

POLITYKA SPOŁECZNA

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRACY
I SPRAWOM
SOCJALNYM.
UKAZUJE SIĘ
OD 1974 ROKU.
PISMO
PUNKTOWANE

ROCZNIK XLI
(484)

NR 7

- USŁUGI SPOŁECZNE – KONCEPCJA I BADANIA
- CO ROBIMY W SPRAWIE PRZEMOCY W RODZINIE
- KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
- NIEPEŁNY WYMIAR CZASU PRACY: ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA
- MINIMUM SOCJALNE I MINIMUM EGZYSTENCJI W 2013 R.
- JAK ZWYKLE...
 - ✓ INTERESUJĄCE RECENZJE
 - ✓ CIEKAWY KONFERENCJE
 - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

WARSZAWA

LIPIEC 2014

SPIS TREŚCI

USŁUGI SPOŁECZNE JAKO PRZEDMIOT BADAŃ (POJĘCIE, CECHY, RODZAJE I FUNKCJE) – Jarosław Rokicki	1
ZASADA NAJWIĘKSZEJ KORZYŚCI W PROCESACH KOORDYNACJI SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – Andrzej Szybkie	8
ARCHITEKTURA POLITYKI WALKI Z PRZEMOCĄ W RODZINIE – Andrzej Zybala	13
NIEPEŁNY WYMIAR CZASU PRACY W POLSKIM PRAWIE PRACY NA TLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I EUROPEJSKIEGO – Klaudia Gawlik	20
Z PRAC NAUKOWO-BADAWCZYCH	
PROBLEMY ZADŁUŻENIA LUDNOŚCI NA MAZOWSZU – Przemysław Śleszyński	23
POLITYKA SPOŁECZNA ZA GRANICĄ	
„NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ I DŁUGOTRWALE CIERPIENIE” – NIEZNANE OBLCIE WSPÓŁCZESNEJ WALII – Grzegorz Libor	29
RECENZJE	
Ewelina Szpak: MENTALNOŚĆ LUDNOŚCI WIEJSKIEJ W PRL. STUDIUM ZMIAN – rec. Kinga Pawłowska ...	33
INFORMACJE	
MINIMUM SOCJALNE I MINIMUM EGZYSTENCJI W 2013 R. DANE ŚREDNIOROCZNE – Piotr Kurowski	35
REFORMA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA – MITY I REALIA – Beata Kaczyńska	39
DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ	

Spisy treści oraz streszczenia artykułów są zamieszczane na stronie internetowej:
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

CONTENTS

SOCIAL SERVICES AS A RESEARCH SUBJECT (NOTION, CHARACTERISTICS, TYPES AND FUNCTIONS) – Jarosław Rokicki	1
THE PRINCIPLE OF THE GREATEST ADVANTAGE AS ONE OF THE EU PRINCIPLES IN THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS – Andrzej Szybkie	8
ARCHITECTURE OF DOMESTIC VIOLENCE ERADICATION – Andrzej Zybala	13
THE ISSUE OF PART-TIME WORK IN THE POLISH LABOUR LAW, THE INTERNATIONAL LAW AND THE EUROPEAN LAW – Klaudia Gawlik	20
FROM RESEARCH AND STUDIES	
DEBT PROBLEMS OF POPULATION IN MAZOVIA, POLAND – Przemysław Śleszyński	23
SOCIAL POLICY ABROAD	
„DISABILITY AND LONG-SUFFERING” – UNKNOWN FACE OF MODERN WALES – Grzegorz Libor	29
BOOK REVIEWS	
Ewelina Szpak: MENTALITY OF VILLAGE PEOPLE IN COMMUNIST POLAND. STUDY OF CHANGES – Reviewed by Kinga Pawłowska	33
INFORMATION	
ESTIMATES OF SOCIAL MINIMUM AND SUBSISTENCE MINIMUM BASKETS IN 2013 – Piotr Kurowski	35
PUBLIC EMPLOYMENT REFORM – MYTHS AND REALITIES – Beata Kaczyńska	39
DIARY OF SOCIAL POLICY	

Content List and Abstracts are easy to find at the following web page:
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Tym razem chcemy zaprezentować teksty, które wprawdzie nie składają się w systematyczną całość, ale za to odzwierciedlają złożoność problemów, z którymi borykają się politycy społeczni. „Teza o złożoności” nie jest niczym nowym, warto jednak zdawać sobie z niej sprawę, jak też i uświadamiać sobie to, że pojawia się ona już w warstwie pojęciowej – wtedy, na przykład, gdy usiłujemy doprecyzować pojęcie „usług społecznych”, jak i w warstwie praktycznej – gdy staramy się o znalezienie jakiejś „złotej reguły” ułatwiającej koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. To nie wszystko. Bieżący numer „Polityki Społecznej” zawiera kilka innych artykułów, które mogą zainteresować Czytelników skoncentrowanych na bardzo różnych problemach naszej codzienności – od problemów przemocy w rodzinie do ciągle obecnych na łamach miesięcznika zagadnień rynku pracy. Wstyd powiedzieć, ale nie są to typowe „wakacyjne lektury”.

Redakcja

USŁUGI SPOŁECZNE JAKO PRZEDMIOT BADAŃ (POJĘCIE, CECHY, RODZAJE I FUNKCJE)

Jarosław Rokicki

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

USŁUGI SPOŁECZNE JAKO WAŻNY OBIEKT BADAŃ

Usługi społeczne jako kategoria badawcza stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych m.in. prakseologii, politologii, socjologii, ekonomii czy polityki społecznej, co nadaje jej interdyscyplinarny charakter. Jednocześnie usługi społeczne nabierają coraz większego znaczenia, co wydaje się być związane z jednej strony ze wzrostem konsumpcji wartości niematerialnych przez niektóre grupy społeczne (wiedzy, przeżyć estetycznych, poprawy zdrowia czy samopoczucia), z drugiej zaś z postępującym procesem komercjalizacji usług społecznych i jego społecznym skutkach, które są zagrożeniem dla właściwego kształtowania kapitału ludzkiego (w tym wykluczenia społecznego)¹. Stąd kategorią centralną rozważań władzy publicznej, pełniąc swoje funkcje w obszarze zaspokajania potrzeb społecznych, staje się tworzenie zasad dostępu do m.in. usług społecznych umożliwiających zaspokajanie na optymalnym jakościowo i ilościowo poziomie popytu kreującego zachowania reprodukcyjne (Frączkiewicz-Wronka 2004: 191).

Należy dodać, iż obecne problemy i wyzwania stojące przed polityką społeczną są coraz bardziej złożone i dotyczą głównie zmian demograficznych i starzenia się społeczeństw, zmian na rynku pracy i deficytu tradycyjnych miejsc pracy, co poszerza z kolei obszar ubóstwa i wykluczenia społecznego. Rozwiązanie tych kwestii wymaga zarówno prewencyjnych, jak i interwencyjnych działań na poziomie krajowym i unijnym, często zastosowania całkowicie nowych instrumentów polityki społecznej, jak również być może przeformułowania dotychczasowej działalności instytucji polityki społecznej, zmiany priorytetów w wydatkowaniu środków publicznych oraz zmiany grup beneficjentów (Chłoń-Domińczak i in. 2009: 105). Pojawiające się zagrożenia dla prawidłowej konsumpcji usług społecznych sprawiają, iż wszelkie rozważanie teoretyczne wokół tej grupy usług należy uznać za niezwykle ważne, to bowiem od ich poziomu i rozwoju zależy sprawne funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa.

USŁUGI SPOŁECZNE W LITERATURZE PRZEDMIOTU (UJĘCIE DEFINICYJNE)

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż pomimo interdyscyplinarnego charakteru usług społecznych i niezmiernie bogatej tradycji rozstrzygnięć teo-

retyczno-empirycznych w literaturze przedmiotu istnieją wciąż luki i kontrowersje wokół tej kategorii. W artykule uwaga zostanie skupiona na definiowaniu usług społecznych, odwołując się głównie do przedstawicieli nauk ekonomicznych, polityki społecznej, socjologii. Zostanie także wskazane ujęcie tej kategorii badawczej na płaszczyźnie administracji publicznej (samorządu terytorialnego). Poprzez zaprezentowany bogaty aparat pojęciowy i różne nurty definicyjne dokonana zostanie próba własnego zdefiniowania tych usług. Powracając do kontrowersji wokół pojęcia usług społecznych, wydaje się, iż jest to związane z szerokim rozumieniem pojęcia „usługa” i próbą polemiki na temat jej istoty, co jednocześnie istotnie komplikuje zdefiniowanie samej kategorii usług społecznych (zob. Rogoziński 2002: 28–33).

W literaturze przedmiotu najczęściej przyjmuje się dwa podejścia rozumienia istoty usług, a mianowicie z punktu widzenia makro- i mikroekonomicznego (Daszkowska 1982: 18–29). W ujęciu makroekonomicznym akcentuje się sektorowy wymiar gospodarki narodowej, a usługi traktowane są jako sektor rezydualny, obejmujący działania niemieszczące się w pozostałych sektorach, tj. rolnictwie i przemyśle. Natomiast w podejściu mikroekonomicznym podkreśla się czynnościowy charakter usług, co ma fundamentalne znaczenie dla dalszego zdefiniowania usług społecznych. Obejmują one bowiem czynności (działania) skierowane na człowieka, w wyniku których następuje poszerzenie jego zdolności umysłowych lub fizycznych. Należy zaakcentować, iż siłą motoryczną tych czynności jest czynnik ludzki, którego rozmiary i struktura przesądzają o poziomie i rozwoju usług społecznych. Z kolei działania podnoszące jakość kapitału ludzkiego współcześnie uznawane są za źródło tworzenia przewagi konkurencyjnej w przedsiębiorstwie.

Czynnościowy charakter usług społecznych i ich wpływ na kształtowanie kapitału ludzkiego podkreślają w swoich definicjach Cz. Bywalec i M. Janoś-Kresło. Cz. Bywalec określa usługi społeczne jako *społecznie użyteczne czynności skierowane bezpośrednio na człowieka (jego soma lub psyche), a których efekt jest niematerialny* (Bywalec 1993: 95). Przykładem takich czynności oraz ich niematerialnych efektów może być: nauczanie (efekty: wiedza, kwalifikacje), porada bądź zabieg medyczny (efekty: poprawa zdrowia i samopoczucia, likwidacja bólu), twórczość naukowa i literacka (efekty: przeżycia es-

tetyczne, satysfakcja), sport i turystyka (efekty: poprawa kondycji i przeżycia estetyczne; Bywalec, Rudnicki 2002: 3).

Z kolei M. Janoś-Kresto definiuje usługi społeczne jako *działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki* (Janoś-Kresto 2002: 1). Rozważania autorki dotyczące usług społecznych w kontekście kapitału społecznego skłoniły ją później do zdefiniowania usług społecznych poprzez wprowadzenie w miejsce kapitału ludzkiego pojęcia kapitału społecznego (Janoś-Kresto 2008: 37–40). Można dojść do wniosku, że wśród cech definiujących usługi społecznych zaprezentowanych przez autorów odnajdujemy ścisły związek z klasycznym definiowaniem usług w ogóle.

Znaczenie kapitału ludzkiego w usługach społecznych akcentują także H. Sochacka-Krysiak i R. Małkowska, które uznają za usługi społeczne *działania zmierzające do zaspokojenia w trybie konsumpcji zbiorowej, tj. z funduszy publicznych takich potrzeb człowieka, które wpływają korzystnie na jakość i przydatność kapitału ludzkiego, przyczyniając się tym samym do pobudzenia rozwoju gospodarczego i postępu cywilizacyjnego* (Sochacka-Krysiak, Małkowska 2003: 215).

Kolejna grupa definicji prezentowana przez badaczy usług społecznych akcentuje źródła ich finansowania, na co zresztą wskazały już autorki poprzednio przytoczonej definicji. K. Kietlińska definiuje usługi społeczne jako *grupę usług niematerialnych, które są kierowane do indywidualnego odbiorcy i finansowane głównie ze środków publicznych* (Kietlińska 1995: 12). Dalej autorka stwierdza jednak, iż na skutek zmian gospodarczych ogranicza się udział środków publicznych w finansowaniu usług społecznych na rzecz pozabudżetowych źródeł finansowania (tamże).

Z kolei zdaniem R. Szarfenberga usługi społeczne polegają *na bezpośrednim obsłudze osób i jednocześnie uznane za podstawowe prawa i/lub obowiązki obywateli, a tym samym w większym stopniu regulowane przez państwo w porównaniu z innymi usługami tego rodzaju. Regulacja przejawia się między innymi w udziale sektora publicznego, np. publiczna opieka zdrowotna, publiczne szkolnictwo, publiczne pośrednictwo pracy, publiczne ubezpieczenia czy publiczna pomoc i opieka* (Szarfenberg 2011: 72).

Bardzo podobne spojrzenie na definicję usług społecznych prezentuje D. Szejder, który uważa, iż rzeczony usługi są [...] *finansowane ze źródeł publicznych (np. z ubezpieczenia społecznego, budżetu publicznego) bądź źródeł prywatnych. [...] w szczegółowych przepisach określone są kryteria dostępu, wskazani także są usługodawcy, na których spoczywa obowiązek świadczenia określonych usług spełniających wymogi jakości, efektywności, skuteczności* (Szejder 2011: 76). To wskazanie źródeł finansowania w definiowaniu usług społecznych ma istotne znaczenia z punktu widzenia problematyki komercjalizacji usług społecznych, czyli ich urynkwienia, tj. wprowadzenia częściowej lub całkowitej odpłatności za konsumpcję tych usług w sektorach publicznym i prywatnym (szerzej zob. Brewiński 2009: 167–171).

W dalszej kolejności, po krytycznej analizie literatury przedmiotu, wyłania się wyraźne stwierdzenie,

że najczęściej przyjmuje się enumeratywną definicję usług społecznych poprzez umowne ustalenie dziedzin zgrupowanych w ramach tej kategorii, a mianowicie: oświata (zamiennie używa się pojęcia edukacja), ochrona zdrowia i opieka społeczna, kultura i sztuka, wypoczynek i rekreacja. Za kryterium zaliczenia usług do grupy społecznych przyjęto rodzaj zaspokajanych przez nie potrzeb i pełnione przez nie funkcje.

Taka struktura rodzajowa usług społecznych w literaturze przedmiotu w zasadzie nie jest kwestionowana, choć można odnaleźć próby poszerzenia granicy zaprezentowanego zbioru o naukę i rozwój techniki (zob. Dobrzański 1992: 51; Kowalczyk 1997: 136), a także administrację państwową, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, mieszkalnictwo, ochronę środowiska, obrót towarowy i gospodarkę komunalną (Frączkiewicz-Wronka, Zralek red. 2000: 26–27). Różnice w sposobie ujmowania pojęcia „usług społecznych” sprowadzają się zatem do odmiennej interpretacji jego zakresu.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, iż należy być niezwykle ostrożnym w generalizowaniu swoich stanowisk w kontekście rozpatrywania usług społecznych, co jest związane z ich specyfiką i różnym sposobem pojmowania tych usług w zakresie dziedzin wchodzących w ich skład. Uogólnienia stają się bowiem często niemożliwe i mogą wypaczać sens usług społecznych.

W pracach z zakresu polityki społecznej można również odnaleźć skorelowanie pojęcia usług społecznych z zagadnieniem infrastruktury społecznej, do której zalicza się urzędzenia i instytucje odnoszące się do poszczególnych dziedzin usług społecznych (Gruz 1997: 21; Pisz red. 2002: 331). Infrastruktura społeczna stanowi bowiem materialną podstawę zaspokajania potrzeb w zakresie ochrony zdrowia, oświaty, kultury, kultury fizycznej i sportu, a jej podstawowym produktem są właśnie usługi społeczne.

Poszczególne dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych znajdują się również w katalogu zadań własnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (gminne, powiatowe i wojewódzkie) i w tym wymiarze są definiowane jako specyficzny rodzaj usług publicznych *ukierunkowanych na rozwój życia społecznego wspólnoty lokalnej, na zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców (w odróżnieniu od ich potrzeb bytowych)* (Dziarski, Kłosowski 2003: 9).

W zestawieniu 1 przywołano ustawy odnoszące się do zadań samorządowych, obejmujących swoim zakresem również dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych. Należy podkreślić, iż o ile w cytowanych na początku artykułu definicjach akcentuje się człowieka jako obiekt bezpośredniego oddziaływania usług społecznych, o tyle tutaj usługi społeczne, obok komunalnych i administracyjnych, zalicza się do usług publicznych (Flejterski i in. 2005: 458–460).

W tym miejscu należy wskazać na główną zależność między usługami społecznymi i publicznymi, ponieważ często terminy te są zamiennie stosowane w literaturze i praktyce gospodarczej, powodując zamieszanie terminologiczne i tym samym wypaczając sens tych pojęć. Mianowicie, usługi publiczne są nieadresowane, kierowane do całego społeczeń-

Zestawienie 1. Zadania z zakresu usług społecznych wyrażone w ustawach samorządowych

Nazwa ustawy	Podstawa prawna ustawy odnosząca się do zadań samorządowych obejmujących swoim zakresem również dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2013, poz. 594)	Art. 7 ust. 1 ustawy w rozdziale 2 „Zakres działania i zadania gminy” obejmuje zadania własne gminy w zakresie: ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU 2013, poz. 595)	Art. 4 ust. 1 rozdziału 2 „Zakres działania i zadania powiatu” obejmuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. DzU 2013, poz. 596)	Art. 14 ust. 1 rozdziału 2 „Zakres działalności” obejmuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; kultury fizycznej i turystyki; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw samorządowych.

stwa lub też dużych zbiorowości ludzkich (np. obro-
na narodowa, administracja, wymiar sprawiedliwo-
ści), zaś usługi społeczne wchodzą w skład publicz-
nych i są adresowane do konkretnego indywidual-
nego odbiorcy (Filipiak 2004: 14–15). Ponadto na
tle dotychczasowych doświadczeń prezentowanych
w polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu za-
znacza się wyraźnie, iż istnieją ścisłe powiązania co
do pojęcia polityki społecznej, państwa opiekuńczego
(*welfare state*), świadczeń społecznych, potrzeb spo-
łecznych i omawianych usług społecznych. Jednak
ograniczone ramy artykułu pozwalają wyłącznie na
zasygnalizowanie tego problemu (szerzej zob. Szar-
fenberg 2011: 44–49, 60–61).

