze potrzeb. Jednakże równolegle do tych tendencji rozwijają się również postawy prokonsumpcyjne, które skracają horyzont czasowy konsumpcji generacji przedemerytalnych i skłaniają do odsuwania na dalszy plan problemów materialnych okresu starości. Frakcja plasujących na niższych pozycjach potrzebę materialnego bezpieczeństwa w okresie starości w 2004 r. (61,3%) okazała się bowiem większa niż w 2001 r. (44,9%).

W obu badaniach potrzeba zdrowia i zachowania dobrej kondycji fizycznej plasowana była na bardzo niskich pozycjach w budowanych rankingach. Odsuwanie spraw zdrowia i kondycji fizycznej na dalszy plan w strukturze potrzeb budzi niepokój z dwóch powodów. Po pierwsze, zdrowy tryb życia i profilaktyka należą do istotnych czynników wpływających na proces starzenia się i przebieg chorób w okresie starości (Tobiasz-Adamczyk 1997). Do głównych schorzeń najczęściej dotyczących osoby w wieku podeszłym należą choroby sercowo-naczyniowe, choroby narządów ruchu oraz zmiany zwyrodnieniowe mózgu. Udar mózgu, obok otępienia, jest główną przyczyną inwalidztwa osób powyżej 60. roku życia. Prozdrowotna zmiana stylu życia pozwala obniżyć ciśnienie tętnicze i stężenie cholesterolu oraz zapobiec cukrzycy, czyli ograniczyć czynniki przyczyniające się do rozwoju tych schorzeń (Ryglewicz 2006). Po drugie, niepokój budzi marginalizacja problemów własnego zdrowia i kondycji fizycznej, której towarzyszy marginalizowanie wagi własnego bezpieczeństwa materialnego w okresie starości. Takie postawy nieuchronnie spowodują w niedalekiej przyszłości postępujące obciążanie systemu świadczeń społecznych kosztami opieki medycznej, gdyż indywidualne możliwości finansowania tych dodatkowych potrzeb, z racji preferowania obecnie krótkiego horyzontu czasowego konsumpcji, będą ograniczone.

Rosnąca presja popytowa wobec systemu świadczeń społecznych będzie z jednej strony wynikiem naturalnej degradacji zdrowia w wieku starszym licznych generacji emerytów, której przebieg przyspieszy jednakże ujawniona niefrasobliwość wobec problemów własnego zdrowia i kondycji fizycznej, z drugiej zaś będzie wzmacniana pogłębiającą się depryzacją gospodarstw domowych przyszłych emerytów, spowodowaną brakiem własnych środków finansowych, których nie zgromadzono w okresie aktywności zawodowej, by utrzymać bezpieczny dla zdrowia poziom życia w okresie starości.

Bibliografia

- Błędowski, P. (1998), *Samodzielność osób starszych jako zadanie polityki społecznej*, „Gerontologia Polska”, t. 6, nr 3–4, s. 49–55.
- Błędowski, P. (2004), *Polityka rodzinna wobec zadania organizacji systemu opieki nad ludźmi starymi*, (w:) T. Kowalewski i P. Szukalski (red.), *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 267–277.
- Brugiavini, A. (2002), *Ageing and Saving in Europe*, (w:) A. Auerbach, H. Herrmann (red.), *Ageing, Financial Markets and Monetary Policy*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York, s. 1–7.
- GUS (2006), dane dostępne na stronie internetowej www.stat.gov.pl w dniu 10.01.2006.

- Daly, M.J. (1983), *Some Microeconomic Evidence Concerning the Effect of the Canada Pension Plan on Personal Saving*, „Economica”, nr 50, s. 63–69.
- Feldstein, M. (1995), *Social Security and Saving: New Series Evidence*, Working Paper, No. 5054, NBER, s. 63–69.
- Frąckiewicz, L. (2004), *Ludzie starzy a problem samotności*, (w:) T. Kowalewski i P. Szukalski (red.), *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 259–266.
- Góra, M. (2003), *Systemy emerytalne*, PWE.
- Górniak, J. (2000), *My i nasze pieniądze*, Aureus, Kraków, s. 109–140.
- Halicka, M. (2002), *Satysfakcja życiowa ludzi starych w świetle badań jakościowych*, „Gerontologia Polska”, t. 10, nr 3, s. 144–148.
- Halicka, M. (2004), *Satysfakcja życiowa ludzi starych. Studium teoretyczno-empiryczne*, Akademia Medyczna, Białystok.
- Katona, G. (1975), *Psychological Economics*, Elsevier, New York.
- Kurzynowski, A. (1991), *Badanie potrzeb rodziny według faz jej rozwoju a polityka rodzinna*, (w:) A. Kurzynowski (red.), *Fazy rozwoju rodziny a jej potrzeby*, SGH, GUS, Warszawa.
- Liberda, B. (1999), *Wpływ reformy systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce na oszczędności*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5–6, s. 1–16.
- Perek-Białas, J., Rószkiewicz, M. (1999), *Sklonność gospodarstw domowych do oszczędzania w celu zabezpieczenia okresu starości*, PONT Info, Warszawa, s. 126.
- Polacy o starości*, Komunikat CBOS, nr 2061, <http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/KOM007/KOM007.HTMcbos1999.htm>.
- Polacy wobec ludzi starych i własnej starości*, Komunikat CBOS, nr 2429, <http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/KOM172/KOM172.HTM>.
- Rószkiewicz, M. (2003a), *Uwarunkowania gromadzenia zasobów w polskich gospodarstwach domowych w okresie reformowania systemu ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3, s. 31–54.
- Rószkiewicz, M. (2003b), *Zabezpieczenie własnej starości na tle innych potrzeb Polaków*, „Polityka Społeczna”, nr 9, s. 7–13.
- Rószkiewicz, M. (2004), *Zachowania oszczędnościowe Polaków w świetle teorii finansów behawioralnych*, „Ekonomista”, nr 5, s. 675–695.
- Rudnicki, L. (2000), *Zachowanie konsumentów na rynku*, PWE, Warszawa.
- Rutkowski, W. (1996), *Dylematy reformy zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna”, nr 10, s. 1–8.
- Ryglewicz, D. (2006), *Problemy zdrowia publicznego w kontekście starzenia się populacji Polski*, Raport WHO Project on Ageing and Health, Instytut Neurologii i Psychiatrii w Warszawie.
- Rysz-Kowalczyk, B., Szatur-Jaworska, B. (2004), *Polityka społeczna wobec cyklu życia. Faza starości*, (w:) T. Kowalewski, P. Szukalski (red.), *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 229–239.
- Urbaniak, B. (1998), *Ekonomiczne przygotowanie do starości*, „Gerontologia Polska”, t. 6, nr 3–4, s. 55–60.

- Szukalski, P. (2004), *Uprzedzenia i dyskryminacja ze względu na wiek (ageism) – przyczyny, przejawy, konsekwencje*, „Polityka Społeczna”, nr 2, s. 11–15.
- Szukalski, P. (2005), *Rodzina jako obszar zainteresowania badawczego gerontologów społecznych*, „Gerontologia Polska”, t. 13, nr 3, s. 162–169.
- Synak, B. (2000), *Pozycja społeczna ludzi starych w warunkach zmian ustrojowych i cywilizacyjno-kulturowych*, (w:) B. Synak (red.), *Ludzie starzy w warunkach transformacji ustrojowej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 7–15.
- Tobiasz-Adamczyk, B. (1996), *Czynniki psychospołeczne warunkujące długość życia osób starszych wiekiem*, „Gerontologia Polska”, t. 5, nr 1, s. 30–35.
- Trafiałek, E. (1996), *Samoocena statusu społecznego ludzi starych*, „Gerontologia Polska”, t. 4, nr 3, s. 19–27.
- Trafiałek, E. (1997), *Priorytety życiowe ludzi starych w przekazie międzypokoleniowym*, „Gerontologia Polska”, t. 5, nr 2, s. 30–36.
- Worach-Kardas, H. (1997), *Wydłużanie się średniego trwania życia w Polsce – aspekty demograficzne i środowiskowe*, „Gerontologia Polska”, t. 5, nr 4, s. 8–13.
- Visco, I. (2002), *Ageing Population: Economic Issues and Policy Challenges*, (w:) H. Siebert (red.), *Economic Policy for Ageing Societies*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg, s. 9–47.

Aging-orientation of population before retirement in Poland

Recent demographic projections for Poland over the next twenty five years assume that life expectancy will rise to 77,2 for males and to 83,5 for females. Over the same period, fertility rate is assumed to recover somewhat, but reach only 1,2 children per woman on average, well below 2,1 children required to maintain a stable population. The combination of increased longevity and lower fertility would normally be associated with quickly ageing population. The number of people aged 65 years and over will rise, particularly in the years after 2014, to about 8,5 million by 2030. There are expected substantial increase in outlay of social security system and national health care system. The results of survey conducted in Poland in the end of 2004 allowed the formation of basis for assuming that in Polish society the need to provide for security in old age is apparent and households undertake some activities to satisfy this need. However focusing on such a rational behaviour is not common. Over half of households in 2004 didn't concentrate their attention on life condition in old age. The expected substantial increase in national health care system's outlay can be softened by improving of state of health of agents and increasing households savings by the developing aging-oriented attitudes.

FORUM

O roli naukowców i doradców
w polityce społecznej

Kazimierz W. Frieske

*Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski*

Uniwersalizmy doradzania

Pytanie o „doradztwo naukowe” bywało lokowane w rozmaitych kontekstach, jeden z ogólniejszych – to problematyka boleśnie nadwężająca naszą wiarę w działanie mechanizmów prosto rozumianej demokracji, która – na skutek współpracy tzw. decydentów z ludźmi uznawanymi (lub uznającymi się) za ekspertów – przekształca się w merytokrację. Ale, można też spojrzeć na sprawę nieco inaczej i uznać, że wpływ rozmaitych „wspólnot epistemicznych” (*cognitive communities*) – w tym także, na przykład, akademickich polityków społecznych – na procesy kształtowania ważnych decyzji w sprawach publicznych to formuła lepszego lub gorszego funkcjonowania mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Różnica między tymi punktami widzenia polega m.in. na tym, że w pierwszy wbudowane jest założenie o uprzywilejowanym charakterze wiedzy, którą dysponują eksperci, w drugim zaś tego założenia daje się uniknąć. To ma wszakże swoją cenę: eksperci – lub ich rozmaite grupy czy koterie – są traktowani jak każda inna grupa nacisku. Ale, im mniej pluralistyczny i bardziej neokorporatystyczny jest porządek polityczny, tym wyraźniej widać, że niektóre z tych grup nacisku są przez władzę uprzywilejowane, chętniej wysłuchiwane lub – z uwagi na ich publiczną widoczność – opinie przez nie formułowane są trudniej pomijalne.

Nieco inny kontekst pytania o „doradztwo naukowe” wyznaczają pytania o mechanizmy transferu wiedzy między nauką i praktyką czy – szerzej – zbiorową codziennością. Wiadomo doskonale, że pojawiają się tu rozmaite kłopoty, interesujące na tyle, aby stworzyć – i zinstytucjonalizować – dość wyspecjalizowany obszar badań, który ma swoje czaso-

pismo, swój dyskurs, język i problemy. Ich najogólniejsza formuła – to problematyka upowszechniania wiedzy naukowej, więc – pytania o warunki i formy dyscyplinowania kano-
nami nauki myślenia potocznego. Nieco inną konwencję poznawczą proponują ci, którzy
zajmują się zagadnieniami zmiany społecznej i – na przykład w ramach teorii moderni-
zacji – podejmują zagadnienia dyfuzji innowacji: innowacjami są, na przykład, rozmaite
programy służące realizacji tych czy innych celów socjalnych. Ostatnio mówi się sporo o
okolicznościach sprzyjających upowszechnianiu tzw. dobrych praktyk – choć natychmiast
kwestionowana jest też teza o ich uniwersalizmie: wszak to, co uznawane bywa za „dobrą
praktykę” w jednym kontekście społecznym, może przynieść fatalne rezultaty w innym.
W odpowiedniej literaturze przedmiotu – sam też się tym zajmowałem w latach 80. – sta-
wiano także pytania o warunki sprzyjające wykorzystaniu wiedzy naukowej w rozmaitych
segmentach struktury politycznej – że przypomnę klasyczną dystynkcję R. Mertona między
wiedzą, którą proponują eksperci „wewnętrzni” i „zewnątrzni” i odmiennościami odpo-
wiednich ról.

Konkluzje tych analiz wskazywały, że biurokracja funkcjonuje wedle dość uniwersal-
nych prawidłowości, nie ma zatem większego znaczenia to, czy jest to biurokracja demo-
kratycznego czy też niedemokratycznego reżimu politycznego. Czynniki, które sprzyjają
przyjęciu tej czy innej wiedzy generowanej w akademii za podstawę do działania, to nie jej
jakość, charakter ewidencji empirycznej czy sposobu uzasadniania, to również nie cechy
formalne wypowiedzi – ich język, zwięzłość, przejrzystość *etc.* – nie jest to także szyb-
kość jej uzyskiwania. Kluczowe są cechy źródła informacji, z którego ta wiedza pochodzi,
mówiąc zaś dokładniej i bez osłonek, to, w jakiej mierze polityk lub administrator wyso-
kiego szczebla jest przekonany o personalnej lojalności nadawcy czy nadawców odpowied-
nich komunikatów. Druga z okoliczności sprzyjających, jak to mówią ci, którzy zajmują
się dyfuzją innowacji – „adopcji” dobrych rad – jest ta ich cecha, którą opisuje się jako
„kompatybilność”, więc to, czy dają się one wbudować w istniejące rutyny, a też i to, czy
są – w mniejszej lub większej mierze – zgodne z systemem tzw. wiedzy roboczej (*working
knowledge*) adresatów.

Ci, którzy zajmują się dynamiką i strukturą procesów podejmowania decyzji w syste-
mach politycznych, a też i tym, w jaki sposób kształtowana jest tzw. *public agenda*, wskazują
też niekiedy, że łatwiej jest o wykorzystanie tej czy innej porcji wiedzy akademickiej wtedy,
gdy otwiera się tzw. *policy window*. Na przykład, gdy przez transport lotniczy przebiega
fala katastrof, stosunkowo łatwo przychodzi znalezienie posłuchu dla rad dotyczących
warunków bezpieczeństwa lotów, gdy do opinii publicznej docierają informacje o warun-
kach życia ludności można policzyć na większą niż zwykle gotowość do wysłuchiwanie rad
dotyczących kwestii socjalnych itp.

Tyle, w największym skrócie, wiadomo dość dobrze i od dość dawna – przedstawiłem
tu najbardziej podstawowe wyniki badań prowadzonych w ostatnim ćwierćwieczu XX w.,
niekiedy nieco wcześniej. Wiele wskazuje, że wyniki te mają charakter dość uniwersalny
– bez trudu można wskazać, że również w Polsce odnalazłoby się sporo potwierdzają-
cych je przykładów. Ale jest też niewykluczone, że uważny obserwator polskiego *policy
process* mógłby wskazać na jakieś lokalne osobliwości, a więc takie zjawiska czy procesy,

których nikt jeszcze nie zidentyfikował i nie opisał. Wprawdzie popularny jest w literaturze przedmiotu taki model procesu podejmowania decyzji, który jest – mało elegancko – nazywany „modelem kubła na śmieci” (*trash can model*), ale może udałoby się polską specyfikę odnaleźć w ich szczególnych konfiguracjach? Niezależnie jednak od tego, jakie byłyby w tych kwestiach odpowiedzi, warto wiedzieć, że sporo się o tym pisze i – co więcej – prezentuje się też nader interesujące wyniki badań empirycznych. Więc, dyskutując o mechanizmach polskiego „doradzania”, warto wpisywać się w toczące się już dyskusje.

Lucyna Frąckiewicz

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

Doradztwo naukowe dla instytucji

Pomysł dyskusji na temat doradztwa naukowego dla instytucji współtworzących politykę społeczną uważam za znakomity i niezwykle aktualny. Polityka społeczna jest bowiem dyscypliną teleologiczną, a zatem służy określonym celom, których realizacja nakłada nie tylko na naukę, ale także na realizatorów prawidłowy rozwój społeczny.

Jako przykład „dobrej praktyki” może posłużyć list sekretarza stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej pana Cezarego Miżejewskiego z początku roku 2005, skierowany do członków Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, zapraszający do współpracy przy tworzeniu Strategii Polityki Społecznej 2007–2013, w którym czytamy:

„(...) Zaproszenie przedstawicieli świata nauki do udziału w tworzeniu Strategii jest wynikiem obiektywnej potrzeby inspiracji w zakresie metodologii budowy spójnego systemu długofalowych rozwiązań, kształtowania misji, celów i priorytetów w ujęciu modelowym, popartych gruntowną wiedzą teoretyczną, udokumentowaną zestawem analiz i prognoz społeczno-ekonomicznych. Dla Strategii Polityki Społecznej świat nauki stanowi źródło i motyw przewodni jej tworzenia oraz impuls do poszukiwania konkretnych rozwiązań. Zatem, zaproszenie środowisk naukowych do uczestnictwa w tym szczególnym wydarzeniu, jakim jest budowa Strategii Polityki Społecznej, należy traktować jako warunek konieczny jej powodzenia.

Świat nauki to świat szczególnej inspiracji do zmiany. Z kolei, zaproszenie partnerów społecznych, w tym przedstawicieli sektora pozarządowego, do udziału w tworzeniu Strategii Polityki Społecznej wynika z uznania ich miejsca i roli w realizacji zadań publicznych oraz funkcji obywatelskiej płaszczyzny wymiany poglądów i pomysłów, mających, z prak-

tycznego punktu widzenia, wpływ na realne procesy rozwoju. Ta szczególna, obywatelska forma artykulacji potrzeb i interesów oraz partycypacji tworzy warunki dla powstania tego strategicznego dokumentu w zakresie polityki społecznej, z uwzględnieniem jego narodowego znaczenia. Zatem, zaproszenie środowisk partnerów społecznych do udziału w tym tak ważnym przedsięwzięciu należy traktować jako warunek konieczny, wynikający z potrzeby uwzględnienia w nim rozwiązań o charakterze uniwersalnym, mieszczących się w formule dokumentu ponad podziałami”.

Wydaje się, że tak pomyślane działania znakomicie wkomponowują się w sens doradztwa naukowego, znajdującego zresztą pełną realizację w krajach Unii Europejskiej. Być może, ten kurtuazyjny list jest właśnie odbiciem ogółouropejskich tendencji wsparcia nauki dla polityki w rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych i to zarówno w skali makro-, jak i mezo- i mikroregionalnej. Zgodzić się tu też wypada z wypowiedzią profesora K. Frieske, że nie ma recept uniwersalnych, ponieważ rozwiązywanie wielu problemów społecznych wymaga uwzględnienia różnicowań regionalnych. Problem jest szczególnie różnicowany, gdy uwzględni się związek polityki społecznej z polityką gospodarczą, demografią, socjologią i innymi dyscyplinami nauk społecznych.

W tym miejscu nasuwa się pytanie o losy wielu instytutów naukowych, które stanowiłyby w szybko zmieniającej się polskiej rzeczywistości ośrodki badawcze i zarazem doradcze w rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych. Instytuty te podległe wojewodom lub marszałkom winny stać się podstawowym źródłem informacyjnym i diagnostycznym, a zarazem wskazywać na możliwości nowoczesnych rozwiązań i kreowania szeroko rozumianego postępu społecznego. Jako przykład takich działań można by wskazać Instytut Śląski w Opolu, który mimo ogromnych trudności finansowych prowadzi z dużym powodzeniem badania umożliwiające prawidłową diagnozę społeczną i podejmowanie kierunków działań naprawczych.

Obszarem o szczególnie nabrzmiałych problemach społecznych z uwagi na dokonujące się od kilku lat działania restrukturyzacyjne jest niewątpliwie województwo śląskie. W tym właśnie obszarze szczególnie dotkliwie odczuwa się brak instytutu regionalnego, który w oparciu o doświadczenia innych państw (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) oraz badania własne stałby się placówką o dużych możliwościach doradczych. W zagubionych i zapomnianych już obecnie publikacjach Śląskiego Instytutu Naukowego, zlikwidowanego w początkach lat osiemdziesiątych, można by odnaleźć wiele inspirujących działań na rzecz rozwoju społecznego regionu. Na terenie województwa było zresztą wiele instytutów naukowo-badawczych, które wspierały problematykę społeczną, choć nazwy ich sugerowały bardziej stronę techniczną. Dotyczy to np. Głównego Instytutu Górniczego, Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej, Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przemysłu i wielu innych, nie licząc silnego zaplecza badawczego dużych zakładów pracy. Większość z nich uległa likwidacji lub też działalność ich została bardzo uszczuplona ze względu na brak środków finansowych względnie upadłość zakładów, a nawet gałęzi przemysłu. Pojawia się jednak pytanie, czy oszczędność ta nie przynosi więcej strat niż korzyści. Pytanie to wypada postawić w nawiązaniu do wspomnianego we wstępie listu sekretarza stanu. Czy można opracować dobrą strategię rozwoju polityki społecznej, jeśli nie ma się dostatecznej informacji

w punkcie wyjścia? Oczywiście zadanie nie jest łatwe, lecz podjęta próba na przykładzie pewnych fragmentów regionalnej polityki społecznej została w województwie katowickim podjęta. Wymagała koordynacji działań marszałka, dyrektora Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, pracowników nauki Akademii Ekonomicznej i Uniwersytetu Śląskiego. Uruchomionych zostało siedem zespołów zadaniowych pod kierunkiem uznanych w regionie autorytetów naukowych, w skład których weszło kilkudziesięciu młodszych pracowników naukowych i praktyków pełniących różne funkcje administracyjne i społeczne. Wydaje się, że był to przykład „dobrej praktyki”, polegającej na organizacji wielu spotkań urzędników, praktyków i naukowców, którzy w trakcie burzliwej niekiedy wymiany myśli stworzyli diagnozę oraz Strategię Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006–2020. Oba te dokumenty zostały opublikowane (*Zapobieganie wykluczeniu społecznemu*, AE Katowice 2005 oraz *Strategia Społeczna Województwa Śląskiego na lata 2006–2020*, Katowice 2006).

W obecnej fazie przygotowuje się zasady ewaluacji i monitoringu przewidywanych zmian, które wymagają szczególnie dużego fachowego doradztwa naukowego. Należy jednak postawić pytanie, czy wspomniane wyżej działanie jest w pełni racjonalne. Wydaje się bowiem, że w wielu obszarach przygotowywanej diagnozy i strategii brakowało doświadczeń, a może i wiedzy niezbędnej dla ich wykonania. Niekiedy brakowało również czasu i środków na pogłębienie badań diagnostycznych. Doświadczenia wielu krajów wykazują potrzebę bardzo profesjonalnego doradztwa naukowego, które wymaga odpowiedniej infrastruktury, a przede wszystkim kadr. Być może, coraz bardziej wykształcone polskie społeczeństwo doceni potrzebę wspomagania działań politycznych bardziej racjonalnym rozwijaniem i zaspokajaniem szybko rosnących potrzeb społecznych dobrze wyartykułowanych badaniami naukowymi. Jest to szczególnie rola doradztwa naukowego, o której w XXI wieku nie można zapomnieć.

Elżbieta Mączyńska

Szkoła Główna Handlowa

„Gorący temat”

Pytanie o rolę doradztwa naukowego to obecnie pytanie – moim zdaniem – szczególnie na czasie. To z pewnością „gorący temat”, żyjemy bowiem w czasach niezwykle burzliwych, w czasach dokonującego się na naszych oczach przełomu cywilizacyjnego, wyrażającego się w wypieraniu cywilizacji industrialnej przez cywilizację bazującą na wiedzy i informacji, cywilizację gospodarki wirtualnej, skrajnie różnej od swej (jaśnie nam panującej przez ponad 300 lat) poprzedniczki. Choć taka konstatacja zakrawa na truizm, to jednak warto pokreślić bezprecedensowy dynamizm przemian i postępu technologicznego, a z drugiej, niezrównoważony wzrost gospodarczy i pogłębiające się dysproporcje rozwojowe i napięcia społeczne w skali światowej, globalnej, ale także lokalnej, krajowej. Postęp w gospodarce w wielu krajach nie idzie w parze z postępem społecznym i poprawą jakości życia, czego wyrazem jest m.in. narastanie ryzyka i niepewności. Najbardziej spektakularne tego przejawy – to narastające w świecie bezrobocie i obszary nędzy (przy równoczesnej koncentracji bogactwa), wynaturzeniach relacji między rolą państwa w poszczególnych krajach a siłą ponadnarodowych korporacji, czemu towarzyszą przetaczające się przez świat fale bankructw przedsiębiorstw. Listę tę powiększają narastające zagrożenia dla naturalnego środowiska i jego równowagi oraz rozmaite inne patologie w gospodarce, społeczeństwie i polityce, przy czym szczególnie groźne są konflikty, wynikające z cywilizacyjnego podziału i skrajnego zróżnicowania świata.

Zmiana paradygmatu cywilizacyjnego oznacza, że dotychczasowe modele nie tylko gospodarki w ogóle, ale i zarządzania, inwestowania, handlu, kształcenia, pracy, zatrudnienia, konsumpcji, instytucji i więzi społecznych, rządów i rodziny szybko tracą aktual-

ność. Przekształca się większość źródeł informacji i metod komunikowania się, produkowania i wymiany handlowej. Zmienia się styl pracy, instytucje, pojawiają się nowe zawody i sposoby sprzedawania oraz kupowania towarów i usług. Wynikają stąd trudne wyzwania dla polityków. **W takich warunkach trudno przecenić znaczenie doradztwa naukowego dla instytucji współtworzących politykę społeczną. Doradztwo takie daje szansę na ograniczanie skali i następstw błędnych decyzji w polityce społeczno-gospodarczej.**

A jak przerażające mogą być następstwa tego typu błędów świadczy chociażby książka J. Bakana *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*. Błędy w polityce państwa wobec korporacji skutkują m.in. ogromnymi i to na skalę światową, szkodami – elegancko określanymi w literaturze jako koszty zewnętrzne (externalities) – które ponoszą ludzie, całe społeczeństwa i dewastowana Ziemia. Korporacje ze względu na ich konstrukcję prawną i prawnie usankcjonowane cele działalności, czyli pomnażanie wartości rynkowej i zysków, są bowiem z definicji ukierunkowane na maksymalną eksternalizację kosztów. Jak podkreśla J. Bakan, „Korporacja to maszyna do przerzucania kosztów na zewnątrz, jest wręcz zmuszona wyrządzać otoczeniu szkody, gdy płynące z tego korzyści, przewyższają straty”. **Koszty zewnętrzne** to wobec przytaczanych przez Bakana faktów nie tyle określenie eleganckie, co raczej budzące grozę. Spektakularnym przykładem takich kosztów – co prawda przytaczanym nie przez Bakana, ale przez wybitnego socjologa niemieckiego U. Becka, jest tzw. syndrom „grubych brzuchów”, z czym borykają się przede wszystkim obywatele USA. Korporacyjna pogoń za zyskami doprowadziła do sztucznie przyspieszonej, niebywale dynamicznie rosnącej produktywności w przemyśle spożywczym (żywność modyfikowana genetycznie). W wyniku tego w miejsce głodu pojawia się trudny problem narastającej otyłości dzieci i dorosłych. Jest to jedno z negatywnych następstw nieekologiczności przemysłu spożywczego (U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wyd. Scholar, Warszawa, 2002, s. 27–29). Równocześnie paradoksalnie problem „grubych brzuchów” stanowi dla korporacji nową okazję i podłoże rozwoju gamy produktów i usług ukierunkowanych na komercyjne rozwiązywanie tego problemu. I tu znów korzyści pozostają po stronie korporacji, a koszty po stronie państwa i obywateli (z budżetu USA corocznie ponad 70 mld przeznacza się na walkę z otyłością, nie licząc znacznych środków wydatkowanych z budżetów domowych). Korespondują z tym m.in. toczące się spory wokół przyszłości polskiego systemu szkolnictwa, mediów, energetyki czy rolnictwa i przemysłu spożywczego. W sytuacji, gdy inne, bogatsze kraje borykają się z problemem „grubych brzuchów”, dla polskiego przemysłu spożywczego – jeszcze stosunkowo mało skażonego nieekologicznością – wielkim wyzwaniem i szansą jest unowocześnianie produkcji, ale zarazem wytwarzanie wyrobów typowo polskich, ekologicznych i od lat cenionych na rynkach światowych. Znalazło to zresztą odzwierciedlenie w znakomitym tekście Roberta F. Kennedy’ego Jr *Polacy, bróńcie swoich świń i kraju!* („Gazeta Wyborcza”, 3 października 2003). Robert F. Kennedy przedstawia „zmacdonaldyzowny” system produkcji wieprzowiny w działającym w Polsce, amerykańskim koncernie Smithfield Foods. W artykule tym przestrzega, że jeśli poddamy się zasadom koncernowym, to „powietrze i rzeki zostaną zatrute, zamiast wieprzowiny ludzie będą jeść chemiczne świnie, a rolników czeka los chłopów pańszczyźnianych na własnej ziemi”. A przy tym każda

nowa ferma przemysłowa prowadzi do bankructwa dziesiątków rodzinnych gospodarstw. „Jeżeli Polska ma rozkwitnąć w nurtach globalnej gospodarki, zamiast w nich utonąć, musi dostrzec swą niezwykłą siłę i uwierzyć w siebie”.

Bezkrytyczne akceptowanie, a co gorsza przejmowanie wzorców, zasad i rozwiązań korporacyjnych – to droga, której efekty krótkoterminowe mogą być co prawda dość spektakularne (wysoka wydajność, niskie koszty i ceny produktów), ale w dłuższej perspektywie mogą prowadzić do katastrofy społecznej. Dokonującym się przemianom towarzyszy bowiem rosnący stopień ryzyka i „komercjalizacji życia” społeczno-gospodarczego, co wyraża się, m.in. w coraz szerszym podporządkowaniu rozmaitych decyzji ostrym kryteriom ekonomicznym. **W takiej sytuacji powinno wzrastać znaczenie doradztwa naukowego dla polityków, ukierunkowanego na pogłębioną ocenę wpływu planowanych i podejmowanych w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego decyzji na bieżący i przyszły stan gospodarki i społeczeństwa.** Dla upowszechniania efektywnych długofalowych zachowań społeczno-gospodarczych, w tym przede wszystkim zachowań prospołecznych i proekologicznych **ważna jest trafna polityka społeczna-gospodarcza. W pełni przekonująca jest tu teza, że nie powinna zmniejszać się w tym obszarze, a przeciwnie, wzrastać rola nauki w jej kreowaniu.**

O tym, że **nie zawsze tak jest**, świadczy m.in. historia Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej (RSSG) przy Radzie Ministrów. Powołanie w 1994 r. RSSG traktowane było jako pozytywna odpowiedź na pytanie, **czy politykom, rządowi są potrzebni naukowcy.** Pełniłam funkcję sekretarza tej Rady w całym okresie jej funkcjonowania, tj. do października 2005 r. Przewodniczący RSSG – dziś już niestety nieżyjący profesor Jan Muiżel – nawiązując zresztą do opinii klasyka szkoły liberalnej w ekonomii Fridricha von Hayeka, uznawał, że **doradzanie rządowi ma sens tylko wówczas, gdy równocześnie doradza się społeczeństwu.** W pełni podzielałam tę opinię. I choć kolejne rządy w latach 1994–2005 w różnym stopniu wykorzystywały dorobek RSSG, to formułowane przez nią oceny, wnioski i rekomendacje są nadal aktualne, co potwierdzają treści opublikowane w ponad 50 raportach (dostępnych w Internecie). Prace RSSG zawsze miały i mają charakter otwarty, a ich wyniki były szeroko upubliczniane. Do udziału w tych pracach zapraszani byli naukowcy, politycy i praktycy, reprezentujący różne „szkoły” i opcje teoretyczne, polityczne, a także instytucjonalne. Zderzenie poglądów naukowców reprezentujących rozmaite „szkoły” z opiniami polityków i praktyków stwarzało warunki weryfikacji oraz obiektywizacji ocen i poglądów oraz formułowanych dla rządu rekomendacji.

Generalnie doradztwu naukowemu i korzystaniu zeń przez polityków przyświecać powinna zasada otwartości na najbardziej nawet skrajne myśli i poglądy. Obiektywizacja sądów naukowych powinna stanowić koronną przesłankę doradztwa naukowego i przesłankę współpracy środowiska naukowego z politykami, twórcami prawa, rządem oraz organizacjami pozarządowymi.

Julian Auleytner

*Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP*

Doradztwo naukowe w polityce (społecznej)

Temat doradztwa w polityce społecznej, a może szerzej, doradztwa naukowców politykom, nie jest nowy. Po raz pierwszy zetknąłem się z nim w czasie mojego pobytu w RFN w 1988 r. Studiując wówczas niemiecką literaturę z zakresu polityki społecznej, trafiłem na pracę G. Weissera. Fragment swoich przyczynków do polityki społecznej poświęcił on problemom doradztwa (G. Weisser, *Beiträge zur Sozialpolitik*, Göttingen 1978, „Probleme beratender Sozialwissenschaft” – rozdział o problemach doradztwa w naukach społecznych).