Brak ogólnie przyjętej definicji usług społecznych
był powodem podjęcia próby własnego zdefinio-
wania tego terminu. Przez usługi społeczne należy
zatem rozumieć celowe i zorganizowane działania
podmiotów polityki społecznej, ukierunkowane na
zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych w za-
kresie edukacji, ochrony zdrowia i kultury, finanso-
wanych z funduszy publicznych przy współudziale
dochodów społeczeństwa, w zależności od przyjętej
polityki społecznej państwa.

OPERACJONALIZACJA POJĘCIA USŁUG SPOŁECZNYCH

Poza zdefiniowaniem usług społecznych istotna
staje się również operacjonalizacja tego pojęcia po-
przez wybór wskaźników i mierników umożliwia-
jących ich pomiar. Wskaźniki można klasyfikować,
uwzględniając perspektywę indywidualną i zewnętrzną
(wskaźniki subiektywne i obiektywne), stosując
procedury pomiarowe (ilościowe i wartościowe) oraz
przyjmując opis statystyczny (wskaźniki struktury
i natężenia, miary tendencji centralnej oraz mierniki
dyspersji).

Jednocześnie należy wskazać, iż biorąc za punkt
wyjścia odrębność funkcji usługowych spełnianych
przez poszczególne dziedziny usług społecznych,
wskaźniki należy formułować odrębnie dla poszcze-
gólnych usług. W zestawieniu 2 zaprezentowano
zestaw przykładowych wskaźników cząstkowych (jed-
nostkowych) reprezentujących poszczególne elemen-
ty badanego zjawiska, informujących o jego poziomie
i tendencjach (w zakresie wybranych dziedzin usług
społecznych, tj. ochrony zdrowia i oświaty w odnie-
sieniu do gminy jako najmniejszej jednostki samo-
rządu terytorialnego). Dodatkowo należy zauważyć,

Zestawienie 2. Przegląd wskaźników cząstkowych charakteryzujących wybrane dziedziny usług społecznych w gminie

Dziedzina usług społecznych	Zakres analizy	Przykładowe wskaźniki (mierniki)
Ochrona zdrowia	Infrastruktura (baza kadrowo-materialna)	<ul style="list-style-type: none"> wskaźnik nasycenia łózkami w danej gminie (łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności, udział łóżek w szpitalach niepublicznych do łóżek w szpitalach publicznych) wskaźnik nasycenia kadrami medyczną (liczba personelu medycznego na 1000 mieszkańców) wskaźnik najmu pomieszczeń w publicznych placówkach ochrony zdrowia na rzecz podmiotów prywatnych (liczba pomieszczeń/ilość m² stanowiących prywatny najem)
	Konsumpcja usług	<ul style="list-style-type: none"> wskaźnik obciążenia dochodów netto składką na ubezpieczenia zdrowotne wskaźnik udzielonych porad lekarskich przypadających na 1 mieszkańca w ciągu roku wskaźnik średniego czasu oczekiwania na świadczenie medyczne u poszczególnych świadczeniodawców na terenie gminy
	Efekty społeczne konsumpcji usług	<ul style="list-style-type: none"> współczynnik umieralności niemowląt – liczba zgonów niemowląt (tj. do 1. roku życia) obliczana na 1000 urodzeń żywych zapadalność na daną chorobę na 10 tys. mieszkańców liczba zgonów przypadających na 10 tys. mieszkańców
Oświata	Infrastruktura (baza kadrowo-materialna)	<ul style="list-style-type: none"> wskaźnik wyposażenia szkół w bazę materialną (sale gimnastyczne, biblioteki, świetlice, stołówki, pomieszczenia dla nauczycieli, pracownie komputerowe, szatnie czy pomieszczenia dla opieki medycznej) liczba komputerów przypadająca na 1 pracownię komputerową procent wyposażenia obiektów oświatowych w skali doby czy roku (tj. procent pomieszczeń pustych – niewykorzystanych w godzinach pozalekcyjnych czy też w okresie wakacji letnich)
	Konsumpcja usług	<ul style="list-style-type: none"> liczba uczniów przypadająca na 1 komputer w publicznej placówce oświatowej liczba uczniów szkół podstawowych na 1 pomieszczenie szkolne liczba uczniów na 1 nauczyciela w liceach ogólnokształcących
	Efekty społeczne konsumpcji usług	<ul style="list-style-type: none"> odsetek ludności w wieku powyżej 24 lat legitymujących się wyższym wykształceniem wskaźnik osiągnięć edukacyjnych ludności (wskaźnik analfabetyzmu i średnia liczba lat nauki szkolnej) wskaźnik aspiracji edukacyjnej (liczba osób uczęszczających na płatną naukę języków obcych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych udostępnianych przez GUS oraz strony internetowej Systemu Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich: www.sas.zmp.poznan.pl [dostęp 2.04.2014].

iz wskaźniki cząstkowe w poszczególnych dziedzinach usług społecznych wiążą się z trzema zakresami analizy obejmującymi (na podstawie Stupik 2003: 296):

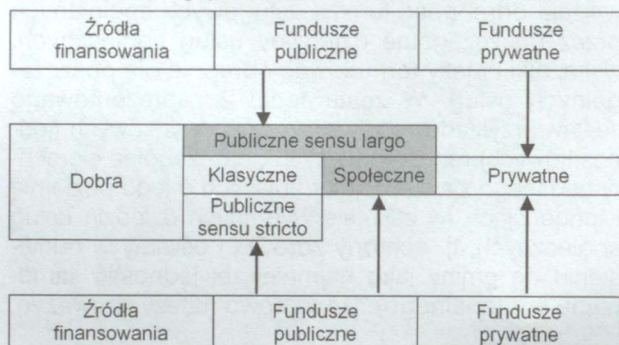
- a) infrastrukturę usług społecznych, czyli ich bazę kadrowo-materialną;
- b) poziom konsumpcji danego rodzaju usług, czyli zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez wykorzystanie infrastruktury usług niematerialnych;
- c) efekty społeczne konsumpcji usług niematerialnych.

Te zakresy analizy zostały zawarte również w zestawieniu 2.

CHARAKTER USŁUG SPOŁECZNYCH

Po zaprezentowaniu różnych ujęć definicyjnych usług społecznych warto skupić w tym miejscu uwagę na rozstrzygnięciach dotyczących ich charakteru. Jest to dodatkowo uzasadnione faktem, iż w grupie przywołanych już definicji znalazły się te odnoszące się do źródeł finansowania usług społecznych mających zasadnicze znaczenie w dalszym rozumowaniu. W tym celu należy nawiązać do klasyfikacji dóbr, która wyróżnia dobra publiczne, społeczne i prywatne w aspekcie źródeł ich finansowania – fundusze publiczne i prywatne (rys. 1).

Rysunek 1. Charakter usług społecznych ze względu na źródła finansowania



Źródło: Owsiak 2004: 28.

Przyjmuje się, iż usługi społeczne w przeważającej mierze mają charakter dóbr społecznych, a więc i dóbr publicznych sensu largo. Jak wynika z rys. 1, dobra społeczne mogą być finansowane w całości lub w części z funduszy publicznych – wówczas stanowią dobra publiczne sensu largo obejmujące klasyczne dobra publiczne, zwane w literaturze anglojęzycznej dobrami czystymi oraz dobra publiczne, finansowane z funduszy publicznych ze względu na ich społeczne znaczenie (Owsiak 2004: 27–28). Podstawą wyodrębnienia klasycznych dóbr publicznych (dóbr publicznych sensu stricto) są przyczyny naturalne (np. powietrze, rzeki, autostrady, krajobraz), natomiast dóbr społecznych – przyczyny społeczne (doktryna społeczna i polityka państwa). Dobra społeczne są szczególną kategorią, gdyż ze względu na swoje cechy fizyczne mogą zaspokajać indywidualne potrzeby społeczeństwa i być finansowane ze środków prywatnych, ale na skutek polityki społecznej prowadzonej przez władze publiczne są dostępne dla każdego obywatela i finansowane (w całości lub części) ze środków publicznych (Kalina-Prasznic red. 2003: 31–32).

Cechy fizyczne dóbr społecznych związane są z faktem, iż konsumpcja usług społecznych charakteryzuje się korzystnymi efektami zewnętrznymi, czego przykładem są najczęściej podawane w literaturze przedmiotu szczepienia i leczenie chorób zakaźnych (wiele osób czerpie korzyść lub uczestniczy w pożytkach płynących z tych dóbr równocześnie z leczonym pacjentem, nie umniejszając przy tym korzyści, które są jego udziałem) (Savas 1992: 52). Należy również dodać, iż społeczeństwo partycypuje w kosztach usług społecznych poprzez odpowiedni system podatkowy (czy składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne), który staje się materialną podstawą rozwoju usług społecznych.

Trzeba podkreślić, iż istniejące w literaturze przedmiotu różnorodne podejścia co do określenia charakteru usług społecznych budzą często kontrowersje i wymuszają ostrożność w ich klasyfikowaniu. Są one głównie związane z różnym definiowaniem dóbr publicznych i odmiennymi kryteriami ich wyodrębniania².

Usługi społeczne przyjmują również charakter dóbr merytorycznych (nazywanych w literaturze także godziwymi, pożądanymi i wartościowymi) (Kalina-Prasznic red. 2003: 32; Golinowska 1994: 40). To dobra publiczne, które mogłyby być wytwarzane w sektorze prywatnym i rozdzielane za pomocą mechanizmu rynkowego, jednak korzyści zewnętrzne związane z ich wprowadzaniem uzasadniają wytwarzanie tych dóbr w sektorze publicznym i dostarczanie ich użytkownikom bezpłatnie lub za częściową odpłatnością (Kalina-Prasznic red. 2003: 32).

KLASYFIKACJA USŁUG SPOŁECZNYCH

Różnorodność czynności wchodzących w zakres pojęcia usług społecznych obliguje do podejmowania prób systematyki i klasyfikacji usług na podstawie różnych kryteriów zakreślonych przez badaczy tej problematyki. W tym zakresie istnieje bardzo bogata literatura przedmiotu, jednak istniejące odmienne kryteria podziału usług wskazują na brak możliwości ich bezpośredniego porównania oraz na ich wewnętrzną różnorodność. W zestawieniu 3 dokonano próby narysowania przykładów kryteriów wyodrębnienia usług społecznych.

Dokonując klasyfikacji usług społecznych, należy także odwołać się do statystyk masowych publikowanych przez organizacje krajowe i międzynarodowe. Do powszechnie znanych i wykorzystywanych tak w badaniach, jak i praktyce standardów należą te wypracowane i stosowane przez GUS. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) usługi społeczne są zgrupowane w sekcjach: P – Edukacja, Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna oraz R – sekcji określonej jako działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją³. Usługi społeczne są również zgrupowane w Europejskiej Klasyfikacji Działalności oraz w statystyce OECD w analizie strukturalnej usług.

W rozważaniach dotyczących klasyfikacji usług społecznych należy nadmienić, iż w omawianej grupie usług podejmowane są również próby uporządkowania prowadzonej w tym sektorze działalności, czego wyrazem są przykłady kategoryzacji niektórych obiektów (szkoły, przedszkola, szpitale, muzea, teatry) (Rogoziński 2000: 21).

Zestawienie 3. Kryteria wyodrębnienia usług społecznych (przykłady)

Kryterium wyodrębnienia usług	Rodzaj usługi
Stopień odpłatności	- nieodpłatne - częściowo odpłatne - odpłatne
Sposób dystrybucji	- rynkowe - nierynkowe
Źródło finansowania	- publiczne - prywatne - mieszane
Stopień obligatoryjności korzystania z usług	- obligatoryjne (oświata na szczeblu podstawowym, szczepienia ochronne w ochronie zdrowia) - nieobligatoryjne (wypoczynek, szkolnictwo wyższe)
Rodzaj zaspokajanych potrzeb	- zaspokajające potrzeby podstawowe (usługi w zakresie ochrony zdrowia i oświaty) - zaspokajające potrzeby wyższego rzędu (kultura i sztuka oraz turystyka i wypoczynek)
Adresat usługi	- usługi w zakresie ochrony zdrowia i pomocy społecznej (skierowane do osób niepełnosprawnych, chorych, uzależnionych czy osób starszych) - usługi w zakresie oświaty (skierowane do dzieci i młodzieży)
Możliwość dokonania swobodnego wyboru usługi przez jego odbiorcę (przez pryzmat podmiotu świadczącego usługę)	- usługi o ograniczonym wyborze (możliwość wyboru przychodni, ale spośród placówek, z którymi publiczny organizator, tj. NFZ, zawarł kontrakty, czy wybór lekarza specjalisty ograniczony z powodu zawartych w kontraktach limitach przyjęć) - usługi o nieograniczonym wyborze (możliwość wyboru przez odbiorcę usługi świadczony przez teatry, kina czy przedszkola)
Okres świadczenia usług	- stałe (szpitale, pogotowia ratunkowe, domy pomocy społecznej) - świadczone przez pewien czas na dobę (szkoły, przedszkola, żłobki, przychodnie, kina, muzea, biblioteki)
Charakter czynności usługowych i obiekty czynności usługowych (ludzie)	- usługi skierowane na ludzkie ciała i umysły/elementy materialne (opieka zdrowotna, rehabilitacja, opieka psychiatryczna) - usługi skierowane na ludzkie umysły/elementy niematerialne (edukacyjne, kulturalne)
Stopień ryzyka socjalnego powiązany z potrzebami społecznymi	- usługi związane z ryzykiem zachorowania (ubezpieczenie chorobowe, opieka zdrowotna) - usługi związane z ryzykiem śmierci członka rodziny (ubezpieczenie rentowe, pomoc społeczna dla sierot) - usługi związane z ryzykiem wykluczenia społecznego (pomoc społeczna, praca socjalna, resocjalizacja społeczna)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Piotrowska-Marczak, Szrajber 1990: 15, 19; Jakubowicz 1993: 14–16; Szarfenberg 2011: 60 oraz Kamiński 2011: 98.

CECHY USŁUG SPOŁECZNYCH I ICH CHARAKTERYSTYKA

Aprobując powszechnie przyjęty zakres usług społecznych, konieczne jest wymienienie i scharakteryzowanie ich najważniejszych cech (atributów), które pozwolą uwypuklić ich istotę. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż każda z dziedzin składająca się na usłu-

gi społeczne jest specyficzna i odznacza się własnym zbiorem cech. Każda z cech usług jest funkcją kontinuum – konkretna usługa charakteryzuje się różną intensywnością poszczególnych cech (Payne 1997: 37). W literaturze przedmiotu cechy usług społecznych są zbieżne z cechami usług traktowanymi jako całość (zestawienie 4).

Zestawienie 4. Cechy usług społecznych i ich charakterystyka

Cechy usług społecznych	Charakterystyka
Niematerialność	Usługi społeczne są nieuchwytnie zarówno w sensie dotyku fizycznego, jak i intelektualnego.
Nietrwałość	Usług społecznych nie można magazynować w celach późniejszej odsprzedaży lub użytku, co wiąże się z ich niestałością w czasie (popyt i podaż nie zawsze się równoważą) – sprzedawca usługi zapewnia ciągłość sprzedaży poprzez gotowość do obsługi klienta, a nie przez posiadanie produktów.
Nierozdzielczość i brak występowania anonimowości	Występuje ścisły i bezpośredni związek między świadczeniem usług społecznych a konsumpcją, przejawiający się interakcją między usługodawcą a usługobiorcą i obopólnym ich wpływem na efekt końcowy.
Indywidualizacja ich świadczenia	Brak możliwości standaryzowania usług społecznych (nie ma dwóch jednakowych czynności usługowych) – np. w usłudze medycznej każdy przypadek choroby jest inny i zależy od konkretnego pacjenta, przebiegu jego choroby i samego kontaktu usługowego.
Asymetria informacyjna	Usługobiorcy nie mogą ocenić procesu świadczenia usługi przed jego zakończeniem, choć aktywnie w nim uczestniczą, np. w przypadku ochrony zdrowia pacjenci nie mają wiedzy medycznej, aby ocenić, czy przebieg leczenia, diagnoza i kompetencje lekarza są prawidłowe, ale poddają ocenie tzw. twarde elementy usług, takie jak zachowanie personelu, kontakt lekarza z pacjentem, czy wystrój poczekalni.
Lokalny charakter oraz możliwość służeńia jednostce lub określonej zbiorowości	Poszczególne dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych należą do zadań własnych gminy, co sprawia, iż są one świadczone przez podmioty z sektora publicznego, prywatnego i non-profit, funkcjonujące na danym terytorium.
Zapewnienie odpowiednio rozbudowanej infrastruktury społecznej	W procesie świadczenia usług społecznych niezbędne staje się istnienie ściśle powiązanych ze sobą urzędzeń i instytucji w zaspokajaniu potrzeb społecznych, ale również uzależnienie jakości świadczonych usług od kwalifikacji i postaw pracowników zatrudnionych w tych instytucjach.
Brak określonych pułapów konsumpcji	Wzrasta znaczenie usług społecznych wraz ze wzrostem aspiracji społeczeństwa w zakresie wiedzy, wykształcenia, zdrowia i kultury.
Dodatnie efekty zewnętrzne dziedzin wchodzących w ich skład (korzyści zewnętrzne)	Konsumpcja usług, aczkolwiek indywidualna, przez jej wyniki pozytywnie oddziałuje na innych, np. w sferze oświaty zdobycie wykształcenia danej jednostki w późniejszym czasie przenosi się na innych, którzy mogą czerpać korzyści z wiedzy tej jednostki.
Wielość i różnorodność celów realizowanych przez usługi społeczne	Na przykład w oświacie zdobywamy wiedzę, dzięki której wykonujemy pracę; w ochronie zdrowia mamy możliwość utrzymania aktywności w życiu prywatnym i zawodowym; w kulturze mamy możliwość rozwoju naszej osobowości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Janoś-Kresło 2008: 28–29; Dobska, Dobski 1999: 193; Kubów 1997: 105; Okulus 1998: 25; Hereźniak 2001: 152.