Wspomniany uczony stał na stanowisku wyraźnego rozróżnienia pojęć: **polityka społeczna i polityka socjalna**. Nie wchodząc w istotę jego definicji, bo nie są one przedmiotem niniejszych rozważań, zauważę tylko, że polityka społeczna rozumiana była przez niego jako aktywność kreująca ład społeczny oraz kształtująca strukturę społeczną.

Na tle tak rozumianej polityki pojawiają się w sposób oczywisty liczne kontrowersje. Wynikają one przede wszystkim z różnych orientacji politycznych. Od dawna wiadomo, że inaczej chcą kreować ład społeczny i strukturę społeczną liberałowie, inaczej zaś konserwatyści czy socjaliści. Na ich poglądy nakłada się czynnik czasu. Na ogół politycy kierują się krótką perspektywą, określoną przez długość kadencji. W czasie jej trwania chcą się rozliczyć z obietnic wyborczych, składanych przed wyborami. Poważne obietnice polityków wyrażają się najczęściej w postaci projektów ustaw zmieniających stan obecny, a więc przekształcających istniejący ład. Każda zmiana *status quo* trafia na opór. Protestują nie tylko ci, którzy zmianę istniejącego porządku uważają za niepotrzebną, ale i ci, którzy popierają zmianę, ale nie w proponowanym kształcie oraz sposobie jej realizacji. Na tle

takich sporów pojawia się potrzeba zapytania przedstawicieli nauki o ich pogląd w kontrowersyjnej sprawie.

Zamawiane ekspertyzy (opinie) można podzielić na aksjologiczne i technologiczne. Ekspertyzy łączące oba te wymiary osiągają ten sam efekt, co ekspertyzy aksjologiczne, są mało przydatne ze względu na kontrowersje, jakie zawsze wywołują kwestie preferowanych wartości, stanowiące część takiej „mieszanej” ekspertyzy. Ekspertyzy aksjologiczne mają wpisany *implicite* spór o wartości, jakie powinny być realizowane w związku z daną inicjatywą ustawodawczą. Przykładem może być kwestia pracy w niedzielę w wielkopowierzchniowych obiektach handlowych. Taki spór jest w gruncie rzeczy nierozstrzygalny na gruncie argumentów naukowych. Zawsze bowiem praca w niedzielę będzie budzić protesty środowisk konserwatywnych i od ich siły politycznej będzie zależeć zdolność przeprowadzenia zmian. Naukowiec, wchodzący w spór aksjologiczny, czyli argumentując w swojej ekspertyzie na rzecz pracy w niedzielę albo przeciw niej, stoi z góry na przegranej pozycji. Liberałowie zarzucą mu chęć ograniczania wolności przy pomocy naukowych argumentów, a konserwatyści – łamanie prawa naturalnego. Do tego dołączą etycy, którzy chcą umoralniać rzeczywistość. W ten sposób udowadnia się małą przydatność doradztwa naukowego politykom.

Ekspertyzy technologiczne, to takie, które koncentrują się na sposobach wdrażania danej inicjatywy lub jej modyfikacji. Mają one większe szanse powodzenia, bo przesuwają ciężar dyskusji w kierunku odpowiedzi na pytanie: jak to zrobić? Pytani naukowcy wprowadzają do sprawy nie tylko nowe spojrzenie, obiektywizowane przez dłuższy horyzont czasowy. Istotą ekspertyz dostarczanych politykom jest kompleksowe podejście do danego problemu, wskazanie doświadczeń innych krajów, literatury.

U jednych polityków – bez naukowego przygotowania – powoduje to reakcję wycofania się z inicjatywy ustawodawczej, u innych – ofensywnych dyletantów – forsowanie zmian z uwzględnieniem poprawek, selektywnie wybranych z dostarczonych ekspertyz. Pozostaje problem polityków, którzy rozumieją istotę głębszych zmian, bo ekspertyzy uczą potrzeby dogłębnego rozumienia problemu. Stoją oni w sytuacji rozdwójenia, z jednej strony interes partyjny każe im podporządkować się bieżącym grom politycznym, z drugiej strony, przyznają oni rację autorytetom naukowym, które na ogół ostrzegają przed skutkami wprowadzanych zmian. Reakcje polityków na dostarczoną ekspertyzę okazują się więc zróżnicowane, jedni nie chcą się kompromitować brakiem wiedzy i milczą, drudzy selektywnie traktują dostarczony materiał przez pryzmat swoich interesów, a jeszcze jedna ich grupa, traktując serio ekspertyzę, sugeruje zmiany według wpisanych propozycji.

Z tematem ekspertyz (opinii) technologicznych wiąże się dobór ekspertów. Jeżeli zlecimy ekspertyzy na ten sam temat różnym przedstawicielom nauki: socjologowi, psychologowi, politologowi, to każdy z nich przyniesie inną ekspertyzę. Wynika to bowiem z cech nauk społecznych. Każda z nich posługuje się własnym aparatem pojęciowym i narzędziami do obserwacji rzeczywistości. W efekcie polityk, otrzymujący ekspertyzy od różnych przedstawicieli nauk, staje przed problemem co wybrać, jakie konkluzje są ważniejsze. Dylemat ten zrozumiwały jest dla przedstawicieli nauk społecznych, ale nie musi pojmować go polityk.

Problem doradztwa politykom wiąże się z **horyzontem czasowym**. Przedstawiciele nauki, pytani o opinię o jakimkolwiek problemie, muszą odpowiadać z uwzględnieniem

wiedzy o istniejących trendach. Znając uwarunkowania społeczne, nie mogą się jednoznacznie wypowiadać w sprawach codziennych, czego od nich oczekują politycy. O ile naukowcy kierują się w swoich ekspertyzach, spełniających naukowe kryteria, wynikami badań, długofalowymi tendencjami oraz wiedzą historyczną (jak problem był rozwiązywany w przeszłości?), o tyle politycy żyją zawieszeni doraźnie pomiędzy jednym a drugim sporem, którego rozstrzygnięcie oznacza pozyskanie głosów wyborców.

Doradztwo naukowe politykom wiąże się z **hierarchią problemów** do rozwiązania. Z punktu widzenia nauk społecznych istnieje zapewne inna hierarchia problemów, aniżeli definiują to politycy. Politycy kierują się hierarchią spraw doraźnych, intuicyjnie przyjmowanych przez rządzące gremia jako ważne. Hierarchia spraw do rozwiązania kreowana jest przez grupy nacisku, które w każdym społeczeństwie mają określoną siłę przebiccia. Hierarchię problemów społecznych kreują także środki masowego przekazu, które z kolei szukają czytelnika lub widza poprzez sensacje, sprawy nietypowe, jednostkowe, działające na masową wyobraźnię i wrażliwość. Różnice w hierarchii problemów prowadzą pośrednio i bezpośrednio do nieskuteczności doradztwa. Pytany ekspert odpowiada na dany problem, pozostawiając na uboczu kwestie kluczowe dla rozwoju społecznego. Przykładem może być bezrobocie polskiej młodzieży, największe w Europie. O zbliżającym się wyżu demograficznym było wiadomo od momentu, gdy powstawał, ale dawni politycy traktowali tę kwestię jako przyszłościową ze względu na długi horyzont czasowy, a współcześni nie potrafili sobie z nią poradzić i chowają się przed jej rozwiązaniem. W efekcie politycy stwarzają tematy zastępcze, w które angażowani są przedstawiciele nauki, co wszakże nie oznacza racjonalnego wykorzystania potencjału nauki.

Tematy zastępcze, występujące w praktyce, prowadzą do tzw. **doradztwa fasadowego**. Stwarza ono politykom pozory wiarygodności, dodaje im powagi i przejściowo chroni przed atakami środków masowego przekazu. Zapraszani przez polityków do gremiów doradczych pracownicy nauki wierzą, że mogą mieć wpływ na kreowanie rzeczywistości i chętnie przystają na składane im propozycje udziału w „prestizowych” radach. Wkrótce jednak okazuje się, że rady te funkcjonują same dla siebie, stanowią rodzaj klubów myśli społecznej, na które politycy przestają uczęszczać. Praktyka taka miała miejsce u prezydenta Lecha Wałęsy, który powołał kilkanaście takich gremiów doradczych. Zapraszani przez prezydenta pracownicy nauki traktowali swój udział w radzie jako osobiste wyróżnienie. Prowadziło to przejściowo do podziału na „lepszych” i „gorszych” naukowców. Lepszy byli członkami rad, gorsi mieli świadomość marginalizacji.

Fasadowe doradztwo ma charakter ponadustrojowy. Za czasów E. Gierka funkcjonował już zespół doradców, który miał znikomy wpływ na zmiany rzeczywistości. Doświadczenie to mimowolnie powielali prezydenci, premierzy i ministrowie w gospodarce wolnorynkowej. Fasadowe powoływanie gremiów doradczych jest w interesie biurokracji rządowej. Grupa ta jest na ogół najbardziej zachowawczą grupą w strukturze władzy państwowej. Aby zrzucić z siebie ciężar odpowiedzialności za brak działań i decyzji, popiera ona powoływanie rad, zamawianie ekspertyz, ponieważ praktyka taka pozwala zapomnieć o biurokracji. Na czoło procesów decyzyjnych wysuwają się więc politycy i naukowcy, zaś anonimowa biurokracja profituje po cichu, bez rozgłosu stanowiskami i dochodami przy elitach, zachowując swoje przywileje.

Powstaje pytanie: jakie ekspertyzy odpowiadają kryterium niezależności naukowej, a mogą być jednocześnie przydatne politykom?

Trzeba najpierw zauważyć, że naukowiec uczestniczący w świecie polityki znajduje się w podwójnej roli – jest uczonym i jest politykiem. Jako uczony musi pamiętać, że służy naukowej prawdzie, a ta często pozostaje w sprzeczności z interesem politycznym. Uczony wchodzący jako członek do partii musi podlegać regułom gry partyjnej i staje w obliczu mało komfortowych wyborów: czy być politykiem i nie móc uwzględniać ocen naukowych, czy być naukowcem, który nie honoruje interesu politycznego w sytuacji wyboru prawdy naukowej. Wielu polskich profesorów usiłowało połączyć obie te role, stojąc na stanowisku, iż można aplikować wiedzę akademicką, będąc u władzy. Kwestia ta nie jest obca praktyce politycznej innych krajów, a w Niemczech funkcjonowało nawet powiedzenie o wielości profesorów, którzy gubią ten kraj. Uczony, tkwiąc w polityce, prędzej czy później znajdzie się w sytuacji wewnętrznej sprzeczności. Istotą tej sprzeczności jest podporządkowanie się bieżącemu grom politycznym, które nie biorą pod uwagę długofalowych tendencji, wskazywanych przez metody naukowe.

Sytuacja jednoznacznie określonej roli naukowej ułatwia pisanie opinii (ekspertyz). Autor takiej ekspertyzy nie może zakładać, że jego poglądy zostaną podzielone przez polityków. Nie może więc oczekiwać, że jego dzieło zostanie wdrożone w całości lub części do praktyki. Gdyby tak miało być, dawno stosowano by takie rozwiązania i biurokracja rządowa stałaby się niepotrzebna. Uczony nie zastąpi polityka i urzędników ministerialnych. Jego zadaniem jest wskazać szeroki kontekst problemu, na który zgodził się odpowiedzieć. Zamawiając u uczonego ekspertyzę, polityk oczekuje wiedzy na temat zmiany społecznej, jaką chce przeprowadzić. Zmiana społeczna wymaga politycznego zaplecza, którego nie posiada naukowiec. Nie uczony więc będzie przeprowadzał zmianę, lecz partia, która ma siłę przebicia. Od eksperta oczekuje się zatem wiedzy, a nie decyzji. Uczony powinien w związku z tym zastosować metodę historyczną, aby odpowiedzieć jak było? Powinien wskazać kontekst międzynarodowy (np. UE), aby odnieść ocenianą kwestię do praktyki innych państw. Pożądane jest także, aby ekspert wskazał grę różnych interesów i ocenił korzyści (finansowe), jakie wynikają dla grup nacisku w danej sprawie. Ekspertyza powinna także zawierać scenariusze dalszego rozwoju ocenianej sytuacji bez przeprowadzonej zmiany i po zmianie. Pisząc na polityczne zamówienie ekspertyzę, należy pamiętać o kluczowym kryterium naukowym – obiektywizmie prezentacji. Kryterium to pozwala zachować niezależność świata nauki wobec świata polityków.

Leszek K. Gilejko

Szkoła Główna Handlowa

Czy tylko doradzać?

We współczesnych społeczeństwach, znajdujących się na przynajmniej średnim poziomie rozwoju, różne formy doradztwa występują właściwie powszechnie. Oczywiście rozwój doradztwa i jego znaczenie związane jest nie tylko z poziomem rozwoju danego kraju, ale z typem ładu społecznego, a przede wszystkim typem demokracji.

Rację ma Kazimierz Frieske, kiedy stwierdza, że doradztwo, a zwłaszcza naukowe, można traktować jako element „funkcjonowania mechanizmów demokracji partycypacyjnej”.

Z kolei demokracja partycypacyjna niekoniecznie musi się zamykać w formule neokorporatyzmu, może mieć bardziej rozwinięte formy bliższe demokracji bezpośredniej, a przede wszystkim zawierać w sobie jej podstawową cechę, jaką jest uczestnictwo w podejmowaniu decyzji.

W najbardziej rozbudowanych formach demokracja partycypacyjna oznacza albo rzeczywisty i skuteczny udział w podejmowaniu decyzji przez ważne ośrodki władzy, albo wielość ośrodków władzy i istnienie szerokich autonomicznych obszarów w ramach, których istnieją szanse na spontaniczność, wielość, różnorodność, samoorganizację itp. Do takiego spojrzenia na doradztwo, a zwłaszcza doradztwo naukowe, zachęca sposób sformułowania tematu dyskusji – doradztwo naukowe dla instytucji współtworzących politykę społeczną – instytucji publicznych, związkowych, pozarządowych *etc.* Istnieje więc na pewno nie tylko problem, a właśnie konieczność wielopodmiotowości, czy wielu i to różnych adresatów, którzy powinni korzystać z doradztwa naukowego, zwłaszcza w zakresie polityki społecznej.

Możliwość realizacji takiej właśnie formuły doradztwa jest silnie uzależniona od rozwiązań instytucjonalnych. W obecnych warunkach, nie tylko polskich, najlepsze możliwości

rzeczywistego rozwoju doradztwa naukowego stwarzają instytucje dialogu społecznego. Dialog społeczny, zwłaszcza trójstronny, w którym uczestniczą przedstawiciele władzy (rządu, administracji publicznej), przedsiębiorców (pracodawców) i pracowników (związki zawodowe), jest nie tylko instytucjonalną formą negocjacji między przedstawicielami zorganizowanych grup interesu i władzą publiczną, a więc opiera się na zasadach neokorporatyzmu, ale zawiera silne elementy partycypacji właśnie z uwagi na znaczenie i taki charakter partnerów. Są oni bardziej „równi” niż w relacjach dwustronnych.

Między pracodawcami i organizacjami pracobiorców występuje zawsze silna asymetria zasobów władzy. Władza publiczna musi, w większym stopniu niż świat kapitału, liczyć się z interesami pracowników i ich organizacji chociażby ze względów wyborczych. Elektoraty w środowiskach pracowniczych są większe, a z drugiej strony, związki zawodowe dysponują bardziej spektakularnymi formami presji i – co jest szczególnie ważne – ich akcje kontestacyjne cieszą się poparciem społecznym, a przynajmniej zrozumieniem ze strony opinii publicznej. Środowiska naukowe, w tym przypadku szczególnie przedstawiciele polityki społecznej mogą więc odegrać w instytucjach dialogu społecznego dużą rolę – jako eksperci, doradcy wszystkich stron, w tym – związków zawodowych i administracji.

Fakt, że instytucje dialogu społecznego są miejscem spotkania stron reprezentujących przecież nie tylko wspólne, ale przede wszystkim różne interesy, zwiększa rolę ekspertów, doradców. Możliwości ich rzeczywistego oddziaływania wspomagają uczestnicy, partnerzy dialogu społecznego. Obecności ekspertów, doradców nie można potraktować jako elementu dekoracyjnego, mającego uwiarygodnić np. stanowisko władzy. Doradcy, pełniąc funkcje pomocnicze wobec partnerów, pozostają niezależni, nie grozi im pozbawienie samodzielności, strony są zainteresowane dobrymi ekspertyzami. Doradcy wreszcie mogą i powinni wpływać na efektywność funkcjonowania instytucji dialogu społecznego, nadawania jej charakteru czynnika rozwojowego, jej formacji strategicznej. Są to znamiona postępu.

Ważną cechą doradztwa naukowego, która ma wpływ na jego znaczenie i charakter relacji zwłaszcza z instytucjami władzy publicznej, jest jego pluralistyczny charakter. Formacje doradcze, rady czy komitety ekspertów powinny być przykładem alternatywności wyborów, prezentowania różnych koncepcji, ścierania się różnych szkół. Dobrym przykładem w tym względzie jest aktywnie do niedawna działająca Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów. Została ona utworzona w roku 1994 jako organ doradczy. W skład Rady wchodziłi teoretycy i praktycy z zakresu ekonomii, zarządzania, prawa, polityki społecznej i socjologii prezentujący różne koncepcje, a przede wszystkim posiadający dużą wiedzę i doświadczenie. Wśród członków Rady byli zarówno zwolennicy wolności rynkowej, niemal powszechnej liberalizacji i deregulacji, jak i umiarkowani reprezentanci koncepcji interwencjonizmu państwowego czy wreszcie radykalni politycy społeczni. Tematy stanowiące przedmiot opracowań i ocen ze strony Rady, przedstawiane w formie ekspertyz i raportów, obejmowały zarówno ogólne problemy transformacji ustrojowej, jak i bardziej szczegółowe, ale mające bardzo duże znaczenie (np. polityka energetyczna, bezrobocie i problemy ubóstwa, wyzwania gospodarcze w kontekście procesów integracji europejskiej i globalizacji itp.). Przykładem pierwszego były opracowania i oceny

zawarte w jednym z raportów zatytułowanym „Jaki kapitalizm?”. Przedstawiono w nim różne koncepcje i propozycje, stanowiące swego rodzaju ofertę do wyboru ze wskazaniem na skutki, koszty i efekty wyboru takiego czy innego modelu kapitalizmu. Raporty dotyczące problemów bardziej szczegółowych wskazywały na wzajemne uwarunkowania strategii gospodarczych i oczekiwań społecznych, ekonomicznych efektów, ich społecznych skutków i uwarunkowań. Ten właśnie społeczno-ekonomiczny osąd i proponowanie spójnych rozwiązań nadawały ocenom i wnioskom Rady szczególnie duży walor nie tylko poznawczy.

W jednym z raportów, poświęconych ocenie działalności Rady za lata 1994–2005 podkreśla się, że jej celem było formułowanie propozycji i opiniowanie rządowych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, określanie celów tego rozwoju, a także mechanizmów i sposobów rozwiązywania związanych z tym problemów. Szczególnym celem Rady miało być wskazywanie na zagrożenia rozwoju oraz ostrzeganie o społecznych skutkach decyzji, zwłaszcza ekonomicznych. Rada więc miała być formacją nie tylko doradczą, ale strategiczną, formułującą propozycje o wymiarze strategicznym jako własne koncepcje i „porady”. Taka powinna być cecha doradztwa, zwłaszcza w relacjach z władzą publiczną – formułowanie własnych, strategicznych ocen i propozycji. Oczywiście, sprawą bardzo ważną jest „dostęp” do opinii publicznej, zwłaszcza środków masowego przekazu. Tego typu formacje doradcze powinny być bowiem swego rodzaju intelektualną opozycją wewnątrzsystemową. Niezależność i programowa „opozycyjność” i nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek krytycznego osądu i formułowania własnych ocen i propozycji powinny być niezbywalnymi cechami intelektualnych formacji doradczych.

Przykład Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej wskazuje na jeszcze jedną bardzo ważną okoliczność. Znaczenie, skuteczność tego typu instytucji zależy od adresata doradztwa, czyli od władzy. We wspomnianym raporcie z działalności Rady przypomina się, że jej powołanie było nawiązaniem do tradycji Rady Ekonomicznej przy Radzie Ministrów powołanej jeszcze w roku 1957 na fali „październikowej odwilży” i próby reformy ówczesnego systemu. Przez krótki okres trwania eksperymentu gospodarczego, w tym powstania i działalności rad robotniczych (1956–1958) władza liczyła się z Radą Ekonomiczną, nawet jej potrzebowała. Wraz z zakończeniem reform i powrotem do „normalności”, mimo formalnego istnienia, Rada Ekonomiczna stawała się tylko elementem dekoracyjnym.

A przecież ówczesną Radą kierowali bardzo znani ekonomiści, profesorowie Oskar Lange i Czesław Bobrowski. Kolejną Radę powołał Tadeusz Mazowiecki, pierwszy premier nowego, demokratycznego rządu polskiego. Pierwszym jej przewodniczącym był profesor Witold Trzeciakowski, a później, niedawno zmarły profesor Jan Muiżel. Jan Muiżel był również przewodniczącym obecnej formalnie istniejącej, ale zamrożonej Rady Społeczno-Gospodarczej. Warto przypomnieć, że profesorowie W. Trzeciakowski i J. Muiżel kierowali ekonomiczną grupą strony opozycyjno-solidarnościowej w trakcie obrad okrągłego stołu. Rada Ekonomiczna powołana po roku 1957 i nowa Strategii Społeczno-Gospodarczej była „słuchana” przez władzę w początkach reform. Wraz z nabieraniem „pewności siebie” przez ludzi władzy, pojawianiu się arogancji i ulegania chorobie „jedynie słusznej linii” rodem z czasów sprzed transformacji, z okresu rządów monopartii rola doradczych

organów maleje, jest minimalizowana lub następuje ich rozwiązanie. W tym względzie najbardziej charakterystyczny jest przykład Rady Społecznej powołanej przez rząd profesora Marka Belki, rozwiązywanej bardzo szybko przez nową koalicję, przez Kazimierza Marcinkiewicza.

Zawsze więc istnieje dylemat, pytanie, czy warto doradzać władzy? Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć. Być może ważniejsze jest pytanie czy nie należy zaprzestać doradzania w sytuacji, gdy władza ignoruje doradców, „robi swoje”, korzystając dla swych manipulacji z formalnego wsparcia autorytetem uczonych.

Na pewno natomiast zinstytucjonalizowane doradzanie władzy wymaga ze strony ludzi nauki postawienia pewnych warunków, wśród których oprócz niezależności powinno być zagwarantowane informowanie opinii publicznej. Ale najważniejsza jest postawa środowisk intelektualnych, ich chęć niezależnego oddziaływania na politykę, wpływania na opinię publiczną, poczucie misji, którą nie tylko „stara inteligencja”, ale i świat współczesnych profesjonalistów ma do spełnienia. Obywatelski obowiązek jest wyzwaniem i powinnością nie tylko politycznych elit władzy, ale być może jeszcze bardziej elit intelektualnych. Postawa najbardziej znanych polskich polityków społecznych jest tego dowodem, a zarazem podstawą do społecznego uznania, prestiżu i autorytetu. Każde zaangażowanie zawiera w sobie element ryzyka, ale zarówno zaangażowanie, a już na pewno ryzyko jest koniecznym składnikiem roli ludzi nauki, zwłaszcza z dziedzin, w których oprócz wiedzy konieczna jest wrażliwość społeczna.

Aleksandra Zubrzycka

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

***Rola doradztwa naukowego w podejmowaniu decyzji
w instytucjach publicznych.
Przykłady francuskie***

Nawiązując do pytania o rolę doradztwa naukowego w podejmowaniu decyzji w instytucjach publicznych w zakresie polityki społecznej, warto wskazać na trudne relacje pomiędzy światem wiedzy i polityki. O aktualności i powadze problemu może świadczyć wypowiedź Zygmunta Baumana, który zauważa, że: „kiedyś wiadomo było, że politycy kłamią, więc ludzie szukali prawdy u rozmaitych ekspertów, autorytetów, mędrców. Dziś eksperci, intelektualiści i mędrzy coraz częściej kłamią równie bezkarnie i lekko jak kiedyś politycy” (Bauman 2004). Niektórzy autorzy¹ dostrzegają ryzyko zastępowania przez doradców naukowych dialogu partnerów społecznych. Zdarza się tak, gdy partnerzy są słabi i decyzje podejmują organy władzy państwowej samodzielnie. Legitymizację przeprowadzanych zmian mogą one czerpać z wiedzy eksperckiej, czyli racjonalności.

Artykuł prezentuje przegląd wybranych definicji doradców naukowych i/lub ekspertów oraz podejmuje próbę przedstawienia roli doradztwa naukowego w podejmowaniu decyzji w instytucjach publicznych. Odwołuje się do rozważań na temat kondycji francuskiego dialogu partnerów społecznych i miejsca zajmowanego w nim przez ekspertów naukowych.

¹ Na przykład Pierre Boisard, Centre d'études de l'emploi.

Doradcy naukowi – w poszukiwaniu definicji

Kim są doradcy naukowi? Według wielu autorów istnieje granica pomiędzy ekspertami wchodzącymi w relacje z politykami, a intelektualistami i mędrkami (Delmas 2005, s. 28). Ekspert dostarcza krytycznego spojrzenia oraz wiedzy, wykorzystywanych w celach politycznych. Wiedza eksperta nie jest apolityczna, co wyraża się w sposób jawny lub ukryty. Zasadniczo funkcja opisowa eksperta jest odróżniana od interrogatywnej i krytycznej funkcji intelektualisty. Jednakże, jak wskazuje Corrine Delmas², obecnie granica pomiędzy ekspertami i intelektualistami jest nieszczelna i odbiega od przedstawionego powyżej schematu. Zarówno ekspert, jak i intelektualista są wyposażeni w specyficzny autorytet związany z posiadaniem wiedzy. Obaj łączą fundamentalizm naukowy z praktyką. Nawet jeśli intelektualista i ekspert nie są synonimami, to są to dzisiaj pojęcia pokrewne (Delmas 2005, s. 28–29).

Według Christine Restier-Melleray³ doradca naukowy – to osoba lub grupa osób, której legitymizacja nie pochodzi od niej samej, lecz od zlecniodawcy, wybrana ze względu na uznane kompetencje (wiedzę formalną i praktyczną), której rolą jest dostarczanie zlecniodawcy elementów pozwalających podjąć decyzję lub sformułować sąd; zewnętrzna wobec zlecniodawcy i niezależna od niego (Delmas 2005, s. 20–21). Doradca naukowy nie wyraża swojego zdania spontanicznie. Jego legitymizacja ma źródło w zleceniu (s. 20–21).

Z kolei Joanna Kurczewska (1997, s. 251–252) wyróżnia trzy typy eksperta: ekspert – zwykły pośrednik, ekspert – tłumacz oraz ekspert – sternik. Ekspert – pośrednik jest pasem transmisyjnym pomiędzy wiedzą naukową i wiedzą potoczną. Nie odgrywa roli aktywnej w komunikacji „góry” i „dołu”. Jego zadaniem jest jedynie dostarczenie informacji. Ekspert – tłumacz jest uprzywilejowany w stosunku do partnerów komunikacji. Może interpretować rzeczywistość oraz dostarczać informacji o innych. Według autorki „eksperci – tłumacze tworząc »wartość dodatkową«, wchodząc w reakcje z własnymi interpretacjami uzyskują tożsamość stawiając opór zlecniodawcom” (s. 252). Niezależność eksperta – tłumacza polega na większej swobodzie interpretacji problemów. Trzeci typ eksperta – sternik, „jest wytworem zlecniodawcy i publiczności laików” (s. 253–254). Jego funkcja opiera się na potrzebie autorytetu naukowego dla wiedzy potocznej. Niezależność eksperta – sternika oraz jego wizerunek pozostaje w ścisłym związku z „posiadaczami wiedzy potocznej” (s. 250–251). To oni kreują obraz eksperta – sternika. Jak pisze Kurczewska, „ekspert ten odgrywa istotną rolę w wyznaczaniu »z zewnątrz« społecznie uznanej wiedzy naukowej oraz w określaniu relacji tej wiedzy do innego typu wiedzy (wiedzy potocznej – przypis własny)” (s. 250–251). Ekspert – sternik może zdobyć znaczną niezależność, a jednocześnie, w razie niepowodzenia, społeczeństwo może przypisać mu rolę kozła ofiarnego.

Można wyróżnić także dwa inne typy eksperta: historyczny – ekspert specjalista, posiadający wiedzę techniczną i zatrudniany w zakresie jego kompetencji zawodowych (ekspert pracujący w swojej dziedzinie, na przykład mistrz w cechach rzemieślniczych, którego auto-

² Pracownik naukowy l’Université Lille 2 Droit et Santé.

³ Maître de conférences de science politique, Institut d’Etudes Politiques de Bordeaux.

rytet opiera się na doświadczeniu i długim stażu pracy) oraz ekspert nowoczesny – doradca naukowy o szerokich zainteresowaniach i kompetencjach, tworzący wiedzę praktyczną, interdyscyplinarną (Delmas 2005, s. 11–12).

Rola doradztwa naukowego w podejmowaniu decyzji w instytucjach publicznych

Potrzeba ekspertyzy podyktowana jest wolą racjonalizacji podejmowanych decyzji, zwłaszcza w sytuacji spornej. Wówczas doradcy naukowcy postrzegani są jako osoby dysponujące szczególnymi zaletami, autorytetem i legitymizacją służącymi do produkcji wiedzy, na podstawie której podejmowane są sądy o charakterze oficjalnym. W tym kontekście pojawia się wiele wątpliwości co do kompetencji doradców naukowych (przykład afery d’Outreau w Belgii i we Francji⁴), ich bezstronności oraz skuteczności. U Baumana znajdujemy pojęcie „władzy ekspertów”. Mówiąc o dzisiejszym społeczeństwie, socjolog zwraca uwagę na uzależnienie naszej wiedzy o świecie od informacji udzielanej przez ekspertów naukowych. Bauman podkreśla potrzebę weryfikacji wiedzy eksperckiej, pisząc, że: „ponieważ w ocenie sytuacji musimy opierać się na zdaniu ekspertów i zwykły człowiek nie ma sposobu ich skontrolowania, można nas dowolnie okłamywać” (Bauman 2004, s. 4). „Le règne des experts” przejawia się w obecności ekspertów naukowych w systemie sprawiedliwości (biegli sądowi) oraz w systemie polityczno-administracyjnym współczesnych kapitalistycznych państw.

W przypadku przygotowywania reform lub opracowywania tematów charakteryzujących się niepewnością, korzystanie z pomocy znanych osobistości – autorytetów w danej dziedzinie, pozwala zebrać niezbędne wiadomości i określić możliwe wybory. W tej sytuacji ekspertyza stała się dla instytucji publicznych działalnością poprzedzającą podejmowanie decyzji, określającą możliwe arbitraże polityczne oraz naukowym fundamentem ostatecznej decyzji (Lascoumes 2005, s. 7). Jednakże, według Roberta Mertona, „wpływ, jaki wyniki uzyskiwane przez badacza społecznego wywierają na projektowane działanie, jest w wysokim stopniu nieokreślony” (Merton 1982, s. 270). Przyczyniają się do tego liczne uwarunkowania, które należy wziąć pod uwagę. Jak pisze Merton, „przewidywania w kwestiach społecznych stanowią wyłącznie przybliżenia” (s. 270). W związku z tym kwalifikacje doradcy naukowego oceniane są niejednoznacznie. W tej sytuacji ludzie podejmujący decyzje opierają się na osądzie innych doradców. Według Mertona tak powstają „kliki ekspertów” (s. 270) wzajemnie się wspierających.