Wymienione w zestawieniu 4 cechy usług składające się na odrębność i specyfikę usług społecznych budzą wiele kontrowersji i nie są łatwe do identyfikacji. Jest to spowodowane nieodróżnianiem usługi (jako wykonywanej czynności) od jej efektu (który jest niematerialny), co już było podkreślane przy definiowaniu usług społecznych. Dodatkowo mamy do czynienia z procesem zastępowania dóbr przez usługi i odwrotnie, nazywanym w literaturze substytucją usługową (Tokarz 2003: 2). Kontrowersje wokół cech usług społecznych wiążą się również z nośnikami efektów tych usług (książka, gazeta, płyta gramofonowa, kasetka, obraz, rzeźba) oraz narzędziami (środkami) ich świadczenia (narzędzia lekarskie, instrumenty muzyczne, przybory malarskie, farby, płótno, maszyny do pisania, komputery), których produkcja ma charakter materialny (Bywalec 1994: 48). Nośniki efektów usług społecznych pełnią rolę materialnego przenośnika wartości niematerialnych, natomiast narzędzia świadczenia tych usług są narzędziami pracy wchodzącymi w zakres środków wytwarzania innych dóbr (wartości niematerialnych) (tamże: 48).

FUNKCJE USŁUG SPOŁECZNYCH

Podobnie jak ustalenie cech, tak i określenie funkcji spełnianych przez usługi społeczne jest przedmiotem licznych dyskusji. Rozpoznane funkcje wyznaczają kierunek pożądanej ze społecznego punktu widzenia alokacji środków na rozwój sfery usług społecznych, która obejmuje podstawowe dziedziny życia społecznego. W literaturze przedmiotu funkcje usług społecznych nie są przedstawiane w sposób jednoznaczny i najczęściej dotyczą infrastruktury społecznej bądź funkcji usług w ogóle. Ze względu na fakt, iż stanowią one integralną część polityki społecznej, są one funkcjonalnie rozpatrywane z tej również perspektywy. Można oczywiście opisywać funkcje usług społecznych przez pryzmat poszczególnych dziedzin wchodzących w ich skład, jednak przyjęto, iż najtrafniej, tj. syntetycznie, skonkretyzował funkcje usług społecznych Adam Kubów, który zalicza do nich:

- powiększanie zasobów wiedzy, podnoszenie kwalifikacji i możliwości twórczych człowieka (np. poprzez usługi edukacyjne następuje przyspieszenie rozwoju intelektualnego, kształtują się cechy osobowości i wartości człowieka, system motywacji, sposoby zachowań);

- stwarzanie poczucia bezpieczeństwa w warunkach zagrażających zdrowiu czy życiu lub też aktywny ich udział w przywracaniu dobrego stanu zdrowia i samopoczucia;

- rozwijanie potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb wyższego rzędu, jak: potrzeby wiedzy, informacji, rozrywki, przeżyć estetycznych itp. (ich zaspokajanie prowadzi do podniesienia jakości życia i większego z niej zadowolenia);

- zwiększanie aktywności zawodowej i społecznej oraz ruchliwości przestrzennej;

- aktywny współudział w kształtowaniu wzorców konsumpcji i stylów życia, np. poprzez propagowanie racjonalnego sposobu odżywiania, aktywnych rodzajów rekreacji i sposobów spędzania czasu wolnego itp. (Kubów 2011: 43).

PODSUMOWANIE

Rekapitułując rozważania podjęte w niniejszym artykule należy uznać, iż usługi społeczne obejmujące swoim zakresem ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i wypoczynek są szczególnym obszarem naukowych dociekań i stanowią złożony przedmiot analizy. Jest to związane z cechami usług społecznych, wokół których istnieją liczne kontrowersje związane głównie z nieodróżnianiem usługi (czynności) od jej niematerialnego efektu, substytucji usługowej oraz występowaniem zróżnicowanych nośników efektów usług społecznych i narzędzi ich świadczenia. Trudności dotyczą również określenia charakteru usług społecznych, których dyskusyjność w literaturze przedmiotu jest związana przede wszystkim z definiowaniem dóbr publicznych i odmiennych kryteriach ich wyodrębniania.

Usługi społeczne zajmują również znaczące miejsce w klasyfikacji usług zarówno w tej podejmowanej według różnych kryteriów na gruncie teorii i nauki, jak i identyfikacji statystycznej. Obiektem bezpośredniego oddziaływania usług społecznych jest człowiek i jego rozwój intelektualny, zdrowotny i kulturalny. We współczesnej gospodarce i społeczeństwie wskazuje się na funkcje oraz na znaczenie usług społecznych i ich konsumpcji w kreowaniu kapitału ludzkiego, który determinuje prawidłowy przebieg procesów rozwojowych.

W rozważaniach podjęto próbę własnego zdefiniowania usług społecznych jako celowych i zorganizowanych działań podmiotów polityki społecznej, ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i kultury, finansowanych z funduszy publicznych przy współudziale dochodów społeczeństwa w zależności od przyjętej polityki społecznej państwa.

¹ Rzeczony proces wyraża się bowiem w sektorze prywatnym świadczeniem tych usług na zasadach komercyjnych, natomiast w sektorze publicznym tendencją do wprowadzania i wzrostu opłat za usługi społeczne, a tym samym możliwością wykorzystania dochodów ludności jako źródła współfinansowania usług społecznych.

² Dla wyróżnienia charakteru usług społecznych stosuje się również podział dóbr na prywatne, publiczne i mieszane ze względu na kryterium wykluczenia (czy jest możliwe wyłączenie jakiegoś podmiotu z dostępu do danego dobra?) oraz konkurencji – rywalizacji (czy jest możliwy dostęp do danego dobra na typowo rynkowych, konkurencyjnych kryteriach związanych z relacją popyt–cena–podaż?). Szerzej zob. Ratajczak 1999: 26–27.

³ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (DzU nr 251, poz. 1885).

LITERATURA

- Brewiński M. (2009), *Wieloaspektowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, WSP TWP, Warszawa.
- Bywalec Cz. (1993), *Ekonomiczne i kulturotwórcze aspekty konsumpcji usług społecznych*, w: *Problemy teorii wymiany*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków.
- Bywalec Cz. (1994), *Usługi społeczne. Od kopciuszka do królowej*. Cz. I, „Życie Gospodarcze”, nr 15.
- Bywalec Cz., Rudnicki L. (2002), *Konsumpcja*, PWE, Warszawa.

- Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A. (2009), *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, w: *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. nauk. D.K. Rosati, PWE, Warszawa.
- Daszkowska M. (1982), *Ekonomika i organizacja usług*, PWN, Warszawa.
- Dobrzański K. (1992), *Zatrudnienie w usługach społecznych*, Zeszyty Naukowe Seria II, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Dobska M., Dobski P. (1999), *Marketing usług medycznych*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa.
- Dziarski G., Kłosowski W. (2003), *Usługi publiczne w tym usługi komunalne*, Program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Filipiak B. (2004), *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej w Szczecinie, Szczecin.
- Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (2005), *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa.
- Frąckiewicz-Wronka A. (2004), *Dostępność świadczeń medycznych jako warunek poprawy funkcjonowania rodzin*, w: *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności* pod red. P. Błędowskiego, SGH, Warszawa.
- Frąckiewicz-Wronka A., Zralek M., red. (2000), *Polityka społeczna w okresie transformacji*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice.
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa.
- Gruz M. (1997), *Kontrowersje wokół współczesnych problemów edukacji, ochrony zdrowia, kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Hereźniak G. (2001), *Marketing usług medycznych*, w: *Ekonomika i zarządzanie w opiece zdrowotnej*, praca zbiorowa pod red. J. Nosko, Szkoła Zdrowia Publicznego, Łódź.
- Jakubowicz E. (1993), *Podstawy metodologiczne geografii usług*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Janoś-Kresło M. (2002), *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Monografie i Opracowania nr 512, Warszawa.
- Janoś-Kresło M. (2008), *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, SGH, Monografie i Opracowania nr 554, Warszawa.
- Kalina-Prasznik U., red. (2003), *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza, Kraków.
- Kamiński S. (2011), *Usługi społeczne a ich odbiorcy*, w: *Usługi społeczne wobec rodziny*, pod red. A. Kubowa i J. Szczepaniak, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Kietlińska K. (1995), *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kowalczyk L. (1997), *Zarządzanie usługami społecznymi w skali lokalnej (jako przedmiot badań i kształcenia)*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Nr 755.
- Kubów A. (1997), *Zmiany zaspokajania potrzeb w zakresie usług społecznych w latach 90.*, w: *Zagrożenia społeczne – miejsce polityki społecznej w systemie nauk*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.
- Kubów A. (2011), *Usługi społeczne w gospodarce rynkowej*, w: *Usługi społeczne wobec rodziny*, pod red. A. Kubowa i J. Szczepaniak, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Okulus M. (1998), *Usługi jako czynnik aktywizujący długofalowy rozwój gospodarki*, Raporty, IRISS, Warszawa.
- Owsiak S. (2004), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Payne A. (1997), *Marketing usług*, PWE, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K., Szrajber W. (1990), *Metodologiczne problemy badania roli indywidualnych dochodów ludności w finansowaniu sfery niematerialnej*, Folia Oeconomica Nr 106, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Pisz Z., red. (2002), *Zadania społeczne*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Ratajczak M. (1999), *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K. (2000), *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K. (2002), *Spór o istnienie usług*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 2.
- Savas E.E. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa.
- Ślupik S. (2003), *Rola infrastruktury społecznej w procesie zaspokajania potrzeb ludności województwa śląskiego*, w: *Bezpieczeństwo socjalne*, praca zbiorowa pod red. L. Frąckiewicz, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.
- Sochacka-Krysiak H., Małkowska R. (2003), *Usługi społeczne w gminie*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, praca zbiorowa pod red. H. Sochackiej-Krysiak, Oficyna Wydawnicza SGH, SGH, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2011), *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: *Przeobrażania sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, WSP TWP, Warszawa.
- Szejder D. (2011), *Animacyjna funkcja usług społecznych na rzecz rodziny*, w: *Usługi społeczne wobec rodziny* pod red. A. Kubowa i J. Szczepaniak, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Tokarz A. (2003), *Ekonomika usług. Przewodnik*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

SUMMARY

Summarising issues discussed in this article, one shall acknowledge that social services encompassing health care, education, culture and leisure are a particular area of scientific research and constitute a complex subject to be analysed. It is connected with features of social services around which there are much controversy mainly over the inability to differentiate services (activities) from their intangible effect, service substitution and different effects of social services and tools for rendering the services. There are some difficulties concerning the specification of features of social services and in reference books it is mainly connected with defining public goods and different criteria of distinguishing. Social services take a significant place in the service classification, both in the one on the basis of different theoretical and scientific criteria as well as statistical identification. Social services are aimed at intellectual and cultural development as well as health improvement of the human being. In the modern economy and society one shall indicate the consumption of social services, their function and meaning in the creation of human resources which determine proper development processes. This article is an attempt to define social services as “purposeful and organized activities of institutions of social policy which aim to satisfy needs of the local community in the range of education, health care and culture financed from public funds with support of income of the society depending on the social policy of the state”.

Keywords: social services, branches of social services (healthcare, education, culture, physical culture and sport), human capital, commercialization of social services, public services, social policy.

ZASADA NAJWIĘKSZEJ KORZYŚCI W PROCESACH KOORDYNACJI SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Andrzej Szybkie

Specjalista z zakresu ubezpieczeń społecznych

WPROWADZENIE

Od 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska została włączona w unijną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. Jak dotąd państwa członkowskie Unii Europejskiej nie zdecydowały się na utworzenie jednego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz w każdym z państw członkowskich funkcjonują odrębne systemy krajowe, podlegające koordynacji na poziomie unijnym.

Źródła koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach Unii znajdują się w postanowieniach traktatowych¹, a ich urzeczywistnienie należy do zadań rozporządzeń unijnych, czyli unijnego prawa wtórnego.

Od 1 maja 2010 r. podstawowymi rozporządzeniami unijnymi obowiązującymi na terytorium Unii Europejskiej w tym zakresie są²:

– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. L 166 z 30.04.2004 r. z późn. zm.),

– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. L 284 z 30.10.2009 r. z późn. zm.).

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego ma na celu urzeczywistnienie zasady swobodnego przepływu osób w obrębie Unii Europejskiej (Bińczycka-Majewska 1999). Prawo unijne koordynuje krajowe systemy zabezpieczenia społecznego (w tym systemy emerytalne i rentowe) w taki sposób, aby zapewnić maksymalnie najwyższy poziom ochrony socjalnej w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Unijny system koordynacji ciągle rozwija się, opierając się na zmianach prawnych i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przykładem tego rozwoju jest reforma systemu koordynacji dokonana na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które zastąpiło po wielu latach obowiązywania rozporządzenie nr 1408/71 z dnia 14.06.1971 r.³, a zarazem uprościło i uczyniło bardziej spójnym system koordynacji. Rozporządzenie nr 883/2004 zawiera więcej regulacji o charakterze horyzontalnym i zapewnia wyższy stopień ochrony pracowników migrujących z porównaniu z poprzednim rozporządzeniem, co przejawia się m.in. w objęciu zakresem przedmiotowym świadczeń przedemerytalnych czy świadczeń dla ojców.

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu koordynacji ma wyodrębnienie zasad koordynacji stanowiących filary, na których opiera się system ochrony socjalnej pracowników migrujących w Unii. Zasady te przesadzają o sposobie interpretacji prawa unijnego i w efekcie sposobie realizacji praw osób migrujących w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Zasady koordynacji rozwijają się przez lata funkcjonowania systemu koordynacji. System ten podlega

też przeobrażeniom. Także podejście do gwarantowania czy zabezpieczenia uprawnień osób migrujących ulega zmianie. W wyniku rozwoju prawa koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wyodrębniane są nowe zasady czy techniki koordynacji. Przykładem może tu być zasada czy też technika (różna klasyfikacja dokonywana przez różnych autorów) zrównania zdarzeń, okoliczności, dochodu i świadczeń, która po wieloletnim funkcjonowaniu na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości znalazła w efekcie swoje odzwierciedlenie w postanowieniach art. 5 rozporządzenia nr 883/2004.

Jak się wydaje, podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do zasady korzyści, która zaczyna wyodrębniać się w systemie unijnej koordynacji.

KATALOGI ZASAD KOORDYNACJI

System unijnej koordynacji opiera się na zasadach, których katalogi sformułowane są w literaturze przez różnych autorów.

I tak, A.M. Świątkowski (2000) wyodrębnia następujące zasady:

1) wyłączności i jedności stosowanego krajowego systemu prawa ubezpieczeń społecznych;

2) wiążącego charakteru przepisów wybranego w następstwie stosowania zasad koordynacji przepisów krajowego systemu prawa ubezpieczeń społecznych;

3) jednakowego traktowania ubezpieczonych obywateli Unii Europejskiej i zakazu dyskryminowania ze względu na przynależność państwową do jednego z państw członkowskich UE oraz państw trzecich związanych z Unią umową międzynarodową, gwarantującą obywatelom państw trzecich równe prawa w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych na równi z obywatelami Unii Europejskiej;

4) respektowania nabytych uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego;

5) sumowania okresów, od których krajowe przepisy prawa ubezpieczeń społecznych uzależniają nabycie, wzrost i wymiar świadczeń ubezpieczeniowych (okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkania);

6) eksportu świadczeń ubezpieczeniowych poza granice państwa członkowskiego Unii Europejskiej;

7) współdziałania w dobrej wierze instytucji administrujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej systemami ubezpieczeń społecznych.

G. Uścińska (2010) wymienia z kolei zasady: równego traktowania, stosowania ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego, sumowania okresów zatrudnienia, zamieszkania, ubezpieczenia, zachowania praw nabytych lub będących w trakcie nabywania oraz równego traktowania świadczeń, dochodu i okoliczności lub zdarzeń.

T. Bińczycka-Majewska (1999) proponuje natomiast następujący katalog zasad koordynacji: równego traktowania, stosowania ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego, zachowania praw nabytych oraz zachowania praw w trakcie nabywania.

Zważywszy na mnogość katalogów już nawet na gruncie polskiej literatury przedmiotu, należy dokonać próby sklasyfikowania zasad, biorąc pod uwagę najszerszy możliwy katalog, czyli włączając zasady o charakterze proceduralnym, odnoszące się raczej do sposobu gwarantowania praw wynikających z przepisów o koordynacji (z zasad „materialnych”) niż dotyczących materii podlegającej zasadom „materialnym” koordynacji.

Rozważając postępowanie się określonym katalogiem zasad, należy zastanowić się nad przeprowadzeniem w pierwszej kolejności podziału zasad koordynacji według kryterium relacji, w ramach której dana zasada funkcjonuje czy też płaszczyzny jej działania. Biorąc pod uwagę takie podejście, uzasadnione wydaje się wyodrębnienie dwóch rodzajów (grup) zasad:

1) podmiotowych (materialnych) odnoszących się do osób, do których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (chodzi o osoby objęte zakresem podmiotowym rozporządzeń o koordynacji, w tym o ubezpieczonych, świadczeniobiorców czy członków rodziny) oraz

2) międzyinstytucjonalnych dotyczących sposobu realizacji przepisów o koordynacji przez instytucje (organy) zabezpieczenia społecznego stosujące rozporządzenia oraz wzajemnych relacji między tymi instytucjami.

Pierwszy rodzaj zasad ma charakter pierwotny, tj. stanowi o istocie uprawnień i obowiązków podmiotów prawa koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Drugi rodzaj ma charakter wtórny czy instrumentalny. Zasady te stanowią bowiem instrument realizacji zasad pierwotnych i odnoszą się do sposobu realizacji zasad podmiotowych. Do pierwszego rodzaju zasad (podmiotowych) proponuję przypisać następujący katalog zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego:

1) zasada równego traktowania, zgodnie z którą osoby, do których stosuje się rozporządzenie o koordynacji, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego co jego obywatele;

2) zasada stosowania ustawodawstwa jednego państwa, wynikająca przede wszystkim z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, w myśl którego osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, a ustawodawstwo takie określane jest zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia nr 883/2004; zgodnie z tą zasadą nie można stosować do jednej osoby ustawodawstwa więcej niż jednego państwa członkowskiego wraz z preferencją ciągłości stosowania dotychczasowego ustawodawstwa właściwego (Jędrasik-Jankowska 2010);

3) zasada zachowania praw nabytych wraz z wynikającym z niej zniesieniem klauzul terytorialności przy ustalaniu uprawnień do świadczeń oraz prawem do eksportu (transferu) nabytych świadczeń pieniężnych na wniosek osoby zainteresowanej do miejsca zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo instytucji właściwej;

4) zasada zachowania praw w trakcie nabywania, z której wynikają m.in. technika sumowania okresów (art. 6 rozporządzenia nr 883/2004) oraz technika zrównania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodu (art. 5 rozporządzenia nr 883/2004);

5) zasada współpracy i wymiany informacji, zgodnie z którą instytucje i osoby objęte rozporządzeniem o koordynacji (rozporządzeniem nr 883/2004) zobowiązane są do wzajemnego przekazywania informacji oraz do współpracy w celu zapewnienia prawidłowej realizacji rozporządzeń o koordynacji (patrz: art. 76 ust. 4–5 rozporządzenia nr 883/2004). Można tu znaleźć pewne podobieństwa koncepcji tej zasady do zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej wynikającej z postanowień art. 9 ustawy z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, przy czym zasada ta (zwana także zasadą udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania) – w przeciwieństwie do zasady wynikającej z prawa unijnego o koordynacji – ma charakter jednostronny, tzn. nakłada ona na organ administracyjny obowiązek takiego informowania stron i uczestników postępowania, aby ich nieznanomość prawa nie przyniosła im szkody (Pogonowski 2007);

6) zasada korzyści (czy też zasada największej korzyści, zasada największego uprzywilejowania socjalnego);

7) zasada równouprawnienia językowego w odniesieniu do osób zainteresowanych⁵, z której wynika możliwość komunikacji osoby zainteresowanej z organami w sprawach realizowanych na podstawie unijnych przepisów dotyczących koordynacji – w dowolnym języku spośród języków urzędowych obowiązujących w państwach członkowskich.

W ramach zasad międzyinstytucjonalnych („zasad kooperatywnych”) proponuję natomiast wyróżnić:

1) zasadę dobrej współpracy administracyjnej⁶, znajdującą zastosowanie przy bieżącej realizacji spraw na gruncie rozporządzenia m.in. w zakresie wymiany informacji na formularzach unijnych oraz pomocy administracyjnej dla celów przyznawania świadczeń przez inne państwa członkowskie, jak również wymianę informacji o zmianach prawnych i administracyjnych w ustawodawstwach państw członkowskich;

2) zasadę elektronicznej wymiany danych w obszarze zabezpieczenia społecznego między instytucjami dla celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i rozporządzenia nr 987/2009⁷;

3) zasadę zaufania, z której wynika m.in. obowiązek honorowania (braku podstaw do kwestionowania) przez instytucję jednego państwa członkowskiego zaświadczeń i dokumentów pochodzących z innego państwa członkowskiego, w tym od organów zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego (w tym zaświadczeń na formularzach wystawionych przez instytucję tego innego państwa członkowskiego)⁸;

4) zasadę równouprawnienia językowego⁹, z której wynika możliwość komunikacji między organami zabezpieczenia społecznego w sprawach realizowanych na podstawie unijnych przepisów dotyczących koordynacji – w dowolnym języku spośród języków urzędowych obowiązujących w państwach członkowskich.

ZASADA NAJWIĘKSZEJ KORZYŚCI

Zasada największej korzyści nie została sformułowana i opisana w katalogu zasad koordynacji. Uważam jednak, że na obecnym etapie rozwoju prawa unijnego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego taka odrębna zasada powinna zostać sformułowana.

Nie została ona zapisana *expressis verbis* w postanowieniach unijnych rozporządzeń o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jednak nie świadczy to o braku możliwości jej istnienia. Należy zauważyć, że również na gruncie rozporządzenia nr 1408/71 funkcjonowała zasada (technika) uwzględniania okoliczności i zdarzeń, która nie została wprost wpisana do tekstu tego rozporządzenia; zrobiono to dopiero, redagując treść art. 5 rozporządzenia nr 883/2004.

Należy podkreślić, że zasada największej korzyści wynika z różnych postanowień rozporządzenia nr 883/2004 (np. pkt 28 preambuły, art. 8 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 34 ust. 3, art. 50 ust. 2, art. 52 ust. 3, art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3, art. 87 ust. 7) oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, m.in. z linii orzecznictwa Trybunału prezentowanej w wyrokach: z dnia 7.06.1973 r. w sprawie Walder (C-82/71), z dnia 9.11.1995 r. w sprawie Thévenon (C-475/93), z dnia 7.02.1991 r. w sprawie Rönfeldt (C-227/89), z dnia 7.05.1998 r. w sprawie Rodriguez (C-113/96) (Szybkie 2007).

Zasada ta nie ma charakteru zamkniętego pod względem źródeł. Ma ona również charakter niejednolity od strony przedmiotowej, bowiem przejawy jej funkcjonowania można zaobserwować w normach prawnych wynikających z rozporządzeń o koordynacji dotyczących różnych obszarów zabezpieczenia społecznego (ustawodawstwo właściwe, postanowienia dotyczące poszczególnych rodzajów świadczeń) oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Ważne jest również to, że funkcjonowanie tej zasady powiązane jest w istotny sposób z treścią przepisów prawa krajowego z zakresu zabezpieczenia społecznego i zderzenia tych przepisów z unijnymi regulacjami dotyczącymi koordynacji systemów.

Wyodrębnić można zasadę największej korzyści w znaczeniu szerszym (*sensu largo*) oraz zasadę największej korzyści w znaczeniu węższym (*sensu stricte*). Zgodnie z zasadą w szerokim rozumieniu (*sensu largo*) w przypadku istnienia określonych konkurencyjnych regulacji prawnych wynikających z jednej strony z rozporządzenia unijnego, a z drugiej z ustawodawstwa wewnętrznego państwa członkowskiego lub umowy międzynarodowej bądź też konkurencyjnych sposobów ochrony socjalnej wynikających z rozporządzenia, odmiennych sposobów ustalania uprawnień lub obliczania świadczeń przewidzianych w rozporządzeniu o koordynacji, należy dokonać wyboru najkorzystniejszego rozwiązania dla konkretnej osoby.

Trzeba zauważyć, że z punktu widzenia urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu osób niedopuszczalna jest utrata korzyści zarówno wynikających z prawa krajowego (umowy międzynarodowej), która mogłaby wystąpić na skutek zastosowania prawa unijnego, jak i wynikających z prawa unijnego, która mogłaby wystąpić na skutek zastosowania prawa krajowego (umowy międzynarodowej).

Z kolei z zasadą największej korzyści w znaczeniu węższym (*sensu stricte*) mamy do czynienia w przypadku stosowania przepisów rozporządzenia unijnego przewidujących wprost możliwość opcjonalną zastosowania korzystniejszej ochrony w obszarze świadczeń w odniesieniu do osoby, która migrowała w obrębie Unii Europejskiej lub w zakresie świadczeń pochodnych i innych przysługujących członkom rodziny migranta.

Ocena korzyści może należeć do instytucji zabezpieczenia społecznego stosującej przepisy rozporządzenia, jednakże – biorąc pod uwagę, że jest to zasada podmiotowa – decydujące zdanie ma w zakresie korzyści osoba zainteresowana. Ostatecznym wyrazicielem oceny korzyści powinna być zatem osoba migrująca w obrębie UE bądź osoba pozostała przy życiu po osobie migrującej (świadczenia pochodne). Dysponentem prawa największej korzyści jest osoba, której prawo to zostało przyznane przepisem rozporządzenia o koordynacji, czy też na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Zasada największej korzyści polega na wyborze najkorzystniejszego w danym przypadku rozwiązania prawnego (regulacji, normy prawnej, podstawy prawnej) z punktu widzenia ochrony praw osób migrujących w obrębie UE (korzyść jakościowa), ale również z punktu widzenia uzyskania w ten sposób więcej praw przez osoby migrujące (korzyść ilościowa).

Punktem odniesienia oceny możliwej utraty korzyści lub uzyskania mniejszej korzyści może być:

1) prawo unijne – chodzi o utratę korzyści wynikających z przepisów prawa unijnego o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, mających zastosowanie do osoby migrującej;

2) prawo krajowe – chodzi o utratę korzyści wynikających z przepisów prawa krajowego z obszaru zabezpieczenia społecznego, mających zastosowanie do osoby migrującej;

3) prawo krajowe o charakterze międzynarodowym – chodzi o utratę korzyści wynikających z przepisów umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym obowiązujących w państwie członkowskim, mających zastosowanie do osoby migrującej.

POJĘCIE KORZYŚCI

Dla scharakteryzowania zasady największej korzyści istotne jest rozróżnienie korzyści w rozumieniu abstrakcyjnym (teoretycznym) od korzyści w rozumieniu faktycznym (praktycznym, w stosowaniu prawa).

W przypadku abstrakcyjnego rozumienia korzyści dokonywane jest porównanie, przed ich zastosowaniem, przepisów regulujących dany obszar w celu oceny, który przepis daje lepszą pozycję prawną danej osobie. Przykładowo, czysto hipotetycznie możemy porównać normę na gruncie rozporządzenia nr 1408/71¹⁰, która nakazuje obliczać świadczenie dla sierot na podstawie całego zsumowanego stażu zmarłego, ale świadczenie przyznawane jest tylko przez jedno państwo (osoba nie może więc uzyskać analogicznego świadczenia z innych państw), z normą rozporządzenia nr 883/2004¹¹, w myśl której osoba ma prawo uzyskać świadczenia z więcej niż jednego państwa, ale w razie sumowania okresów dla przyznania prawa wysokość świadczenia ustalana jest proporcjonalnie do wymiaru okresów.

W tym przypadku trudno jest dokonać abstrakcyjnej oceny, który z tych przepisów jest korzystniejszy bez odwołania się do stanu faktycznego sprawy, w szczególności bez wiedzy o stażu ubezpieczeniowym istniejącym w tej konkretnej sprawie. Bez empirycznej wiedzy o skutkach obu wariantowych ustaleń prawa i wysokości świadczeń nie można ocenić, która z tych regulacji jest korzystniejsza dla określonej osoby w danym przypadku. Z tego powodu na gruncie przepisów o koordynacji samo abstrakcyjne porównanie norm czy treści przepisów może nie dać jedno-

znaczej odpowiedzi na pytanie, która regulacja jest korzystniejsza.

Należy więc odwołać się do koncepcji „konkretnej korzyści”, a korzyść ustalać w sposób zindywidualizowany. W przypadku konkretnego rozumienia korzyści dokonywane jest porównanie skutków prawnych i faktycznych zastosowania konkurencyjnych regulacji w celu oceny, zastosowanie którego z przepisów skutkowało uzyskaniem większych korzyści przez osobę zainteresowaną.

Korzyść – w ramach koncepcji zasady największej korzyści – powinna mieć więc charakter konkretny. Powinna to być zatem korzyść wynikająca dla określonej osoby z zastosowania regulacji (korzystny skutek), a nie korzyść wynikająca z abstrakcyjnego porównania regulacji prawnych. Może to polegać na zastosowaniu np. umowy międzynarodowej zastąpionej rozporządzeniem o koordynacji, jeśli jest to korzystniejsze dla osoby zainteresowanej (na warunkach wynikających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości), czy też wyborze najkorzystniejszego sposobu obliczenia emerytury lub renty spośród wariantów: krajowego (świadczenie obliczone zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym danego państwa członkowskiego) oraz proporcjonalnego (świadczenie proporcjonalne, nazywane *pro rata temporis*, ustalone za zsumowane okresy ubezpieczenia lub zamieszkania i obliczone proporcjonalnie do długości okresu przebytego w państwie ustalającym świadczenie).

Korzyść może polegać również na zastosowaniu w danej sprawie nadal rozporządzenia nr 1408/71, mimo wejścia w życie nowego rozporządzenia nr 883/2004, jeśli osoba skorzystała z prawa do migracji na gruncie tego pierwszego rozporządzenia, a jego zastosowanie jest korzystniejsze i w konkretnej sprawie gwarantuje ochronę praw w większym stopniu niż rozporządzenie nr 883/2004.

Jedną z podstaw omawianej zasady jest założenie, że celem przepisów o koordynacji jest zagwarantowanie w zakresie świadczeń największej korzyści dla osób migrujących, a co najmniej zapobieganie utracie tych korzyści, które mogłyby utracić w wyniku migracji, przy zastosowaniu wyłącznie krajowego ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich.

W zależności zatem od tego, czy przepis rozporządzenia unijnego rzeczywiście służy zagwarantowaniu korzyści, czy też jest mniej korzystny niż prawo krajowe danego państwa, zastosowanie mogą mieć odpowiednie regulacje prawne korzystniejsze dla danej osoby.

PRZYKŁADY DZIAŁANIA ZASADY

Podstawowym obszarem funkcjonowania zasady największej korzyści jest sfera regulacji świadczeniowych w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W obszarze ustawodawstwa właściwego, czyli na gruncie przepisów regulujących podleganie ustawodawstwu właściwemu, przykładem wyżej wymienionej zasady mogłoby być prawo opcji wynikające z art. 15 rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym członkowie personelu kontraktowego Wspólnot Europejskich mogą wybrać podleganie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na terytorium którego są zatrudnieni, lub podleganie ustawodawstwu państwa członkowskiego, któremu ostatnio podlegali,

lub ustawodawstwa państwa członkowskiego, którego są obywatelami, jeżeli chodzi o przepisy inne niż te, które dotyczą zasiłków rodzinnych, których przyznawanie jest regulowane systemem mającym zastosowanie do tego personelu. Prawo wyboru przysługuje tylko raz i nabiera ono mocy, począwszy od chwili podjęcia zatrudnienia.

Zasada korzyści umożliwia zastosowanie najbardziej korzystnego rozwiązania dla niektórych osób podlegających koordynacji unijnej. Przykładem może tu również być regulacja art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym dwa lub kilka państw członkowskich, właściwe władze tych państw członkowskich lub organy wyznaczone przez te władze mogą przewidzieć za wspólnym porozumieniem, w interesie niektórych osób lub niektórych grup osób, wyjątki od przepisów art. 11 do 15 rozporządzenia nr 883/2004 – czyli w odmienny sposób niż to określono w rozporządzeniu ustalić ustawodawstwo właściwe dla niektórych osób lub niektórych grup osób. Warunkiem prawnym jest jednak to, aby ten odmienny sposób wskazania ustawodawstwa właściwego był w interesie tych osób. Jeśli nie byłoby to w interesie danych osób, czyli byłoby to mniej korzystne niż zastosowanie regulacji art. 11 do 15 rozporządzenia nr 883/2004, wówczas art. 16 ust. 1 rozporządzenia nie może zostać zastosowany.

Postanowieniami art. 16 ust. 1, w zakresie jakim odwołują się do „interesu” osób, nie można powiązać z ochroną (zapobieganiem utracie) praw wynikających z ustawodawstwa wewnętrznego ani też z żadną wyodrębnianą dotychczas zasadą koordynacji. W regulacji tej przejawia się więc również zasada największej korzyści.

Zasada największej korzyści ma niejednolity charakter. Przejawia się w szeregu postanowień rozporządzenia nr 883/2004 i ma w każdym przypadku nieco odmienny charakter. Wspólnym mianownikiem jest zagwarantowanie w określonych sytuacjach najbardziej korzystnego rozstrzygnięcia w zakresie uprawnień osoby migrującej, biorąc pod uwagę regulacje unijne oraz przepisy prawa wewnętrznego państw członkowskich.