Ocena kompetencji eksperta naukowego jest uzależniona również od stopnia znajomości problemu przez decydentów. Jeśli osoba decydująca uważa, że doradca naukowy nie jest bardziej kompetentny od niej samej, to pozycja doradcy jest bardzo niepewna, a jego ekspertyzy mogą być ignorowane. O takim podejściu polityków do doradców naukowych

⁴ Afera d’Outreau (z francuskiego – Dutroux) ukazała dysfunkcje belgijskiego i francuskiego wymiaru sprawiedliwości oraz podważyła wiarygodność i kompetencje biegłych sądowych – m.in. psychologów. Sprawa dotyczyła molestowania seksualnego i zabójstwa dzieci.

może świadczyć wypowiedź Janosa Kornai, według którego, „(...) kluczowym zagadnieniem nie jest siła argumentów, ale otwartość obecnie uprawnocnionych decydentów politycznych na rozpatrywaną ideę. (...) eksperci wybierani w pierwszej kolejności są tymi, którzy mówią to, co decydenci polityczni chcą usłyszeć” (Kornai 2001). Jak podsumował to Jacques Freyssinet⁵, decydenci polityczni szukają u doradców naukowych jedynie potwierdzenia wcześniej podjętych decyzji: „(...) pomimo znacznego rozwoju ekspertyzy, argumentacja aktorów sceny politycznej generalnie pozostaje niezmienną; często traktują oni ekspertyzy jedynie jako naukowe potwierdzenie ich argumentów” (Freyssinet 2003, s. 41 i nast.). W takiej sytuacji niejednokrotnie doradcy naukowcy decydują się na kompromis w imię realizacji choćby części ich postulatów. Według Mertona częste zmiany składu osobowego doradców są wynikiem wymienionych wyżej elementów nieokreśloności sytuacji eksperta naukowego oraz narażenia na ataki „ze strony ludzi, których interesy i przekonania zostają zagrożone przez uzyskiwane wyniki” (Merton 1982, s. 271). Jednakże zdarza się również, że politycy nie otrzymują ekspertyz na czas lub nie odpowiadają one jasno na postawione pytania (Estades i in. 2005, s. 13–14).

Doradztwo naukowe w dialogu partnerów społecznych we Francji

Mówiąc o dialogu społecznym, należy zwrócić uwagę na jego dwa aspekty: dialog społeczny jako proces negocjowania oraz dialog społeczny jako zinstytucjonalizowana struktura. W dialogu społecznym celem doradztwa naukowego (dyskursu specjalistycznego) jest dostarczanie wiedzy eksperckiej partnerom społecznym.

Odwolywanie się do wiedzy eksperckiej we Francji ma długą tradycję. Pod koniec lat 60. związki zawodowe podjęły decyzję o stworzeniu wewnętrznych grup eksperckich. Jak stwierdza Jean-Pierre Poulet z CFDT, „w czasie naszej 20-letniej działalności zrozumieliśmy w CFDT, że istnieje coraz większa potrzeba pomocy eksperckiej, wykraczającej poza księgowość. Z tego też powodu zaczęliśmy korzystać z pomocy ekonomistów. To właśnie ze spotkania ekspertów-księgowych i makroekonomistów ze związkowcami narodziła się idea, żeby stworzyć wspólne narzędzie służące do analizy, które byłoby źródłem wiedzy dla reprezentantów pracowników i które przekazywałoby przedstawicielom pracowników niezbędne kompetencje, umożliwiające wykonywanie ich misji”⁶. W latach 60. zaczęły powstawać przedsiębiorstwa specjalizujące się w ekspertyzie dla związków zawodowych oraz kategoria eksperta-doradcy związków zawodowych. Jednakże związki zawodowe musiały zrezygnować z tego rozwiązania, ponieważ: „taka wizja wywołała pewne obawy ze strony związkowców, mówiące o tym, że interesując się za bardzo kwestiami ekonomicznymi przedsiębiorstwa możemy stracić duszę związku zawodowego i zacząć myśleć w kategoriach pracodawcy. Ze strony pracodawców pojawiła się również niechęć wobec mieszania się pracowników w nieswoje sprawy”. W tej sytuacji związki zawodowe we

⁵ Emerytowany profesor Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

⁶ Wywiad z Jean-Pierrem Pouletem, CFDT, podczas międzynarodowego Seminarium pt.: „Ustawa o informowaniu i przeprowadzaniu konsultacji z pracownikami” zorganizowanego przez Syndex w Warszawie 16 lutego 2005 r.

Francji korzystają z pomocy ekspertów zewnętrznych: „uznaliśmy, że w związku z tym, iż misje ekspertów są bardzo techniczne, ich odbiór wymaga dużej kompetencji, lepiej jest odwoływać się do struktur zewnętrznych niż montować własne, wewnątrz związku zawodowego”. Według Jean-Pierra Pouleta z CFDT: „dzisiaj we Francji tylko około 30% rad zakładowych korzysta z pomocy eksperta. Jesteśmy nadal dalecy od masowego i systematycznego odwoływania się do ekspertów”.

Drugi aspekt definicji dialogu społecznego zwraca uwagę na konkretne, wyspecjalizowane instytucje, które tworzą „negocjacyjny ład społeczny” (Frieske, Machol-Zajda 1999, s. 10), zakłada się wówczas pluralizm interesów grupowych. We Francji najważniejszą instytucją tego typu jest Rada Ekonomiczna i Społeczna.

Według Adelheid Hege⁷: „ogólne negocjacje zbiorowe nie mają we Francji głęboko zakorzenionej tradycji. Być może wynika to z braku autonomii systemu zbiorowych stosunków pracy, co prowadzi do słabych i podzielonych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Wyjaśniałoby to przeważnie formalny charakter porozumienia społecznego we Francji” (Hege 1995, s. 27).

Główny ciężar podejmowania decyzji spoczywa więc na państwie francuskim. To ono zastępuje słabych partnerów społecznych w najważniejszych kwestiach, jak np.: redukcja czasu pracy czy liberalizacja prawa pracy. Zmiany wprowadzane w rezultacie rozstrzygnięcia legislacyjnego a nie dialogu społecznego narażone są na kontestację społeczną. Świadczy o tym zarówno przykład wprowadzania instytucji **umowy o pierwszą pracę**⁸, jak również 35-godzinny tydzień pracy, tzw. **reformy 35 godzin**.

Doradcy naukowci stali się stałym elementem dyskusji o skracaniu czasu pracy we Francji. Reforma *35 godzin* to ważny moment dla określenia ich miejsca w dialogu społecznym. Według Pierre’a Boisarda (2004, s. 96): „nieobecność aktorów społecznych w procesie konstrukcji nowej legislacji zwiększyła znaczenie ekspertów do tego stopnia, że tekst ustaw o 35 godzinach zawdzięcza im więcej, niż właściwej debacie społecznej. Ta uprzywilejowana pozycja ekspertyzy może być tłumaczona przez osłabienie dialogu społecznego oraz przez wzmocnienie roli rządu”.

Politycy korzystali z wiedzy doradców naukowych w sposób instrumentalny. Ekspertyzy stały się „narzędziem politycznym”. Wprowadzenie daleko idącej zmiany (redukcji czasu pracy z 39 do 35 godzin tygodniowo) wymagało dogłębnych, skomplikowanych analiz, do których dokonania niezbędne były modele ekonometryczne. **Wybór modelu zależał od hipotez badawczych zaproponowanych przez doradców naukowych, które wynikały z ich poglądów na relacje pomiędzy społeczeństwem i gospodarką. W tej sytuacji nie było doradców neutralnych, a aktorzy sceny politycznej wybierali ekspertyzy, które im odpowiadały** (Freyssinet 2003, s. 41 i nast.).

⁷ Pracownik naukowy l’Institut de recherches économiques et sociales.

⁸ 16 stycznia 2006 r. francuski rząd kierowany przez premiera Dominique de Villepin zaproponował zmianę we francuskim prawie pracy wprowadzającą nowy typ umowy o pracę, tj. CPE (*contrat première embauche* – umowę o pierwszą pracę) – umowę o pracę na czas nieokreślony przeznaczoną dla osób w wieku poniżej 26 lat podejmujących pracę w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 20 pracowników (Zubrzycka 2006, s. 20).

Ekspertyzy, choć różne, miały jedną wspólną wadę. Zauważa to Pierre Boisard (2004, s. 96). Píše on, że w procesie skracania czasu pracy we Francji ekspertyzy makroekonomiczne koncentrowały się na zatrudnieniu. Prawie całkowicie pominięto aspekt socjalny oraz socjoekonomiczny skracania czasu pracy. Ustawy *Aubry I* (1998, s. 9029) i *Aubry II* (2000, s. 975) faworyzowały odgórne podejmowanie decyzji, kosztem udziału partnerów społecznych, przy konstruowaniu nowych reguł skracania czasu pracy. Dzięki temu reforma została przeprowadzona sprawnie i szybko, ale naraziła się na potencjalne ataki ze strony MEDEF (Ruchu Przedsiębiorstw Francuskich)⁹, który, nie będąc stroną negocjacji, nie czuł się nimi związany.

Jak wskazuje Pierre Boisard (2004, s. 96), doradcy naukowci nie mogą zastąpić dialogu społecznego, nie mogą legitymizować projektów społecznych w miejsce partnerów społecznych.

Wnioski z francuskich błędów

Doradcy naukowci odgrywają ważną rolę w podejmowaniu decyzji przez decydentów politycznych. Uczestniczą w opracowywaniu reform społecznych i w dialogu społecznym. Według Jolanty Supińskiej „szczególnie doniosłą funkcją, piastowaną przez nielicznych, ale mogącą stanowić ukoronowanie wysiłków całego środowiska polityków społecznych, jest funkcja eksperta czy też doradcy politycznego podmiotów działających” (Supińska 1991, s. 15–16). Dlatego też, jak sugeruje Jolanta Supińska, „wydaje się, że funkcje te powinni sprawować ci, którzy specjalizują się naukowo w programowaniu i korygowaniu realizacyjnych programów; ponadto ci, którzy są najbardziej kompetentni i lojalni wobec całego środowiska, a także nieugięci w przedkładaniu swych racji” (s. 15–16).

Kryzys legitymizacji i wiarygodności doradztwa naukowego obserwowany na przykładzie dialogu społecznego we Francji, a zwłaszcza **reformy 35 godzin**, wskazuje na potrzebę większej przejrzystości i demokratyzacji ekspertyzy naukowej oraz kontrolowania doradców naukowych przez społeczeństwo demokratyczne.

„Francuskie problemy” zaowocowały wypracowaniem przez naukowców znad Sekwany szeregu wskazówek mających na celu przywrócenie jawności i przejrzystości w relacjach pomiędzy światem nauki i instytucjami politycznymi. Wskazówki te mogą być cenne również na gruncie polskim.

⁹ MEDEF (Mouvement des Entreprises de France), najważniejszy związek pracodawców we Francji, utworzony w 1946 r. jako CNPF (le Conseil National du Patronat Français), pierwszym prezydentem był Georges Villiers, CNPF składało się z dwu komisji: ekonomicznej i socjalnej; w 1998 r. zmieniony na MEDEF przez ówczesnego prezydenta Ernesta-Antoina Selliera; związek sprzeciwiał się reformie 35-godzinnego czasu pracy; w 2005 r. prezydentem została Laurence Parisot. MEDEF reprezentuje ok. 750 000 przedsiębiorstw, z czego 35% to przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 pracowników oraz 70% – przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 50 pracowników. Celem MEDEFU jest promocja i reprezentowanie przedsiębiorstw we Francji (<http://www.medef.fr/>).

Jednym ze sposobów demokratyzacji ekspertyzy naukowej jest „ekspertyza zbiorcza” oraz kontrekspertryza (Girard 2005, s. 85 i 111), będące pomostem pomiędzy światem nauki i społeczeństwem obywatelskim. Ekspertyza zbiorcza (zbiorowa) określana jest jako ekspertyza odpowiadająca na konkretne pytanie zleconiodawcy, realizowana w określonym czasie i przez doraźnie utworzony zespół składający się z osób nienależących do jednej dyscypliny naukowej (s. 112). Presja na przejrzystość i demokratyzację ekspertyzy przejawia się w tworzeniu nowych niezależnych instytucji eksperckich pracujących dla organizacji pozarządowych. Instytucje te opracowują własne ekspertyzy (kontrekspertryzy), które stanowią konkurencję dla ekspertyzy publicznej.

Nowym pomysłem jest przełamywanie bariery pomiędzy ekspertyzą publiczną i kontrekspertryzą poprzez tworzenie „przecinających się kręgów ekspertyzy” (*cercles sécants de l'expertise*). Propozycja ta ma na celu umożliwienie konfrontacji różnych punktów widzenia w ramach dialogu naukowców i ekspertów z organizacjami pozarządowymi (Kourilsky, Viney 2005, s. 50–51).

Wiele wskazuje na to, że w przyszłości świat doradców naukowych będzie podlegał bardziej rygorystycznej kontroli prawnej. Świadczyć o tym mógłby przypadek biegłych sądowych. We Francji w roku 2004 uchwalono prawo wprowadzające dwuletni okres próbny dla kandydatów na biegłych sądowych (Lascoumes 2005, s. 38).

Niewątpliwie są to jedne z wielu możliwości uregulowania relacji pomiędzy światem nauki i polityki. Czy takie rozwiązania mogłyby być skuteczne w Polsce? Zależy to od wielu czynników, w tym od społeczeństwa, od urzędników, od doradców naukowych i od sposobu podejścia do tego problemu przez polityków społecznych.

Bibliografia

- Bauman, Z. (2004), wywiad, „Polityka” nr 50(2482) (Dodatek „Niezbędnik inteligenta”).
- Boisard, P. (2004), *35 heures: les experts font la loi*, „Travail et emploi”, nr 100.
- Delmas, C. (2005), *Experts et/ou intellectuels: une frontière poreuse* (w:) Lascoumes P. (red.), *Expertise et action publique*, La Documentation Française, Paris.
- Estades, J., Remy, E., Garcia, A. (2005), *Le «règne des experts»* (w:) Lascoumes P. (red.), *Expertise et action publique*, La Documentation Française, Paris.
- Freyssinet, J. (2003), *Discussion de l'article de Alain Chatriot*, Patrick Fridenson, Eric Pezet, „Revue de l'IRES”, nr 42/2.
- Frieske, K.W., Machol-Zajda, L. (1999), *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, IPiSS, Opracowania PBZ, Zeszyt nr 7.
- Girard, J.F. (2005), *Expertise et responsabilité administrative* (w:) Lascoumes P. (red.), *Expertise et action publique*, La Documentation Française, Paris.
- Hege, A. (1995), *Pakt społeczny i uprawnienia partnerów społecznych*, (w:) T. Kowalak (red.), *Negocjacje droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

- Kourilsky, P., Viney, G. (2005), *Les «citoyens ordinaires» une menace?* (w:) P. Lascoumes (red.), *Expertise et action publique*, La Documentation Française, Paris.
- Kornai, J., Haggard, S., Kaufman, R.R. (2001), *Reforming the State, Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Cambridge University Press.
- Kurczewska, J. (1997), *Technokraci i ich świat społeczny*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Lascoumes, P. (red.) (2005), *Expertise et action publique*, La Documentation française, Paris.
- Merton, R.K. (1982), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa.
- Supińska, J. (1991), *Dylematy polityki społecznej*, IPS, UW, Warszawa.
- Ustawa Aubry I, „Journal Officiel” nr 136 z 14 czerwca 1998 r.
- Ustawa Aubry II, „Journal Officiel” nr 16 z 20 stycznia 2000 r.
- Ustawa Fillon, „Journal Officiel” nr 15 z 18 stycznia 2003 r.
- Ustawa reformująca organizację pracy w przedsiębiorstwie, „Journal Officiel” nr 76 z 1 kwietnia 2005 r.
- Zubrzycka, A. (2006), *Francja – umowa o pierwszą pracę*, „Polityka Społeczna”, nr 3.

Zbigniew Strzelecki

Szkoła Główna Handlowa

Doradzanie to normalny element funkcjonowania demokracji partycypacyjnej

Na wstępie niezbędne są fakty, które uzasadniają podstawy do nadania takiego tytułu mojej wypowiedzi. Po pierwsze, w instytucjach władzy, które biorą udział w procesach doradzania naukowego, a ściśle są ich adresatem, funkcjonuję od 1989 r., a więc już 17 lat, i są to instytucje rządowe i samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego, mam więc dość długookresową możliwość oceny tego zjawiska w trakcie budowy demokracji obywatelskiej. Po drugie, pełniąc funkcje kierownicze w tych instytucjach, byłem inicjatorem tworzenia tego procesu i korzystania z niego, ale nie były to instytucje tzw. operacyjne, lecz wykonujące raczej zadania koncepcyjne, stąd moja ocena dotyczy jedynie pewnego fragmentu *policy process*. Po trzecie, występowałem i występuję jednocześnie i w drugiej roli – doradcy, ale oczywiście instytucji władzy innej instytucji niż ta, którą kierowałem lub kieruję, co wynika z mojej podstawowej funkcji pracownika naukowo-dydaktycznego.

Myślę, że do bardzo zasadnych uogólnień zawartych we wprowadzeniu Pana Profesora Frieske należy wprowadzić jedno uzupełnienie metodologiczne, a mianowicie do opozycji „my” i „oni”, eksperci i decydenci, przynajmniej z tego fragmentu *policy process*, w którym uczestniczyłem lub uczestniczę, należy dodać połączenie tych stron, a więc pracę ekspertów w instytucjach władzy w charakterze pełno- lub częściowoetatowego zatrudnienia. Jest to charakterystyczne dla wielu instytucji władzy przynajmniej o takim charakterze jakie mnie dotyczyły. Wiedza takich ekspertów jest wówczas wykorzystywana na bieżąco (często weryfikowana seminaryjnie w konfrontacji z tzw. ekspertami zewnętrznymi) w decyzjach o charakterze, programowym, analitycznym (często diagnostycznym), a także prognostycz-

nym. Nierzadko tacy eksperci, pełniąc funkcje kierownicze w organach władzy, są zarazem decydentami, a ich wiedza naukowa służy im do podejmowania decyzji, ściślej – do wyboru optymalnych decyzji. W tym obszarze w swojej dość długiej praktyce nie spotkałem się z przypadkami sprzeniewierzenia etycznego wobec nauki takich osób.

Pierwsze refleksje z interesującego nas problemu, o których nie wspomina Pan Profesor Frieske, to dobór ekspertów. Jest to podstawowa sprawa gdyż determinuje poziom doradztwa. Sposobów tego doboru jest kilka, formuł zaś, jak myślę, trzy. Pierwsza – to autentyczna potrzeba korzystania z wiedzy naukowej przez decydenta bez uwarunkowań prawnych o konieczności tworzenia ciał doradczych. Druga, to konieczność wskazana w ustawach lub rozporządzeniach powoływania tzw. rad, komisji itp. w większości składających się z ekspertów reprezentujących środowiska naukowe. I trzecia, można ją nazwać afirmacyjną, dekoracyjną, gdyż „firmowanie” wielu decyzji przez ekspertów – doradców i to w dużej liczbie i z wysokimi tytułami naukowymi, ułatwia, toruje ścieżkę proceduralną podejmowania decyzji. Myślę, że coraz większego znaczenia nabiera w ostatnich latach czwarta formuła, doboru celowego ekspertów – naukowców (często są to, jak zauważa to Pan Profesor Frieske, uznający się za ekspertów). W każdej z tych formuł dobierać, czy nawiązywać współpracę z ekspertami, można na wiele sposobów. Ten temat zająłby wiele miejsca, ale nie jest to sprawa podstawowa doradzania.

Z dwiema pierwszymi formułami miałem do czynienia (i mam) na co dzień, z dwiema pozostałymi miałem i mam okazję co jakiś czas się zetknąć poza instytucjami przeze mnie kierowanymi. W każdym razie praktyki, jakimi ja kierowałem się przy doborze ekspertów ze środowiska naukowego (bowiem w formule rozwiązań prawnych często jakaś część tzw. ciał doradczych jest zdefiniowana jako przedstawiciele tzw. praktyki życia społeczno-gospodarczego lub administracji), to pozyskanie największych autorytetów naukowych z wielu dyscyplin naukowych, najczęściej społecznych, ażeby móc znaleźć optymalne warianty programów, strategii, planów czy wniosków analitycznych, a nawet diagnoz. To eksperci naukowcy z dużym autorytetem w środowisku byli np. „konstruktorami”: Koncepcji Polityki Zagospodarowania Przestrzennego Kraju znanej w środowisku planistów i urbanistów, a także regionalistów, jako koncepcja profesora J. Kołodziejskiego (co jest nie do końca prawdą, gdyż dopiero synteza wyników badań wielu badaczy dokonana przez Profesora oraz jego autorskie koncepcje musiały zostać „przetłumaczone z polskiego na polski” przeze mnie i nieżyjącego już dyrektora departamentu z RCSS, aby dokument miał walory użyteczne w procesie legislacyjnym). Jest to dokument skutkujący do dzisiaj dla planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz miast i gmin w zakresie ustaleń inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym; Polska 2025. Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju z 2000 r., o której starają się zapominać kolejne koalicje rządowe, co jest błędnym rozumieniem roli takich dokumentów; Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego uchwalony przez Sejmik w 2004 r., powstały wyłącznie na bazie ekspertyz naukowych dość licznej grupy najwybitniejszych autorytetów naukowych (przy opiniach Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej – WUKUA, składającej się w większości z wybitnych ekspertów ze środowiska naukowego); czy Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego zarówno

tej z 2001 r., jak i tej zaktualizowanej w 2006 r., które zostały opracowane i uchwalone przez Sejmik w wyniku prac licznej grupy naukowców z różnych dziedzin przy aktywnym udziale WUKUA. Pracami nad tymi wybranymi dokumentami bądź to kierowałem, bądź w dużym stopniu miałem wpływ na ich kształt. Ponadto bardzo istotny wpływ na przyjmowane rozwiązania praktyczne (nawet stanowiska w wielu kluczowych sprawach społeczno-gospodarczych) odgrywały konferencje i seminaria naukowe organizowane w celu poznania opinii naukowych na wiele bieżących problemów, co w następstwie wykorzystuje się do koncepcji i rozwiązań proponowanych we wspomnianych dokumentach.

Nieco inne doświadczenie, szczególnie jeśli chodzi o skutek końcowy, można przytoczyć w zakresie budowy w Polsce systemu prognozowania popytu na pracę według kwalifikacji. O zasadności i potrzebie posiadania takiego zarządzania państwem, ale i zarządzania regionalnego w świetle dzisiejszych procesów emigracyjnych nie trzeba chyba nikogo przekonywać. Projektowanie systemu, jego części diagnostycznej i koncepcyjnej w ramach Zespołu międzyresortowego powołanego przez Prezesa RM, którym kierowałem, odbywało się przez grupę najwybitniejszych ekspertów środowiska naukowego z dziedziny nauk społecznych, ekonomicznych (w tym specjalizujących się w metodach ilościowych). Prace te odgrywały niezwykle ważną rolę w doskonaleniu systemu zarządzania polityką rynku pracy i w pełnym zakresie wykorzystywały prace ekspertów. Niestety zaprojektowany system zakończył (chyba) swój żywot wraz z likwidacją RCSS, a w zasadzie myślę, że nieco wcześniej, kiedy dokonano ostatniej zmiany kierownictwa tego Urzędu na osoby będące absolutnymi ignorantami w zakresie wiedzy społeczno-ekonomicznej, metodologicznej czy chociażby prognostycznej, o warsztatowej, nawet w zakresie diagnoz społeczno-gospodarczych, nie wspominając. W ten sposób rezultat „doradztwa naukowego” w jednym układzie politycznym w pełni transferowany do adresatów, w innym tylko w wyniku zmiany lidera i promotora tego transferu po stronie odbiorcy niweczy wielki niekiedy wysiłek doradców. Do uogólnień Pana Profesora Frieske należałoby dodać bardzo istotne moim zdaniem uwarunkowanie transmisji wiedzy do praktyki, że pomiędzy nadawcą i odbiorcą transferu wiedzy musi zachodzić zdolność rozumienia „przesyłki” oraz umiejętności oceny jej przydatności do zastosowania w procesie decyzyjnym.

I kilka refleksji z drugiej roli, w jakiej występuję, roli doradcy dla decydentów. Pomijam tutaj fakty, kiedy stawałem się ekspertem, *ad hoc* wykonując indywidualną ekspertyzę czy przygotowując opinie do dokumentów rządowych czy samorządowych różnego typu. Nie przydarzyło mi się w tym zakresie przekroczyć zasad etycznych pracownika nauki występującego w roli eksperta. Wydaje mi się, że ważniejsze jest doświadczenie z członkostwa w radach czy komisjach doradczych, gdyż spostrzeżenia mają nieco szerszy niż indywidualny walor. Przykładem niech będą dwie rady: Rządowa Rada Ludnościowa (RRL) i Rada Statystyki (RS). Obie są radami funkcjonującymi przy Prezesie Rady Ministrów. Pierwszej przewodniczę od 1999 r., w drugiej jestem członkiem od 1998 r. (z półtoraroczną przerwą).

RRL jest organem opiniodawczo-doradczym prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących zagadnień ludnościowych i polityki ludnościowej, a więc niezwykle doniosłych od kilku lat dla państwa w sensie troski o przyszłość demograficzną kraju z uwagi na wejście

w fazę kryzysu demograficznego. Oprócz innych kompetencji głównym efektem procesu doradztwa RRL (w przeważającej części składającej się z największych autorytetów nauki w zakresie demografii i nauk społecznych, medycznych czy humanistycznych) jest dokonywanie oceny sytuacji demograficznej kraju oraz opracowywanie dla Rady Ministrów okresowych (corocznych) raportów o sytuacji demograficznej kraju i rekomendacji w zakresie niezbędnych działań w obszarze polityki ludnościowej. To eksperci z wymienionych dziedzin przygotowują corocznie taki dokument i jest on przedmiotem obrad Rady Ministrów, a wdrażane są w pewnym zakresie także rekomendacje. Jeśli do tego dodam, że to z inicjatywy tego środowiska w latach 2001–2002 „wciągnięto” w szeroką dyskusję naukową i społeczną nad sytuacją demograficzną kraju najwyższe czynniki władzy (prezydenta RP, marszałków Sejmu i Senatu, premierów, a także prymasa Polski) pod hasłem „I Kongres Demograficzny w Polsce”, to myślę, że można uznać, iż jest to przykład „dobrych praktyk” doradztwa. W wyniku kongresu i wymienionej formy doradztwa dotarło do władz znaczenie działań, jakie muszą być podejmowane, aby poprawić pozycję Polski w zakresie rozwoju demograficznego.

Podobną rolę odgrywają członkowie RS wywodzący się ze środowiska naukowego (nie umniejszam tutaj znaczenia tych członków RS, którzy reprezentują inne środowiska). RS podobnie jak RRL jest organem opiniotwórczo-doradczym prezesa RM szczególnie w zakresie programu badań statystycznych, badań nowych i cyklicznych oraz związanych z nimi prac metodologicznych. Nie wnikając w szczegóły i kuchnię funkcjonowania RS, na podstawie wielu lat pełnienia w tej dziedzinie roli doradcy opinie przedstawicieli nauki kierowane do służb statystyki polskiej miały bardzo wysoką skuteczność. Mogę więc stwierdzić, że w tym obszarze zapotrzebowania decydentów na doradztwo można przyjąć twierdzenie o „dobrych praktykach”.

Kończąc, bez większego problemu mogę stwierdzić, że moje doświadczenia po obu stronach „doradztwa naukowego” dają mi podstawy do pozytywnej oceny wykorzystania wiedzy przez nie dość przychylnie widzianą biurokracją. Być może ten fragment rzeczywistości, w którym funkcjonuję, był omijany przez przypadki negatywne. Mój przypadek poświadcza tylko twierdzenie, że doradzanie to normalny element funkcjonowania demokracji partycypacyjnej w Polsce.

Kazimierz W. Frieske

*Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski*

Doradzać warto obywatelom

W gaju Akademosy zawsze znajdowali się tacy, którzy – proszeni lub nie – gotowi byli dawać rady i uzasadniać to, że są one dobre, odwołując się do jakiejś wiedzy o rzeczywistości. Okazuje się jednak, że to, co umiemy powiedzieć o rzeczywistości, dzieli nas w sposób dość zasadniczy, a więc też i rady, jakie potrafimy dawać, różnią się od siebie dość znacznie. Oto klasyczne przykłady.

Platon wyobrażał sobie warunki sprzyjające tworzeniu dobrze urządzonego miasta-państwa w sposób następujący: „(...) to kraj raczej górzysty niż równy... raczej nie powinien być nieuleczalny, jeżeli idzie o nabycie dzielności. Bo gdyby to miało być miasto nadbrzeżne i z dobrym portem i okolica nie urodzajna we wszystko, ale z licznymi brakami, to jakiegoś wielkiego zbawcy by jej potrzeba i prawodawców boskich, żeby nie miała mieć obyczajów licznych i rozmaitych i lichych przy takich warunkach naturalnych... Sąsiedztwo morza to jest dla okolicy rzecz na co dzień miła, ale jest to sąsiedztwo bardzo słone i gorzkie. Bo to napełnia miasto handlem i chciwością na pieniądź – wszędzie kramy i kramiki – a w duszę wkrada się charakter przewrotny i niewierny..” (Platon 1997, s. 408).

Arystoteles był w tej kwestii znacznie bardziej powściągliwy: „Gdy chodzi o połączenie z morzem, to często omawia się to zagadnienie, czy dla państw dobrze urządzonych jest ono pożyteczne czy szkodliwe. Powiadają bowiem, że napływ obcych, wychowanych pod innymi prawami, szkodliwy jest dla istniejącego porządku prawnego, tak samo jak i nadmierne wzmożenie liczby ludności. To ostatnie bywa mianowicie następstwem faktu, że drogą morską posługuje się wielu kupców wyjeżdżając w świat czy też nią z zewnątrz

przybywa, co dla dobrych rządów sprawia jednak trudności. Jeśli te ujemne zjawiska nie zachodzą, to nie ulega żadnej wątpliwości, że połączenie miasta i kraju z morzem przedstawia zalety zarówno ze względu na bezpieczeństwo, jak i łatwe zaopatrzenie w rzeczy potrzebne..." (Arystoteles 2004, s. 192).

Rady, jakie otrzymywali od swych doradców władcy, bywały dość egzotyczne. Na przykład, XIV-wieczny legista francuski, Pierre Du Bois, doradca Filipa Pięknego w jego sporach z papieżem Bonifacym VIII i gorliwy apologeta państwa – zwłaszcza gdy szło o państwo francuskie – był też postacią zasłużoną, mniejsza o to, czy dobrze czy źle, dla dziejów edukacji. Szeroko uzasadniał on swój plan systematycznego kształcenia kobiet, zwłaszcza w zakresie posługiwania się językami ludów Orientu. Wykształcone kobiety miały – wedle tego konceptu – stanowić swoistą „piątą kolumnę” i masowo wysyłane do krajów arabskich, wchodzić w związki małżeńskie z mahometanami, konwertując ich przy okazji, co zwycięstwo chrześcijaństwa uczyniłoby pewniejszym i szybszym (por. Becker, Barnes 1964, s. 381). Więc, nie jest wykluczone, że rację miał Kartezjusz, który w *Rozprawie o metodzie* postulat kierowania się własnym rozumem uzasadniał m.in. w sposób następujący: „(...) już za pobytu w szkole dowiedziałem się, że nie można by wymyślić nic tak dziwnego i mało godnego wiary, czego by kiedyś nie powiedział któryś filozof” (Kartezjusz 2004, s. 16).

Aby nie grzeszyć nadmierną frywolnością wywodu, warto może – z całą powagą – stwierdzić, że przyjęcie prakseologicznych kryteriów oceny rozmaitych zaleceń formułowanych przez ekspertów nie prowadzi do zachęcających rezultatów. Jest tak, dlatego że – po pierwsze – kryteria te można stosować tylko wtedy, gdy dobrze wiemy, jakie cele stawia sobie ten, kto o zalecenia te pyta (lub ten, kto nie jest ich szczególnie ciekaw, ale dla rozmaitych powodów staje się ich adresatem). Nie widać żadnych powodów, dla których należałoby szerzej uzasadniać myśl o tym, że są to sytuacje dość wyjątkowe. Po drugie, prakseologiczne kryteria zawodzą wtedy, gdy rozmaite społeczne koszty posługiwania się tymi lub innymi środkami są trudne do oszacowania – a tak przecież bywa najczęściej. Mówiąc najkrócej, rada dobra, to niekoniecznie ta, która prowadzi do najskuteczniejszego czy najbardziej efektywnego rozwiązania wstępnie zadeklarowanego problemu.

Równie mało zachęcające jest charakteryzowanie jakości rad z uwagi na jakieś kryteria subiektywne – bo wtedy natychmiast popada się w konflikt z jakoś definiowanym „dobrem obiektywnym”. Palicho sam konflikt, wszak do konfliktów wartości już nawykliśmy. Ważniejsze jest to, że przekonywanie ludzi o tym, że coś jest dla nich „obiektywnie dobre” choć subiektywnie nieprzyjemne, wydaje się wysiłkiem dość beznadziejnym. Proroków „obiektywnego dobra” było wielu i warto pamiętać o jednej z tez kończących znakomitą, choć w Polsce, wydaje się, mało popularną książkę Paula Johnsona, *Intelektualiści*. Pisze w niej Johnson tak: „(...) wykryłem rosnącą skłonność zwykłych ludzi do kwestionowania prawa uczonych, pisarzy i filozofów, nawet wybitnych, do mówienia nam, jak mamy się zachowywać i prowadzić nasze sprawy... nasze tragiczne stulecie, które widziało tak wiele milionów niewinnych istnień poświęconych realizacji planów poprawienia losów ludzkości, udzieliło nam nauki: strzeżcie się intelektualistów! Nie tylko należy trzymać ich z dala od wszystkich dźwigni władzy, ale trzeba na nich spoglądać ze szczególną podejrzliwością, gdy próbują przedstawić swoją uniwersalną receptę...” (Johnson 1988, s. 382).

Wbrew pozorom, to jeszcze nie konkluzja. Podjęty przez Johnsona wątek można rozwijać dalej w sposób znacznie mniej emocjonalny. Mianowicie, rada „dobra” w tym sensie, że dobrze uzasadniona na gruncie wiedzy, jaką dysponuje doradca, ma tę wadę, że jest nieskuteczna jeśli zarazem nie jest przekonująca na gruncie wiedzy jej adresata. Z kolei rada „dobra” – bo perswazyjnie skuteczna – niekoniecznie jest radą „dobłą” – bo dobrze uzasadnioną. Aby dobre uzasadnienie było tożsame z uzasadnieniem przekonującym wymaga co najmniej, by obie strony myślały w ramach tego samego systemu wiedzy, godziły się na jego strukturę, podstawowe założenia epistemiczne i akceptowane w nim testy prawdy.

Konkluzja byłaby zatem taka: doradzanie, to przede wszystkim trud uzgadniania wspólnego obrazu świata, w ramach którego rozwiązanie proponowane przez doradcę narzuca się jako oczywistość. To, co wie doradca, przynajmniej w najogólniejszych zarysach, staje się dostępne również doświadczeniu osoby, na rzecz której pracuje. Jeśli tak wyglądać miałyby doradzanie, to łatwo dostrzec jego paradoks – jest nim to, że rady „dobre” stają się, w gruncie rzeczy, niepotrzebne.

Formułowanie rad dobrych w ramach jakosć uwspólnionego obrazu świata zakłada istnienie szczególnej – bo poznawczej – więzi między doradcą i adresatem jego wysiłków. Jeśli ta więź nie ma prowadzić do powstawania merytokracyjnych elit kształtujących podstawowe instytucje naszego życia zbiorowego, to jedno wydaje się oczywiste – to mianowicie, że adresatem rozmaitych rad, których najważniejszą może częścią jest wysiłek edukacyjny, staje się społeczeństwo obywatelskie, to jest, społeczeństwo złożone z ludzi takich, jakimi ich sobie wyobrażał Alfred Marshall, to jest, ludzi, którzy „(...) uczą się cenić wykształcenie i czas wolny... potrafią zdobyć się na coś więcej, aniżeli tylko dążenie do wzrostu wynagrodzeń i materialnego dobrobytu... nieustannie budują swoją niezależność i poczucie własnej godności, a zatem potrafią też szanować godność innych, trwale akceptują swoje prywatne i publiczne obowiązki obywatelskie i nieustannie upewniają się w prawdzie, wedle której są ludźmi, nie zaś częściami produkcyjnej maszynierii...” (Marshall, Bottomore 1992, s. 4–5).

Takiemu społeczeństwu warto doradzać nie tylko dlatego, że – zapewne – potrafi ono wymóc realizację uznanych przez siebie racji, lecz także i dlatego, że potrafi – wbrew przestrogom Johnsona – odrzucić te racje, które składają się na „powszechne ortodoksje”.

Bibliografia

- Arystoteles (2004), *Polityka*, PWN, Warszawa.
Becker, H., Barnes, H.E. (1964), *Rozwój myśli społecznej od wiedzy ludowej do socjologii*,
KIW, Warszawa.
Johnson, P. (1988), *Intelektualiści*, Editions Spotkania, Warszawa.
Kartezjusz (2004), *Rozprawa o metodzie*, Wyd. Zielona Sowa, Warszawa.
Marshall, T.H., Bottomore, T. (1992), *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London.
Platon (1997), *Prawa*, Antyk, Kęty.

RECENZJE

Michael Opielka *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektive*, Rowolth Verlag, Reinbek bei Hamburg 2004, 336 stron

Prezentowana książka *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektive* stanowi syntetyczne podsumowanie dotychczasowego dorobku naukowego autora. Opielka znany jako ideowy mentor Zielonych powraca w niej do podejmowanej już we wcześniejszych publikacjach idei dochodu gwarantowanego, emerytury gwarantowanej i wynagrodzenia dla matek wychowujących w domu dzieci. Te koncepcje po części znajdujące już praktyczne przełożenie w systemach zabezpieczenia społecznego współczesnych państw dobrobytu skłoniły autora do uzupełnienia trójdzielnej typologii reżimów polityki społecznej autorstwa Gøsty'ego Esping-Andersena o czwarty człon – model gwarantystyczny. Opielka redefiniuje w nim dotychczasowe kryteria dostępu do siatki bezpieczeństwa socjalnego opierając je jedynie na statusie obywatelstwa. Swoje stanowisko deklinuje poprzez wszystkie obszary aktywności socjalnej państwa, toteż oprócz nowatorskich refleksji nad organizacją systemu ubezpieczeń emerytalnych, ubezpieczeń od bezrobocia i zdrowotnych czytelnik znajdzie również interesujące przemyślenia dotyczące polityki rodzinnej i aktywności państwa w obszarze edukacji. Książka stanowi więc próbę odpowiedzi na pytanie o to, jakie środki regulacji w zakresie polityki społecznej należy przyjąć, aby zapewnić uczestnictwo w życiu społecznym wszystkim obywatelom. Takie podejście jest odzwierciedleniem szerszego pojmowania polityki społecznej, które nie zawęży jej jedynie do roli kompensatora dóbr w stosunku do osób zagrożonych depryzacją, ale powierza jej pozytywne zadanie kreowania warunków zapewniających ogółowi obywateli pełną partycypację społeczną. Opielka daje się więc tu poznać jako zdecydowany zwolennik dekomodyfikacji. Jestem przekonana, że żaden czytelnik po lekturze omawianej publikacji nie będzie mieć wątpliwości co do roli polityki socjalnej w stymulowaniu społecznego rozwoju.

W rozdziale pierwszym poświęconym teorii polityki społecznej autor skupia się na wypunktowaniu słabości typologii modeli polityki społecznej opracowanej przez Esping-Andersena. Do zarzutów o niedostateczne uwzględnienie podejść feministycznych w przyjętej klasyfikacji, ignorowanie znaczenia sektora usług (np. istnienie socjalistycznego w swej koncepcji systemu opieki zdrowotnej w uznanej przez Esping-Andersena za klasyczną reprezentantkę modelu liberalnego Wielkiej Brytanii), nieuwzględnianie konstelacji partyjnych i typu ustroju państwowego (federalizm), aż po zarzuty o niepełność typologii

(problem z klasyfikacją państw z pasa śródziemnomorskiego) dorzuca wątpliwości co do słuszności przyporządkowania niemieckiego państwa socjalnego do rodziny reżimów konserwatywnych. Paradoks tej klasyfikacji według Opielki polega na automatycznym identyfikowaniu państwowego systemu ubezpieczeń społecznych z modelem socjaldemokratycznym. Usprawiedliwiając Esping-Andersena, Opielka zauważa jednakże, że afirmatywna polityka państwa niemieckiego wobec wybranych grup społecznych (urzędnicy, kombatan ci wojenni), znajdując odzwierciedlenie w ich uprzywilejowaniu w systemie zabezpieczenia społecznego, częściowo legitymizuje szwedzkiego naukowca do stosowania takich kryteriów podziału. Tym, co zdecydowanie przemawia za przyjętą przez Esping-Andersena logiką – w przekonaniu autora książki – jest natomiast różny poziom dekomodyfikacji. Opielka zwraca również uwagę na fakt, że w tak chwalonym przez Esping-Andersena modelu socjaldemokratycznym źródłem poważnego konfliktu społecznego może stać się narastająca przepaść pomiędzy zdominowanym przez kobiety publicznym sektorem gospodarki a zdominowanym przez mężczyzn sektorem prywatnym. Za najbardziej niebezpieczny element modelu socjaldemokratycznego Opielka uznaje natomiast podrożenie czynnika pracy. Zauważa, iż współcześnie to państwa o modelu liberalnym, a nie socjaldemokratycznym – jak na początku poprzedniego dziesięciolecia uważał Esping-Andersen – charakteryzują się najniższymi wskaźnikami bezrobocia.

Bardzo interesujące są rozważania autora dotyczące tzw. determinizmu raz obranej ścieżki w kształtowaniu się danego modelu polityki socjalnej *Pfadabhängigkeit*. Dowodzi tutaj, że reżim liberalny nie jest pierwotną formą państwa dobrobytu, ale produktem ubocznym nieudanej socjaldemokracji, jaką była np. polityka New Deal w latach 30. w USA. Zauważa, iż sklasyfikowane przez Esping-Andersena jako zupełnie odrębne typy państwa dobrobytu Dania, Wielka Brytania, Szwecja, Nowa Zelandia znajdowały się w pierwszej fazie rozwoju polityki społecznej w tej samej grupie nazwanej przez autora za Borchertem *lib – lab* (od modelu liberalnego z silnym pierwiastkiem labourystowskim) Kryterium podziału jest tutaj system polityczny (poziom demokracji) i znaczenie ruchu robotniczego. Ostatecznie uznając za niesatysfakcjonującą typologię Esping-Andersena autor poszerza ją o czwarty typ – model gwarantystyczny, dając niniejszym wyraz swojego przywiązania do idei dochodu gwarantowanego. Model gwarantystyczny zostaje poddany następnie analizie w dalszych rozdziałach książki, wypływa jako krytyka trzech dotychczasowych.

W rozdziale drugim dotyczącym kwestii bezrobocia, biedy i polityki aktywizacji autor dokonuje przeglądu współczesnej niemieckiej literatury naukowej poświęconej debacie o reformie państwa socjalnego. Powołując się na takie nazwiska jak Hans-Werner Sinn, Gabor Steingart, Oskar Lafontaine, Albrecht Müller, dochodzi do przekonania, że ani rozbudowana polityka socjalna nie jest odpowiedzialna za rosnące zjawisko bezrobocia, ani nie da się tego problemu rozwiązać poprzez jednostronne interwencje państwowe. Dalej autor dowodzi, że pasywne programy zwalczania ubóstwa odnoszą porównywalne efekty z programami aktywnymi, jako przykład przywołując realizowany w latach 1968–1990 w kilku stanach w USA negatywny podatek dochodowy. Dlatego Opielka bardzo sceptycznie podchodzi do lansowanej od lat 90. w rozwiniętych państwach Zachodu koncepcji

aktywizacji. Odpowiedź na pytanie, czy polityka aktywizacji, będąca obecnie mottem przewodnim transformacji zachodniego państwa dobrobytu, może stanowić realną perspektywę rozwoju polityki socjalnej, zdaniem Opielki jest przecząca. W jego przekonaniu jedyną funkcją społeczną ideologii aktywizacji jest dezawuowanie socjalnych praw obywateli. Jak twierdzi Opielka rozszerzenie sfery obowiązków przy jednoczesnym ograniczeniu sfery praw najdotkliwiej godzi w i tak już najsłabsze grupy społeczne. Swoje poglądy autor podpiera rezultatami wdrażanej od 1996 r. w USA i od 1997 r. w Wielkiej Brytanii koncepcji *workfare*, która jego zdaniem przyczyniła się jedynie do wzrostu skali ubóstwa wśród najuboższych grup społecznych. Podaje w wątpliwość również efektywność nakładania sankcji na niewspółpracujących z urzędami pracy bezrobotnymi, gdyż jak wskazują przeprowadzane w Niemczech badania, przynoszą one więcej strat niż korzyści. Dlatego autor promuje ideę dochodu gwarantowanego, która jako wartość nadrzędną stawia godność człowieka. Polityka przymusu pracy realizowana pod neutralnym hasłem aktywizacji – zdaniem Opielki – tej godności uwłacza.

W kolejnym rozdziale autor, analizując politykę oświatową RFN, stara się wykazać jak model polityki socjalnej determinuje szanse edukacyjne obywateli. Przytaczając wyniki przeprowadzonego w 2001 roku we wszystkich państwach OECD tzw. *PISA Studien* – cyklu badań analizujących efektywność krajowych systemów edukacyjnych – wykazuje, iż RFN zajęła pierwsze miejsce jedynie pod względem wpływu statusu społecznego rodziny na poziom uzyskanej przez dziecko pod koniec obowiązkowego szkolnego umiętności czytania. To potwierdza tezę o tym, iż model konserwatywny również poprzez system edukacji utrzuca nierówności w statusie społecznym obywateli. Podbudowę dla swojej tezy Opielka znajduje także w stosunkowo mniej dynamicznie przebiegającej w RFN w porównaniu z USA czy Skandynawią ekspansji edukacyjnej z drugiej połowy XX wieku. Początkowo skupiając się w tym rozdziale na problematyce niemieckiej, autor przechodzi dalej do bardziej globalnych refleksji. Dowodzi, że intensywna rozbudowa oferty edukacyjnej w Europie pod koniec lat 60. była efektem wzrostu dobrobytu, a nie odwrotnie. Jego zdaniem naiwnością byłoby więc twierdzić, że poszerzenie oferty edukacyjnej stymuluje rozwój gospodarczy. Opielka zabiera również głos w debacie dotyczącej sposobów finansowania oświaty. Zauważa, że w latach 1991–2001 wzrost liczby studentów w takich krajach jak Japonia, Korea, USA i Kanada – państwach posiadających wysokie opłaty za studia – znacznie przekraczał wskaźniki z państw z bezpłatnym systemem szkolnictwa wyższego.

Wiele miejsca autor publikacji poświęca również rozważaniom nad optymalizacją finansowania systemu ubezpieczeń zdrowotnych w warunkach stale i nieproporcjonalnie do wzrostu gospodarczego zwiększającego się popytu na usługi medyczne. *Gros* dyskusji zasadza się tu na pytaniu o maksymalizację korelacji pomiędzy rentownością systemu a gwarancją dostępności usług medycznych dla wszystkich obywateli. Ani model prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych realizowany w USA, ani niemiecki model społecznych ubezpieczeń zdrowotnych, w których świadczenia zdrowotne są ściśle powiązane z poziomem indywidualnych dochodów potencjalnego pacjenta, nie zapewnia rozwiązań, które z punktu widzenia rachunku ekonomicznego i społecznych teorii sprawiedliwości byłyby optymalnie funkcjonalne. Opielka daje się tu poznać jako orędownik obywatel-

skiego ubezpieczenia zdrowotnego realizowanego w swej najczystszej postaci w Szwajcarii, tj. oddzielonej od dochodów składki osobowej na ubezpieczenia zdrowotne. Stanowi ono praktyczne ucieleśnienie teoretycznych założeń promowanego przez profesora modelu gwarantystycznego. Bardzo ciekawym uzupełnieniem refleksji nad systemem opieki zdrowotnej są rozważania autora na temat etyki lekarskiej w kontekście przybierającego na sile trendu do racjonalizacji usług medycznych. Przykładem ilustrującym powagę tematu jest choćby prowadzona w obliczu zmian demograficznych i wzrastających stale wydatków na służbę zdrowia od lat 80. w krajach anglosaskich dyskusja nad ograniczeniem świadczeń wobec osób powyżej 80. roku życia jedynie do zabiegów zmniejszających cierpienie, ale już nie przedłużających życia.

Problem starzenia się społeczeństw w państwach OECD i możliwości adaptacyjnych systemów emerytalnych tam funkcjonujących do nowych warunków demograficznych autor wnikliwie analizuje w rozdziale poświęconym zabezpieczeniu na starość. Tematem, na którym skupia tu swoją uwagę, jest idea emerytury gwarantowanej. Profesor Opielka przybliży czytelnikowi ewolucję dyskusji nad emeryturą gwarantowaną w Niemczech od czasów Bismarcka aż po czasy nam współczesne, by następnie przedstawić konstrukcję emerytury gwarantowanej w modelu socjaldemokratycznym, konserwatywnym i gwarantystycznym oraz skonfrontować ideę emerytury gwarantowanej z myślą neoliberalną.

W kolejnym rozdziale poświęconym polityce rodzinnej Opielka dochodzi do przekonania, iż współczesne państwo dobrobytu jest jednocześnie przekleństwem i błogosławieństwem dla rozwoju rodziny. Choć obniża koszty edukacji dzieci i opieki zdrowotnej nad nimi (jednakże nie w każdym z modeli udział państwa w tych obszarach jest jednakowo wyraźnie odczuwalny przez rodzinę – patrz model liberalny) to jednocześnie rozciągając ponoszenie ciężaru innych ryzyk społecznych na wspólnotę wszystkich obywateli, czyni rodzinę jako gwaranta dobrobytu z punktu widzenia jednostki zbędną. Tu właśnie autor widzi przyczynę niskiego poziomu dzietności w kapitalistycznym świecie Zachodu. Jądrym, wokół którego zajązają się prezentowane przez Opielkę różnorodne podejścia do kwestii ingerencji państwa w życie i funkcjonowanie rodziny, jest natomiast problem ignorowania we wszystkich modelach polityki społecznej wkładu pracy kobiet wychowujących w domu dzieci i ponoszonych w związku z tym przez nie kosztów (mniejsze zabezpieczenia na starość ze względu na długie przerwy w pracy). Opielka postuluje więc rozszerzenie bazy etymologicznej terminu praca, tak aby uwzględniała czynności społecznie użyteczne a wykonywane dotychczas nieodpłatnie. Zwraca uwagę, iż ma już to miejsce we Flandrii, gdzie państwo płaci członkom rodziny za opiekę nad osobami starszymi. Profesor przybliży dalej czytelnikowi polemikę nad wprowadzeniem „pensji na wychowywanie dzieci”, jaka się obecnie toczy w Niemczech, prezentując różnorodne stanowisko głównych partii politycznych w tej sprawie. Bardzo ciekawie z punktu widzenia politologa przedstawia się również historyczna analiza polityki rodzinnej w Niemczech. Opielka, prezentując rozwój prorodzinnego ustawodawstwa w RFN, wskazuje na formację polityczną, która aktualnie znajdowała się u władzy, i prezentuje pokrótce elementy debaty politycznej toczącej się przy próbach przeformowania poszczególnych projektów ustaw. Jako porównanie przedstawia główne założenia polityki rodzinnej realizowanej w NRD. Ponadto w artykule tym Opielka powraca do zarzutu o ignorowanie

podejść feministycznych w typologii modeli polityki społecznej stworzonej przez Esping-Andersena. Lukę tę uzupełnia, zarysowując kontury nowych klasyfikacji polityki społecznej, stworzonych z perspektywy aktywności państwa w stosunku do rodziny, opracowanych przez trzech różnych autorów. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim typologia Sigrid Leitner, która wyodrębnia 4 kategorie „familializmu”: familializm opcyjny (łączy system opieki publicznej nad dziećmi z świadczeniami pieniężnymi na rzecz wychowywania dzieci w domu – Szwecja, Dania, Francja, Belgia), rzeczywisty familializm (słabo rozbudowana sieć pozadomowej opieki nad dziećmi w połączeniu z wysokimi świadczeniami pieniężnymi na rzecz wychowywania dzieci w domu – Austria, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia), pośredni familializm (słabo rozbudowana sieć pozadomowej opieki nad dziećmi w połączeniu ze skromnymi świadczeniami pieniężnymi na rzecz wychowywania dzieci w domu – Grecja, Portugalia, Hiszpania) i defamilializm (rozbudowana sieć pozadomowej opieki nad dziećmi w połączeniu z brakiem transferów pieniężnych na rzecz świadczenia opieki nad dziećmi przez pozostające w domu matki – Irlandia, Wielka Brytania). Widać tutaj wyraźne różnice w przyporządkowywaniu poszczególnych państw do poszczególnych kategorii w stosunku do koncepcji opracowanej przez Esping-Andersena, które wynikają przede wszystkim z przyjęcia przez obydwu autorów odrębnych okresów badawczych. Bardzo ciekawe ujęcie stanowi również zaprezentowana w książce typologia Beat Fuxa, badającego poziom zależności pomiędzy polityką rodzinną a zmianą stylu życia w rodzinie w trzech klasycznych modelach polityki społecznej. Cały artykuł, prezentując z jednej strony podejście teoretyczne, podparte jednakże pogłębioną analizą historyczną, wzbogaconą ujęciem porównawczym, dostarcza czytelnikowi kompleksowy obraz problemów związanych z kształtowaniem polityki rodzinnej we współczesnym świecie.

Najbardziej kontrowersyjny jest natomiast rozdział poświęcony reformom społecznym, w którym Opielka proponuje wprowadzenie w Niemczech rewolucyjnych zmian w finansowaniu służby zdrowia i organizacji systemu świadczeń pieniężnych. Zafascynowany modelem ubezpieczenia obywatelskiego, realizowanego obecnie w Austrii i Szwajcarii, proponuje zreformować w duchu gwarantystycznym również Bismarckowski model państwa socjalnego. Zaletą takiego rozwiązania byłoby uniezależnienie wymiaru świadczeń od statusu materialnego osoby ubezpieczonej. W rozdziale tym Opielka dokonuje wnikliwej analizy ekonomiczno-polityczno-prawnej proponowanych nowych regulacji przy wypłacaniu świadczenia emerytalnego, zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku wychowawczego, zasiłku na dziecko, zasiłku chorobowego, stypendiów dla studentów z tytułu wspierania kształcenia i dochodu gwarantowanego. Ideą nadrzędną proponowanych reform jest zerwanie z uprzywilejowaniem niektórych grup zawodowych (urzędnicy) w dotychczas istniejącym systemie ubezpieczeń społecznych, a także lepsze zabezpieczenie pracowników w przypadku wystąpienia ryzyka bezrobocia, tak aby uwzględniło ono niestalość biografii zawodowych (elastyczność w przechodzeniu ze statusu pracownika najemnego do statusu przedstawiciela wolnych zawodów, tudzież osoby prowadzącej własną działalność gospodarczą). Artykuł zawiera również teoretyczne rozważania dotyczące idei wprowadzenia dochodu gwarantowanego. Autor przybliży czytelnikowi ideę dochodu gwarantowanego wypłacanego *ex post* i *ex ante* oraz wady i zalety obydwu rozwiązań. W jego przekonaniu

wprowadzenie dochodu gwarantowanego w każdej z obydwu formuł przyczyniłoby się do udemokratycznienia statusu obywatela.

W omawianej publikacji autor znajduje również miejsce na podzielenie się z czytelnikiem swoimi rozważaniami na temat wpływu globalizacji na swobodę kształtowania polityki socjalnej przez państwa narodowe. Opielka dokonuje tu wnikliwej analizy elementów globalizacji, determinujących aktywność państwową w obszarze polityki społecznej. Do ograniczenia autonomii państw narodowych na pewno – jego zdaniem – przyczynia się proces powstawania światowych organizacji międzynarodowych, takich jak IWF, WHO, Bank Światowy i UNO, które stają się inspiratorami dyskursu o tym, jaka jest ta najlepsza polityka socjalna. Ponadto powstaje globalny prywatny rynek usług społecznych, zdominowany przez amerykańskich i europejskich inwestorów a państwa dobrobytu coraz bardziej wystawione są na konkurencję między sobą. Ale to właśnie dzięki globalizacji opinia publiczna urasta do rangi samodzielnej siły politycznej, co skutkuje kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze globalnym. Efektem są próby nadania rodzącej się więzi zinstytucjonalizowanych form współpracy w postaci np. organizacji pozarządowych. Ponadto autor przedstawia tu dokonania globalnej polityki socjalnej w zwalczaniu zjawiska biedy, promowaniu praw człowieka i zarysowuje główne kontrowersje związane z globalną migracją. Jak bumerang powraca w tym kontekście pytanie, czy polityka społeczna powinna się skupiać na poszerzaniu sfery praw socjalnych, czy raczej kłaść nacisk na zwiększanie zakresu indywidualnej odpowiedzialności obywatela za własny los.

Całą publikację zamykają rozważania Opielki dotyczące kulturowych podstaw polityki społecznej. Autor dowodzi, że do lat 90. w teoriach polityki społecznej dominowało skupianie się na badaniu kwestii społecznych z perspektywy polityczno-ekonomiczno-instytucjonalnej. Niesłusznie nie zauważano ogromnego wpływu wartości religijnych na rozwój polityki socjalnej. Dlatego też Opielka zastanawia się, czy współczesne państwo dobrobytu można interpretować jako instytucjonalizację wartości religijnych. W uniwersalizacji praw człowieka widzi nie polityczno-religijny neokolonializm Zachodu, ale efekt kompleksowej interakcji pomiędzy różnorodnymi prądami religijnymi. Na szczególną uwagę zasługuje przedstawiona przez Opielkę typologia reżimów polityki społecznej, w której kryterium wyróżnienia stanowi różnorodna koncepcja dobra społecznego, determinująca później kształt systemu zabezpieczenia społecznego.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż książka stanowi, z jednej strony, bardzo rzetelną analizę porównawczą głównych prądów reform realizowanych współcześnie na świecie w zakresie polityki społecznej, z drugiej – przedstawia czytelnikowi jeszcze rewolucyjne z punktu widzenia współczesnych decydentów polityki projekty przemian. Opielka włożył jednakże wiele trudu w to, aby przekonać czytelnika, iż jego idea dochodu gwarantowanego wdrażana w oparciu o konkretne zasady nie jest żadną utopią, ale koncepcją, którą można brać na poważnie w demokratycznym procesie decyzyjnym.

Jadwiga Nadolska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Józef Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu 2005, 193 strony.

Pisanie recenzji przypomina nieco opowiadanie o własnych marzeniach – o tym, jak recenzent książkę na ten czy inny temat sobie wymarzył, i o tym, w jakiej mierze przedmiot jego recenzji jest z tym marzeniem zgodny – lub niezgodny. Pisanie recenzji książki, która – na dodatek – ma pełnić funkcję akademickiego podręcznika służącego studentowi, jak i wykładowcy, jako pomoc w narzuceniu na określoną problematykę struktury, która miałaby ją nie tylko porządkować, lecz także lokować w szerszym systemie wiedzy naukowej, to w dużej mierze konfrontacja teoretycznych koncepcji recenzenta z wzorami naukowego myślenia możliwymi do odtworzenia na podstawie omawianego tekstu. *Polityka społeczna* profesora Orczyka może – pod wieloma względami – być źródłem zawiści recenzenta rozgoryczonego tym, że nie udało mu się wcześniej dostrzec lub wyartykułować tego, co po lekturze książki wydaje się zgoła oczywiste, ale może też stać się przedmiotem kontrowersji, na które warto może wskazać – choćby po to, aby, przy innej okazji, spokojnie je przedyskutować.

Prezentowana książka składa się z dwóch zasadniczych części, z których pierwsza ma charakter ogólnego wprowadzenia w problematykę polityki społecznej. Składa się ona z czterech rozdziałów. Pierwszy z nich koncentruje się na wskazaniu związków rozwoju polityki społecznej z rozwojem gospodarczym. To punkt widzenia, który rzadko pojawia się w pracach polskich polityków społecznych w sposób tak wyraźny: oczywiście, akcentuje się w stosownej literaturze to, że polityka społeczna jest dzieckiem rewolucji przemysłowej i jej konsekwencji, ale nie są to wątki, które – tak, jak w przypadku prezentowanego podręcznika – pełnią funkcję organizującą sporą część wywodu. Kłopot w tym, że rozwój gospodarczy – a dokładniej dynamika systemów gospodarczych – traktowana jako zmienna niezależna, wyjaśnia, sama przez się, tylko niewielką część zmienności zmiennej zależnej, tj. polityki społecznej – gdyby problem sformułować jako zagadnienie analizy czynnikowej. W sposób oczywisty do modelu trzeba włączyć także zmienne o charakterze instytucjonalnym, zmienne społeczne czy zmienne polityczne. Autor znakomicie zdaje sobie z tego sprawę, rezultat jednak jest ten, że to, co tekst zyskuje na zupełności, jednocześnie traci na elegancji wywodu i komplikuje wnioski, które chciałby zapamiętać czytelnik.

Ale, profesor Orczyk i to zechciał uwzględnić, sugerując „problemy do dyskusji”. Warto byłoby może tę cechę książki uwypuklić i niejako „wyciągnąć przed nawias” – bo

nie tylko pierwszy, lecz także i kolejne rozdziały również kończą kilkupunktowe listy „problemów do dyskusji” – ale recenzentowi wydaje się, że są one czymś więcej aniżeli tylko zabiegiem dydaktycznym. Można bowiem rozsądnie przypuszczać, że idzie tu nie tyle o prosty zabieg wskazujący na to, co warto byłoby przedyskutować ze studentami, lecz o wskazanie wykładowcy kwestii, które sam powinien przemyśleć i znaleźć dla nich jakieś rozwiązanie – a najczęściej będzie to rozwiązanie mające postać deklaracji teoretycznej. Wystarczy pochylić się nieco uważniej nad niektórymi tylko z zagadnień nazwanych minimalistycznie problemami do dyskusji: „demokracja a świadczenia społeczne”; „wpływ rozwoju usług rynkowych na metody realizacji świadczeń społecznych” czy pytanie o to „co decyduje o zmianie znaczenia polityki społecznej?” O pierwszej z tych kwestii Luhman napisał całą – wprawdzie niedużą, ale ważną – książkę; kwestia druga jest omawiana w pierwszych rozdziałach każdego poważnego podręcznika z *public policy*; trzeci problem to pytanie, na które recenzent nie považylby się odpowiadać bez wprowadzenia serii założeń dotyczących, na przykład, funkcjonowania administracji publicznej w rozmaitych systemach politycznych. Więc, chciałby on zinterpretować intelektualny figiel ukryty w profesora Orczyka „problemach do dyskusji” jako myśl taką oto: „wiem, ale nie powiem – bo każda z odpowiedzi musiałaby być obciążona jakimiś przekonaniem, a nie widzę powodu, dla którego miałbym komukolwiek narzucać swoje przekonania”. Intelektualnie jest to rozwiązanie nader eleganckie, o tym, czy wytrzyma próbę dydaktyki, recenzent przekona się eksperymentalnie – bo, podejmując wyzwanie, wykorzysta recenzowaną książkę jako podręcznik. I – wypada dodać – chciałby do tego samego zachęcić PT Kolegów prowadzących zajęcia akademickie z polityki społecznej.

Nie ma żadnej wątpliwości, że sztuka pisania podręcznika to przede wszystkim sztuka dokonywania wyboru. Wybory, których dokonał autor, z całą pewnością mają swoje uzasadnienie, logika wywodu łączącego dynamikę polityki społecznej z dynamiką gospodarczą może się bronić – ale też jest przecież i tak, że dynamika gospodarcza analizowana na osi czasu zadziwiająco się zapętla. To jeden z paradoksów, o których pisał Polanyi: wiktoriańska Anglia – to czasy gospodarczej pomyślności, także czasy narastających interwencji państwa w życie zbiorowe – i jednocześnie okres rozkwitu liberalnej retoryki społecznej, która na instytucjonalne aspekty polityki społecznej miała niemały wpływ. Więc – nie jest wykluczone, że czynniki, które – wedle propozycji autora – są wtórne wobec rozwoju gospodarczego, oddziałują na kształt polityki społecznej samodzielnie, czy w sposób nieco bardziej autonomiczny. Gdyby tak miało być istotnie, to recenzent nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiej luki w diachronii polityki społecznej, jaką wyznacza, na przykład, pominięcie powojennych, brytyjskich reform państwa opiekuńczego, opisywanych w skrócie jako „plan Beveridge’a”. Polityk społeczny bardziej wyczulony na historyczne realia mógłby też wskazywać autorowi i to, że dynamika angielskiego „ustawodawstwa ubogich” – przywoływanego w tekście tylko po to, aby zasygnalizować pierwsze interwencje na rynku pracy – na rozmaite sposoby wiązała się z gospodarczymi turbulencjami stanowiącymi skutki wojen napoleońskich. Taką z kolei perspektywą analityczną, jaką wyznaczają prace Webera czy Eliasa czy szerzej – myślenie akcentujące nieustanne przenikanie się świata idei i świata gospodarczych realiów – mogłaby skłonić do wskazania na zadziwiające podobieństwo programu „polityki społecznej” polskich

proto-industrialistów z epoki stanisławowskiej – o których pisała Nina Assorodobraj – i „polityki rynku pracy”, jaką – zdaniem przedsiębiorców III RP – wymuszają procesy globalizacji.