Należy ją również odróżnić od zasady ochrony praw nabytych, gwarantującej nienaruszalność praw wynikających z ustawodawstwa krajowego (także nabytych z zastosowaniem prawa unijnego) względem ustawodawstwa unijnego. Zasada korzyści jest, co prawda, w przypadku niektórych regulacji powiązana z zasadą ochrony praw nabytych, jednakże nie ogranicza się wyłącznie do aspektu ochrony uprawnień gwarantowanych w ustawodawstwie krajowym, ale również wyboru korzystniejszego niż krajowe rozstrzygnięcia prawnego.

Punktem wyjścia nie jest więc zawsze poziom regulacji krajowych (ochrony krajowej), ale również może nim być w określonych przypadkach poziom ochrony gwarantowany przez rozporządzenie unijne. W wyniku ewolucji prawa unijnego o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przepisach tych znalazło się wiele regulacji gwarantujących, w powiązaniu z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, wyższy niż krajowy poziom ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego¹². Niekiedy jednak ewolucja prawa krajowego może wyprzedzać w zakresie korzyści w ochronie zabezpieczenia społecznego standardy wynikające z rozporządzenia unijnego.

Należy zauważyć, że na obecnym etapie rozwoju prawa unijnego o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego prawo o koordynacji nie służy już tylko zagwarantowaniu, że osoba migrująca nie będzie w gorszej sytuacji spowodowanej migracją niż osoba, która całe życie pracowała w jednym państwie członkowskim. W niektórych sytuacjach daje ono bowiem większy poziom ochrony prawnej niż ochrona socjalna przyznawana w ustawodawstwie wewnętrznym państwa członkowskiego osobom, które nie migrowały nigdy do innych państw członkowskich, lecz całe swoje życie spędziły w tym kraju. W sytuacji jednak, gdy prawo krajowe przyznaje większą korzyść osobie migrującej, prawo unijne nie może powodować pozbawienia tych praw.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznaje, że interpretowanie rozporządzenia w taki sposób, że zakazuje ono państwom członkowskim przyznania pracownikom i członkom ich rodziny dalej idącej ochrony socjalnej niż ta, która wynika ze stosowania omawianego rozporządzenia, prowadziłoby zarówno do wykroczenia poza cele rozporządzenia, jak i cele i zakres art. 48 TFUE¹³.

Należy podkreślić, że zasada największej korzyści nie ma charakteru nieograniczonego, lecz podlega pewnym rygorom i ograniczeniom. Zastosowanie tej zasady podlega ograniczeniom co do zakresu swobody decydowania czy dopuszczalnego zakresu porównywania korzyści. I tak np. na gruncie orzecznictwa dotyczącego możliwości zastosowania umowy międzynarodowej w miejsce rozporządzenia unijnego w obszarze świadczeń¹⁴ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że możliwość zastosowania, jako korzystniejszych dla określonej osoby, postanowień obowiązującej umowy o zabezpieczeniu społecznym dotyczy jedynie osób, które migrowały (przemieszczały się) między zainteresowanymi państwami członkowskimi (związanymi tą umową) na gruncie jej obowiązywania, przed rozpoczęciem stosowania rozporządzenia unijnego o koordynacji¹⁵. Musi więc istnieć prawna relewantność sytuacji osoby zainteresowanej oraz źródła prawnego korzyści, która mogłaby zostać utracona w wyniku migracji, co stanowi o ograniczoności zasady największej korzyści.

Jest oczywiście również wiele regulacji rozporządzenia o koordynacji o charakterze bezwzględnie obowiązującym, które bądź to wprost nie pozwalają na ocenę korzyści w określonych stanach faktycznych¹⁶, bądź też wprost przesadzają niejako o korzyści czy braku korzyści określonego rozwiązania, nie pozwalając na swobodne wyrażenie woli przez osobę zainteresowaną¹⁷.

Przykładem ograniczenia możliwego wyboru i oceny korzyści są przepisy podstawowe dotyczące ustalania ustawodawstwa właściwego, wynikające z rozporządzeń o koordynacji. Ustawodawstwo ustalone zgodnie z rozporządzeniem podlega zastosowaniu, mimo że zainteresowany mógłby chcieć podlegać ustawodawstwu innego państwa, jako korzystniejszemu z jego punktu widzenia. Wola osoby zainteresowanej jest jednak ograniczona poprzez przepis bezwzględnie obowiązujący, zamieszczony w rozporządzeniu unijnym.

Istnienie granic czy też zakresu możliwego decydowania o korzyści, i to czasem bardzo restrykcyjnych, nie powinno dyskredytować istnienia i działania samej zasady. W dopuszczalnym zakresie sytuacja prawna osoby migrującej powinna być bowiem kształtowana w możliwie najbardziej korzystny sposób, a co

najmniej w taki, który zapobiega utracie uprawnień mogących zaistnieć na skutek migracji.

PERSPEKTYWA PRZYSZŁEGO ROZWOJU

Zasada największej korzyści ma podłoże celowościowe. Ma na celu zagwarantowanie najwyższego poziomu (ilościowo i jakościowo) korzyści dla osób migrujących spośród korzyści prawnie dostępnych i wynikających z prawa krajowego państw członkowskich (umów międzynarodowych) bądź prawa unijnego. W tym sensie stanowi ona element rozwojowy unijnego prawa koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, prowadząc do rozwoju tego prawa w kierunku tworzenia pewnych samoistnych instytucji prawnych na gruncie europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego.

W ten sposób wytwarza się szczególnie system ochrony socjalnej osób migrujących w obrębie UE budowany na zasadzie największej korzyści, która służy urzeczywistnieniu swobodnego przepływu osób. Tym samym zasada ta stanowi podstawę i element koncepcji ewolucyjnego odchodzenia od funkcji wyłączeniowej koordynacyjnej prawa unijnego w obszarze zabezpieczenia społecznego w kierunku zbliżania systemów prawnych państw członkowskich i zapewnienia szczególnych gwarancji pracownikom migrującym.

Warto zdawać sobie sprawę z mechanizmów funkcjonowania unijnego systemu koordynacji. Należy mieć również świadomość rozwoju prawodawstwa i orzecznictwa unijnego w zakresie, który objęty jest proponowaną zasadą największej korzyści. Jest to propozycja ujęcia pewnego zjawiska, które się pojawia i można wyobrazić sobie znalezienie innych określeń dla tego zjawiska. Zjawisko to zaczyna mieć jednak charakter generalny, co wskazuje na możliwość zidentyfikowania zasady na gruncie prawa o koordynacji.

Zasada największej korzyści stanowi więc bodziec dla rozwoju integracji europejskiej, rozwoju praw socjalnych oraz budowy nowego systemu ochrony osób migrujących w obrębie Unii Europejskiej.

¹ Art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dawny artykuł 42 TWE.

² Z dniem 1 maja 2010 r. rozporządzenia te zastąpiły dotychczas obowiązujące rozporządzenia: rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 28 z 30.01.1997 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z 21.03.1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) 1408/71 (Dz. Urz. WE L 28 z 30.01.1997 z późn. zm.). Rozporządzenia nr 1408/71 i nr 574/72 mają nadal zastosowanie w bardzo ograniczonym zakresie, wynikającym m.in. z braku obowiązywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24.11.2010 r. w odniesieniu do Wielkiej Brytanii czy z treści przepisów przejściowych rozporządzenia nr 883/2004, takich jak art. 87 ust. 9.

³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 28 z 30.01.1997, z późn. zm.).

⁴ DzU 1960, nr 30, poz. 168 z późn. zm.

- ⁵ Art. 76 ust. 7 rozporządzenia nr 883/2004.
⁶ Art. 76 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 2 rozporządzenia nr 987/2009.
⁷ Zasada elektronicznej wymiany danych konstytuowana jest poprzez art. 78 ust. 3–4 rozporządzenia nr 883/2004, art. 1 ust. 2 lit. a, d, e, art. 4 oraz art. 88 rozporządzenia nr 987/2009, z których najistotniejszym jest art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, natomiast art. 95 reguluje możliwość wprowadzenia okresu przejściowego dotyczącego wymiany danych drogą elektroniczną.
⁸ Art. 2 oraz art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.
⁹ Art. 76 ust. 7 rozporządzenia nr 883/2004.
¹⁰ Art. 78a w związku z art. 78 i art. 79 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1408/71.
¹¹ Art. 50 ust. 1 w związku z art. 6 i art. 52 rozporządzenia nr 883/2004.
¹² Na przykład regulacje, takie jak w art. 53 ust. 3 lit. d rozporządzenia nr 883/2004 lub w art. 55 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, które mogą być bardziej korzystne niż regulacje prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich dotyczące osób, które nie migrowały w obrębie państw członkowskich UE. Zasada korzyści przejawia się także w niektórych postanowieniach decyzji nr H6 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 16.12.2010 r. dotyczącej stosowania określonych zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. C nr 45 z 12.02.2011, s. 5 i n.).
¹³ Wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie von Chamier-Glisczinski (C-208/07).

- ¹⁴ Patrz wspomniane wcześniej wyroki: z dnia 7.06.1973 r. w sprawie Walder (C-82/71), z dnia 9.11.1995 r. w sprawie Thévenon (C-475/93), z dnia 7.02.1991 r. w sprawie Rönfeldt (C-227/89) oraz z dnia 7.05.1998 r. w sprawie Rodriguez (C-113/96).
¹⁵ Wyrok Trybunału z 7 lutego 1991 r. w sprawie Rönfeldt (C-227/89).
¹⁶ Na przykład art. 48 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004.
¹⁷ Na przykład art. 87 ust. 9 rozporządzenia nr 883/2004.

LITERATURA

- Bińczycka-Majewska T. (1999), *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze.
 Jędrasik-Jankowska I. (2010), *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa.
 Pogonowski M. (2007), *Zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach ubezpieczeń społecznych*, ZUS, Warszawa.
 Szybkie A. (2007), *Umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym w świetle prawa wspólnotowego*, „Prawo i podatki Unii Europejskiej w praktyce”, nr 7–8.
 Świątkowski A.M. (2000), *Europejskie prawo socjalne*, tom III, „Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych”, Wyd. ABC.
 Uścińska G. (2010), *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 10.

SUMMARY

The author presents a catalog of principles of coordination of social security systems in the European Union. According to the author, the current state of development of EU law on the free movement of persons and the coordination of social security systems, among the rules on coordination of social security systems, this is necessary to indicate a separate principle of the greatest advantage. The principle impacts to select the best possible solution in a given case law (regulation, rule of law, the legal basis), from the point of view of protecting the rights of migrants within the EU (benefit qualitative), but also from the point of view thereby acquiring more rights by persons migrating (benefit quantitative). The reference point for the assessment of possible loss of benefits or gain less benefit can be: the EU law, national law and the national law of an international character (international agreement on social security). It is important to distinguish the advantage within the meaning of the abstract (theoretical), resulting from the abstract comparison of text of legal provisions and advantage within the meaning of the actual (practical), resulting from a comparison of the results of application of the legal provisions in a particular case). In applying the principles of the greatest advantage the advantage of the actual meaning should be taken into account as relevant. The author carried out the characteristics of the principle of the greatest benefits, giving examples of its operation on the basis of EU regulations on coordination of social security systems.

Keywords: coordination of social security systems, European Union law, social security, retirement pension, principles of the coordination of social security systems.

ARCHITEKTURA POLITYKI WALKI Z PRZEMOCĄ W RODZINIE

Andrzej Zybafa
 Collegium Civitas

WPROWADZENIE

Problem przemocy w rodzinie jest zagadnieniem niezwykle złożonym. Został zidentyfikowany w wielu krajach jako poważne i niezwykle niepokojące oraz groźne zjawisko społeczne. W Polsce także podjęto próby zmierzenia się z nim w sposób bardziej usystematyzowany. Trwają one przynajmniej kilkanaście lat, od kiedy polityka publiczna w tym zakresie była coraz silniej instytucjonalizowana poprzez wprowadzenie specjalnego ustawodawstwa oraz realizację sprecyzowanych programów działań. Doświadczenia z dotychczasowych działań i interwencji publicznych są

mieszane. Na pewno wymagają dalszych analiz i badań, aby móc je precyzyjniej ocenić.

Na początku warto podkreślić złożoność struktury polityki przeciwdziałania przemocy. Ma ona wiele źródeł (społecznych, ekonomicznych, kulturowych). W sferze jej przeciwdziałania wymaga zaangażowania wielu interesariuszy tego problemu, którzy mają często rozbieżne preferencje i interesy. Skuteczność działań wymaga zrozumienia problemu ze strony ogółu społeczeństwa i chęć wsparcia osób, które zostały dotknięte przemocą. Potrzebne są znaczne nakłady różnego typu władz publicznych i organizacji społecznych (od władzy centralnej po samorządową). Po-

trzebna jest zaawansowana wiedza dotycząca efektywnych sposobów ograniczania poziomu przemocy w rodzinach, wiedza o efektywnych terapiach, interwencjach publicznych. Konieczne są umiejętności w zakresie badania problemów przemocy i tworzenia diagnoz dotyczących skali tego zjawiska.

A zatem polityka ta, jako zespół działań i interwencji publicznych, nigdy nie będzie łatwa do sformułowania, a szczególnie do wdrażania. Hipoteza zawarta w artykule głosi, że w Polsce poprawa efektywności prowadzenia tej polityki wymaga pokonania barier, a nie jest to sprawa łatwa. Najważniejsze z nich to:

1) niski poziom synergii między podmiotami zaangażowanymi w interwencje publiczne (doradcy rodzinni, policja, sądownictwo i prokuratura);

2) niedopasowane narzędzia działania do charakteru problemu (przewaga narzędzi legislacyjnych nad perswazyjnymi, terapeutycznymi; niewłaściwa linia orzecznicza w zakresie karania za przestępstwa w rodzinie);

3) brak wystarczającej infrastruktury wsparcia ofiar przemocy;

4) ograniczone możliwości przeciwdziałania przemocy ze strony samorządowych instytucji pomocy społecznej.

Instytucjonalizacja polityki walki z przemocą domową postępowała u nas stopniowo. W latach 90. podmioty zainteresowane tym problem wskazywały na jego znaczenie i starały się o jego umieszczenie w agendzie problemów społecznych. Aktywne na tym polu były organizacje pozarządowe, zwłaszcza te, które zajmowały się prawami kobiet. Na tym polegały również pierwsze działania rządów. Przeprowadzono kampanie społeczne¹ i podkreślano potrzebę skonsolidowania legislacji, tworzenia ośrodków wsparcia i schronienia dla ofiar przemocy, uruchomienia programów edukacji, wsparcia psychologicznego, wzmacniania praw ofiar, modelowania interwencji policji itp. W 1996 r. w różnych ośrodkach zapewniających bezpieczne schronienie było tylko około 200 miejsc dla kobiet (*Połączone IV i V Sprawozdanie...* 2013). W kolejnych latach przybywało ich niewiele.

Pewna wstępna instytucjonalizacja polityki państwa jako polityki publicznej wobec przemocy nastąpiła w sierpniu 1997 r. Ówczesny rząd SLD/PSL uruchomił działania w ramach programu *Przeciw przemocy – wyrównać szanse* (przy współudziale polskiego oddziału UNDP). Powstały trzy regionalne centra udzielające pomocy społecznej, prawnej, medycznej i psychologicznej, a także projekty kampanii społecznych. Kolejny rząd (AWS/UW) przeformułował wiele założeń programu, dopasowując go do swoich celów; jego realizację rozpoczęto w 1998 r.², a zakończono w marcu 2000 r. (*Przeciw przemocy...* 2003). Działania publiczne miały służyć bardziej inicjowaniu mediacji i działań pojednawczych w rodzinach. Środki finansowe na nie otrzymały organizacje pozarządowe. Finansowano także szkolenia w zakresie technik udzielania pomocy rodzinie w kryzysie, pracy ze sprawcami przemocy, diagnozowania problemu itp.

Silna instytucjonalizacja tej polityki nastąpiła w 2005 r. Rząd SLD/UP doprowadził do uchwalenia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³ (wcześniej rząd ten realizował pewne działania cząstkowe w ramach Krajowego Programu Działań na rzecz Kobiet; *Krajowy Program Działań...* 2000) tuż przed wyborami, które zmieniły sytuację polityczną. Nowy rząd (PiS, LPR, Samoobrona) zachował rozwiązania

legislacyjne, a na ich bazie przyjął Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Zakładał on wiele działań w zakresie profilaktyki, prewencji, prawa, zdrowia, edukacji i pracy socjalnej. Postanowiono zobowiązać samorządy do silniejszego zaangażowania w jego realizację (w gminach miały powstawać zespoły interdyscyplinarne łączące wszystkich interesariuszy problemu przemocy).

Inicjatorzy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴ przyznawali, że przewidziane w regulacjach działania i rozwiązania nie rozszerzały znacząco tych, które były podejmowane do tej pory⁵. Dokonano raczej prawnego ich wyodrębnienia z szerszej grupy działań, które wcześniej miały miejsce, zwłaszcza w obszarze działań policji i pomocy społecznej⁶. Jednak zaletą nowych regulacji było to, że określono pożądane działania, prawa ofiar, sprecyzowano rolę samorządów, wyodrębniono instrumenty działania itp. Jednocześnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przyznawało, że regulacje nie są bez wad i zapowiadano ich usuwanie w dalszej pracy nad nimi (Wyrwicka 2008), co nastąpiło w 2010 r. Rząd doprowadził wówczas do zmiany obowiązującej ustawy⁷, uchwalając precyzyjniejsze ramy do działania w zakresie przeciwdziałania przemocy. Sformalizowano szereg sposobów reagowania instytucji państwa na jej przypadki. Rozbudowano procedurę stosowania tzw. niebieskiej karty, czyli dokumentu, którego treść ma obrazować przypadki przemocy w rodzinach nią dotkniętych. Do kodeksu postępowania karnego wpisano artykuł 275a przewidujący nakazanie oskarżonemu opuszczenie lokalu, jeśli zamieszkuje go z ofiarą. Samorządy obowiązkowo miały tworzyć programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy (mają one planować działania polegające na edukacji, tworzeniu ośrodków wsparcia, współpracy interesariuszy problemu) (Rysz-Kowalczyk 2011: 116–127).