Przynajmniej część racji, dla których autor omawianej książki potraktował wielce skrótowo to, co zdaniem recenzenta jest jednak dla rozumienia przekształceń polityki społecznej ważne, tj. społecznych ideologii czy ideologicznie zakorzenionych wizji „dobrego społeczeństwa” znajdziemy w rozdziale następnym, poświęconym temu właśnie zagadnieniu. Tu – wyraźniej, niż w innych partiach książki – dochodzi do głosu to, co stanowi wyznacznik wiary ekonomisty, tj. nacisk na pomiar. Deklaracja warsztatowa profesora Orczyka brzmi tak: „(...) rozpatrując wpływ doktryn czy społecznej nauki Kościoła na realizację polityki społecznej, warto mieć na uwadze **ograniczone możliwości pomiaru i duży subiektywizm ocen...**” (s. 47). Trudno byłoby tę tezę zakwestionować, choć równie trudno byłoby się zgodzić z tym, co *implicite* chce nam autor powiedzieć. Jasne, pomiar jest – w tym przypadku – nader kłopotliwy, jeśli w ogóle możliwy. Ale z tego nie wynika przecież wcale, że pomiar to centralne zagadnienie nauki, że jest ona wokół pytań „pomiarowych” zorganizowana – i dzięki współczesnej filozofii nauki wiemy, że dotyczy to w tej samej mierze nauk społecznych, co nauk przyrodniczych. Gdyby konsekwentnie stosować się do dość ortodoksyjnej wersji pozytywizmu, jaką zdaje się proponować autor, to – dodałby recenzent zgryźliwie – zagadnienie wymienione jako „problem do dyskusji”, tj. pytanie o „rolę doktryn w rozwoju polityki społecznej” wypadłoby uznać za źle postawione ! A jednak – wbrew wstępnej deklaracji – profesor Orczyk uznał, że warto je postawić; co musi oznaczać, że jakąś, niekoniecznie „pomiarową”, odpowiedź można na nie znaleźć, choć niekoniecznie będzie to odpowiedź zadowalająca ekonomistę.

Jednakże, broniąc, nieco dla zasady, autonomii „niepomiarowych” sposobów myślenia o polityce społecznej i czynnikach wpływających na jej kształt, warto też powiedzieć, że za ważniejszą myśl zawartą w omówieniu doktrynalnych aspektów dyscypliny jest teza, wedle której o same doktryny niekoniecznie warto się spierać – bo kluczowe znaczenie ma to, jak te doktryny, zawierające opisy świata, jakim powinien on być, przekładają się na to, jakim jest on empirycznie. Aby nie komplikować: uważnie wczytując się w tekst odnajdziemy w nim zwięzłą, choć nader doniosłą, krytykę normatywizmu. Recenzent może żałować, że wątek ten nie został w książce rozwinięty, ale to przecież składa się na wybory dokonywane przez autora książki. Gdyby jednak tę dyskretną uwagę potraktować z powagą, na jaką z całą pewnością zasługuje, to można byłoby ją zinterpretować jako ostrzeżenie przed poważnym traktowaniem rozmaitych deklaracji zaśmiecających nasze życie publiczne. Dobrze się stało, że przestroga taka została sformułowana, choć recenzent byłby skłonny obstawać przy tym, że jej doniosłość zasługuje na rozwinięcie odpowiedniego wątku.

To prowadzi do kolejnej uwagi: powściągliwość autora – znajdująca swój wyraz m.in. w zwięzłości tekstu – wymusza jego bardzo uważną lekturę i nieustanne odwoływanie się do tego, co Czytelnik powinien – zdaniem autora – wiedzieć skądinąd. Oto prosty przykład: o sposób rozumienia idei sprawiedliwości pyta autor w jednym z „pytań sprawdzających” zamieszczonych przy końcu rozdziału 2, ale okazuje się, że cała kwestia sprawiedliwości i jej różnych interpretacji została przez profesora Orczyka właściwie relegowana do przypisów. Recenzent, który uczestniczył przed laty w poważnym, akademickim semina-

rium poświęconym egzegezie idei Rawlsa i boleśnie zapamiętał prowadzone wtedy spory, skłonny byłby utrzymywać, że dyskusje te – choć rzeczywiście mało konkluzywne – mogłyby po latach skłonić do nieco innego porządkowania doktryn stanowiących uzasadnienie dla empirycznie uchwytnych modeli polityki społecznej – taki właśnie był przecież zamiysł mało wcześniej znanego analityka, Esping-Andersena – który liberalnemu porządkowi państwa opiekuńczego przeciwstawiał raczej porządek konserwatywny, nie zaś kolektywistyczny. W tym momencie łatwo o konfuzję, bo – powie autor – konserwatywny sposób myślenia charakteryzuje się przecież naciskiem na uwikłanie człowieka w jego zbiorowość, więc nie widać powodów, dla których nie nazwać jej „kolektywizmem”. No tak, ale przecież trzeba jakoś odróżniać od siebie „kolektywizm” myśli konserwatywnej, w której zasadnicze znaczenie ma ludzka wspólnota, od „kolektywizmu”, jaki proponowały rozmaite doktryny mniej czy bardziej „rozwinętego” realnego socjalizmu, tj. kolektywizmu zbiorowości organizowanych przez ład polityczny. To tylko przykład, budowany na kwestii niekoniecznie najważniejszej, istotna uwaga recenzenta jest ta, że omawiana książka stawia czytelnikowi dość wysokie wymagania, że rozumienie i docenienie wielu zawartych w niej myśli zakłada wysiłek pracy z tekstem i umiejętność osadzenia skądinąd ważnych i trafnych, choć często nader skrótowych, uwag autora w szerszym kontekście wielkich sporów epoki.

Wkraczając powyższymi uwagami w problematykę poruszaną w trzecim i czwartym rozdziale części ogólnej omawianej książki, wypada wskazać nie na to, co jest w tych rozdziałach przedmiotem błyskotliwych – a niekiedy także i dość zgryźliwych analiz – lecz na to, co, przynajmniej zdaniem recenzenta, umyka uwadze autora. Otóż, w zgodzie z dominującym, przynajmniej w polskiej, akademickiej polityce społecznej, sposobem myślenia układem odniesienia dla – jak to pisze autor – „kształtowania celów operacyjnych” są ludzkie potrzeby. Decyzja o takim postawieniu sprawy tłumaczy się nie tylko tradycją dyscypliny, jest ona zapewne wbudowana we właściwy wielu ekonomistom, metodologiczny indywidualizm redukujący złożone procesy społeczne do tego, co da się powiedzieć o ludziach czy o relacjach między nimi. Recenzent ma kłopot nie tyle z logiką wyводу, ile z tym, że autor – w innych partiach tekstu wielce wrażliwy na metodologiczne komplikacje interesujących go zagadnień – tym razem nie chce dostrzec możliwości, jakie nastroczają nieco odmienne punkty widzenia. Mówiąc dokładniej, nie jest wykluczone, że można układem odniesienia dla „celów operacyjnych” polityki społecznej uczynić nie tyle ludzi i ich potrzeby, ile system społeczny i powiedzieć, że w ten czy inny sposób to, o co w polityce społecznej chodzi to równowaga procesu społecznego, troska o to, aby ten proces stabilizować lub – bardziej ambitnie – kierować w stronę opisywaną przez aksjologię zawartą w tej czy innej doktrynie. Z całą pewnością nie wszystkie, ale – wydaje się – całkiem sporo pozornie niezrozumiałych, niewiele mających wspólnego z jakoś rozumianym dobrostanem jednostek – programów polityki społecznej tak właśnie dałoby się objaśniać. Wiemy, na przykład, że rozmaite procesy rynkowe prowadzą do zjawisk niekoniecznie przyjaznych jednostkom, ale uważamy też, że zjawiska te stanowią swoiste „koszty systemowe”, które warto ponosić po to, aby można było realizować takie wartości, które skądinąd cenimy. Demokracja reprezentacyjna – o tym Polaków przekonywać zapewne nie trzeba – z całą pewnością nie zapewnia racjonalnej alokacji zasobów, ale obniża poziom konfliktu w syste-

mie społecznym i/lub pozwala na jego cywilizowaną artykulację, to samo można powiedzieć o dialogu społecznym w stosunkach pracy, choć jest to takie rozwiązanie instytucjonalne, które bywa kontestowane choćby dlatego, że wymusza pewną sztywność systemu gospodarczego. Nawet gdyby taka perspektywa analityczna miała wydawać się autorowi nietrafna – co recenzent może z łatwością przyjąć do wiadomości – to wydaje się, że warto może ją przynajmniej zasygnalizować. Ale to oznacza tylko tyle, że pod adresem autorów dobrych książek łatwiej formułować rozmaite postulaty, aniżeli samemu pisać książki, które te postulaty spełniają.

Druga część prezentowanej książki jest poświęcona klasycznym, szczegółowym problemom polityki społecznej, to jest, kolejno, polityce rynku pracy, systemom emerytalnym, biedzie, funkcjonowaniu ochrony zdrowia i polityce edukacyjnej. W tej mierze, w jakiej recenzentowi jego kompetencje pozwalają na dokonywanie ocen – wypada stwierdzić, że otrzymaliśmy zwięzły i – wydaje się – analitycznie wyważony przegląd problemów, jakie nastręcza realizacja polityki społecznej we wskazanych obszarach. Warto może pokusić się też o kilka słów komentarza. Otóż, każdy z tych obszarów jest przedmiotem wielu szczegółowych badań prowadzonych przez ekonomistów sięgających do bardzo wyrafinowanych metod analitycznych. Byłoby więc zupełnie zrozumiałe, gdyby profesor Orczyk – odwołując się do stosownej literatury – upstrzył swój wywód ekonometrycznymi wzorami demonstrującymi – na przykład – to, jak długość wypłacania zasiłków dla bezrobotnych przekłada się na czas poszukiwania pracy, lub to, jakie są własności pomiarowe rozmaitych linii ubóstwa itp. Otóż, zachował autor w tych kwestiach chwalebłą wstrzeźliwość, rezygnując – w tym przypadku – z epatowania czytelników możliwościami pomiaru, jakie oferują współczesne nauki ekonomiczne. Ten, kto będzie ich szukał, znajdzie stosowne formalizmy, zaglądając do tekstów przywoływanych w przypisach.

Ale, wypada natychmiast dodać, wstrzeźliwość autora ma swoje granice. Nawet jeśli decyduje się on na to, aby nie obciążać swego wywodu demonstrowaniem warsztatu analitycznego, to jednocześnie nieustannie przypomina o tym, że wiele sporów prowadzonych przez polityków społecznych w imię pryncypiów stosunkowo łatwo dałoby się rozstrzygnąć, gdyby zechcieli oni zabrać się do liczenia – do kalkulacji wskazujących na efektywność proponowanych rozwiązań, a też i na to, kogo – w gruncie rzeczy – koszty tych rozwiązań obciążą. Jest więc w części szczegółowej omawianej książki zawarta ważna dyrektywa heurystyczna wskazująca jednak na starannie skrywany „imperializm poznawczy” autora – to bowiem, co profesor Orczyk proponuje politykom społecznym, to szerokie – a w każdym razie szersze – posługiwanie się analizą kosztów i korzyści. I, chociaż recenzent czytał książkę, kierując się sposobami myślenia właściwymi własnej dyscyplinie – socjologii – to wypada mu w pokorze uznać, że nowoczesna polityka społeczna bez argumentacji budowanej na warsztacie, jaki proponują ekonomiści, obyć się nie może. Omawiana książka demonstruje to ponad wszelką wątpliwość – choć robi to elegancko i bez ostentacji.

Kazimierz W. Frieske

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Jeffrey D. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, przekład: Zofia Wiankowska-Ładyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, 389 stron

Sachs kontra Easterly

Po roku od światowej premiery trafiła na polski rynek książka autora, który jest u nas bardzo dobrze znany, ale raczej nie ze swoich publikacji. J. Sachs odegrał pewną rolę w dyskusjach nad kształtem transformacji polskiej gospodarki, a także pomagał w jej realizacji¹. Wątek polski jest w książce silnie obecny, gdyż autor poświęcił naszej reformie gospodarczej z początku lat 90. jeden rozdział. Kontrowersje wokół jego postaci mają u nas źródło głównie w polskich sporach o ocenę „planu Balcerowicza”, o to, czy miał on jakąś alternatywę², a także o rolę organizacji międzynarodowych dla spraw krajowych. Te z kolei opierają się na jeszcze głębszych sporach filozoficznych wokół neoliberalnej ideologii i polityki, która stała się alternatywą dla interwencjonizmu. Rady Sachsa dla Polski były z pewnością podparte wiarą w wolnorynkową i otwartą na świat gospodarkę, były też zgodne ze stanowiskiem prezentowanym wówczas przez Międzynarodowy Fundusz

¹ L. Balcerowicz w jednym z wywiadów stwierdził, że on i J. Sachs niezależnie doszli do podobnych wniosków w zakresie transformacyjnej reformy gospodarczej, a przy tym wskazywał, że prace nad reformą tego rodzaju w kręgu bliskich mu współpracowników trwały od końca lat 70. Rolę amerykańskiego naukowca podsumował też tak: „Myślę, że Jeff Sachs odegrał bardzo ważną rolę w Polsce w przekonaniu tych, którzy tego potrzebowali” (Balcerowicz 2000). J. Dąbrowski interpretuje tekst Sachsa o Polsce, tak jakby twierdził on, iż L. Balcerowicz był tylko wykonawcą jego planu (Dąbrowski, 2006). Spójrzmy na to, co napisał autor „Końca z nędzą”: „Obydwaj z Liptonem spotkaliśmy się z Balcerowiczem... Przez kilka minut mówiłem mu o naszym planie, który już zresztą był mu znany... Zaczęliśmy pracować z... jego zespołem, aby przeobrazić koncepcje w działania polityczne. Czym innym jest bowiem naszkicowanie pewnych pomysłów, czym innym opracowanie programu, a jeszcze czym innym skonstruowanie szczegółowego planu...”, s. 130. Sądzę, że obaj dawni współpracownicy mogą mieć rację.

² W sprawie stanowiska Sachsa, że nie było alternatywy dla „terapii szokowej” J. Stiglitz stwierdził, że jest ono „całkowicie błędne”, i podał przykłady Chin i Słowenii (PBS). W. Gadomski wydaje się mieć przeciwną opinię w przypadku Polski: „Balcerowicz nie miał wyjścia – musiał zastosować terapię szokową” (Gadomski 2005).

Walutowy. Stał się on jednak krytykiem polityki tej organizacji w kontekście zalecanych przez nią rozwiązań kryzysu azjatyckiego, który miał miejsce w drugiej połowie lat 90.

Po zdystansowaniu się wobec programów pomocy rozwojowej MFW Sachs „wstąpił na ścieżkę wojenną z międzynarodową społecznością finansową...” domagając się, aby „wreszcie przestała wykazywać zupełny brak zainteresowania chorobami szalejącymi w Afryce” (s. 208). Podjął on wtedy badania nad związkiem między malarią a wzrostem gospodarczym, czemu zapewne sprzyjało to, że jego żona jest lekarzem (Sachs i Gallup 2001). Rozpoczyna on też współpracę ze Światową Organizacją Zdrowia, czego owocem jest raport Komisji ds. Makroekonomii i Zdrowia, której przewodniczył, pt. „Makroekonomia i zdrowie: inwestowanie w zdrowie dla rozwoju gospodarczego” (WHO, 2001).

Następnie zostaje zaproszony do współpracy przez Koffiego Anana i staje na czele jeszcze większego przedsięwzięcia, które uwieńczone zostało raportem „Inwestowanie w rozwój. Praktyczny plan osiągnięcia celów milenijnych” (ONZ, 2005). Słowo wstępne od Sachsa kończy się tak „Tryumf ludzkiego ducha [u ubogich, z którymi spotykali się autorzy raportu w różnych zakątkach świata] dał nam nadzieję i pewność, że skrajne ubóstwo może być ograniczone o połowę do 2015 r. i całkowicie wyeliminowane w późniejszych latach. Światowa społeczność ma do swojej dyspozycji sprawdzone technologie, programy, zasoby finansowe i, co najważniejsze, odwagę i współczucie, aby tego dokonać” (s. xi). Ten cytat dobrze oddaje ducha książki, którą mam zrecenzować.

*

Zacznę od ostatniego rozdziału książki, który pozwala chyba najlepiej uchwycić **podłoże filozoficzne podejścia J. Sachsa do problemu skrajnego ubóstwa na świecie**. Otóż odwołał się on tam do oświeceniowej idei postępu wyrażanej przez Kanta (wiara w wieczny pokój zapewniony przez federację demokratycznych państw) i Condorceta (nadzieje związane z postępek nauki), ale również przez T. Jeffersona (obowiązek rządu w dziedzinie praw człowieka) i A. Smitha. Ten ostatni wyjaśniał dlaczego „państwo ma ogromne obowiązki w takich dziedzinach, jak obronność kraju, wymiar sprawiedliwości, infrastruktura i oświata”, a także, dlaczego handel między Europą a Indiami nie przyniósł korzyści ludom tubylczym (problemem nie był handel, ale zbyt duża przewaga Europejczyków, która została przez nich wykorzystana ze szkodą dla ludności rdzennej). Po przedstawieniu idei powszechnego postępu społecznego będącej połączeniem tych wątków Sachs napisał: „Mamy teraz oszałamiającą wprost okazję do wcielenia w życie oświeceniowych wizji...” (s. 352).

Dawno już nie spotkałem się z tak otwartą **afirmacją oświeceniowych ideałów** po kilku dziesiątkach lat podważania ich sensu³. Nowatorskie wydaje mi się też powiązanie ich z nadziejami na korzyści, które wszystkim ma przynosić wolny handel (zwracał na to uwagę nie tylko Smith, ale też Kant). Krytykom Sachs odpowiada bardzo prosto – postęp w zaspokajaniu potrzeb nie jest złudzeniem, o czym przekonuje nas empiria, a

³ Na naszym gruncie opisywał to m.in. Z. Krasnodębski w książce pod charakterystycznym tytułem *Upadek idei postępu* (PIW, Warszawa 1991).

założenie o jego nieuchronności lub pokusa przyspieszania go przemocą to tylko „błędne rozumowanie”. Człowiek jest też istotą irracjonalną i ulegającą namiętnościom, a rozum można wykorzystywać zarówno do dobrych, jak i złych celów, ale mimo to – „dzięki nauce, działaniom bez użycia przemocy i refleksji historycznej” – może posłużyć on „do rozwiązywania podstawowych problemów organizacji społeczeństwa i do podnoszenia poziomu dobrobytu” (s. 353).

Ponadto, Sachs odpowiada też i tym, którzy protestują przeciwko reformom ułatwiającym handel w skali globalnej popieranym w ramach negocjacji WTO, czyli krytykom globalizacji. Rozumie ich moralny zapał i etyczny punkt widzenia, docenia wpływ ich krytyki na poprawę zachowań międzynarodowych korporacji, ale pokazuje jednocześnie, że gospodarki otwarte mają większe szanse na rozwój gospodarczy, a problemem nie są same korporacje, ale rządy niewywiązujące się z zadania tworzenia prawidłowych reguł gry (s. 357). Ruch społeczny powinien skupić się na „oświeconej globalizacji”, a nie na potępianiu jej jako takiej, a w praktyce na naciskaniu na kraje bogate, w tym szczególnie na USA, aby wywiązywały się z obowiązku pomocy krajom ubogim i nie ulegały pokusom hegemonicznym i unilalistycznym. Użyteczne przykłady w tym kontekście to kampanie, które doprowadziły do końca niewolnictwa, kolonializmu i segregacji rasowej.

Drugi wątek ściśle łączący się z oświeceniowymi nadziejami na postęp społeczny za pomocą rozumnych interwencji, to **koncepcja ekonomii klinicznej** (rozdział 4). Sachs niezbyt skromnie deklaruje: „Mam do zaproponowania ekonomii rozwoju pewną nową metodę...” (s. 87), i śmiało ją projektuje na wzór „dobrej medycyny klinicznej” opartej na naukowych podstawach i doświadczeniach praktycznych. Wykorzystuje do tego analogie organicystyczne co najmniej tak stare, jak refleksje socjologiczne H. Spencera. Gospodarkę przyrównuje do ludzkiego ciała, któremu coś niewątpliwie dolega w przypadku ubóstwa i niestabilności charakterystycznych dla krajów biednych.

Oczywiście pierwszym etapem w podejściu klinicznym jest właściwie postawiona „różnicowana diagnoza”. Tym się ona różni od podejścia MFW, że nie ogranicza się do kilku standardowych wyjaśnień występowania ubóstwa i szuka ukrytych przyczyn i uwzględnia specyficzne uwarunkowania każdego kraju. Sachs proponuje listę kontrolną dla klinicznego ekonomisty rozwoju z wykazem pytań, na które powinien on odpowiedzieć w sposób wyczerpujący, uporządkowany i zgodny z aktualną sytuacją, zanim zabierze się do zalecania kuracji (opis ubóstwa, polityki ekonomicznej, zasad polityki fiskalnej, geografii fizycznej, modelu rządzenia i problemów rządu, barier kulturowych i geopolityki, s. 95–96). Dokonanie takiej diagnozy wymaga współpracy między wyspecjalizowanymi organizacjami międzynarodowymi. Kuracja musi brać pod uwagę również środowisko pacjenta, np. reformy handlu w krajach bogatych, umorzenie zadłużenia. Ponadto, *„potrzebna jest kontrola i ocena sytuacji... porównywanie celów i wyników”*, a nie skupianie uwagi wyłącznie na tym, czy zastosowano zalecenia, tak jak to czyni MFW. Jeżeli nie osiągamy wyników, to znaczy, że trzeba też pomyśleć nad zmianą terapii. Pytanie, czy pacjent stosuje się do zaleceń, jest ważne, ale nie może ono zastępować pytania, czy terapia przynosi oczekiwane rezultaty. Ostatni element metody klinicznej to kodeks etyczny, m.in.: „obowiązek

mówienia prawdy zarówno politykom w kraju ubogim, jak i ludziom kierującym polityką w krajach bogatych i potężnych” (s. 92).

Można uznać, że metoda kliniczna to nic innego, jak procedura realizacji oświeceniowej polityki, polegającej na rozumnym kierowaniu postępem społecznym, chociaż celem jest tu nie szczęście ludzkości w doskonałym ustroju, a tylko eliminacja skrajnego ubóstwa. W takim kontekście pojawia się pokusa przywołania długiej tradycji krytyki projektów odgórnego uszczęśliwiania społeczeństwa. Uległ jej W. Easterly, który zaatakował książkę Sachsa, wspominając m.in. E. Burke’a sceptycyzm wobec rewolucji francuskiej i K.R. Poppera krytykę utopijnej inżynierii społecznej (Easterly 2006).

Argumenty pierwszego wymierzone były w rewolucyjne metody działania i ufundowały konserwatywny sposób myślenia, a drugi filozof dowodził, dlaczego realizacja racjonalnego planu doskonałego społeczeństwa będzie się wiązała prędzej czy później z koniecznością dyktatury, przemocy i cenzury, co doprowadzi do licznych nieszczęść. Popper popierał jednak pewną wersję inżynierii społecznej (*piecemał*), która miała być stosowana w demokratycznym społeczeństwie w sposób ograniczony i na wzór testowania hipotez naukowych, z nastawieniem na eliminowanie najbardziej dolegliwych dla ludzi problemów.

Czy podejście Sachsa ma coś wspólnego z rewolucją lub utopijną inżynierią społeczną? Wydaje mi się, że jest ono raczej w duchu demokratycznej inżynierii o ograniczonych celach – „Zbyt długo za dużo starań poświęcano w ekonomii na udzielanie odpowiedzi na źle sformułowane pytanie, jak sprawić, aby »wpasować« biedne kraje w podręcznikowe modele dobrego rządzenia i wydajnych gospodarek rynkowych. Zbyt mało zaś robiono dla zidentyfikowania konkretnych, sprawdzonych sposobów działania, które mogą stopniowo doprowadzić do zmian stopy życiowej i do wzrostu gospodarczego” (s. 290). Jego przywiązanie do metody testowania programów walki ze skrajnym ubóstwem widzimy też gdzie indziej: „Na świecie aż się roi od pilotażowych projektów, dowodzących, że od czasu do czasu takie czy inne działania naprawcze zakończyły się sukcesem... Teraz główne zadanie nie polega na wykazaniu, że coś się sprawdza w jednej wiosce czy w jakimś okręgu – chociaż może być to bardzo ważne, kiedy stosuje się jakieś nowatorskie rozwiązania – ale na zwiększeniu skali sprawdzonych działań, tak aby obejmowały cały kraj, a nawet cały świat” (s. 261). Podobne wątki znajdujemy też w rozdziale pt. „Lokalne rozwiązania pomocne w zwalczaniu ubóstwa”: „Likwidacja ubóstwa musi się zacząć w takich wioskach jak Sauri i w slumsach Mumbai... Kluczem do położenia kresu ubóstwu jest stworzenie sieci globalnych powiązań, które będą przebiegały od zubożałych społeczności do najważniejszych ośrodków światowej władzy i bogactwa i z powrotem... sieć wzajemnej odpowiedzialności może współistnieć z siecią finansowania” (s. 245–246).

Atak Easterly’ego sprowokowała przede wszystkim retoryka, w której pojawiają się plan i planowanie: „Musimy stworzyć system »kanalizacji« międzynarodowej pomocy rozwojowej... Nad całym przedsięwzięciem będzie czuwać sekretarz generalny ONZ... każdy kraj powinien przyjąć strategię zmniejszania ubóstwa, sformułowaną zgodnie z tym, co planuje się osiągnąć w ramach Milenijnych Celów Rozwoju” (s. 270–271), a każda strategia składać się będzie ze zróżnicowanej diagnozy i pięciu planów: inwestycyjnego, finansowego, udzielania pomocy przez donatorów, zarządzania inwestycjami publicznymi

(s. 274). Sachs proponuje taki system w odpowiedzi na rzeczywistość planowania pomocy rozwojowej, która polegać ma na tym, że najpierw ustala się z organizacjami międzynarodowymi wysokość pomocy dla danego kraju, a potem wymaga się od niego przedstawienia realistycznego planu ograniczenia ubóstwa poddanego możliwie najszerszym konsultacjom społecznym. Uważa on, że powinno być odwrotnie – najpierw powinien powstać dobry plan szacujący potrzeby rozwojowe, a potem zbieranie funduszy.

Przykład, który podaje w tym kontekście, może się jednak wydać wątpliwy. Ghana przygotowała taki plan pięcioletni i oszacowała koszt jego realizacji na 8 mld dolarów, a potem nastąpiły targi z donatorami i ostatecznie skalę pomocy ustalono na 2 mld dolarów. Sachs zżyma się na argument, że pierwotny plan był dobry, ale finansowo nierealistyczny i Ghana musiała dopasować swoje potrzeby „do tego, co da się wykroić z niewystarczającego zasobu środków na pomoc” (s. 273). Czy jednak każdy dobry plan ograniczenia ubóstwa da się sfinansować na zakładanym przez jego twórców poziomie? Autor wydaje się być przekonany, że w tym przypadku nie występuje problem ograniczonych zasobów: „Poziom niezbędnego wysiłku jest naprawdę niewielki...” (s. 289). Ma to jednak uzasadnienie w tym, że „celem jest wyeliminowanie skrajnego ubóstwa, a nie każdego rodzaju ubóstwa, a tym bardziej nie zrównanie dochodów na świecie...” (s. 290), a na to ma wystarczyć dotrzymanie zobowiązania, potwierdzonego na konferencji w Monterrey, aby kraje rozwinięte przeznaczały 0,7% PKB na pomoc rozwojową.

Ponadto metoda ekonomii klinicznej wydaje się być technokratyczna i właśnie mało ekonomiczna, co również wytyka Easterly: „Niewiele słyszymy o bodźcach do inwestowania i innowacji, do przestrzegania umów i praw własności czy do przeprowadzania reform politycznych i gospodarczych... wiele natomiast słyszymy o geografii, agronomii i medycynie” (2006, s. 9), a „Nacisk na naukowe i techniczne rozwiązania problemów jest obecny w całej książce” (s. 10). Podkreśla on, że ubóstwo ma również przyczyny społeczno-polityczne – złe instytucje, problemy polityczne, błędna polityka, wysokie koszty transakcyjne na rynku, wykluczenie ubogich z handlu, nieskuteczna pomoc z zewnątrz. Jest ono problemem ekonomicznym, który nie może być rozwiązany jedynie za pomocą odgórnych administracyjnych interwencji na czym ma się koncentrować Sachs.

Po pierwsze, autor *Końca z nędzą* zwraca uwagę na te problemy, chociaż niektóre wydają mu się mniej istotne (np. korupcja polityków), formułuje też zalecenia dotyczące rozwiązania przynajmniej niektórych z nich, np. zwiększenie i zmiana struktury wydatków pomocowych ma poprawić jej skuteczność. Po drugie, analogie medyczne trudne są do uniknięcia, gdy jakieś zjawisko uważamy za problem i zastanawiamy się nad tym, jak powinien być on rozwiązany. Oczywiście, różnice zdań mogą dotyczyć zarówno tego, czy w ogóle jest to problem, jak i tego, co go powoduje, a od rozstrzygnięć tego rodzaju zależy zalecany sposób terapii. Problem bodźców wydaje się być uwzględniany w takim zaprojektowaniu systemu pomocy, aby każda ze stron wypełniała swoje obowiązki wynikające ze strategii realizacji Milenijnych Celów Rozwoju lub eliminacji skrajnego ubóstwa. Sachs mniej miejsca poświęca zagadnieniom implementacji, a to zwykle decyduje o sukcesie lub porażce pomysłów planistów.

Wróćmy teraz do bardziej linearnego przedstawiania głównej linii argumentacji autora *Końca z nędzą*.

Pierwsza część książki została poświęcona **dwóm stuleciom wzrostu gospodarczego**, które przyniosły podniesienie poziomu życia, rewolucję techniczną i rozprzestrzenianie się wynalazków, ale również przyczyniły się do „powstania ogromnych rozpiętości między najbogatszymi i najbiedniejszymi” (s. 62). Sachs wyjaśnia ten fenomen poprzez wskazanie wielu przyczyn, takich jak m.in. kolonialny wyzysk, niekorzystne położenie geograficzne i błędna polityka rządów. Przede wszystkim winne nie są same ubogie społeczeństwa z nieproduktywną kulturą czy ich skorumpowane rządy, ale samo ubóstwo.

Gospodarstwa domowe są tak ubogie, że nie mogą oszczędzać, a bez kapitału nie są w stanie zmienić swojej sytuacji (pułapka ubóstwa). To jednak nie wyjaśnia, dlaczego jedne kraje ubogie radzą sobie lepiej niż inne. Wpływ na to ma położenie i warunki geograficzne, brak środków na inwestycje infrastrukturalne, zawodność rządu, normy kulturowe, bariery handlowe, brak innowacji, eksplozja demograficzna.

Najważniejsza jest jednak **pułapka ubóstwa**, która nie pozwala ubogim społeczeństwom wejść na pierwszy szczebel „drabiny rozwoju” – „Kraje bogate nie muszą inwestować w krajach najbiedniejszych tyle, żeby uczynić je bogatymi; powinny inwestować tyle, żeby te kraje mogły wejść na pierwszy szczebel drabiny rozwoju” (s. 85). Kontynuacja tego wątku jest w rozdziale 13: ludziom skrajnie biednym potrzeba kapitału w postaci: zdrowia, wyżywienia i kwalifikacji; maszyn i środków transportu; dróg, energii elektrycznej i urządzeń kanalizacyjnych; ziemi uprawnej i bioróżnorodności; instytucji takich, jak prawo handlowe, system prawny, usługi rządu; naukowego i technicznego *know-how*. Sachs uzasadnia przy tym, **„dlaczego rząd powinien finansować szkoły, szpitale i drogi, a nie zostawiać tego sektorowi prywatnemu”** (korzyści skali, dobra publiczne, efekty zewnętrzne i dobra pożądane społecznie, s. 253–255).

W. Easterly podaje w wątpliwość wnioski praktyczne wynikające z teorii pułapki ubóstwa, gdyż analizy statystycznie nie potwierdzają, aby pomoc rozwojowa w przeszłości miała wpływ na wzrost gospodarczy: udział tej pomocy był największy w Afryce, a ona rozwija się najwolniej, a wzrostowi poziomu pomocy w ciągu kilku dziesięcioleci towarzyszył spadek dynamiki wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się (2006, s. 7). Sachs jednak dowodzi, że dotychczasowa pomoc wciąż była zbyt mała i źle adresowana, dlatego też nie dawała dotąd szansy na odbicie się i wejście na drabinę rozwoju krajów ze skrajnym ubóstwem. Przeprowadza też szacunki „luki finansowej”, która powinna być wypełniona, aby zaradzić pułapce ubóstwa w skali świata. Podstawą tej metody jest sześć kroków, a pierwszy z nich polega na wyodrębnieniu pakietu podstawowych potrzeb (s. 292). Pieniądze na wypełnienie luki finansowej nie będą przeznaczone na bezpośrednie transfery dla ubogich na konsumpcję, ale na „inwestycje w infrastrukturę i kapitał ludzki (za pośrednictwem usług publicznych w dziedzinie zdrowia, wyżywienia i oświaty)” (s. 7).

Kilka rozdziałów dotyczy **doświadczeń pięciu krajów na drodze rozwoju**. Były to Boliwia, Polska i Rosja, którym doradzał autor, oraz Chiny i Indie. Najciekawszym przypadkiem wydaje

się Rosja, która była „odrębnym światem” (s. 143–144). Sachs zaproponował tam podobny program do polskiego „szybko przystąpić do tych zasadniczych reform, które są możliwe do wprowadzenia, takich jak stabilizacja i liberalizacja rynku, oraz zdecydowanie, choć nie z dnia na dzień, rozpocząć prywatyzację”. Pierwsze porażki na tej drodze zaczęły się wraz z trudnościami uzyskania odpowiedniej pomocy finansowej na stabilizację rosyjskiej waluty oraz umorzenia części długu zagranicznego i zamrożenia jego spłat. Sprawę komplikował też podział ZSRR na liczne nowe państwa. Główny reformator po stronie rosyjskiej I. Gajdar został dość szybko odsunięty od polityki gospodarczej, a Sachs zrezygnował z doradzania. Później nastąpiło to, co nazywa on „procesem oszukańczej prywatyzacji”, stwierdza jednak na koniec, że doradzałby to samo (równowaga budżetowa, wymienialność waluty, handel zagraniczny), tyle że z mniejszym optymizmem co do możliwości uzyskania pomocy z zewnątrz. Pozostaje tylko kwestia, na ile ta pomoc była konieczna, żeby udała się cała reszta.

Sachs zajął się również **mitami, które są przeszkodą w uczynieniu zdecydowanych kroków na drodze do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju** w perspektywie „naszego pokolenia” (rozdział „Mity i cudowne leki”). Uważa on, że jakość rządu może mieć mniejsze znaczenie dla rozwoju, niż się przypuszcza, ponieważ biedne kraje afrykańskie nie mają gorszych rządów niż inne biedne kraje na świecie, a wzrost jest tam słabszy niż gdzie indziej. Jest to więc część problemu, ale nie decydująca o gorszych wynikach rozwojowych⁴.

Pozostałe przekonania, których mityczność stara się wykazać autor, przedstawię skrótowno. Deficyt demokracji nie odgrywa już takiej roli, gdyż demokratyzacyjna fala dotarła do Afryki w latach 90. Wskazywanie na brak wartości europejskich, czyli podkreślanie syndromu kultury ubóstwa w postaci niechęci do pracy i przedsiębiorczości, braku zapobiegliwości, poszukiwania szybkich zaspokojeń, fatalizmu *etc.* jest wątpliwe, gdyż zakłada niezmienną wartość i zwykle nie opiera się na wynikach badań empirycznych, ma też strukturę błędnego koła – skąd wiemy, że ubodzy są leniwi, bo są ubodzy. Wyniki Światowego Sondażu Wartości też ujawniają, że kultura ubóstwa jest mitem. Przekonanie, że nędzę powoduje brak wolnego rynku sprawia, że za panaceum uznaje się liberalizację i prywatyzację wszystkiego co się da, włącznie ze szkolnictwem, ochroną zdrowia, wodą, kolejami, energią, ale okazuje się, że indeks wolności gospodarczej nie jest skorelowany ze wzrostem gospodarczym na głowę⁵.

⁴ Na marginesie wspomnę tu o badaniach A. Alesiny, J. Matuszeskiej i Easterly’ego (2006), którzy skupili uwagę na związkach między jakością rządów a sztucznością granic państw dzielących społeczności, które chciałyby być razem i łączących społeczności sobie wrogie. Gdyby potwierdziło się, że sztuczne granice są częstsze w Afryce niż gdzie indziej, byłby to powód do sformułowania hipotezy, że tylko ze względu na ten czynnik jakość rządów powinna być tam gorsza niż gdzie indziej.

⁵ Sachs pokazuje tu (s. 321) wykres korelacyjny między przeciętnym rocznym wzrostem PKB na osobę w latach 1995–2003, a przeciętnym wskaźnikiem wolności ekonomicznej w tym samym okresie, z którego wynika, że nie ma między nimi związku. Easterly kwestionuje ten argument w innej publikacji. Po pierwsze, przedstawia wykres tego samego rodzaju (PKB na głowę jest na skali logarytmicznej), niemniej jednak tylko dla danych z roku 2002, na którym widać jednak bardzo wyraźną korelację dodatnią. Po drugie, tłumaczy, dlaczego Sachs uzyskał taki wynik – nie uwzględnił pierwotnych różnic w dochodzie, a kraje ubogie mają wzrost szybszy niż bogate (Easterly 2006a).

Hernand De Soto wyjaśniał, że kapitalizm udaje się tylko na Zachodzie ze względu na brak gdzie indziej prawnego systemu tytułów własności. Sachs argumentuje, że trudno zaprzeczyć sukcesom kapitalizmu poza kręgiem kultury europejskiej, a poza tym żadne wyjaśnienie jednorzeczynowe nie jest przekonujące. Są i tacy, dla których rozprzestrzenienie się AIDS w biednych krajach Afryki – to wynik braku moralności i seksualnych ograniczeń. Nie potwierdzają tego jednak badania porównawcze dotyczące liczby przypadkowych partnerów seksualnych, stąd Sachs zaleca ostrożność i czekanie na wyjaśnienia bardziej naukowe.

Czasem wraca też teoria Malthusa, że pomoc spowoduje eksplozję demograficzną, która jeszcze pogorszy sytuację. Na co autor *Końca z nędzą* odpowiada, że te same czynniki, które powodują biedę lub są jej skutkami, odpowiadają także za wysokie wskaźniki płodności, stąd rozwiązanie problemu biedy zmniejszy je, a nie zwiększy, np. wysoka umieralność niemowląt przyczynia się do decyzji o większej liczbie dzieci, niski poziom wykształcenia kobiet – to znowu przejaw biedy edukacyjnej, a ma ten czynnik wpływ na decyzje reprodukcyjne kobiet.

Popularny też jest pogląd, że fala globalizacji ekonomicznej podniesie wszystkie łodzie, ale Sachs powiada, że głównie te, które znajdują się w wodzie, co nie dotyczy krajów odizolowanych z różnych względów, np. geograficznych lub protekcyjnych, od światowej gospodarki. Socjaldarwiniści przekonani są z kolei, że natura świata społecznego jest taka, iż przetrwają najlepiej dostosowani, a konkurencja i walka – to podstawowe procesy odpowiedzialne za rozwój. Stąd wniosek, że wolnokonkurencyjny rynek jest najlepszym rozwiązaniem. Sachs odpowiada na to, że gospodarka to też zaufanie i współpraca, a same rynki nie są w stanie wyprodukować wielu dóbr istotnych dla rozwoju. Większość ekonomistów zgadza się, że część dóbr o charakterze publicznym powinna być finansowana ze środków publicznych.

Autor stwierdza, że sceptycyzm co do dotychczasowej nieskuteczności pomocy rozwojowej również opiera się na mitach, np. na fałszywym przekonaniu, że rządy najbogatszych państw wywiązują się ze swoich zobowiązań w tym względzie. Zachód nie osiągnął zbyt wiele, ponieważ wydawał na pomoc za mało środków, za co odpowiada nie tylko ich całkowity rozmiar, ale też zła struktura⁶.

*

J. Sachs w odpowiedzi na W. Easterly'ego recenzję *Końca z nędzą*, która ukazała się w „Washington Post” odpowiedział m.in. tak: „Easterly przedstawił prymitywną karykaturę moich pomysłów”. Dotyczyło to głównie argumentów, o których pisałem wyżej, jakoby głównym elementem strategii światowej walki z ubóstwem było centralne planowanie zarządzane przez ONZ. Swojego adwersarza przedstawił jako ponurego antyutopistę,

⁶ Dane za 2002 rok dotyczące pomocy rozwojowej: na obsługę i spłacanie długów, zagranicznych konsultantów, pomoc w razie katastrof humanitarnych i obsługę administracyjną wydawano ponad 2/3 (33 mld dolarów), a tylko 1/3 (15 mld dolarów) środków została przeznaczona na inwestycje w zaspokajanie podstawowych potrzeb (s. 299).

który „wszędzie widzi tylko to, co najgorsze i oczekuje, że wszystko zawiedzie”. Ten natomiast odpowiedział, że argumenty *ad hominem* są niedopuszczalne w intelektualnej debacie, a Sachs nie wyjaśnił dlaczego dotychczasowa pomoc dla Afryki nie przyniosła jeszcze zwycięstwa w walce z malarią, chociaż w innych dziedzinach widać znaczącą poprawę. Swoje stanowisko przedstawił zaś tak: „Podejście cząstkowe (piecemał) nie oznacza mniej pieniędzy czy mniejszego wysiłku na rzecz ubogich, oznacza natomiast zaprzestanie finansowania utopijnych i odgórných projektów (które już dawno okazały się porażką) i przeznaczenie środków na nagradzanie wysiłków podejmowanych na dole przez tych, którzy znaleźli skuteczne sposoby pomocy dla ubogich” („Washington Post”, 2005).

W innym miejscu przeciwstawił on podejście oparte na wolności koncepcji nowego kolektywizmu, której głównym wyrazicielem ma być Sachs: „Pomoc zagraniczna może stworzyć nowe możliwości dla najbardziej potrzebujących ludzi na świecie... ale tylko wtedy, gdy będzie naśladowała osiągające sukcesy podejście oparte na wolności gospodarczej, poprzez przyjęcie metody poszukiwania i sprzężenia zwrotnego zamiast współczesnego modelu kolektywistycznego planowania” (2006a, s. 41).

Dyskusja w ujęciu Easterly’ego wpada więc w koleiny starego sporu pomiędzy zwolennikami interwencji i planowania a zwolennikami swobodnych oddolnych działań. Takie postawienie sprawy znacznie ułatwia zajęcie stanowiska przeciwko Sachsovi przez większość współczesnych komentatorów niechętnych temu, co państwowe, odgórne i związane z ONZ. Spycha przy tym autora *Końca z nędzą* na pozycję osoby, która musi twierdzić, że niewłaściwie przedstawiono jej poglądy. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to już nieco anachroniczne przeciwstawienie, wiemy przecież, że potrzebne jest zarówno planowanie i koordynacja działań, jak i swoboda i innowacyjność.

*

Uwagi powyższe nie wyczerpują oczywiście bogactwa wątków, które występują w książce Sachsa. Dyskusja nad przyczynami zacołania, niedorozwoju i występowania skrajnej nędzy na świecie toczona jest od dawna, od dawna też próbowano na różne sposoby pomagać krajom najuboższym. Podział na dwa wrogie bloki państw raczej nie sprzyjał temu, aby był to priorytetowy cel polityki międzynarodowej. Po 1989 r. sytuacja polityczna świata zmieniła się radykalnie i daje to nadzieję na to, że poziom pomocy na rozsądnie zaprojektowane przedsięwzięcia rozwojowe dla krajów najbardziej potrzebujących będzie wzrastał. Niestety, o czym wspomina również Sachs, wojna z międzynarodowym terroryzmem znowu nieco nas oddaliła od osiągania celów oświeceniowych.

Polska nie ma żadnej polityki w tym względzie, a my też jesteśmy zobowiązani do przekazywania 0,7% PKB na pomoc dla krajów ubogich. Jak czytamy na stronach Kampanii Społecznej ONZ i MSZ pod hasłem „Polska jest rajem” (dla ponad miliarda najbardziej potrzebujących mieszkańców świata): „*Rośnie poparcie społeczeństwa dla polskiej pomocy krajom rozwijającym się, dwie trzecie (69 proc.) Polaków uważa, że powinniśmy pomagać biedniejszym państwom*” (ONZ, 2005). Według szacunków, które tam podano w 2005 roku, prze-

znacaliśmy na pomoc rozwojową 0,08-0,09% PKB. Do 0,7% jeszcze daleko, nie mówiąc już o tym, że sam rozmiar pomocy to nie wszystko.

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Bibliografia

- Alesina, A., Easterly, W. i Matuszeski, J. (2006), *Artificial States*, „Working Paper” 12328, National Bureau of Economic Research, czerwiec, <<http://www.nber.org/papers/w12328>>.
- Balcerowicz, L. (2000), Wywiad dla PBS Commanding Heights z dnia 12 listopada 2000, <http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/pdf/int_leszekbalcerowicz.pdf>.
- Dąbrowski, J. (2006), *Wyznania nawróconego konserwatysty*, „Świat Nauki”, wrzesień 2006, <<http://www.swiatnauki.pl/pdf/recenzje/2006/wyznania.pdf>>.
- Easterly, W. (2006), *The Big Push Deja Vu*, „Journal of Economic Literature”, tom 44, nr 1, marzec, <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/The_Big_Push_Deja_Vu.pdf>.
- Easterly, W. (2006a), *Freedom versus Collectivism in Foreign Aid*, (w:) J. Gwartney i R. Lawson, *Economic Freedom of the World 2006 Annual Report*, The Fraser Institute, <<http://www.freetheworld.com/release.html>>.
- Gadomski, W. (2005), *Cena szoku. 15-lecie planu Balcerowicza*, Portal Gazety Wyborczej Gazeta.pl, <<http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33211,2453376.html?as=3&ias=3&startsz=x>>.
- ONZ (2005), *Kampania Społeczna ONZ „Milenijne Cele Rozwoju: czas pomóc innym”, dział aktualności*, wiadomość z 14.12.2005, <<http://www.un.org.pl/rozwoj/aktualnosci.php?nid=712>>.
- ONZ (2005), „*UN Millennium Project. 2005. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*” New York, <<http://www.unmillennium-project.org/reports/fullreport.htm>>.
- PBS, Wywiady z L. Balcerowiczem, J. Stiglitzem, J. Sachsem i kilkoma innymi politykami dla PBS Commanding Heights „*Up for Debate: Shock Therapy: Bolivia, Poland, Russia. Same Policies – Different Results*”, <http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/pdf/ufd_shocktherapy_full.pdf>.
- Sachs, J. i Gallup, J.L. (2001), *The economic burden of malaria*, „American Journal of Tropical Medicine and Hygiene”, tom 64, nr 1, 2.
- „Washington Post” (2005), Dział listów, J. Sachs *Up From Poverty* i odpowiedź W. Easterly’ego, 27 marca 2005, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A64541-2005Mar24.html>>.
- WHO (2001), *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, World Health Organization, <http://www3.who.int/whosis/cmh/cmh_report/e/pdf/cmh_english.zip>.

NA ŁAMACH CZASOPISM

Justyna Godlewska

„International Migration Review”

Tym razem na łamach „Problemów Polityki Społecznej” prezentujemy czasopismo, w którego tytule nie występuje termin „polityka społeczna”, a jednak tematyka w nim obecna ma z polityką społeczną wiele wspólnego. „International Migration Review” (IMR) obchodzi właśnie czterdziestolecie swego istnienia i jest to bardzo dobra okazja do tego, by przyjrzeć się bliżej temu niewątpliwie najważniejszemu magazynowi poświęconemu problematyce migracji międzynarodowych. Powstały w 1966 roku kwartalnik, wydawany obecnie przez Blackwell Publishing ukazuje się za sprawą *Center for Migration Studies*, organizacji *non-profit* założonej w 1964 roku i mającej swą siedzibę w Nowym Jorku. Na stronie internetowej Centrum czytamy, że powstało ono, aby „wspierać i podejmować badania, a także zapewniać forum dla debaty dotyczącej migracji międzynarodowych”¹. Najbardziej chyba znaczącą formą realizacji tak postawionego celu jest właśnie ukazywanie się IMR. Warto zauważyć, że czasopismo to jest sukcesorem wydawanego wcześniej (w latach 1964–1966) przez tę samą instytucję *International Migration Digest*. IMR określa się jako „interdyscyplinarny magazyn stworzony po to, aby sprzyjać i ułatwiać studia nad wszystkimi aspektami społeczno-demograficznych, historycznych, ekonomicznych, politycznych, legislacyjnych i wychowawczych zagadnień ludzkiej mobilności”².

¹ Informacje dotyczące *Center for Migration Studies* i zamieszczony cytat pochodzą z witryny internetowej <http://www.cmsny.org>

² Cytat z witryny internetowej IMR w wydawnictwie Blackwell: <http://193.0.118.39:8081/han/BlackwellSynergy/www.blackwell-synergy.com/loi/IMRE>

Obecnie funkcję redaktora naczelnego IMR sprawuje Joseph Chamie, wcześniej był nim Mark J. Miller, a najdłużej, bo od samego początku i przez kilkadziesiąt następnych lat kierował pismem Silvano M. Tomasi. Wśród członków Rady Redakcyjnej odnajdziemy m.in. tak znane i znaczące w nauce o migracjach międzynarodowych nazwiska, jak: George J. Borjas, Rogers Brubaker, Douglas Massey czy Aristide R. Zolberg. Każdy numer czasopisma to dość obszerny tom (w zależności od roku objętość czterech numerów to ok. 1000–1500 stron), w skład którego wchodzi przede wszystkim oryginalne artykuły, będące bądź to rozważaniami teoretycznymi, bądź też opierające się na przeprowadzonych badaniach empirycznych (bardzo wiele z nich to studia przypadków). Oprócz tego w numerze znajdziemy bogaty dział recenzji literatury migracjologicznej, krótki przegląd wybranych książek i artykułów z innych magazynów (*Review of Reviews*) i dział z tytułami otrzymanych przez IMR książek (*Books Received*). Dodatkowo możemy liczyć na sprawozdania z konferencji migracyjnych, a w niektórych tomach także na informacje o najciekawszych wydarzeniach, publikacjach itp, czyli *International Newsletter on Migration*.

Jeśli spojrzeć na tematykę, jaka była podejmowana na łamach pisma przez czterdzieści lat istnienia, to widać wyraźnie, że w kręgu jego zainteresowań leżą wszelkie zagadnienia związane z procesami migracji międzynarodowych. Bardzo dobrze pokazuje to chociażby przegląd numerów tematycznych. Od roku 1966 do 2000 ukazały się łącznie 33 takie tomy. Dotyczyły one następujących zagadnień³:

1. Emigracja z Włoch
2. Imigranci z Puerto Rico w Stanach Zjednoczonych
3. Imigracja w Kanadzie
4. Polityka imigracyjna i polityka naturalizacji w Stanach Zjednoczonych
5. Wpływ migracji na zachowanie i zmianę języka
6. Meksykańscy migranci (*Mexican and Mexican American Migrants*) i nielegalna imigracja meksykańska do Stanów Zjednoczonych
7. Amerykańska imigracja a wzrost populacji
8. Migracje wewnętrzne i międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej
9. Polityka migracyjna i badania nad migracjami w ujęciu porównawczym
10. Migracje międzynarodowe w Afryce Tropikalnej
11. Migracje a płodność
12. Migracja karaibska do Nowego Jorku
13. Uchodźcy – sytuacja obecna, trendy
14. Teoria i metodologia badań migracyjnych i etnicznych
15. Migracje międzynarodowe a rozwój
16. Migracje nieuregulowane w perspektywie międzynarodowej
17. Kobiety w migracjach

³ Zagadnienia podaję w formie syntetycznej – niektóre z nich pojawiały się jako kilka odrębnych tematów, inne są dosłownym tłumaczeniem jednego tematu. Korzystałam z elektronicznych wersji czasopisma dostępnych w bazie JSTOR (numery do 2000 roku): <http://www.jstor.org> i z bazy wydawnictw Blackwell: <http://www.blackwell-synergy.com>; obie bazy udostępniane są przez Bibliotekę Uniwersytetu Warszawskiego.

18. Prawa obywatelskie i społeczno-polityczna partycypacja migrantów
19. Programy rekrutacji czasowych pracowników zagranicznych – mechanizmy, warunki, konsekwencje
20. Migracje a zdrowie
21. Pomiar migracji międzynarodowych: teoria i praktyka
22. Organizacje rekrutujące pracowników migrujących w krajach rozwijających się
23. Konwencja Narodów Zjednoczonych dotycząca ochrony praw pracowników migrujących i członków ich rodzin
24. Nowa Europa i migracje międzynarodowe (numer ukazał się latem 1992 roku)
25. Nowe drugie pokolenie imigrantów w Stanach Zjednoczonych
26. Porównywanie różnorodności: migracje międzynarodowe w krajach przyjmujących na czterech kontynentach
27. Etyka i migracje – w kierunku globalnego zarządzania migracjami
28. Adaptacja imigrantów i reakcje społeczeństwa przyjmującego w Stanach Zjednoczonych

Także w ostatnich sześciu latach ukazywały się tomy w dużej części poświęcone wybranemu zagadnieniu, m.in. migracjom międzynarodowym w kontekście zamachu terrorystycznego 11 września 2001, migracjom międzynarodowym widzianym z perspektywy *gender* czy kwestiom ochrony uchodźców. Próba określenia profilu pisma nie jest zadaniem łatwym. Można stwierdzić, że zamieszczane w nim artykuły odwołują się bardzo często do amerykańskich doświadczeń, chociaż nie oznacza to zamknięcia się na resztę świata. Wręcz przeciwnie – IMR to czasopismo, w którym znajdziemy badania poświęcone bardzo różnym jego zakątkom. „Amerykańskość” pisma była chyba najwyraźniej widoczna w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, później coraz częściej pojawiają się tam także wątki europejskie, co może być zrozumiałe ze względu na wzrost znaczenia imigracji w Europie i wykształcenie się nowych obszarów badawczych.

Czytelnika „Problemów Polityki Społecznej” szczególnie mogą zainteresować poruszane na łamach IMR kwestie związane ze społecznymi aspektami migracji międzynarodowych. Dla polityki społecznej problematyka migracyjna stanowi bowiem ważną, choć czasami wydaje się, że nieco zaniedbaną (przynajmniej na gruncie polskim) część zainteresowań. Być może wynika to z faktu niedostrzegania związków pomiędzy tymi dwiema dziedzinami, a może również ze zbyt wąskiego postrzegania celów i zadań tej pierwszej. Zawsze jednak pewne wątki migracyjne były bliskie analitykom polityki społecznej. Można to ująć w ten sposób, że ludzka mobilność jest nierozzerwalnie związana z powstawaniem problemów społecznych w obszarach pracy, zabezpieczenia społecznego, edukacji czy funkcjonowania rodziny, czyli kluczowych dla polityki społecznej zagadnień. Wydaje się, że w ostatnich latach obserwować możemy stały wzrost zainteresowania ze strony nauki o polityce społecznej przede wszystkim kwestiami skutecznej integracji imigrantów osiadłych na stałe w społeczeństwie przyjmującym, a więc próbą odpowiedzi na pytanie jak powinna wyglądać polityka integracyjna państwa. Jest to chyba najbardziej widoczny styk polityki społecznej z polityką imigracyjną, jeśli przyjąć, że polityka integracji imigrantów jest częścią tej ostatniej. Ponadto, wydarzenia ostatnich lat uświadamiają, jak z jednej strony niezwykle trudno jest przewidzieć skutki programów integracyjnych, z drugiej zaś,

że niepodjęcie przemysłowych, długofalowych działań w tym obszarze jest bardzo groźne dla spójności społecznej i może mieć tragiczne następstwa.

Pozostając w tym nurcie rozważań, chciałabym przedstawić jeden z tematycznych (w części) numerów „International Migration Review” – *The Future of the Second Generation: the Integration of Migrant Youth in Six European Countries* (December 2003 – Vol. 37 Issue 4) – poświęcony problematyce funkcjonowania w społeczeństwach europejskich tzw. drugiego pokolenia, a więc dzieci imigrantów urodzonych w kraju imigracji rodziców, bądź też przybyłych do niego we wczesnym dzieciństwie. Zamieszczone w tym wydaniu artykuły odnoszą się do doświadczeń Szwecji, Niemiec, Nederlandów, Belgii, Francji i Austrii i skupiają się na drugim pokoleniu o korzeniach tureckich. Jak wyjaśniają Maurice Crul i Hans Vermeulen w otwierającym numer tekście *The Second Generation in Europe*, wybór tej właśnie grupy nie był przypadkowy. Turcy stanowią obecnie największą społeczność imigrancką w krajach Unii Europejskiej, tworzoną przede wszystkim przez imigrantów zarobkowych przybywających do krajów zachodniej Europy od lat sześćdziesiątych XX wieku na mocy podpisanych umów o rekrutacji „pracowników-gości”. W założeniu imigranci czasowi, stali się oni stałymi rezydentami, a tym samym rozpoczęło się ich wrastanie w społeczeństwo przyjmujące. Autorzy podkreślają, że jest to grupa, której położenie społeczno-ekonomiczne szczególnie kontrastuje z warunkami życia rodzimej części ludności. Cechą charakterystyczną jest tu także odmienność religijna (islam). Wszystko to czyni integrację tej społeczności bardzo trudną, wskazuje się wręcz, że ze względu na takie uwarunkowania, może ona stanowić doskonały test dla skuteczności polityki integracyjnej państwa. Założenia dla porównań między wybranymi krajami były następujące: 1) porównanie położenia społecznego drugiego pokolenia Turków z sytuacją pierwszej generacji; 2) porównanie sytuacji drugiego pokolenia z sytuacją społeczności rodzimej; 3) porównanie położenia drugiego pokolenia Turków z położeniem drugiej generacji innych grup etnicznych. Porównywano przede wszystkim osiągnięcia edukacyjne i kwestie związane z funkcjonowaniem na rynku pracy (skupiono się głównie na momencie przejścia ze szkoły do pierwszej pracy). Przedmiotem zainteresowania badaczy był bowiem „instytucjonalny wymiar integracji”.

W omawianym artykule oprócz prezentacji założeń badawczych, znalazło się także porównanie sytuacji drugiej generacji Turków i Marokańczyków żyjących w Europie, jak również podsumowanie wyników przeprowadzonych badań nad drugą generacją w sześciu wybranych krajach. Pokróćce przedstawię teraz najważniejsze konkluzje. W odniesieniu do społeczności tureckiej i marokańskiej można postawić wiele pytań związanych z ich rozchodzącymi się drogami edukacyjnymi pomimo podobnego obciążenia niekorzystnymi charakterystykami pierwszej generacji (tutaj autorzy nawiązują do teorii segmentacyjnej asymilacji – *theory of segmented assimilation*). Marokańczycy częściej wybierają ścieżkę szkolną umożliwiającą zdobycie wyższego wykształcenia, a szczególnie duże różnice w karierach edukacyjnych można zaobserwować wśród dziewcząt z obu grup etnicznych (najbardziej widoczna odmienność położenia tureckiego i marokańskiego drugiego pokolenia występuje we Francji; przeprowadzenie porównań było możliwe we Francji, Niemczech i Belgii).

Okazuje się także, że sytuacja edukacyjna i status na rynku pracy drugiego pokolenia o korzeniach tureckich różnią się znacznie w zależności badanego kraju. I tak np. we Francji, Belgii czy Niderlandach znacząco mniej (od około 1/3 do połowy) tureckiej młodzieży wybiera po szkole podstawowej szkoły zawodowe niższego stopnia, niż ma to miejsce w Niemczech czy Austrii (tam wskaźniki te wynoszą od 2/3 do 3/4). Również we Francji i Belgii więcej osób z drugiego pokolenia decyduje się podjąć wyzwanie zdobycia wykształcenia wyższego. Jednocześnie zarówno we Francji, jak i Niderlandach bardzo wysoki odsetek młodych Turków z drugiego pokolenia opuszcza szkołę bez uzyskania dyplomu jej ukończenia. Z drugiej strony przejście z systemu edukacji na rynek pracy kończy się sukcesem częściej właśnie w Austrii i Niemczech, pomimo niższego poziomu wykształcenia młodych ludzi. Wpływ na to ma, według autorów, funkcjonujący w tych krajach dualny system kształcenia zawodowego, zapewniający lepsze przygotowanie praktyczne do podjęcia pracy. Tam też stopa bezrobocia wśród drugiego pokolenia jest znacznie niższa niż we Francji, Belgii czy Niderlandach.

Niezwykle ciekawe są w tym kontekście wnioski co do znaczenia polityki integracyjnej dla sytuacji społeczno-ekonomicznej drugiego pokolenia. Autorzy podkreślają, że wyniki badań nie wskazują na szczególnie doniosły wpływ rodzaju prowadzonej polityki integracyjnej. Posługują się przykładem Belgii, gdzie część walońska i flamandzka w różny sposób podchodzą do zagadnień integracji. W pierwszej z nich dominuje model francuski, w drugiej raczej holenderskie podejście wielokulturowe. System edukacyjny jest zbliżony w całym kraju. Osiągnięcia edukacyjne młodzieży tureckiej z drugiego pokolenia nie różnią się w zależności od regionu, jaki zamieszkują. Stąd wniosek, że na sytuację dzieci imigrantów w tym obszarze oddziałuje przede wszystkim system edukacyjny, jaki funkcjonuje w każdym z badanych krajów. Jest to niezwykle ważne spostrzeżenie, warte zainteresowania badaczy i po raz kolejny umacniające twierdzenie (można je uznać wręcz za oczywistość) o istnieniu silnych zależności między kształtem i stanem instytucji i inicjatyw (skierowanych do wszystkich członków społeczeństwa) wpisujących się w zakres polityki społecznej a sytuacją imigrantów i ich dzieci.

Wśród czynników wyjaśniających różnice w osiągnięciach edukacyjnych drugiego pokolenia w poszczególnych krajach, autorzy wymieniają takie aspekty systemu szkolnictwa jak: wiek rozpoczynania i kończenia obowiązkowej nauki szkolnej (im wcześniej rozpoczyna się edukacja i im dłużej trwa, tym większa szansa na sukces edukacyjny); liczba godzin bezpośredniej pracy z nauczycielem (im więcej godzin, tym lepiej); istniejące mechanizmy selekcyjne (negatywnie wpływa selekcja we wczesnym wieku); wielkość dodatkowej pomocy w nauce, jaką może otrzymać dziecko w szkole bądź poza nią; obecność i funkcjonowanie specjalnych programów nauki języka oficjalnie obowiązującego w danym państwie jako drugiego języka.

Kolejne teksty to już szczegółowa prezentacja krajowych doświadczeń. Jako pierwszy, sytuację drugiego pokolenia w Szwecji przedstawia Charles Westin w artykule *Young People of Migrant Origin in Sweden*. W kontekście grupy tureckiej zwraca on uwagę na znaczenie braku dobrej znajomości języka szwedzkiego dla występowania sytuacji, w której duża grupa osób z drugiego pokolenia kończy swoją edukację, nie potwierdzając tego

uzyskaniem dyplomu, a wskaźnik wcześniej opuszczających szkołę jest dużo wyższy niż dla grupy szwedzkiej. Oprócz problemów językowych dużą rolę odgrywają tu takie czynniki jak: „przypadki, gdy system wartości obecny w szkole i w rodzinie pozostają w konflikcie, brak wsparcia ze strony rodziców i marginalizacja społeczna”. Jednocześnie można mówić o „niedoreprezentowaniu” osób z rodzin imigranckich wśród uzyskujących najwyższy poziom wykształcenia. Obraz nie jest jednak jednoznaczny – część drugiego pokolenia ma wysokie ambicje i ich osiągnięcia edukacyjne są wyższe niż szwedzkich kolegów.

Susan Worbs w tekście *The Second Generation in Germany: Between School and Labor Market* podkreśla, że drugie pokolenie w Niemczech nadal znajduje się w sytuacji pewnego upośledzenia, jeśli porównać (w obszarze edukacji i rynku pracy) położenie dzieci imigrantów z dziećmi niemieckimi nieobciążonymi dziedzictwem imigracyjnym, a grupa turecka charakteryzuje się szczególnie złymi wskaźnikami. Autorka zwraca uwagę na niesprzyjające rozwiązania w systemie szkolnym (np. wysoką selektywność systemu już na wczesnych etapach edukacji), które nie przyczyniają się do wyrównywania szans dzieci z rodzin „z problemami”. Jednocześnie zauważa, że nie można nie doceniać postępu, jaki dokonał się w warunkach funkcjonowania i perspektywach na przyszłość drugiego pokolenia w odniesieniu do sytuacji ich rodziców, a także podkreśla różnice na korzyść tych pierwszych, w porównaniu z tzw. pokoleniem pomiędzy (*in-between*), czyli dzieci urodzonych za granicą i przybyłych do Niemiec w wieku powyżej 6 lat.

Maurice Crul i Jeroen Doomernik w artykule *The Turkish and Moroccan Second Generation in the Netherlands: Divergent Trends between and Polarization within the Two Groups* porównują położenie społeczne drugiego pokolenia Turków i Marokańczyków w Niemczech, wychodząc od stwierdzenia, że status edukacyjny obu grup jest nadal stosunkowo niski, szczególnie jeśli odnosimy go do sytuacji młodzieży rodzimej. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w instytucjach społeczeństwa przyjmującego, jak i w charakterystykach samych społeczności. Po raz kolejny okazuje się, że niedostateczna znajomość języka kraju przyjmującego przy wczesnej selekcji szkolnej i występowanie zjawiska segregacji szkolnej (w wielu miastach szkoły zawodowe stały się szkołami dzieci imigrantów) nie sprzyja wyższym osiągnięciom edukacyjnym wśród drugiego pokolenia. Znajduje to swoje odzwierciedlenie na rynku pracy – im niższe wykształcenie, tym wyższe prawdopodobieństwo bezrobocia i doświadczania dyskryminacji. Sytuacja nie jest jednorodna dla całej drugiej generacji, wyraźnie widać podział na dwie odrębne grupy. Część młodych ludzi radzi sobie coraz lepiej w systemie szkolnictwa, a co za tym idzie także w zatrudnieniu. Autorzy wskazują na znaczenie wzajemnej pomocy, wsparcia ze strony rodziny i społeczności dla osiągnięcia sukcesu edukacyjnego. Interesujące są tu także rozważania o sytuacji kobiet w marokańskim i tureckim drugim pokoleniu, gdyż to właśnie ich położenie najbardziej różnicuje obie grupy etniczne. Podobnie jak w innych krajach, ścisła kontrola społeczna, zamknięcie w obrębie społeczności, tradycyjnie wczesny wiek zawierania małżeństw – wszystko to w znacznym stopniu ogranicza możliwości edukacyjne młodych Turczynek.