SKALA PROBLEMU

W tym miejscu warto przedstawić dane dotyczące liczby interwencji policyjnych, które z pewnością nie do końca obrazują skalę przemocy domowej, oraz liczby ofiar i sprawców, a także opinii Polaków o skali przemocy w ich odczuciu czy doświadczeniu.

Z tabeli 1 wynika, że rozmiar i dynamika interwencji policyjnych dość mocno się zmieniły. W latach 1997–2012 nastąpił ponad dwukrotny spadek – z 116,3 tys. interwencji do zaledwie 52,1 tys. Natomiast od 1999 r. liczba interwencji rosła z 72 tys. do 96,7 tys. w 2005 r.; rosła także liczba ofiar. Od 2005 r. skala przemocy zaczęła maleć wraz z podejmowaniem działań publicznych. W 2012 r. miał miejsce dalszy znaczny spadek interwencji policyjnych, który zdaniem NIK nie jest związany z faktycznie mniejszą skalą przemocy w rodzinach (NIK 2013), ale wynika z faktu rzadszego ich rejestrowania przez policję. Funkcjonariusze nie wypełniają „niebieskich kart” (np. kwalifikują przestępstwo przemocy w rodzinie jako zakłócenie porządku), ponieważ mają z nimi trudności po tym, jak w 2010 r. wprowadzono ich bardziej skomplikowaną wersję.

Jest też inna interpretacja spadku rejestrowanych przypadków przemocy. Otóż głosi ona, że przyczyniły się do tego kampanie społeczne, które uwrażliwiły organa ścigania i obywateli na konieczność szybszego reagowania na dostrzeżone przypadki przemocy.

Tabela 1. Interwencje policyjne w ramach procedury „niebieskiej karty”

Wyszczególnienie	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba interwencji (w tys.)	72,0	96,8	96,0	81,4	86,4	81,4	83,4	70,8	51,2
Liczba ofiar przemocy (w tys.)	96,9	156,7	157,8	130,7	139,7	132,8	134,8	113,5	76,9
Liczba dzieci i młodzieży jako ofiar przemocy – do lat 18 (w tys.)	37,5	55,0	56,5	45,9	47,1	41,0	40,1	32,1	19,2
Liczba sprawców przemocy (w tys.)	56,8	97,1	96,8	81,7	86,6	81,5	83,4	71,9	51,5

Źródło: http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/944/50863/Przemoc_w_rodzynie.html [dostęp 29.10.2013].

Wobec tego potencjalni sprawcy przemocy powstrzymują się od jej stosowania.

Z badań przeprowadzonych w 2011 r. wśród ogółu obywateli wynika, że skala przemocy jest znacznie rozleglejsza niż odnotowują to statystyki policji. Około 64% Polaków zna w swoim otoczeniu rodziny, o których słyszeli lub wiedzą, że dochodzi w nich do różnych form przemocy; 38% zna rodziny, w których dochodzi do przemocy fizycznej (*Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc...* 2012: 9; *Wojewódzki program...* 2010: 16); 27% badanych przyznało, że doświadczyło kiedykolwiek przemocy fizycznej ze strony członka swojej rodziny. Z kolei 16% Polaków przyznaje, że stosowało kiedykolwiek przemoc fizyczną wobec członka własnej rodziny, w tym 6% – kilkanaście razy lub więcej. Natomiast 26% badanych przyznało się do używania przemocy psychicznej (*Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc...* 2011: 11). Dla porównania, według badań CBOS z 1993 i 1996 r. wówczas 18% zamężnych kobiet było ofiarami przemocy fizycznej męża, a przemoc dotykała częściej kobiet rozwiedzionych, które są w kolejnym związku (41%) (*Krajowy Program Działania...* 2003: 35). Co drugi Polak jest zdania, że zjawisko przemocy fizycznej rośnie w ostatnich latach. O tym, że w ostatnich 5 latach przemoc psychiczna w rodzinach zdarza się częściej, jest przekonanych 70% badanych.

Ciekawe wydają się porównania międzynarodowe. W Anglii i Walii według danych za 2009 r. 1/5 kobiet i co dziesiąty mężczyzna uznali się za ofiary przemocy (Thompson 2010). Ogółem 31% kobiet i 18% mężczyzn doświadczyło jakiegokolwiek formy przemocy (*domestic abuse*) po ukończeniu 16. roku życia (Focus 2011/12). Z kolei przypadki przemocy zgłaszało 4,4% kobiet i 2,7% mężczyzn w 2009 r. W porównaniu z 2005 r. oznacza to spadek liczby ofiar przemocy (Thompson 2010). Brytyjczycy znacznie częściej niż Polacy zgłaszają na policję przypadki przemocy. Istnieje większa odwaga do takiego zachowania, co ma przynajmniej częściowo źródła kulturowe (być może istnieje także większa wiara w skuteczne działanie sądownictwa). W 2008 r. było ich prawie 700 tys.; prawie 44 tys. sprawców skazano (Thompson 2010). Wśród ofiar jest relatywnie więcej mężczyzn niż w Polsce.

STRUKTURA/ARCHITEKTURA DZIAŁANIA PUBLICZNEGO

W tej części tekstu scharakteryzowane zostanie to, co można nazwać architekturą czy strukturą polityki walki ze zjawiskiem przemocy domowej. Zdaniem Helen M. Ingram i Anne L. Schneider architektura polityki publicznej – jako wyraz celowego i normatywnego działania – wyraża się w przyjęciu określonych wzorów, logiki, idei, instrumentów działań, określonego konstruowania planu i strategii działania, tworzenia dyskursu, jak i wykorzystywania określonych form symbolicznych i estetycznych (Ingram, Schneider 1997).

Powyższa definicja jest dość rozległa. Nie ma tu miejsca na analizowanie wszystkich jej wymiarów w odniesieniu do polityki wobec przemocy, dlatego uwaga zostanie skupiona na:

- sposobie formułowania i implementowania polityki przeciwdziałania przemocy;
- wyborze instrumentów, które zdecydowano się zastosować w tej polityce;
- rozwiązaniach instytucjonalnych;
- podmiotach zaangażowanych w tę politykę;
- sposobach diagnozowania problemu przemocy i budowania wiedzy o nim.

Architekturę działań wobec przemocy można rekonstruować na podstawie zapisów ustaw, rozporządzeń, Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (*Krajowy Program Przeciwdziałania...* 2006), dokumentów samorządowych itp. W tym znaczeniu architektura polityki wobec przemocy wydaje się dość kompleksowa. W dokumentach rządowych zaplanowano podejmowanie działań w zakresie: prewencji, prawa, zdrowia, edukacji i pracy socjalnej. Określono najważniejsze dziedziny działania, w tym:

- uprzedzające w społeczeństwie (diagnozowanie, informacja, edukacja itp.);
- interwencyjne wobec sprawców (opiekuńcze i terapeutyczne, pouczające, izolujące);
- wspierające ofiary przemocy (psychologiczne, pedagogiczne, terapeutyczne);
- korekcyjno-edukacyjne wobec sprawców.

Architekturę polityki poznajemy jednak najbardziej po faktycznych działaniach państwa i samorządów. Ważna jest tu faktyczna partycypacja, czyli jak rząd i samorzady angażują pozarządowych interesariuszy, jak dobierane są narzędzia działania (interwencji publicznej), jaki jest sposób badania rezultatów (*outcome*) w tej polityce itp. Ważne jest także, w jakim otoczeniu funkcjonuje polityka wobec przemocy, zwłaszcza ostatnie inicjatywy w zakresie pieczy zastępczej⁸, asysty rodzinnej⁹, a także nawet działania w zakresie polityki oświatowej związane z wsparciem dzieci, które wymagają pomocy.

Na początku dokonana zostanie analiza sposobu formułowania polityki (np. na ile władza centralna ma tendencję do jednostronnych działań, a na ile konsultuje i uruchamia deliberację). Uzasadnienie do projektu ustawy z 2005 r. wskazuje, że rząd konsultował projekt proponowanych przepisów, ale wiele propozycji różnorodnych partnerów społecznych i obywatelskich nie znalazło jego uznania. Poziom zaangażowania interesariuszy trudno uznać za wysoki; nie ma śladów zaangażowania środowisk pracowników socjalnych, samorządów, szeroko pojętych NGO. Nie utworzyli oni forum deliberacji wokół projektowanych działań i regulacji.

Kolejny wymiar polityki dotyczy sposobu jej implementacji. Teoria polityk mówi, że implementacja możliwa jest na dwa główne sposoby: odgórny i oddolny. W pierwszym wypadku władza uważa, że ma zasoby, które umożliwiają jej samodzielne wdrożenie zaplano-

wanych działań i wykorzystuje głównie centralne instytucje, w drugim zaś stara się angażować interesariuszy problemu i integrować ich zasoby. W Polsce widzimy model hybrydowy. Na pewno kluczowa jest rola władzy publicznej – centralnej, która działa, posługując się narzędziami legislacji i regulacji (ustawy, rozporządzenia).

Rząd stworzył specyficzną strukturę wykonawczą. Podstawową funkcję pełni Krajowy Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Jest nim podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Jest to dobry pomysł, aby koordynować działania, które podejmowane są w innych resortach w zakresie tej polityki. Ale koordynator nie posiada zbyt wysokiego statusu formalnego wobec przedstawicieli innych resortów, którzy są interesariuszami w tej polityce. Lepiej byłoby gdyby posiadał status pełnomocnika rządu. Dodatkowo powoływani są wojewódzcy koordynatorzy, którymi są osoby z wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich. Ich rola nie jest jasna. Prawdopodobnie pełnią funkcje kontrolno-sprawozdawcze (taki jest profil urzędów wojewodów).

Warto zauważyć, że np. w Wielkiej Brytanii polityka wobec przemocy koordynowana jest przez resort spraw wewnętrznych (Home Office), który odpowiada za prawo, porządek, bezpieczeństwo, w tym za służby policyjne. W Polsce umiejscowienie tej polityki w resorcie polityki społecznej wskazuje, że jest ona postrzegana bardziej jako problem osób, które są odbiorcami pomocy społecznej.

Ponadto w Polsce na poziomie centralnym funkcjonuje także Zespół Monitorujący ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Poza koordynatorem krajowym w jego skład wchodzi przedstawiciele instytucji publicznych¹⁰, instytucji samorządowych, związków i organizacji pozarządowych, w tym związków wyznaniowych¹¹. Zespół pełni funkcje raczej techniczne i refleksyjne¹². W 2011 r. spotkał się na czterech posiedzeniach.

W sferze implementacji podstawową rolę pełnią samorządy terytorialne. To one posiadają „aparat wykonawczy” w tej polityce (instytucje, ośrodki wsparcia itp.). Szczególna rola przypada gminom. Należące do nich ośrodki pomocy społecznej tworzą i prowadzą zespoły interdyscyplinarne, które są głównymi podmiotami działań wobec przypadków przemocy. Funkcjonują w nich przedstawiciele służby zdrowia, szkół i kuratorów, policji, organizacji pozarządowych itp. (*Diagnoza dotycząca realizacji...* 2012: 30).

W 2011 r. funkcjonowało w gminach 2278 zespołów interdyscyplinarnych (nie we wszystkich wówczas powstały, mimo wymogów prawnych). Ponadto gminy prowadzą wiele placówek świadczących pomoc w razie przemocy: 62 ośrodki wsparcia, 947 punktów konsultacyjnych; 23 ośrodki interwencji kryzysowej (*Sprawozdanie...* 2012: 23.). Jednak tylko w co piątej gminie, w której nie ma ośrodków interwencji kryzysowej, są specjaliści od problemu przemocy w rodzinie (Szarfenberg 2011: 255). W 2011 r. z pomocy wszystkich instytucji gminnych skorzystało 70 812 osób (najwięcej z pomocy punktów konsultacyjnych – 84%); świadczyły one pomoc w ponad 96 tys. spraw, z których większość miała miejsce w sytuacji kryzysowej (*Sprawozdanie...* 2012: 24); wypełniły 13 248 „niebieskich kart”¹³. Warto jednak zaznaczyć, że w trzech województwach (lubuskie, podlaskie i świętokrzyskie) w ogóle nie ma ośrodków wsparcia.

Powiaty prowadzą działania bardziej profilaktyczne i specjalistyczne. W 2011 r. prowadziły 35 specjalistycznych ośrodków wsparcia (finansowanych przez rząd), 198 placówek interwencji kryzysowej, 19 placówek wsparcia, a także 11 domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Wszystkie powiatowe instytucje udzieliły w 2011 r. pomocy w ponad 86 tys. spraw i wypełniły 3637 „niebieskich kart”.

Specyfiką polityki przeciwko przemocy jest to, że jej jednym z podmiotów są instytucje policyjne i sądownicze oraz prokuratorskie. Można zaryzykować tezę, że od jakości ich działania zależy bardzo wiele. Policja jest pierwszą instancją, która zwykle reaguje na sygnały przemocy jako łamania praw nietykalności osobistej jednostki. Jej interwencje mogą zapewniać względnie trwałe bezpieczeństwo osób zagrożonych albo mogą być też fasadowe, powierzchowne, doraźne. Prokuratura może skutecznie prowadzić dochodzenia albo mniej lub bardziej ignorować ofiary przemocy. Sądy mogą orzekać adekwatne kary do popełnionego czynu albo bagatelizować problem przemocy, zasądzając iluzoryczne – w obierze sprawców – kary (tj. w zawieszeniu).

W polityce wobec przemocy olbrzymią rolę odgrywają także organizacje pozarządowe. Prowadzą często ośrodki wsparcia, kampanie informacyjno-edukacyjne. Biorąc pod uwagę wielość podmiotów implementacji tej polityki można postawić tezę, iż jej rezultaty zależą od tego, jakiego typu konfiguracja jej interesariuszy powstanie: czy będą oni w stanie stworzyć elastyczną sieć, która potrafi reagować na dynamikę problemu przemocy i na nowe zjawiska w tym obrębie; czy będą potrafili wspólnie kształtować zasoby, które są potrzebne w tej polityce i wspólnie je wykorzystywać. Możliwość ustanowienia takiej sieci uwarunkowana jest tym, jaki model zarządzania publicznego dominuje w kraju, albo przynajmniej w obszarze tej specyficznej polityki. Zarządzenie publiczne można tu rozumieć jako typ relacji między podmiotami działań publicznych. B.G. Peters i J. Pierre wskazują na 5 wzorców zarządzania: od etatystycznego, czyli zdominowanego przez władze centralne, po wzorce zarządzania sieciowego i zarządzania „bez rządu” (w tym drugim wypadku rząd pełni rolę integratora działań innych podmiotów, podejmując działania wtedy, gdy dochodzi między nimi do konsensusu) (Pierre, Peters 2005).

Warto w tym miejscu przywołać kwestie przywództwa, szczególnie istotnego w przypadku takich polityk, w których rezultat jest silnie uzależniony od poziomu synergii między różnorodnymi podmiotami zaangażowanymi w działania. Uczestniczy w nich przecież szeroka gama organizacji i podmiotów (pozarządowych, badawczych i eksperckich). Na przykład w Warszawie w implementacji programu walki z przemocą uczestniczy 128 organizacji (od poradni psychologiczno-pedagogicznych przez punkty informacyjno-konsultacyjne, NGO, po ośrodki pomocy społecznej) (*Miejski...* 2010). Wiele zależy zatem od jakości współpracy tych podmiotów.

Przywództwo jest istotne także dlatego, że liderzy mogą potencjalnie współkształtować agendę, rozumianą jako proces i zdolność do wpływania na treść debat publicznych oraz do kształtowania pewnej hierarchii wśród problemów zbiorowych uważanych za ważne. Mogą przekonywać klasę polityczną, media i szeroko rozumiane społeczeństwo do tego, że problem przemocy zasługuje na wysoki priorytet wśród

wielości innych, istotnych problemów, które dotyczą zbiorowość. Od czasu analiz Johna W. Kingdona uznaje się powszechnie, że dany problem publiczny ma szansę być rozwiązany, gdy przyciąga uwagę obywateli i decydentów (Kington 1995). W przypadku polityki wobec przemocy trudno dostrzec wyraźnego lidera. Krajowy Koordynator nie uzyskał bowiem wysokiego statusu i nie jest widoczny jako promotor działań. Większą rolę wydają się pełnić organizacje pozarządowe i media przywołujące przypadki przemocy, a zwłaszcza organizacje kobiece.

INSTRUMENTY DZIAŁANIA

Analiza niemal każdej polityki publicznej wymaga omówienia wykorzystywanych w niej instrumentów. Tradycyjnie są one dzielone na „miękkie” (edukacja, doradztwo, perswazja, informacja) i „twarde” (odgórne prawo, przymus). Zakładają też różny poziom inwazyjności w stosunku do obywateli, również tych stosujących przemoc.

Generalnie w działaniach publicznych w Polsce władza ma skłonność do stosowania przepisów odgórnego prawa. W przypadku omawianej tu polityki również jest to widoczne, bowiem uchwalenie przepisów było kluczowym działaniem. Powstaje jednak pytanie o jakość tego prawa wobec zarzutów NIK (2013: 6) wskazujących wadliwość i nieskuteczność niektórych regulacji.

Jeżeli chodzi o „miękkie” instrumenty działań, to służą one choćby uwrażliwieniu ogółu obywateli na problem przemocy (ich celem jest zwykle zmiana zachowań ludzi). Dlatego m.in. przeprowadzane są kampanie informacyjno-edukacyjne, choć ich rozmiar nie jest duży i trudno jest ocenić ich efektywność (np. w 2011 r. na kampanie rząd wydał 53 tys. zł; *Sprawozdanie...* 2012).

„Twardymi” instrumentami posługują się takie organy państwa, jak policja czy sądy (areszt tymczasowy, zatrzymanie, wyroki więzienia, przymus podejmowania terapii i działań korekcyjnych). Współkształtują one coś, co można uznać za politykę karną wobec przestępstw przemocy. Ta polityka określa m.in. tzw. linię orzeczniczą, a więc to, jak wymiar sprawiedliwości osądza sprawców przemocy, np. czy sądy wymierzają im kary bezwzględnego odbycia więzienia, czy tylko kary w zawieszeniu, czy zasądzają kary niskie, a więc w dolnych granicach wyroków przewidzianych w kodeksie karnym, czy też kary wysokie.

Institucje pomocy społecznej posiadają także instrumenty działania, m.in. wsparcia psychologicznego i materialnego ofiar, w tym możliwości udzielenia schronienia. Jednak odsetek ofiar korzystających z tych instrumentów wsparcia jest niski. Na Mazowszu tylko 9% ofiar korzysta z pomocy specjalistów (*Wojewódzki...* 2010: 19). W 2011 r. zarejestrowano 113,5 tys. ofiar przemocy, natomiast specjalistyczne ośrodki wsparcia udzieliły pomocy mniej niż 10 tys. osobom. W tym samym roku odnotowano prawie 72 tys. sprawców przemocy, natomiast w programach korekcyjno-edukacyjnych brało udział 3,6 tys. osób stosujących przemoc (*Sprawozdanie...* 2012).

Generalnie badania pokazują, że: 26% rodzin dotkniętych przemocą w rodzinie korzysta z oferowanej pomocy (*Diagnoza zjawiska przemocy...* 2010), a 9% takich rodzin korzysta z pomocy specjalistów. Ponad-

to połowa rodzin dotkniętych przemocą uznaje, że otrzymana pomoc była skuteczna, a 17% z nich twierdzi, że była ona w pełni skuteczna. Najczęściej korzystano z pomocy policji (37%), poradni psychologiczno-pedagogicznych (17%) oraz ośrodków pomocy społecznej (11%) (*Wojewódzki...* 2010: 21–22).

Władze lokalne przeznaczają jednak niewielkie środki na politykę walki z przemocą; czasami bywa to kilka tysięcy złotych. Ich zasoby są nieadekwatne do rozmiarów zjawiska. Ośrodki pomocy społecznej mają obowiązek obsługi organizacyjno-technicznej zespołów interdyscyplinarnych. NIK wskazuje, że połowa skontrolowanych ośrodków nie była i nadal nie jest przygotowana organizacyjnie, kadrowo i finansowo do realizacji tego zadania. Brakuje im pracowników socjalnych (NIK 2013: 8). *Nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych dotyczyły m.in. nieterminowego rozpatrywania spraw, nieopracowywania indywidualnych planów pomocy, czy też niepodejmowania działań wobec sprawców przemocy w przypadku ich niestawiania się na posiedzeniach grup roboczych* (NIK 2013: 9).

Ustawa wymaga od samorządów tworzenia strategii przeciwdziałania przemocy, a zatem planowania działań w dłuższym horyzoncie czasowym. Często jednak działania te są fasadowe i nie poprowadzone przeprowadzeniem poważnej diagnozy sytuacji. W połowie skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej z opóźnieniem przeprowadzono wywiady środowiskowe (czyli w ciągu 14 dni od wystąpienia przemocy). W raporcie NIK zamieszczono przykład z jednego ośrodka pomocy społecznej, którego program przeciwdziałania przemocy *nie określał trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, punktów docelowych działań, ani wskaźników ich osiągnięcia. Ponadto nie przewidziano monitorowania przebiegu Programu, sporządzania sprawozdań, ani oceny jego realizacji* (NIK 2013: 13).

W świetle powyższych informacji należy postawić pytanie o dopasowanie wykorzystywanych instrumentów do natury problemu, jego nasilenia i specyfiki otoczenia, w którym występuje. Jest też kwestia proporcji między stosowaniem instrumentów siłowych (policja, prokurator, sąd) i miękkich (perswazja, edukacja, informacja, terapie). Problemem jest również nieodpowiedni stopień finansowania polityki wobec przemocy.

Wobec braku środków na działania profilaktyczne i terapeutyczne szczególnym wyzwaniem staje się poprawa istniejących już instrumentów, które są w ręku policji i wymiaru sprawiedliwości. Powinny one w większym stopniu gwarantować bezpieczeństwo osobom dotkniętym przemocą.

REZULTATY W POLITYCE PUBLICZNEJ

Jednym z istotnych zadań nauk społecznych jest ocena rezultatów działań/interwencji publicznych. W przypadku polityki przeciwdziałania przemocy jest to trudne. Wiele zależy od przyjęcia określonych kryteriów efektywności, dostępności danych czy też sposobu samego zdefiniowania problemu.

Politykę walki z przemocą domową prowadzoną od 2005 r. można uznać za przykład spektakularnego sukcesu. Jest tak, gdy za kryterium sukcesu weźmiemy liczbę interwencji policyjnych i liczbę ofiar przemocy. Otóż te liczby rosły od 1999 r., natomiast od

2005 r. zaczęły maleć, a w 2012 r. miał miejsce dalszy znaczny spadek (do 51 tys. interwencji, liczba ofiar spadła z niemal 160 tys. do 77 tys.). Widoczna jest zatem silna korelacja między podejmowaniem działań a poprawą sytuacji (od 2005 r.). Jeden z raportów ocenia: *Może to wynikać ze skuteczności działań profilaktycznych, można wskazywać na zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat przemocy i możliwości profesjonalnej pomocy, która adresowana jest do osób pokrzywdzonych, jak i do sprawców (Wojewódzki... 2010: 31).*

Rzecz jednak w tym, że przyczyn spadku przypadków przemocy nie można kojarzyć tylko z działaniami publicznymi, ponieważ były one dopiero uruchamiane. Co prawda, niektóre elementy polityki walki z przemocą wprowadzono wcześniej, np. procedurę „niebieskiej karty” (w policji od 1998 r., a w pomocy społecznej od 2004 r.). Można dopatrywać się spadku skali przemocy w ogólnych zjawiskach – spadające bezrobocie, wzrastające dochody, mniej osób żyjących poniżej różnych kategorii niskich dochodów, możliwość zdobywania pracy w różnych krajach Unii Europejskiej itp. Na ten spadek mogły mieć również wpływ kampanie społeczne. NIK z kolei uważa, że skala rejestrowanej przemocy zmniejszyła się na skutek niewłaściwie zaprojektowanych procedur, zawartych w zmienionej w 2010 r. ustawie o przemocy, które utrudniły rejestrowanie takich przypadków. Zdaniem NIK policjanci nie wypełniają „niebieskich kart” w takiej skali, jak poprzednio z uwagi na większe wymogi w zakresie rejestracji i charakterystyki przemocy.

Niewątpliwie potrzebna była rzetelna i kompleksowa analiza wsparta badaniami, aby można było odpowiedzieć na pytanie o przyczyny znacznego spadku przypadków przemocy. Niezależnie od odpowiedzi na tak generalne pytania, potrzebujemy także badań, które pokazałyby bardziej szczegółowe kategorie rezultatu w polityce przeciwdziałania przemocy. Sądzę, że jednym z kryteriów sukcesu w tej polityce powinna być dostępność do wsparcia dla ofiar oraz do instrumentów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy, a także skuteczne ich stosowanie. Ważnym wskaźnikiem może być odsetek rodzin, które wychodzą z przemocy. Należy także badać ekonomiczną efektywność stosowania poszczególnych instrumentów przeciwdziałania przemocy, a także koszty zaniechania działań. Ważnym obszarem badań powinna być również ocena jakości pomocy prawnej dla ofiar przemocy.

Problem z oceną polityki walki z przemocą wynika z braku ewaluacji kluczowych aspektów działań. W jej miejsce urzędy publiczne wytwarzają różnorodne sprawozdania czy opracowania, w których dominuje słabo przetworzona i bardzo rudymetarna statystyka (np. dokument *Informacja o skutkach...* 2011). Pewną wartość poznawczą przedstawia przywoływany już tu raport NIK z 2013 r. Nie jest to wprawdzie klasyczna ewaluacja, ale posiada pewne jej cechy (problemem jest to, że opiera się na dość małej licznie analizowanych placówek).

Należy także wskazać na czynniki i instytucje, od których zależą finalne rezultaty polityki wobec przemocy domowej (czyli jej ograniczanie i zapewnianie nietykalności osoby). Przykładem może być polityka karna, z którą jest problem. Zdecydowana większość wyroków zapada w zawieszeniu, co sprawcy uznają za bezkarność. Na przykład w 2011 r. skazano na

kary więzienia 12,8 tys. sprawców przemocy, ale 11,1 tys. z nich otrzymało wyroki w zawieszeniu (NIK 2013: 11). Jeżeli zapadają wyroki więzienia, to zdecydowanie w najniższym wymiarze kary. Ma miejsce także niewystarczający nadzór nad skazanymi, którym zawieszono wykonanie kary. Ponadto kary nie są odwieszane, mimo popełniania tego samego przestępstwa¹⁴. Działania instytucji wymiaru sprawiedliwości są przewlekłe (*Krajowy Program Działań...* 2003: 34). W tych okolicznościach ofiary przemocy nie czują się bezpieczne.

Jak podaje raport Centrum Praw Kobiet, policja niechętnie korzysta z instrumentu zatrzymania i aresztu tymczasowego (*Kobiety...* 2000). Rzadko kieruje sprawy do sądu, przejawia niewielką aktywność w zbieraniu materiału dowodowego przeciwko sprawcy przemocy. Dlatego stosunkowo rzadko dochodzi do osądzenia sprawcy i odseparowania go od pokrzywdzonych.

Trudno przecenić strukturalną rolę działań samorządów lokalnych w polityce wobec przemocy. Tymczasem Krajowy Raport Badawczy dotyczący standardów usług socjalnych ocenił w 2011 r., że lokalne ośrodki wsparcia społecznego (gminne i powiatowe) rzadko wypracowały wyraźne standardy pracy socjalnej z rodzinami dotkniętymi problemem przemocy. Jedynie 14% z nich miało w formie pisemnej reguły/zasady/procedury w tym obszarze. Najgorzej jest w powiatowych centrach pomocy rodzinie, gdzie w 30% tych instytucji nie ma nawet ustnych standardów pomocy rodzinie dotkniętej przemocą. Dodatkowo od 12% do 40% pracowników socjalnych (w zależności od typu instytucji socjalnej) deklaruje, że dość często standardy te nie są przestrzegane (Szarfenberg red. 2011: 249–250).

Obciążenie gmin różnymi obowiązkami powoduje, że działania wobec przemocy są słabo wyspecyfikowane wśród innych działań, które podejmują gminne ośrodki pomocy społecznej. Wyrazem tego jest brak prowadzenia statystyki kosztów działań związanych z walką z przemocą. Wobec tego trudno jest liczyć na efektywność działań. Ponadto gminy są silnie związane, detalicznymi niekiedy, regulacjami ustawowymi. Określają one nawet to, jak mają przebiegać wywiady z ofiarami przemocy, wobec czego pracownicy socjalni czują się bardziej wykonawcami ogólnych regulacji niż podmiotami działań. Może to wpływać niszcząco na ich kreatywność i zaangażowanie w niesienie pomocy. Ten przykład pokazuje sposób zarządzania publicznego w Polsce, w tym relacje między rządem a samorządami.

ZAKOŃCZENIE

Tworzenie struktury/architektury polityki (*policy design*), której celem jest ograniczanie przemocy, jest niezwykle złożone i wymagające. Potrzebny jest bowiem udział wielu podmiotów z różnych szczebli władzy (rząd i organy centralne, samorządy) i społeczeństwa. Potrzebna jest synergia między nimi, zdolność do łączenia zasobów, wspólne reagowanie na nowe zjawiska. Konieczne jest umiejętne dobieranie rozmaitych instrumentów działania. Potrzebna jest również analityczna wiedza o wysokim standardzie.

Jak na razie brak jest kompleksowego projektu badawczego (*research design*) w zakresie badania i analizy zjawiska przemocy. Istnieje zatem potrzeba zaprojektowania badań, które pomogłyby w wytworzeniu

zeniu tzw. wiedzy relewantnej (*policy-relevant knowledge*), czyli takiej, która będzie przydatna w projektowaniu działań i ich ocenie. Taka wiedza przynosi dowody, które pozwalają na wskazanie skutecznych działań. W tym zakresie Polska jest w tyle od innych krajów. Na Zachodzie od ponad dekady uznaniem cieszy się koncepcja polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence-based approach*). Kładzie się w niej nacisk na to, aby działania znajdowały poparcie w dowodach, czyli w wiedzy społecznej o najwyższych standardach.

- 1 Kampanie społeczne przeprowadzone przez organizacje pozarządowe, zawierające informacje na temat przemocy w rodzinie i możliwości uzyskania pomocy: *Stop przemoc wobec kobiet; Powstrzymać przemoc w rodzinie; Dzieciństwo bez przemocy; Masz prawo marzyć, masz prawo wiedzieć* (dotycząca handlu ludźmi); *Zły dotyk – boli całe życie* (*Krajowy Program Działań...* 2003: 35).
- 2 Program w jednej czwartej finansował UNDP. Budżet programu zaplanowano na 400 tys. dol.
- 3 DzU nr 180 poz. 1493 ze zm.
- 4 *Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, druk sejmowy nr 3639, grudzień 2004.
- 5 W listopadzie 1998 r. Komendant Główny Policji zarządzeniem nr 25/98 wprowadził procedurę „niebieskich kart”. Miało to usprawnić pracę policji w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie, a także włączyć do tych działań inne służby społeczne stykające się z ofiarami przemocy domowej. Następnie w grudniu 2002 r. wydał zarządzenie nr 21/02, które upraszczało procedurę. W pierwszym zarządzeniu policjanci mieli wypełniać cztery typy „niebieskich kart”, a w kolejnym pozostały dwie: *Notatka urzędowa dotycząca przemocy w rodzinie oraz Informacja dla ofiar przemocy w rodzinie*. Zob. *Przemoc w rodzinie...* 2005; Mrozik i in. 2007.
- 6 O przemocy w rodzinie wspomina, choć jedynie zdawkowo, *Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczne na lata 2006–2008”* (2006).
- 7 Ustawa z 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (DzU 2010, nr 125, poz. 842).
- 8 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. DzU 2014, poz. 619).
- 9 Początkowo regulacje zobowiązywały gminy do zatrudniania osób na stanowisku asystenta rodzinnego (asystent może mieć do 20 rodzin pod swoją opieką). Dokonano jednak nowelizacji ustawy w 2012 r., która zakłada, że zatrudnianie asystentów nie jest obowiązkowe przez trzy lata od 2012 r. Ponadto wprowadzono możliwość łączenia pracy asystenta rodziny z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego (jeżeli zadania te wykonywane są w różnych gminach).
- 10 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Ministerstwo Edukacji Narodowej.
- 11 <http://www.mpips.gov.pl/bip/ogloszenia-i-wykazy/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie/wybor-czlonkow-zespolu-monitorujacego-do-spraw-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie/> [dostęp 29.03.2013].
- 12 Członkowie zespołu uczestniczą w ocenie wniosków na finansowanie lokalnych projektów walki z przemocą w ramach Programu Ostonowego „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”. Uczestniczą także w opracowaniu „Wytycznych do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (na lata 2012–2013)”, inicjowaniu prac nad zmianami do Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

¹³ „Niebieskie karty” to procedura interwencji polegająca na przygotowaniu odpowiedniej dokumentacji i sposobu postępowania, gdy przemoc została stwierdzona albo istnieją podejrzenia występowania przemocy. W policji procedura obowiązuje od 1998 r., a w pomocy społecznej od 2004 r.

¹⁴ W 1994 r. spośród 10 696 osób skazanych za znęcanie się nad członkiem rodziny (art. 184 k.k.) 87,6% otrzymało wyroki w zawieszeniu (*Połączone IV i V Sprawozdanie...* brak daty).