Kolejny artykuł – to tekst *The Second Generation in Belgium*, którego autorami są Christiane Timmerman, Els Vanderwaeren i Maurice Crul. Przedstawiając sytuację drugiego pokolenia w Belgii, zwracają uwagę na wzrost edukacyjnych osiągnięć zarówno

w grupie tureckiej, jak i marokańskiej (w większym stopniu w przypadku tej ostatniej), który jednak nie przekłada się na lepszą sytuację na rynku pracy. Wśród szeregu niepokojących zjawisk wymieniana jest przepaść istniejąca pomiędzy położeniem społecznym potomków imigrantów i rdzennej młodzieży, czy też duża różnica możliwości edukacji na wyższym niż obowiązkowy poziomie pomiędzy dwiema płciami – tureckie dziewczęta wcześniej opuszczają szkołę, aby rozpocząć pracę bądź wyjść za mąż i założyć rodzinę. Bardzo interesujące są uwagi autorów dotyczące znaczenia islamu w życiu drugiego pokolenia. Podkreślają oni, że następuje w tym względzie coraz wyraźniejsza polaryzacja stanowisk. Z jednej strony, więcej młodych ludzi opowiada się za świeckością życia, z drugiej zaś coraz liczniejsza jest grupa zaangażowana religijnie, prezentująca stanowisko „islamistyczne”, czyli jak zostało to zdefiniowane „używająca islamu dla celów politycznych”. Jednym z powodów takiej postawy, jest na pewno fakt, że „islamizm może zapewnić jasny, dający wsparcie i całościowy układ odniesienia”, co nie jest bez znaczenia w sytuacji często dotkliwego doświadczania własnej gorszej, podrzędnej pozycji w społeczeństwie. Ponadto, gdy dochodzi do zderzenia dwóch systemów wartości, gdy tradycyjnie uznane hierarchie i zależności, które leżą u podstaw wzorca kulturowego roli społecznej są coraz częściej podważane (np. pozycja mężczyzny jako głowy rodziny), zwrot ku wartościom religijnym uzasadniającym i podtrzymującym „stary porządek” może okazać się ważnym źródłem budowania własnej tożsamości i nadawania znaczenia swemu miejscu w strukturze społecznej (przede wszystkim w ramach stosunków rodzinnych i w obrębie wspólnoty etnicznej). Tu także możemy obserwować znaczące różnice pomiędzy mężczyznami i kobietami, ale również pomiędzy lepiej i gorzej wykształconymi dziewczętami. Im wyższy poziom wykształcenia tych ostatnich, tym więcej szans na samorealizację nieograniczoną do wypełniania roli żony i matki.

Patrick Simon opisuje sytuację drugiego pokolenia we Francji w artykule *France and the Unknown Second Generation: Preliminary Result on Social Mobility*, wskazując jednocześnie na specyfikę dyskusji francuskich dotyczących tej kwestii, wynikającą ze swego rodzaju rozumienia procesu integracji i znaczenia obywatelstwa. Charakterystyczne dla tego postrzegania były próby uczynienia drugiego pokolenia „niewidzialnym”, a więc zaprzeczanie szczególnemu charakterowi tej grupy i jej w części odmiennym problemom. Jest to bardzo ciekawy wstęp do podjęcia dalszej dyskusji, chociażby w związku z zeszłorocznymi wydarzeniami na francuskich przedmieściach. W tekście znajdziemy porównanie pomiędzy sytuacją tureckiego, marokańskiego i portugalskiego drugiego pokolenia, oczywiście przede wszystkim w odniesieniu do procesów edukacyjnych i sytuacji na rynku pracy. Według autora każda z porównywanych grup realizuje inny model ruchliwości społecznej: „reprodukcję pozycji pierwszego pokolenia”, „udaną mobilność społeczną poprzez edukację” czy też „mobilność powstrzymaną przez dyskryminację”. W najtrudniejszej sytuacji znajduje się grupa turecka, z ograniczonym dostępem do edukacji na wyższym poziomie, a tym samym utrudnionym wstępem na rynek pracy. Podkreślone zostały również duże dysproporcje między płciami i szczególnie niekorzystna sytuacja kobiet z drugiego pokolenia. Wszystko to sprawia, jak twierdzi autor, że istnieje niebezpieczeństwo powstania w społeczeństwie francuskim „tureckiej podklasy”.

W artykule *Ethnic Segmentation in School and Labor Market – 40 Year Legacy of Austrian Guestworker Policy*, Barbara Herzog-Punzenberger wskazuje na najważniejsze według niej czynniki decydujące o trudnym położeniu drugiego pokolenia o tureckich korzeniach w Austrii i trzeba przyznać, że jest to chyba najbardziej pesymistyczny obraz wśród zamieszczonych w tym numerze IMR tekstów. Wyjątkowo selekcyjny system szkolny, niski wiek kończenia obowiązkowej edukacji, a dodatkowo niesprzyjający klimat społeczny dla integracji (brak wiary w możliwość powodzenia tego procesu), niskie wykształcenie i konsekwencje trudnego położenia pierwszej generacji (m.in. trudności z zalegalizowaniem pobytu w Austrii skutkujące sytuacją niepewności i zawieszenia, co przekładało się na strategie edukacyjne dzieci) – wszystko to jest poważnym obciążeniem dla tych, którzy szukają dla siebie lepszego miejsca w społeczeństwie. Jest to także „dziedzictwo” braku spójnej polityki integracyjnej. Przejście ze szkoły do pierwszej pracy, pomimo niskiego wykształcenia większości dzieci imigrantów, jest jednak w Austrii łatwiejsze niż w innych krajach (sprawnie działający system edukacji zawodowej), ale jak podkreśla autorka, drugie pokolenie „płaci wysoką cenę za nie bycie bezrobotnymi”, a jest nią zajmowanie najniższych pozycji na rynku pracy, bez większych szans na awans w przyszłości.

Podsumowując tę bardzo skrótową prezentację, należy powiedzieć, że „International Migration Review” to czasopismo ważne dla wszystkich, którzy zajmują się szeroko rozumianą tematyką migracyjną, i zapewne tych osób nie trzeba namawiać do jego lektury. Warto jednak, aby także analitycy polityki społecznej przynajmniej od czasu do czasu po nie sięgnęli, gdyż jak starałam się to udowodnić, znajdują tam wiele zagadnień dotyczących problemów polityki społecznej, także w sferach znacznie wykraczających poza problematykę migracji.

Z RAPORTÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Ryszard Szarfenberg

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Kapitał ludzki młodzieży na celowniku Banku Światowego *World Development Report 2007*

Wstęp

W tym roku niestety nie omówię dla „Problemów Polityki Społecznej” Raportu o Rozwoju Społecznym Świata UNDP, gdyż artykuł muszę oddać do końca września, a nie zanosí się, aby do tego czasu ukazała się jego najnowsza wersja. Będzie on nosił podtytuł „Przekroczyć deficyt: władza, ubóstwo i światowy kryzys wodny” i zostanie poświęcony problematyce dostępu do wody: „Bliźniacze wyzwania, przed którymi stoją rządy i donatorzy pomocy rozwojowej to przyspieszenie marszu na drodze do osiągnięcia powszechnego dostępu do wody i jej oczyszczania oraz zapewnienie, że polityka zarządzania wodą uwzględni prawa ubogich gospodarstw domowych do zasobów wodnych”¹.

Pozostaje przyjrzeć się konkurencji, czyli Raportowi o Rozwoju Świata przygotowanemu pod auspicjami Banku Światowego, który został opublikowany 23 września 2006 r. Jego podtytuł brzmi „Rozwój i następne pokolenie”, autorzy skoncentrowali więc uwagę

¹ Cytat ze stron United Nations Publications – unp.un.org. Informacje o raporcie można też znaleźć na stronach wydawcy Palgrave Macmillan – www.palgrave.com.

na młodzieży w wieku 12–24 lata² w krajach rozwijających się. Konstrukcja raportu oparta jest na wyróżnieniu pięciu ważnych faz, przełomów lub przejść (*transitions*) w życiu młodego człowieka i założeniu, że mają one bardzo istotny i długotrwały wpływ na kapitał ludzki społeczeństwa. Były to: kontynuowanie nauki, podjęcie pracy, zdrowy styl życia, założenie rodziny oraz korzystanie z praw obywatelskich.

Wątki te rozwinięto w drugiej i największej objętościowo części raportu. W pierwszej uzasadniano hipotezę, że stoimy obecnie przed niespotykaną szansą na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i ograniczenie ubóstwa, a także zaproponowano, aby na politykę wobec młodzieży spoglądać z trzech perspektyw: poszerzania możliwości na zdobywanie kwalifikacji i ich wykorzystanie, powiększania zdolności do podejmowania dobrych decyzji w rozszerzonej przestrzeni możliwości oraz oferowania drugiej szansy, gdy decyzje młodych ludzi (albo ich rodzin lub rządów) okażą się złe. Część trzecia poświęcona jest z kolei problemom w realizowaniu „polityki przyjaznej dla młodzieży”, do których zaliczono m.in. podejście sektorowe i brak koordynacji przy potrzebie działań horyzontalnych (tzn. międzysektorowych), a także słabą pozycję polityczną młodzieży.

Dla celów raportu przeprowadzono badania z zastosowaniem techniki grup fokusowych, w których uczestniczyło ponad 3 tys. młodych ludzi z 26 krajów, a także zadano dodatkowe pytania w reprezentatywnych badaniach sondażowych w kilku krajach. Uzasadniono to brakiem lub lukami w krajowych zbiorach danych. Krótkie wypowiedzi młodych ludzi z różnych krajów zostały rozmieszczone w całym raporcie na marginesach. Zasluguje on również na pochwałę za liczne ramki, tabele i wykresy urozmaicające lekturę.

Kapitał, kapitał, kapitał!

Podstawą teoretyczną całego raportu jest koncepcja kapitału ludzkiego i wskazanie na rolę polityki dla jego tworzenia i rozwijania w młodzieży (inwestowanie). Autorzy deklarują, że wychodzą poza wąskoekonomiczne podejście, w którym wydajność ekonomiczną wyjaśniano poziomem zdrowia i kwalifikacji. Ich uzupełnienie polega na tym, że uwzględniają także inne umiejętności i zdolności decyzyjne (*capabilities*)³ w sferze pracy, rodziny i społeczności lokalnej. W pierwszym przypadku są to samodyscyplina i umiejętność współpracy w grupie, w drugim – „dobre rodzicielstwo” i umiejętność rozwiązywania konfliktów, a w trzecim – korzystanie z tego, co społeczność lokalna daje, i wypełnianie obowiązków, które narzuca. Razem są to umiejętności i zdolności decyzyjne potrzebne w życiu i w pracy⁴.

² Ten przedział wybrany został świadomie ze względu na różnice w stylu życia młodzieży w różnych społeczeństwach.

³ Pojęcie *capabilities* jest podobne do tego, które wprowadził do dyskursu o rozwoju A. Sen. W raporcie rozumie się je nieco inaczej, jako coś w rodzaju umiejętności dobrego wybierania spośród różnych możliwości. Przy czym „dobre” znaczy tu prawdopodobnie „racjonalne”.

⁴ Koncepcja kapitału ludzkiego została przedstawiona w ramce na stronie 28. Raport dostępny jest na stronach Banku Światowego – www.worldbank.org

Autorzy raportu czasem jednak nawiązują do klasycznego rozumienia kapitału ludzkiego: „ponieważ siła robocza [labour] jest głównym zasobem ubogich, to uczynienie jej bardziej wydajną jest najlepszą drogą do ograniczenia ubóstwa. Wymaga to zwiększania szans na zarabianie pieniędzy i rozwoju kapitału ludzkiego, aby wykorzystać te szanse” (s. 2). Kto nie pracuje i nie wychowuje dzieci jest obciążeniem dla gospodarki („drain on the economy”). Zapewne im większy kapitał ludzki, tym więcej szans na zatrudnienie i bardziej wydajna praca, a więc tym większe zarobki i możemy zapomnieć o ubóstwie i odciążyć gospodarkę. Z tego wniosek prosty, że najlepszą polityką społeczną i indywidualną jest inwestowanie w kapitał ludzki oraz zapewnienie maksymalnej liczby szans, a do tego najlepszy jest wolny handel (potrzebne są „better policies for trade and human capital development”). Obawy o malejące zyski z tego rodzaju inwestycji przy ogólnym wzroście kwalifikacji są mało istotne, gdyż wiąże się on z „intensywną pod względem wykorzystania kwalifikacji zmianą technologiczną”.

W Raporcie podkreślono, że wiele krajów rozwijających się w ciągu kilku najbliższych dziesięcioleci osiągnie maksymalny udział ludzi młodych w populacji, po czym pojawi się „okno szansy”, które po kilku dziesięcioleciach zamknie się i skończy znanym z historii demograficznej Europy Zachodniej procesem starzenia się ludności (notabene silnie powiązaniem ze wzrostem kapitału ludzkiego kobiet). Jest to wyzwanie, z którym miały słabo sobie poradzić kraje rozwinięte w okresie, gdy powojenny wyż demograficzny wchodził na rynek pracy.

Próbowano uprawdopodobnić to twierdzenie za pomocą wykresu, na którym widać, jak od końca lat 60. w krajach G-7 rośnie bezrobocie wśród młodzieży, osiągając szczyt w pierwszej połowie lat 80, następnie zmniejsza się i znowu nieco wzrasta, utrzymując się do dziś na poziomie 4 razy wyższym niż pierwotnie. Autorzy wyjaśniają to głównie usztywniającymi regulacjami rynku pracy, wpływem związków zawodowych na płace nieczłonków i zbyt wysoką płacą minimalną. Ilustracją tego jest wykres korelacyjny ukazujący niezbyt silne związki między indeksem ochrony zatrudnienia a bezrobociem młodzieży i dorosłych w 2003 r. dla krajów OECD (s. 120–121). Trudno uznać to za przekonujące, gdyż za pomocą jednorocznej korelacji próbuje się wyjaśnić kilkudziesięcioletni trend i to w inaczej dobranej grupie krajów.

W każdym razie, przedłużające się bezrobocie wśród młodzieży jest nie tylko marnotrawstwem, ale grozi niepokojami społecznymi, które oczywiście źle wpływają na klimat inwestycyjny i wzrost gospodarczy.

Potrzebna jest więc nowa polityka przyjazna dla młodzieży, czyli poszerzająca możliwości (na zdobycie kwalifikacji i podjęcie pracy), ukierunkowująca wybory (młodzież skłonna jest do zachowań irracjonalnych i ryzykownych, gdyż poszukuje własnej tożsamości) oraz dająca drugą szansę, jeżeli nieprzemyślane decyzje młodych ludzi doprowadzą do złych skutków. Autorzy wyróżniają pewne kwestie związane z każdym ze wspomnianych wyżej pięciu przejść w krajach rozwijających się i zastanawiają się jak je rozwiązać.

Zanim przejdę do przedstawiania tych propozycji wymienię pokrótce problemy czy wyzwania wyróżnione przez autorów. W dziedzinie edukacji są to m.in. jakość kształcenia podstawowego oraz zwiększenie liczby uczących się na wyższych poziomach. Podejmowanie

pracy z kolei może być zbyt wczesne i jest bardziej utrudnione niż w przypadku dorosłych. Zachowania młodzieży ryzykowane dla zdrowia, o których mowa w wielu miejscach raportu, to głównie palenie papierosów i nadużywanie środków psychoaktywnych oraz zbyt wczesny seks i bez stosowania prezerwatyw, co wiąże się zarówno z przedwczesnym rodzicielstwem (główny problem związany z zakładaniem rodziny), jak i z chorobami przenoszonymi drogą płciową (w tym HIV/AIDS). W kontekście korzystania z praw politycznych czytamy m.in.: „bez szans na owocne zaangażowanie obywatelskie frustracje młodych ludzi mogą przerodzić się w zachowania agresywne i prowadzić do niestabilności społecznej i ekonomicznej, od nich mogą rozpocząć się długotrwałe konflikty” (s. 9). Dodatkowo dostrzeżono liczne powiązania między tymi problemami oraz ich zróżnicowane oddziaływanie w perspektywie płci.

Wiele możliwości

Propozycje polityki przyjaznej dla młodzieży, czyli odpowiedniej w stosunku do pięciu przejść, środowiska życia oraz potrzeb młodych ludzi, zostały pogrupowane według trzech podstawowych kierunków działania, czyli poszerzania możliwości, poprawiania zdolności decyzyjnych oraz dawania drugiej szansy, a wewnątrz tych grup – według poszczególnych przejść.

Do działań poszerzających możliwości młodzieży w krajach rozwijających się zaliczono m.in. pomiar jakości kształcenia podstawowego niezależny od współczynników scholaryzacji i formalnego wykształcenia oraz instrumenty jego podnoszenia (ustalenie standardów, systemy akredytacji i ewaluacji, szkolenia dla nauczycieli oraz zwiększenie odpowiedzialności administratorów szkół w stosunku do rodziców, uczniów i lokalnej społeczności); wczesne interwencje w sferze odżywiania, zdrowia i rozwoju psychospołecznego, czyli wzbogacenie programów opieki nad dziećmi i przedszkolnych; rezygnacja ze zbyt wczesnego podziału edukacji na zawodową dla mniej zdolnych i ogólnokształcącą dla zdolniejszych.

Nieco uwagi poświęcono też szkolnictwu średniemu i wyższemu. Za dobry przykład uznano w tej dziedzinie reformę szkolnictwa średniego w RPA, polegającą na uwzględnianiu „myślenia praktycznego i umiejętności społecznych” w kształceniu, a także na zwiększeniu liczby przedmiotów o charakterze zawodowym. Zalecano także nawiązywanie kontaktów między uczelniami a przyszłymi pracodawcami oraz wspólne projekty badawcze. Za wzór sposobu finansowania szkół wyższych posłużyły Chile i Korea Południowa, gdzie 80% środków pochodzi ze źródeł prywatnych. W krajach, gdzie ten udział oscyluje wokół 20% istnieje przestrzeń do jego zwiększenia⁵.

Interesujący jest w tym kontekście atak na bezpłatność trzeciego szczebla edukacji: „Jasne jest, że bezpłatność kształcenia uniwersyteckiego nie jest możliwa do utrzymania ze względów finansowych, nie jest też korzystna dla ubogich, gdyż stosunkowo niewiele osób z tych środowisk stara się o przyjęcie na studia” (s. 13). Lepszym rozwiązaniem są kredyty i adresowane stypendia, a także bodźce dla uczelni m.in. w postaci uzależnienia poziomu dofinansowania dla podmiotów prywatnych od liczby ubogich studentów.

⁵ Polska w 2002 roku miała ten wskaźnik na poziomie 30%. Tabele statystyczne z *Education trends 2005*, UNESCO Institute of Statistics, dostępne na stronach www.uis.unesco.org

Interesujące wątki pojawiają się przy poszerzaniu możliwości na podjęcie pracy włącznie z afirmacją koncepcji fali podnoszącej wszystkie łodzie: „Rozszerzanie szans na zatrudnienie dla młodych ludzi działa najlepiej, gdy opiera się na ogólnym wzroście gospodarczym, który stymuluje popyt: wznosząca się fala podnosi wszystkie łodzie, w tym łodzie młodych ludzi” (tamże). Nawiązano przy tym do „azjatyckiego cudu”, który opierał się na połączeniu polityki proeksportowej i zachęt dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych z dobrą edukacją podstawową. Indonezja posłużyła zaś do pokazania, że najbardziej młodzieżochłonne są eksportowe sektory elektroniczny i tekstylny, które przy okazji przyczyniły się one do awansu zawodowego kobiet. Stąd wniosek, że otwarta na wolny handel gospodarka jest też przyjazna dla młodzieży. Nie obyło się bez wskazania, że nadmierna regulacja usztywniająca rynek pracy oraz zbyt wysoka płaca minimalna są dla zatrudnienia młodzieży szkodliwe i trzeba poszukiwać rozwiązań zapewniających „odpowiednią ochronę bez usztywniania szans dla grup, które już są w gorszej sytuacji” (tamże).

Zauważono przy tym, że nieformalne zatrudnienie (czyli w pejoratywnym ujęciu „praca na czarno”) jest wstępem do kariery zawodowej dla wielu młodych ludzi w krajach rozwijających się. Stąd też przychylne nastawienie autorów do praktycznego przygotowania zawodowego poza szkołą i w ramach niesformalizowanych stosunków z wykorzystaniem bodźców do „poprawy jakości i wprowadzania innowacji”. Nieco uwagi poświęcono instrumentom ułatwiania młodzieży samozatrudnienia (np. kapitał załączkowy i inne formy pomocy w uruchamianiu firmy) oraz ułatwiania życia i pracy młodym migrantom zarówno ze wsi do miast, jak i z jednych krajów do innych (np. uznanie praw migrantów, zmniejszanie kosztów remigracji, uznawanie kwalifikacji zdobytych za granicą, znoszenie barier prawnych emigracji, umowy dwustronne, poprawianie klimatu inwestycyjnego).

Stosunkowo najmniej dowiadujemy się o poszerzaniu szans młodzieży w sferze działalności obywatelskiej. Autorzy raportu zwracają uwagę, że chodzi nie tylko o to, aby młodzież głosowała, ale także uczestniczyła w procesie konsultacji decyzji, które kształtują politykę w jej sprawach, a także przy ich realizacji. Podkreślono, że ma to również znaczenie dla upodmiotowienia klienta (*client power*) usług społecznych⁶. Duże znaczenie dla rozszerzania możliwości dla praktykowania obywatelstwa mają nie tylko instytucje publiczne⁷, ale również organizacje społeczne.

Młodzi decydenci

Przejdźmy teraz do polityki poprawiającej zdolności decyzyjne młodzieży. Jej głównym założeniem jest traktowanie młodych ludzi podmiotowo, czyli tak, jakby byli niezależnymi decydentami we własnych sprawach. Autorzy przytaczają jednak badania, z których

⁶ Ramka pt. „Making services work for poor young people – World Development Report 2004 redux, with a youth lens” (s. 50). Jest to nawiązanie do WDR 2004, który był poświęcony usługom społecznym o charakterze edukacyjnym i zdrowotnym.

⁷ Interesujące, że zwrócono w tym kontekście uwagę na znaczenie obowiązkowej służby wojskowej, która w dodatku w społeczeństwach wielorasowych przyczynia się do awansu społecznego grup dyskryminowanych, np. w USA.

wynika, że w wielu krajach rozwijających mniejszy lub większy odsetek młodzieży (tradycyjnie większy wśród dziewcząt) uznaje, że nie ma wpływu na decyzje we własnych sprawach dotyczących szkoły, pracy i małżeństwa⁸. Zalecane rozwiązania to nie tylko oficjalne uznanie podmiotowości w związku z wiekiem, ale również instrumenty informacyjne, ekonomiczne (zasoby jako istotny wymiar zdolności podmiotowych) oraz edukacyjne w zakresie umiejętności zdobywania i wykorzystywania informacji. Brak wiedzy jest często przyczyną niepodjęcia działań mających charakter inwestycji we własny kapitał ludzki, a także decyzji ryzykownych.

Na dowód pierwszego twierdzenia przytoczono m.in. wyniki badań przeprowadzonych w Dominikanie. Chłopcy w szkole podstawowej realistycznie postrzegali, jakie zarobki będą mieli po jej ukończeniu, jednak pytani o to, czego można się spodziewać po ukończeniu szkoły średniej, podawali liczby ok. dziesięć razy mniejsze, niż wynoszą średnie zarobki z takim wykształceniem. Dodatkowo sprawdzono, czy ta informacja może mieć wpływ na zachowania uczniów i okazało się, że poziom kończenia szkoły był nieco wyższy w grupie poinformowanych w porównaniu z grupą kontrolną. Wypełnianie deficytów wiedzy o możliwych konsekwencjach zdrowotnych seksu bez prezerwatywy czy o ochronnych właściwościach kasków motocyklowych też mogłoby mieć pozytywne skutki.

Autorzy pokładają nadzieje w szkolnych programach kształcenia wiedzy i umiejętności życiowych, od razu zastrzegając, że nie ma dowodów, aby edukacja seksualna wpływała na poziom aktywności seksualnej młodzieży. Ważne są też kampanie informacyjne i inne formy rozpowszechniania informacji m.in. podczas wydarzeń kulturalnych. Istotną rolę ma też odgrywać zwiększanie dostępu do Internetu poprzez stymulowanie rozwoju sektora firm świadczących usługi dostępne na miejscu (kafelki internetowe) oraz szkolenia w zakresie zdobywania rzetelnych informacji i unikania ryzyka w sieci. Programy rówieśnicze, czyli przekazywanie informacji przez poinformowanych i przeszkolonych młodych ludzi ze środowiska, również znalazły uznanie.

W zakresie wspierania podmiotowości poprzez instrumenty ekonomiczne rozważano rozwiązania udostępniające szkolnictwo wyższe ubogiej młodzieży. Sceptycznie oceniono programy kredytowe wspierane przez państwo, gdyż w wielu krajach są duże kłopoty z ich spłatą, ponieważ zarobki młodych ludzi po studiach są niskie. Innowacyjne rozwiązanie w tym względzie zaproponowano w Australii – uzależniono poziom spłat od poziomu dochodów danej osoby wykazywanej w systemie podatkowym. Tam, gdzie systemy podatkowe są słabo rozwinięte, obiecujące mają być adresowane bony edukacyjne i indywidualne konta edukacyjne zachęcające do gromadzenia oszczędności na te cele. Zalecano też wprowadzanie bodźców ekonomicznych zachęcających rodziców do wysyłania córek do szkoły (np. zwiększanie zasiłków rodzinnych czy stypendia adresowane, wpłacane co miesiąc na konto bankowe pod warunkiem uczęszczania do szkoły i niewstępowania w związek małżeński). Rozwiązania te wzmacniają pozycję dziewcząt w tradycyjnych

⁸ Przy okazji przytoczono definicję podmiotowości (*agency*): „Zdolność młodych ludzi do definiowania własnych celów i działania zgodnie z nimi” (s. 16).

rodzinach, a także ograniczają presję ekonomiczną, która prowadzi do przedwczesnych ożeń i prostytucji.

Umiejętności zdobywania, oceniania i wykorzystywania informacji powinno nabywać się w szkołach, ale te koncentrują się na pamięciowym uczeniu faktów. Do programu szkolnego w większym stopniu powinny być włączane umiejętności behawioralne związane z motywacją, wytrwałością, współpracą, budowaniem zespołów, radzeniem sobie z ryzykiem i konfliktami. Zwrócono też uwagę na rolę środowiska nauczania, na co dowodem są m.in. lepsze wyniki dziewcząt w klasach niekoedukacyjnych i lepsza samoocena osób z ubogich dzielnic, gdy uczestniczą w programach edukacyjnych z zapewnionym miejscem zamieszkania poza społecznością lokalną. Wpływanie na zachowania młodzieży za pomocą bodźców informacyjnych może być mniej skuteczne ze względu na to, że młodzi ludzie nie biorą pod uwagę wpływu swoich działań na innych, ani na swoją przyszłość. Dlatego m.in. skuteczniejsze dla ograniczenia konsumpcji papierosów i alkoholu jest zwiększanie ich cen w porównaniu z zakazami reklamy czy sprzedaży.

Młodzi decydenci w tarapatkach

Polityka dawania drugiej szansy osadzona jest w kontekście pomocy dla młodzieży, która w wyniku niewielkich możliwości i ograniczonej podmiotowości, a także ryzykownych zachowań popadła w kłopoty. Autorzy raportu zalecają, aby polityka tego rodzaju była dobrze adresowana, czyli trafiała tylko do najbardziej potrzebujących, ze względu na to, że jest droga (instrumenty adresowania to np. kryteria dochodowe, adresowanie geograficzne i autoselekcja)⁹. Poza tym istotna jest koordynacja między wieloma programami, które nastawione są na konkretne problemy, a także zapewnienie właściwych bodźców dla tych, którzy z nich skorzystają. Dobre przykłady programów drugiej szansy dotyczyły dołączania ich do standardowych instytucji, np. wykorzystanie szkół dla dorosłych w pomocy edukacyjnej dla młodzieży po szkołach średnich (USA); a także zapewniania alternatywnych form edukacji ogólnej i zawodowej, które nie muszą dawać oficjalnie uznanych dyplomów, aby być pomocne (Bangladesz).

W dziedzinie programów resocjalizacyjnych zwrócono uwagę na konieczność tworzenia alternatyw dla odbywania kary w więzieniach z dorosłymi, np. programy sprawiedliwości naprawczej, polegające na nadzorowanych negocjacjach między stronami przestępstwa lub wykroczenia, co ma prowadzić do polubownej formy zadośćuczynienia. W tym kontekście wspomniano również o filipińskim programie „sędziowie na kółkach”, którzy odwiedzają więzienia w celu przyspieszenia rozstrzygnięć procesowych. Właściwe bodźce mają być odpowiedzią na problem moralnego hazardu związany z programami drugiej szansy, gdyż świadomość ich istnienia wpływa na zmniejszenie oporu przed ryzykownymi zachowaniami.

⁹ Autorzy na poziomie ogólnym zauważyli, że należy unikać nie tylko błędów polegających na włączeniu nieubogich do programu, ale też na wykluczeniu z niego ubogich (s. 20).

Narodowa strategia oparta na sprawdzonych programach

Autorzy raportu zauważają, że tworzenie polityki przyjaznej dla młodzieży może być związane z różnymi dylematami. Jako przykład podano rozwiązania polegające na wprowadzaniu „bardziej otwartej konkurencji” poprzez reformy handlu i rynku pracy, które mają sprawić, że wzrośnie „zysk z inwestowania w młodych ludzi”. Trudność polega zaś na tym, że zagrażać to może uprawnieniom starszych pracowników. Znowu widzimy, jakim problemem dla wolnego handlu na rynku pracy są prawa pracownicze. Z kolei stymulowanie młodych do zabierania głosu we własnych sprawach na forum publicznym, poważnie potraktowanie tego głosu oraz dawanie drugiej szansy wykojejonym może wywoływać kontrowersje.

Niezależnie od tych trudności dowiadujemy się, że potrzebna jest spójna i ogólnokrajowa strategia działań na rzecz młodzieży wspierana przez wszystkie ministerstwa i koordynowana przez ministerstwo młodzieży lub odpowiedni departament w ministerstwie edukacji. Strategia powinna być ponadto włączona w krajowy proces planowania i odpowiednio finansowana z budżetu. Wzorem ma być strategia tego rodzaju realizowana w Szwecji.

Programy dla młodzieży powinny być opracowane przy udziale młodych ludzi i być dla nich atrakcyjne, a oni sami włączani w ich realizację. Ostatnia wskazówka dotyczy idei „polityki opartej na dowodach”, czyli na wynikach badań ewaluacyjnych: „Wypełnienie tej luki wymaga tworzenia potencjału w rządzie i bodźców do korzystania z kryteriów opartych na dowodach przy wyborze programów” (s. 23). Przytoczono przykład takich badań w Kenii, gdzie stwierdzono, iż wyposażenie uczniów w mundurki szkolne zmniejszyło poziom odpadu szkolnego i wczesnego macierzyństwa. Dodatkowo, rzetelne badania ewaluacyjne mogą przyczynić się do długowieczności programów społecznych, czyli zwiększać ich odporność na zmiany polityczne.

Dla potrzeb monitoringu sytuacji młodzieży zaproponowano „młodzieżową kartę wyników”, gdzie umieszczono 24 wskaźniki podzielone według pięciu przejść z dodatkową kategorią: „przemieszczanie się poprzez granice i komunikowanie się”. Umieszczono tam m.in. oddzielnie odsetek młodzieży pracującej i uczącej się za granicą, a także udział młodych migrantów powracających do kraju w ciągu 10 lat. Dla jedenastu z zaproponowanych wskaźników nie prowadzi się systematycznego zbierania danych, głównie dotyczyło to tych z grup: korzystanie z obywatelstwa i migracje.

Ogólne rady otrzymują też kraje takie jak Polska (średni poziom dochodu narodowego i/lub szybki wzrost gospodarczy), gdzie wyzwaniem ma być rozwój szkolnictwa wyższego i nowe zagrożenia zdrowotne dla młodzieży, czyli palenie papierosów, nadwaga i wypadki drogowe.

Podsumowując, mimo tradycyjnego dla Banku Światowego podkreślania znaczenia wolnego handlu i klimatu przyjaznego dla inwestycji z piętnowaniem zbyt sztywnego rynku pracy i zbyt wysokiej płacy minimalnej, a także przywiązania do – typowej dla podejścia ekonomicznego – polityki tworzenia odpowiednich bodźców, konkluzje wydają się być wyważone, tzn. dostrzeżono rolę państwa i planowania. Nie powinno nas to dziwić, gdyż

chodzi o młodzież, a więc szczególną grupę, która zawsze będzie w centrum uwagi egalitarnie nastawionych liberalistów gospodarczych, a to m.in. ze względu na ich oddanie dla idei równości szans na udział w wolnej konkurencji.

Skrócone tabele z „kluczowymi wskaźnikami rozwoju” dla krajów o Dochodzie Narodowym Brutto w PPP (parytet siły nabywczej) na głowę powyżej czwartego kwintyla (20 482 dolarów) i poniżej pierwszego (1726 dolarów) oraz dla świata i grup krajów (s. 288–289)¹⁰.

Tabela 1.
Kraje w piątej grupie kwintylowej

	Dochód Narodowy Brutto w PPP na głowę 2005	PKB na głowę wzrost w % 2004–2005	Emisja CO ₂ w tonach na głowę	Średni roczny przyrost ludności w % 2000–2005	Udział osób w wieku 0–14 w populacji 2005	Oczekiwane trwanie życia noworod- ków 2004, mężczyźni	Oczekiwane trwanie życia noworod- ków 2004, kobiety
	1	2	3	4	5	6	7
USA	41 950	2,5	20,2	1,0	21	75	80
Norwegia	40 420	1,7	13,9	0,6	20	78	82
Szwajcaria	37 080	1,2	5,6	0,7	16	79	84
Irlandia	34 720	2,6	11,0	1,7	20	76	81
Hong Kong Chiny	34 670	6,3	5,2	0,8	14	79	85
Dania	33 570	2,8	8,8	0,3	19	75	80
Austria	33 140	1,4	7,9	0,5	16	76	82
UK	32 690	1,2	9,2	0,2	18	76	81
Belgia	32 640	0,7	8,9	0,4	17	76	82
Holandia	32 480	0,8	9,3	0,5	18	76	81
Kanada	32 220	2,0	16,5	1,0	18	77	83
Szwecja	31 420	2,3	5,8	0,4	17	78	83
Japonia	31 410	2,6	9,4	0,2	14	78	85
Finlandia	31 170	1,8	12,0	0,3	17	75	82
Australia	30 610	1,5	18,1	1,2	20	77	83
Francja	30 540	0,9	6,2	0,6	18	77	84
Singapur	29 780	3,7	13,7	1,4	20	77	81
Niemcy	29 210	0,9	10,3	0,1	14	76	81
Włochy	28 840	0,2	7,5	–0,1	14	77	83
Hiszpania	25 820	1,7	7,4	1,4	14	77	84
Izrael	25 280	3,5	10,6	1,9	28	77	81
Kuwejt	24 010	5,3	25,6	2,9	24	75	80

¹⁰ Informacje o wielu innych wskaźnikach są na stronach World Development Indicators -dev-data.worldbank.org/wdi2006/.

	1	2	3	4	5	6	7
Grecja	23 620	3,4	8,5	0,3	14	77	81
Nowa Zelandia	23 030	0,7	8,6	1,4	21	77	82
Słowenia	22 160	3,8	7,7	0,1	14	73	81
Korea Płd.	21 850	3,5	9,4	0,5	19	74	81
Ponizej 20 482 \$							
...							
Polska¹¹	13 490	3,3	7,7	-0,2	16	70	79

Tabela 2.
Kraje w pierwszej grupie kwintylowej

	Dochód Narodowy Brutto w \$ wg PPP na głowę 2005	PKB na głowę wzrost w % 2004–2005	Emisja CO ₂ w tonach na głowę 2002	Średni roczny przyrost ludności w % 2000–2005	Udział osób w wieku 0–14 w populacji 2005	Oczekiwane trwanie życia noworod- ków 2004, mężczyźni	Oczekiwane trwanie życia noworod- ków 2004, kobiety
	1	2	3	4	5	6	7
Togo	1 550	0,2	0,3	2,7	43	53	57
Nepal	1 530	0,3	0,2	2,1	39	62	63
Uganda	1 500	1,9	0,1	3,5	50	48	50
Wybrzeże Kości Słoniowej	1 490	-1,9	0,4	1,6	42	45	47
Czad	1 470	2,3	0	3,5	47	43	45
Ruanda	1 320	3,2	0,1	2,3	43	42	46
Mozambik	1 270	5,7	0,1	2,0	44	41	42
Tadżykistan	1 260	6,2	0,7	1,1	39	61	67
Burkina Faso	1 220	1,6	0,1	3,2	47	47	49
Kenia	1 170	0,4	0,2	2,2	43	49	48
Republika Centralnej Afryki	1 140	0,9	0,1	1,3	43	39	40
Benin	1 110	0,7	0,3	3,2	44	54	55
Nigeria	1 040	4,7	0,4	2,3	44	43	44
Erytrea	1 010	0,8	0,2	4,4	45	53	56
Etiopia	1 000	6,8	0,1	2,1	45	42	43
Mali	1 000	2,3	0,0	3,0	48	48	49

¹¹ Polska znalazła się w czwartej grupie kwintylowej. Zajmowaliśmy pod względem dochodu narodowego na głowę miejsce 35 na 130 krajów, dla których były dane o tym wskaźniku. Od Korei Południowej, która zajmowała miejsce 26, a więc najniższe w czołówce – w piątej grupie kwintylowej – dzieliło nas 8 360 dolarów, a od USA – lidera tej przodującej grupy – 28 460 dolarów.

	1	2	3	4	5	6	7
Zambia	950	3,4	0,2	1,7	46	39	38
Jemen Rep.	920	1,0	0,7	3,2	46	60	63
Madagaskar	880	1,8	0,1	2,8	44	54	57
Kongo Rep.	810	6,0	0,6	3,1	47	51	54
Niger	800	1,1	0,1	3,4	49	45	45
Sierra Leone	780	3,8	0,1	4,2	43	40	43
Tanzania	730	5,0	0,1	2,0	43	46	47
Kongo Dem. Rep.	720	3,5	0,0	2,8	47	43	45
Malawi	650	0,4	0,1	2,3	47	40	40
Burundi	640	-2,6	0,0	3,1	45	43	45

Tabela 3.

Świat i grupy krajów z niskim, średnim oraz wysokim dochodem narodowym

	Dochód Narodowy Brutto w \$ wg PPP na głowę 2005	PKB na głowę wzrost w % 2004–2005	Emisja CO ₂ w tonach na głowę	Średni roczny przyrost ludności w % 2000–2005	Udział osób w wieku 0–14 w populacji 2005	Oczeki- wane trwanie życia noworod- ków 2004, mężczyźni	Oczeki- wane trwanie życia noworod- ków 2004, kobiety
	1	2	3	4	5	6	7
Świat	9 420	2,4	3,9	1,2	28	65	69
Kraje o niskim dochodzie	2 486	5,6	0,8	1,9	36	58	60
Kraje o średnim dochodzie	7 195	5,4	3,3	0,9	26	68	73
Kraje o niższym średnim dochodzie	6 313	5,9	2,6	1,0	25	68	73
Kraje o wyższym średnim dochodzie	10 924	5,0	6,2	0,6	24	66	73
Kraje o niskim i średnim dochodzie	5 151	5,2	2,2	1,3	30	63	67
Azja Wschodnia i Pacyfik	5 914	7,8	2,4	0,9	24	68	72

	1	2	3	4	5	6	7
Europa i Azja Centralna	9 142	5,9	6,7	0,0	20	64	73
Ameryka Łacińska i Karaiby	8 111	3,1	2,4	1,4	30	69	75
Bliski Wschód i Afryka Północna	6 076	2,8	3,2	1,9	33	68	71
Azja Południowa	3 142	6,4	1,0	1,7	33	63	64
Afryka Sub-Saharyjska	1 981	3,1	0,7	2,3	44	46	47
Kraje o wysokim poziomie dochodzie	32 524	2,1	12,8	0,7	18	76	82

World Development Indicators
worldbank.org/wdi2006/

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

***Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej
finansowane przez Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego (konkursy XXVIII i XXIX)***

Konkurs XXVIII

Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju regionalnego. Doświadczenia regionów europejskich i szanse dla Polski, dr Mikołaj Herbst, UNIWERSYTET WARSZAWSKI INSTYTUT AMERYK I EUROPY – CENTRUM EUROPEJSKICH STUDIÓW REGIONALNYCH I LOKALNYCH, 21/03/2005–20/09/2006, 90 000 PLN.

Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki Polski i krajów Unii Europejskiej (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Stanisław Miklaszewski, AKADEMIA EKONOMICZNA W KRAKOWIE WYDZIAŁ EKONOMII I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH, 24/05/2005–23/01/2007, 20 000 PLN.

Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych. Studium empiryczne (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Jerzy Wilkin, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH, 11/05/2005–10/11/2006, 20 000 PLN.

Determinanty i implikacje pracy na własny rachunek w polskiej gospodarce, prof. dr hab. Elżbieta Kryńska, INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, 14/03/2005–13/01/2007, 130 000 PLN.

Pasywność samorządu lokalnego jako czynnik utrwalający zróżnicowania regionalne w Polsce w świetle członkostwa w UE, dr Wojciech Dziemianowicz, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ GEOGRAFII I STUDIÓW REGIONALNYCH, 14/03/2005–13/03/2007, 90 000 PLN.

Ocena programów odnowy miast na przykładzie doświadczeń niemieckich (PROMOTORSKI), dr hab. Stanisław Belniak, AKADEMIA EKONOMICZNA W KRAKOWIE

WYDZIAŁ EKONOMII I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH, 30/05/2005–29/05/2007, 20 000 PLN.

Rozwój zrównoważony w strategiach regionalnych i lokalnych na przykładzie województwa lubelskiego (PROMOTORSKI), dr hab. Zbigniew Strzelecki, KATOLICKI UNIwersYTET LUBELSKI WYDZIAŁ MATEMATYCZNO-PRZYRODNICZY, 28/04/2005–27/02/2007, 20 000 PLN.

Tożsamość lokalna i regionalna współczesnych mieszkańców byłych Prus Wschodnich, prof. dr hab. Andrzej Sakson, INSTYTUT ZACHODNI IM. ZYGMUNTA WOJCIECHOWSKIEGO – INSTYTUT NAUKOWO BADAWCZY, 30/05/2005–29/05/2006, 20 000 PLN.

Korupcja jako problem społeczny (PROMOTORSKI), dr hab. Małgorzata Fuszara, UNIwersYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ STOSOWANYCH NAUK SPOŁECZNYCH I RESOCJALIZACJI, 11/04/2005–10/03/2006, 10 000 PLN.

Tradycja w działaniu: instytucje a rozwój regionalny w Małopolsce, dr Andrzej Bukowski, UNIwersYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 30/05/2005–28/02/2007, 45 000 PLN.

Zarządzanie przestrzenią – globalizacja, władza, etniczność, prof. dr hab. Maria Flis, UNIwersYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 30/05/2005–29/05/2008, 120 000 PLN.

Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Elżbieta Kryńska, INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, 29/04/2005–28/02/2006, 15 000 PLN.

Sprawiedliwość, równość, demokracja. Eksperymentalne badanie procesu redystrybucji dochodów (PROMOTORSKI), dr hab. Jarosław Górniak, UNIwersYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 28/04/2005–27/10/2006, 17 000 PLN.

Spółeczna przestrzeń internetu (PROMOTORSKI), dr hab. Marian Niezgoda, UNIwersYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 28/04/2005–27/12/2006, 20 000 PLN.

Polskie Generalne Studium Wyborcze 2005 (PGSW), dr Radosław Markowski, INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN, 13/06/2005–12/06/2008, 250 000 PLN.

Rola instytucji rynku pracy w kształtowaniu pozycji cudzoziemców na rynku pracy w Polsce (PROMOTORSKI), dr hab. Jolanta Supińska-Modzelewska, UNIwersYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH, 30/05/2005–29/05/2007, 20 000 PLN.

Obcy we współczesnej Polsce na przykładzie Ormian. Stan, perspektywy oraz wnioski dla polityki społecznej (PROMOTORSKI), dr hab. Jolanta Supińska-Modzelewska, UNIwersYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH, 23/06/2005–22/03/2007, 20 000 PLN.

Polityka imigracyjna państw Unii Europejskiej w ujęciu porównawczym (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Antoni Rajkiewicz, UNIwersYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH, 31/05/2005–30/01/2007, 20 000 PLN.

Nowe reguły życia społecznego w sferze publicznej, prof. dr hab. Mirosława Marody, UNIWERSYTET WARSZAWSKI INSTYTUT STUDIÓW SPOŁECZNYCH, 30/05/2005–29/05/2008, 100 000 PLN.

Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce, dr hab. Irena E. Kotowska, INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ, 03/06/2005–02/12/2007, 250 000 PLN.

Społeczno-kulturowe ramy codziennych strategii inwestycyjnych wybranych grup współczesnego społeczeństwa polskiego, prof. dr hab. Marek Ziółkowski, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 30/05/2005–29/04/2007, 150 000 PLN.

Obywatelski i nieobywatelski dyskurs polityczny – debata na temat Unii Europejskiej w polskich mediach. (Analiza prasy i telewizji) (PROMOTORSKI), dr hab. Grażyna Skąpska, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 29/04/2005–28/10/2006, 15 000 PLN.

Konkurs XXIX

Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczno-społeczna, dr hab. Beata Świecka, ZACHODNIOPOMORSKA SZKOŁA BIZNESU WYDZIAŁ EKONOMII I INFORMATYKI, 05/12/2005–04/06/2008, 80 000 PLN.

Wsparcie Unii Europejskiej dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – doświadczenia i wnioski dla Polski (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Jerzy Wilkin, INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA PAN, 16/11/2005–15/05/2007, 22 800 PLN.

Zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, prof. dr hab. Andrzej Rosner, INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA PAN, 16/11/2005–15/11/2007, 150 000 PLN.

Rozdział funduszy Unii Europejskiej jako wskaźnik funkcjonowania sfery publicznej w Polsce, dr hab. Grażyna Skąpska, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 06/12/2005–05/01/2008, 103 875 PLN.

Procesy dyfuzji kulturowej i ruchliwości społecznej na pograniczu zachodnim po akcesji Polski do Unii Europejskiej, dr Krzysztof Lisowski, UNIWERSYTET ZIELONOGÓRSKI W ZIELONEJ GÓRZE WYDZIAŁ NAUK PEDAGOGICZNYCH I SPOŁECZNYCH, 05/12/2005–04/04/2008, 90 000 PLN.

Sieci wsparcia i lokalne partnerstwo w przezwyciężaniu wykluczenia społecznego i transmisji biedy, dr hab. Jolanta Grotowska-Leder, UNIWERSYTET ŁÓDZKI WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY, 15/11/2005–14/11/2008, 250 000 PLN.

Zmiany jakości warunków pracy w przemyśle Śląska Opolskiego w okresie transformacji gospodarczej (aspekty ekonomiczne i społeczne). (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Robert Rauziński, POLITECHNIKA OPOLSKA WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I INŻYNIERII PRODUKCJI, 31/10/2005–30/10/2006, 22 080 PLN.

Pomoc społeczna wobec wiejskich rodzin problemowych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, prof. dr hab. Krystyna Gutkowska, INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA PAN, 31/10/2005–30/10/2007, 109 800 PLN.

„Europejski sondaż społeczny” (druga edycja). Przygotowanie i integracja zbiorów danych, dr Franciszek Sztabiński, INSTYTUT FILOZOFII I SOCJOLOGII PAN, 31/10/2005–30/10/2006, 100 000 PLN.

Preferencje ładów normatywnych w postawach kobiet wobec wartości w Polsce na przełomie XX i XXI wieku (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Anna Michalska, UNIwersytet IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 31/10/2005–30/10/2006, 20 000 PLN.

Polityka czasu pracy w nowych krajach członkowskich UE, prof. dr hab. Helena Strzemińska, INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, 31/10/2005–30/10/2007, 200 000 PLN.

Społeczny kontekst transplantacji rodzinnych – socjologiczne studium teoretyczno-badawcze (PROMOTORSKI), dr hab. Adam Rosół, AKADEMIA IM. JANA DŁUGOSZA W CZEŚCICHOWIE WYDZIAŁ PEDAGOGICZNY, 21/11/2005–20/05/2007, 33 025 PLN.

Bieda wiejska i możliwości jej łagodzenia poprzez proces aktywizacji społeczno-gospodarczej (na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego) (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Marek Kłodziński, AKADEMIA ROLNICZA W SZCZECINIE WYDZIAŁ EKONOMIKI I ORGANIZACJI GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ, 31/10/2005–30/08/2007, 32 400 PLN.

Ukraińcy na Warmii i Mazurach. Studium procesów asymilacji, dr hab. Bożena Domańska, OŚRODEK BADAŃ NAUKOWYCH IM. WOJCIECHA KĘTRZYŃSKIEGO, 05/12/2005–04/12/2008, 64 600 PLN.

Opracowała M. Theiss na podstawie www.nauka-polska.pl

Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w latach 2005–2006

Jacek Sroka *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, 2005.

Stanisław Roman Jankowiak *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1970*, 2005.

Robert Kmiecik *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, 2005.

Stanisław Konopacki *Obywatelstwo Europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, 2006.

Jerzy Krzyszkowski *Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na szczeblu lokalnym*, 2005.

Jacek Łaszek *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, 2005.

Krzysztof Malik *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*, 2005.

Danuta Ślęczek-Czakon *Problem wartości i jakości życia w sporach bioetycznych*, 2005.

Walter Żelazny *Etniczność – ład, konflikt, sprawiedliwość*, 2005.

Opracowała M. Theiss na podstawie www.nauka-polska.pl

Wybrane nabytki obcojęzyczne Główniej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego

www.gbpizs.gov.pl

(styczeń–lipiec 2006)

1. Europeanisation of the labour markets in an enlarged European Union. Pt. 1, Labour markets, labour market policy and internal mobility of labour. Europeizacja rynków pracy w poszerzonej Unii Europejskiej. Cz. 1. Rynki pracy, polityka rynków pracy i wewnętrzna mobilność siły roboczej / ed. Friedrich Buttler, Elmar Honekopp, Thomas Straubhaar. – Stuttgart: W. Kohlhammer, 2004. – 461 s.
2. International trade and labor markets: theory, evidence and policy implications. Handel międzynarodowy i rynki pracy: teoria, dane i uwarunkowania polityczne / Carl Davidson, Steven J. Matusz. – Kalamazoo: W. E. Upjohn Inst., 2004. – 145 s.
3. Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa: transformation und integration: die acht neuen EU-Mitgliedslander im vergleich. Stosunki pracy w Europie Środkowej i Wschodniej: transformacja i integracja: przegląd 8 różnych państw członkowskich / H. Kohl, Hans-Wolfgang Platzer. – 2., neu bearb. aktual. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 2004. – 335 s.
4. Durée du travail: vers plus de flexibilité? Czas pracy: w kierunku uelastycznienia? – Geneve: Bur. Intern. Trav., 2005. – 147 s. – (Conférence Internationale du Travail, 93; 2005; Geneve; Rapp. 3(1B)).
5. Global employment trends for youth. Globalne trendy w zatrudnieniu młodzieży. – Geneva: Intern. Labour Office, 2004. – 26 s.
6. Mainstreaming gender into occupational safety and health. Wdrażanie inicjatyw dot. równouprawnienia w przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy. – Luxembourg: Office Offi. Publ. EC, 2005. – 27 s. – (Working Environment Information. Working Paper; 1).
7. Priorities for occupational safety and health research in the EU-25. Priorytety dot. bezpieczeństwa i higieny pracy w krajach UE. – Luxembourg: Office Offi. Publ. EC, 2005. – 32 s. – (Working Environment Information. Working Paper).
8. Rapport de la Commission d'experts pour l'applications des conventions et recommandations: (articles 19, 22 et 35 de la Constitution): rapport général et observations concernant

- certain pays. Raport komisji ekspertów dot. wdrażania konwencji i zaleceń MOP. – Geneve: Bur. Intern. Trav., 2005. – 577 s. – (Conférence Internationale du Travail, 93; 2005; Geneve; Rapp. 3(1A)).
9. Action against HIV/AIDS in Africa: an initiative in the context of the world of work. Działania przeciw HIV/AIDS w Afryce: inicjatywa w kontekście świata pracy. – Geneva: Intern. Labour Office, 2000. – 89 s.
10. Aussenhandel und Arbeitslosigkeit. Handel zagraniczny i bezrobocie / A. Brenken. – Frankfurt am Main, 2003. – 182 s. – (Europäische Hochschulschriften. R. 5. Volks- und Betriebswirtschaft).
11. The changing face of european labour law and social policy. Zmiany w europejskim prawie pracy i polityce społecznej / ed. A. C. Neal. – The Hague: Kluwer Law Intern., 2004. – 169 s. – (Studies in Employment and Social Policy; 28).
12. Collective bargaining, discrimination, social security and European integration: papers nad proceedings of the VIIth European Regional Congress of the International Society for Labour Law and Social Security Law, Stockholm 2002. Rokowania zbiorowe, dyskryminacja, zabezpieczenie społeczne a integracja europejska: materiały VII Europejskiego Kongresu Towarzystwa Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego / ed. R. Blanpain. – The Hague: Kluwer Law Intern., 2003. – 484 s. – (Bulletin of Comparative Labour Relations ; 48).
13. Corporate social responsibility and safety and health at work. Społeczna odpowiedzialność biznesu oraz bezpieczeństwo i zdrowie w pracy. – Luxembourg: Office Offi. Publ. EC, 2004. – 125 s.
14. Decent work in Asia: ILO activities in the region: report of the Director-General ; annex: list of ILO activities in the Asian Region 1997–2000. Przyzwoita praca w Azji: regionalne działania MOP: raport dyrektora generalnego ; aneks: lista działań MOP w Azji 1997–2000. – Geneva: Intern. Labour Office, 2001. – 99 s. – (Asian Regional Meeting; 13; 2001; Bangkok).
15. Drug and alcohol testing in the workplace: report of the Interregional Tripartite Experts Meeting Held from 10 to 14 May 1993 in Oslo (Honefoss), Norway. Badanie na obecność narkotyków i alkoholu na stanowisku pracy: raport z Trójstronnego Międzynarodowego Spotkania Ekspertów 10–14 maja 1993 r. w Oslo (Honefoss), Norwegia. – Geneva: Intern. Labour Office, 1994. – 140 s.
16. Handbook of U.S. labor statistics, employment, earnings, prices, productivity and other labor data. Podręcznik statystyki pracy, zatrudnienia, płac, cen, wydajności i innych danych dotyczących pracy w USA / ed. E.E. Jacobs, M.M. Ryan. – 8 ed. – Lanham: Bernan Press, 2005. – 484 s.
17. Handbook on employee involvement in Europe. Podręcznik nt. zaangażowania pracowników w Europie / M. Weiss, M. Seweryński. – The Hague: Kluwer Law Intern., 2005. – 752 s.
18. The International Labour Organization and the promotion of full, productive and freely chosen employment: International Consultation concerning Follow-up to the World Summit for Social Development (1999; Geneva). Międzynarodowa Organizacja Pracy a promowanie pełnego, wydajnego i dostępnego zatrudnienia: Międzynarodowe Konsultacje dot. kontynuacji Światowego Szczytu w sprawie Rozwoju Społecznego. – Geneva: Intern. Labour Office, 1999. – 63 s.
19. Investing in every child: an economic study of the costs and benefits of eliminating child labour. Inwestowanie w każde dziecko: studium ekonomiczne kosztów i korzyści eliminowania pracy dzieci. – Geneva: Intern. Labour Office, 2004. – 133 s.
20. La liberté syndicale: recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Wolność związkowa: zbiór decyzji i zasad Komitetu ds. wolności związkowej przy Radzie Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy. – 4 ed. – Geneve: Bur. Intern. Trav., 1996. – 248 s.

21. Die Teilzeitarbeit im europäischen und deutschen Arbeitsrecht. Praca w niepełnym wymiarze w europejskim i niemieckim prawie pracy / E.A. Caamano Rojo. – Frankfurt am Main, 2002. – 501 s. – (Europäische Hochschulschriften. R. 2. Rechtswissenschaft).
22. Welfare to work in practice: social security and participation in economic and social life. Działanie opieki społecznej w praktyce: zabezpieczenie społeczne i udział w życiu społeczno-ekonomicznym / ed. P. Saunders. – Aldershot: Ashgate, 2005. – 261 s. – (International Studies on Social Security; 10).
23. Youth: pathways to decent work: promoting youth employment – tackling the challenge. Młodzież: drogi do przyzwoitej pracy: wspieranie zatrudnienia młodzieży – radzenie sobie z wyzwaniami. – Geneva: Intern. Labour Office, 2005. – 98 s. – (International Labour Conference, 93; 2005; Geneva; Rep. 6).
24. Alternative dispute resolution in the employment arena: proceedings of the New York University 53rd Annual Conference on Labor. Alternatywne rozwiązanie sporów z zakresu zatrudnienia: materiały 53 Dorocznej Konferencji Pracy Uniwersytetu w Nowym Yorku / ed. Samuel Estreicher, David Sherwyn ; New York University Annual Conference on Labor (53; 2003; New York). – New York: Kluwer Law Intern., 2004. – 998 s.
25. Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies. Porównawcze prawo pracy i stosunki pracy w gospodarce rynkowej / ed. R. Blanpain [et al.]. – 8th ed. – The Hague: Kluwer Law Intern., 2004. – 664 s.
26. Effective enforcement of EC labour law. Efektywne wdrażanie prawa pracy Wspólnot Europejskich / (ed.) J. Malberg; [aut.] J. Malberg [et al.]. – The Hague: Kluwer Law Intern., 2003. – 330 s. – (Studies in Employment and Social Policy; 24).
27. The globalization of labour standards: the soft law track: global compact, ILO principles, NAFTA agreement, OECD guidelines. Globalizacja norm pracy: łagodna ścieżka prawna: ogólne porozumienie: reguły ILO, umowa NAFTA, wytyczne OECD / R. Blanpain, M. Colucci. – The Hague: Kluwer Law Intern., 2004. – 168 s. – (Bulletin of Comparative Labour Relations; 52).
28. In search of retirement security: the changing mix of social insurance, employee benefits, and individual responsibility. W poszukiwaniu bezpieczeństwa na emeryturze: zmiany w ubezpieczeniach społecznych, świadczeniach pracowniczych i odpowiedzialność indywidualna / ed. T. Ghilarducci [et al.]. – New York: Century Found. Press, 2005. – 148 s.
29. Inventory of socioeconomic costs of work accidents. Społeczne i ekonomiczne koszty wypadków przy pracy / J. Mossink, M. de Greef. – Luxembourg: Office Offi. Publ. EC, 2002. – 46 s.
30. Labour relations in the Asia-Pacific countries. Stosunki pracy w krajach Azji i Pacyfiku / ed. R. Blanpain, L. Aparicio-Valdez. – The Hague : Kluwer Law Intern., 2004. – 159 s. – (Bulletin of Comparative Labour Relations; 49).
31. Regulating new forms of employment: local experiments and social innovation in Europe. Regulacja nowych form zatrudnienia: lokalne eksperymenty i innowacje socjalne w Europie / ed. I. Regalia. – London; New York: Routledge, 2006. – 289 s. – (Routledge / EUI Studies in the Political Economy of Welfare).
32. Die Bewältigung des Pflegerisikos in Skandinavien. Opanowywanie ryzyk w opiece społecznej w Skandynawii / F. Wild. – Berlin: Duncker u. Humblot, 2004. – 320 s. (Sozialpolitische schriften / Duncker u. Humblot; H. 87).
33. The economics of social security in Japan. Ekonomia zabezpieczenia społecznego w Japonii / ed. T. Tachibanaki. – Cheltenham: E. Elgar, 2004. – 320 s. – (ESRI Studies series on ageing).
34. Employment policy and the regulation of part-time work in the European Union: a comparative analysis. Polityka zatrudnienia i regulacja pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w Unii

- Europejskiej: analiza porównawcza / ed. S. Sciarra, P. Davies, M. Freedland. – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2004. – 368 s.
35. Employment, trade union renewal and the future of work: the experience of work and organisational change. Zatrudnienie, odnowienie związków zawodowych i przyszłość pracy: doświadczenie zmiany pracy i zmiany organizacyjnej / ed. P. Stewart. – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. – 290 s. – (The future of work series).
36. Employment with a human face: balancing efficiency, equity, and voice. Zatrudnienie z ludzką twarzą: znalezienie równowagi między efektywnością, sprawiedliwością i decydowaniem / J.W. Budd. – Ithaca; London: Cornell Univ. Press, 2004. – 263 s.
37. The Japanese employment system: adapting to a new economic environment. Japoński system zatrudnienia: przystosowanie do nowego środowiska gospodarczego / M. Rebick. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2005. – 196 s.
38. Minimum wages, low pay and unemployment. Minimalne płace, niskie zarobki i bezrobocie / ed. D. Meulders, R. Plasman, F. Rycx. – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004. – 227 s. – (Applied Econometrics Association Series).
39. Modern labor economics: theory and public policy. Współczesna ekonomia pracy: teoria i praktyka publiczna / R. G. Ehrenberg, R. S. Smith. – 9 ed. – Boston: Pearson Addison Wesley, 2006. – 607 s. – (Addison-Wesley Series In Economics).
40. Privatization, restructuring and economic democracy: synthesis report. Prywatyzacja, restrukturyzacja i demokracja ekonomiczna: raport podsumowujący / J. Marcovitch. – Geneva: Intern. Labour Office, 1999. – 112 s. – (The Interdepartmental Action Programme on Privatization, Restructuring and Economic Democracy).
41. Reconceptualizing social policy: sociological perspectives on social policy. Zmiana polityki społecznej: socjologiczne spojrzenie na politykę społeczną / A. Coffey. – Berkshire: Open Univ. Press, 2004. – 182 s. – (Introducing Social Policy).
42. Social policy in East and Southeast Asia: education, health, housing and income maintenance. Polityka społeczna we wschodniej i południowo-wschodniej Azji: edukacja, zdrowie, mieszkania i dochody / M. Ramesh. – London ; New York: RoutledgeCurzon, 2004. – 230 s. – (RoutledgeCurzon Advances in Asia Pacific Studies).
43. Social security and welfare: concepts and comparisons. Zabezpieczenie społeczne i opieka społeczna: definicje i porównanie / R. Walker. – Berkshire: Open Univ. Press, 2005. – 354 s. – (Introducing Social Policy).
44. Social security, demographics, and risk. Zabezpieczenie społeczne, demografia i ryzyko / Ch. Borgmann. – Berlin: Springer, 2005. – 178 s. – (Population Economics).
45. Social welfare and EU law. Opieka społeczna i prawo UE / ed. E. Spaventa, M. Dougan. – Oxford: HART, 2005. – 290 s.
46. Tax policy for aging societies: lessons from Japan. Polityka podatkowa dla starzejących się społeczeństw: lekcja z Japonii / A. Okamoto. – Tokyo: Springer, 2004. – 167 s.
47. Understanding globalization, employment and poverty reduction. Zrozumienie globalizacji, zatrudnienie i redukcja ubóstwa / ed. E. Lee, M. Vivarelli. – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004. – 389 s.
48. Youth policy and social inclusion: critical debates with young people. Polityka wobec młodzieży i społeczne włączenie: krytyczne debaty z młodymi / ed. M. Barry. – London ; New York: Routledge, 2005. – 315 s.

Informacja dla autorów

1. **Redakcja przyjmuje teksty opracowane komputerowo** – plik na nośniku lub przesłany na adres e-mail Redakcji. Wskazane jest podanie nazwy i wersji edytora, w którym opracowano tekst. Dodatkowo przyjmujemy wydruk, który spełnia wymogi dotyczące maszynopisu podane w p. 2.
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**. W przypadku tekstów teoretycznych: główne tezy, argumenty, wnioski. W przypadku badań empirycznych: cel badania, metoda/y-badawcza, wyniki, wnioski.
5. **Przypisy literaturowe amerykańskie** w formie następującej: (Weber 2002), (Weber 2002, s. 238). W innych przypadkach przypisy dolne. Na końcu bibliografia w formie następującej:
Sypniewski, Z., Warkocki, B. (red.), *Homofobia po polsku*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2004.
Szacki, J., *O tożsamości*, „Kultura i społeczeństwo” nr 3/2004.
6. Prosimy o podanie w mejlu i/lub na oddzielnej kartce (w przypadku wydruków) dokładnego adresu, numeru telefonu, adresu e-mail 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.
9. Za teksty publikowane w roczniku nie płacimy honorariów.