LITERATURA

- Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: przemoc w rodzinie z perspektywy dorosłej populacji Polski* (2011), Raport z badania zrealizowanego dla MPiPS, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.
- Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: przemoc w rodzinie z perspektywy dorosłej populacji Polski* (2012), Raport z badania zrealizowanego dla MPiPS, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.
- Diagnoza dotycząca realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wykonywanych przez zespoły interdyscyplinarne/grupy robocze* (2012), Raport z badań zrealizowanych na zamówienie MPiPS, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.
- Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce wobec kobiet i mężczyzn. Część I. Raport z badań ogólnopolskich* (2010), Wyniki badań TNS OBOP dla MPiPS, listopad.
- Focus on: Violent Crime and Sexual Offences*, Statistical Bulletin, 2011/12, Office for National Statistics.
- Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw* (2011), Warszawa.
- Ingram H.M., Schneider A.L. (1997), *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas.
- Kordas-Surowiec M. (2006), *Przemoc w rodzinie w świetle statystyki policyjnej z lat 1999–2005*, „Polityka Społeczna” nr 10.
- Kington J., (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, HarperCollins, Nowy Jork.
- Kobiety w Polsce w latach 90.* (2000), Centrum Praw Kobiet, Warszawa.
- Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006–2008”* (2006), dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2006 r., MPiPS, Warszawa.
- Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet – I etap wdrożeniowy do roku 2000* (2000), Warszawa.
- Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet – II etap wdrożeniowy na lata 2003–2005* (2003), Warszawa.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie* (2006), MPiPS, Warszawa.
- Michałowska E. (2001), *Przemoc w rodzinie w warunkach zmiany społecznej wyzwaniem dla pomocy społecznej*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *(Życie)Na marginesie wielkiego miasta*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 2008–2010. Analiza wyników monitoringu* (2010), UM, Warszawa.
- Mrozik A., Rutkowska E., Stefańczyk I. (2007), *Kogo chronimy przed przemocą? Dwa lata ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Raport krytyczny*, Fundacja Feminoteka, Warszawa.
- Pierre J., Peters B. G. (2005), *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork.
- Połączone IV i V Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet obejmujące okres od 1 czerwca 1990 r. do 31 maja 1998 r.* (2013), Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Minister Spraw Zagranicznych, Warszawa, www.bip.ms.gov.pl [dostęp 29.10.2013].

„Przeciw przemocy – wyrównać szanse”. Realizacja programu, Informacja Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Rodziny, http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/7810_7995.htm [dostęp 29.10.2013].

Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administracje publiczną, (2013), NIK, Warszawa.

Przemoc w rodzinie a wymiar sprawiedliwości (2005), Fundacja Centrum Praw Kobiet, Warszawa.

Rysz-Kowalczyk B., red. (2011), *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, IPS UW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Sajkowska M., Szymańczak J. (2009), *Dzieci – ofiary przemocy. Skala i charakter zjawiska. Potrzeba interwencji*, „Polityka Społeczna”, nr 9.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. (2012), Warszawa.

Szarfenberg R. red. (2011), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa.

Thompson G. (2010), *Domestic violence statistics*, House of Commons.

Travis A. (2012), *Falling murder rate linked to decline in domestic violence*, „Guardian”, z 19 lipca.

Włodarczyk R. (1997), *Przemoc w rodzinie: skala zjawiska*, „Polityka Społeczna”, nr 8.

Wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011–2016 (2010), Samorząd województwa mazowieckiego, Warszawa.

Wyrwicka K. (2008), *Przemoc w rodzinie – próba podsumowania*, „Praca Socjalna”, nr 2.

SUMMARY

The author analyzes the structure of the policy on domestic violence in Poland and the way it is being formulated and implemented. He employed the classical methods of analyzing which are specific to policy issues. He offers the thesis that what the Polish government does about it, has been strongly institutionalized within recent years. That reflects the importance of domestic violence to the Polish society. The complex structure of public action has been developed in relation to domestic violence. But at the same time the significant issues left to be resolved as well as dangers to achieve better results in this policy. The policy instruments and the available resources (financial, human, institutional) represents the real problem. When it comes to policy instruments, one can see that legislatives tools have prevailed over so called “soft” instrument which are essential to make a success in this policy. They provide with the chance to achieve the effect of synergy among various public and civic bodies engaged in policymaking (especially when it comes to interdisciplinary task forces). The challenge is to get a deeper understanding of the complexity of domestic violence issue and work out adequate instruments for analyzing this issue including indicators reflecting the effectiveness of public interventions in the field of domestic violence.

Keywords: social policy, domestic violence, violence against children, public policy, policy formulation, policy implementation.

NIEPEŁNY WYMIAR CZASU PRACY W POLSKIM PRAWIE PRACY NA TLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I EUROPEJSKIEGO

Klaudia Gawlik
Kancelaria Prawna

WPROWADZENIE

Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy¹, jako jedna z form elastycznego zatrudnienia, ma duże znaczenie na rynku pracy. Jak wskazują roczniki statystyczne², liczba zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w Polsce stale wzrasta. Nie jest to jednak wynik znaczący w porównaniu ze wskaźnikiem zatrudnienia ogółem w Unii Europejskiej na podstawie tego rodzaju umów³. Dla porównania, w Niemczech w ostatnim dziesięcioleciu zaobserwowano wyraźny wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy poprzez promowanie tej formy pracy, czemu służył m.in. zobowiązanie pracodawców do umieszczania ogłoszeń o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy. Odsetek osób zatrudnionych w tej formie jest wysoki również w Holandii⁴ – efekt ten osiągnięto poprzez porozumienia społeczne pomiędzy związkami zawodowymi a państwem, co spowodowało spadek liczby osób bezrobotnych. Przyczyny tak niewielkiej liczby zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu w Polsce w porównaniu z większością krajów Unii Europejskiej należy upatrywać m.in. w braku działań popularyzujących te formy zatrudnienia.

Działania popularyzacyjne były prowadzone w wielu krajach Unii Europejskiej, gdzie na poziomie ogólnokrajowym stymulowano proces zatrudniania osób w niepełnym wymiarze czasu pracy poprzez obniżanie pobieranych składek na ubezpieczenia społeczne od tych osób (Houseman 1995: 249) lub dofinansowywanie dla pracodawców zatrudniających osoby na niepełnym etacie. Natomiast w Polsce zauważalne są pewne stereotypy w postrzeganiu tej kategorii pracowników jako wyłącznie osób w wieku przedemerytalnym, studentów bądź kobiet opiekujących się małymi dziećmi.

W literaturze podkreśla się, iż praca w niepełnym wymiarze czasu pracy pełni ważną rolę w polityce zatrudnienia, przyczyniając się do ograniczenia bezrobocia (Hajn 2003: 81). Jak się podkreśla, celem powinno być dążenie do ujednoczenia i zapewnienia spójności przepisów dotyczących pracy dla niepełnozatrudnionych w zakresie przysługujących im świadczeń, ochrony zatrudnienia, możliwości pracy w godzinach nadliczbowych oraz swobody w przepływie pracowników z pełnego do niepełnego wymiaru czasu pracy i na odwrót.

Braki w zakresie regulacji tej formy zatrudnienia, niejasność w zakresie stosowania do niej odpowied-

nich przepisów i instytucji prawa pracy mogą w mojej ocenie wpływać na trudności w korzystaniu przez pracowników z możliwości podejmowania pracy w krótszym wymiarze czasu pracy. Problemem, z jakim borykają się niepełnozatrudnieni w zakładach pracy, jest wynikające z regulacji zakładowych bądź postępowania pracodawcy ich nierówne traktowanie i przejawy dyskryminacji, np. w zakresie utrudniania dostępu do zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, pracowniczego programu emerytalnego bądź wstępowania do związków zawodowych. Mimo że pracownikom pracującym w niepełnym wymiarze czasu pracy przysługuje pełne prawo koalicji, pracownicy ci rzadko wstępują do związków zawodowych (Wratny 2007: 5). Przyczyną tego może być m.in. słaba identyfikacja tej grupy pracowników z zakładem pracy, poczucie niższego statusu pracowniczego bądź niezachęcanie pracowników do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy⁵.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE I EUROPEJSKIE

Problematyka pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy stanowi przedmiot regulacji międzynarodowego prawa pracy. Konwencja MOP nr 175 z 1994 r. dotycząca pracy w niepełnym wymiarze czasu⁶ wymaga zapewnienia pracującym w niepełnym wymiarze czasu pracy takich samych praw i gwarancji, jak osobom pełnozatrudnionym. Konwencja wskazuje zakresy, w których należy zapewnić jednolitą ochronę obu kategoriom pracowników. Są to przede wszystkim uprawnienia z dziedziny zbiorowego prawa pracy, a mianowicie: prawo do organizowania się, zapewnienie uczestnictwa w porozumieniach zbiorowych oraz przedstawicielstwach. Konwencja gwarantuje prawo do wynagrodzenia liczonego według jednako- wych zasad zarówno dla zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, jak i pracownikom niepełnoetatowym, ochronę macierzyństwa, prawo do zwolnień chorobowych, przerw w pracy i płatnych urlopów.

W prawie europejskim problematyka zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy została uregulowana w dyrektywie nr 97/81⁷. Porozumienie zawarte przez partnerów społecznych miało służyć wyrównaniu szans w zatrudnieniu pracowników podejmujących pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z pracownikami świadczącymi pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Intencją europejskiego ustawodawcy było nie tylko zrównanie warunków zatrudnienia pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, ale także ogólne działanie na rzecz wzrostu zatrudnienia w obliczu narastającego problemu bezrobocia. W prawie Unii Europejskiej sformułowano definicję pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jest nim mianowicie pracownik, którego normalna liczba godzin pracy, obliczona według średniej tygodniowej lub na podstawie średniej z okresu zatrudnienia wynoszącego maksymalnie rok, jest mniejsza niż normalna liczba godzin pracy w przypadku porównywalnego pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin.

PRAWO POLSKIE

Przepisy polskiego prawa pracy nie określają definicji zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Natomiast zgodnie z definicją GUS pracowni-

kiem niepełnozatrudnionym jest pracownik pracujący w niepełnym wymiarze godzin pracy obowiązującym w danym zakładzie pracy lub na danym stanowisku pracy.

Ustawodawca polski, implementując odpowiednie postanowienia prawa międzynarodowego i europejskiego, wprowadził do kodeksu pracy artykuł 29² przewidujący w szczególności zakaz dyskryminacji ze względu na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z pracownikami wykonującymi taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracy pracownika.

Praktycznym wyrazem tej zasady jest ustalenie praw i obowiązków pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy zgodnie z zasadą *pro rata temporis*. Oznacza ona, że praca w niepełnym wymiarze czasu pracy oparta jest na zasadzie proporcjonalności praw i obowiązków. Zgodnie z tą zasadą wynagrodzenie i inne świadczenia związane z pracą zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy powinien otrzymywać proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, w jakim zatrudnia go pracodawca. Nie będzie więc stanowiło przejawu dyskryminacji ustalenie pracownikowi zatrudnionemu na pół etatu wynagrodzenia w wysokości 1/2 wynagrodzenia porównywalnego wobec pracownika zatrudnionego na pełnym etacie na tym samym stanowisku o tych samych kwalifikacjach (Wratny 2013a).

Bez wątplenia przejawem dyskryminacji będzie natomiast sytuacja, w której pracownik niepełnoetatowy otrzyma niższe stawki godzinowe bądź akordowe niż pracownik na pełnym etacie (Muszalski 2013). Należy podkreślić, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 10 czerwca 2012 r. zasada *pro rata temporis* znajduje zastosowanie tylko i wyłącznie do świadczeń podzielných, takich jak świadczenia wynikające z finansowych warunków zatrudnienia, związanych np. z wynagrodzeniami i przesłankami określającymi nabycie prawa do emerytury⁸.

Jak podkreśla się w literaturze, w nawiązaniu do zasady *pro rata temporis* należałoby uszczegółowić zasady ustalania wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń dodatkowych dla pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (Hajn 2003: 84). Byłoby to istotne zwłaszcza z punktu widzenia zapewnienia takim pracownikom ochrony wynagrodzenia za pracę w sytuacji konieczności dokonywania potrąceń z wynagrodzenia za pracę, po wystąpieniu przewidzianych prawem przesłanek wskazanych w art. 87 k.p. Brak szczegółowej regulacji może bowiem w praktyce powodować powstawanie problemów dotyczących m.in. dopuszczalnej wysokości dokonywania takich potrąceń.

Istotnym problemem jest prawo pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy i na odwrót. Mianowicie zgodnie z art. 29² § 2 k.p. pracodawca powinien, w miarę możliwości, uwzględnić wniosek pracownika dotyczący zmiany wymiaru czasu pracy określonego w umowie o pracę. Nie jest to zatem obowiązek bezwzględnie wiążący. Pracodawca bowiem powinien uwzględnić wniosek pracownika „w miarę możliwości”.

Ustawodawca nie doprecyzował znaczenia tego wyrażenia oraz okoliczności, w jakich pracodawca

może się uchylić od obowiązku uwzględnienia wniosku pracownika. W kwestii tej należy odnieść się do przepisów kodeksu pracy, wprowadzających m.in. obowiązek informowania pracowników o możliwości zatrudnienia w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy⁹. Realizacja tego obowiązku według poglądów wyrażonych w literaturze może polegać na: dostarczaniu przez pracodawców informacji o dostępnych stanowiskach pracy w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, ułatwieniu dostępu do pracy pełno- lub niepełnoetatowej z uwzględnieniem stanowisk kierowniczych i nadzorujących, zapewnieniu dostępu do szkolenia zawodowego, a także informowaniu organów przedstawicielstw pracowniczych o zatrudnieniu pełno- lub niepełnoetatowym w zakładach pracy (Hajn 2003: 82–83).

Trafne jest wszakże spostrzeżenie, zgodnie z którym zasada swobody przepływu między obiema formami zatrudnienia – tradycyjną formą (pełny etat) i elastyczną (część etatu) jest w większości przypadków iluzoryczna z uwagi na praktyczne trudności jej wyegzekwowania (Wratny 2008: 27). Należy wziąć pod uwagę, że w pewnych sytuacjach również pracodawca może być zainteresowany zmianą wymiaru czasu pracy. Według Hajna w takiej sytuacji odmowa pracownika zmiany pracy niepełnowymiarowej na pracę w pełnym wymiarze lub odwrotnie nie może sama w sobie stanowić przyczyny uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy¹⁰.

Ważnym problemem przy zatrudnianiu pracownika niepełnowymiarowego jest sposób obliczania godzin nadliczbowych. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym liczba godzin nadliczbowych pracownika niepełnowymiarowego wynika z porozumienia zawartego między pracodawcą i pracownikiem. Wprowadzony w 2003 r. przepis dotyczący ustalenia w umowie o pracę dopuszczalnej liczby godzin pracy ponad określony w umowie wymiar czasu pracy pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy miał przede wszystkim służyć zwalczaniu dyskryminacji tych pracowników. Zgodnie z treścią przepisu po przekroczeniu dopuszczalnej liczby godzin pracy pracownik uprawniony jest do otrzymania, oprócz normalnego wynagrodzenia, dodatku do wynagrodzenia (por. art. 151 § 5 kodeksu pracy).

Według J. Wratnego (2007: 4) pracownicy niepełnoetatowi są nadal dyskryminowani. Przyjęte postanowienie może prowadzić pod tym względem do dyskryminacji pracowników pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy. Może to powodować sytuacje, w których pracownicy niepełnoetatowi będą pracowali ponad obowiązujący ich wymiar czasu pracy, zaś otrzymanie przez nich dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych będzie zależne od ustaleń wynikających z umowy z pracodawcą (por. art. 151 § 1 kodeksu pracy).

ZAKOŃCZENIE

Zagadnienia omówione w niniejszym artykule nie wyczerpują całokształtu problematyki zatrudnienia pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy. Niewątpliwie jednak analiza stanu prawnego uzasadnia postulat wprowadzenia do kodeksu pracy norm służących wzmocnieniu ochrony pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy¹¹.

¹ Jeśli chodzi o terminologię, w artykule używane będą zamiennie następujące określenia: praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienie niepełnoetatowe, niepełnozatrudnieni pracownicy, praca w krótszym wymiarze czasu pracy.

² W III kwartale 2013 r. liczba pracowników niepełnozatrudnionych wyniosła 354 tys., co stanowi wzrost w okresie roku o 27 tys., tj. 8,3% (GUS 2013).

³ W 2012 r. liczba osób pracujących w Unii Europejskiej w niepełnym wymiarze czasu pracy wyniosła 20% ogółu pracujących, zaś w Polsce – 7,9% (Part... 2013).

⁴ W 2012 r. liczba osób pracujących w Holandii w niepełnym wymiarze czasu pracy wyniosła 49,8% ogółu pracujących (źródło: Eurostat 2013).

⁵ Według B. Grzybowskiego zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy powoduje, że składki od niższego zarobków przyczyniają się do zgromadzenia niższego kapitału emerytalnego i, co się z tym wiąże, do wypłaty niższych świadczeń. Zdaniem tego autora z obserwacji związków zawodowych wynika, że pracownicy nie mają świadomości, że niepełny wymiar czasu pracy powoduje, że pracownik może nie uzyskać nawet minimalnej emerytury (Grzybowski 2008: 73).

⁶ Nieratyfikowana przez Polskę.

⁷ Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r., L 014/9. Porozumienie ramowe dotyczące pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy zawarte przez partnerów społecznych: Zrzeszenie Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europejskich (UNICE) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) i Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP).

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10.06.2010 r., C-395/08 i C-396/08.

⁹ Art. 942 kodeksu pracy.

¹⁰ Zdaniem tego autora: *Zastrzeżenie to nie przeszkadza w rozwiązaniu stosunku pracy z innych powodów, wynikających z potrzeb działalności danego zakładu, dokonanego zgodnie z prawem krajowym, układami zbiorowymi pracy i praktyką* (Hajn 2003: 83).

¹¹ Według J. Wratnego jednym z tych postulatów powinno być uznanie godzin przepracowanych przez pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy ponad umówioną normę czasu pracy za pracę w godzinach nadliczbowych. Zgodnie z propozycją J. Wratnego należałoby potraktować wszystkie godziny pracy pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy jako godziny ponadwymiarowe, nie zaś tylko te godziny, które określone zostały przez pracownika w porozumieniu z pracodawcą jako godziny traktowane na równi z godzinami nadliczbowymi (Por. Wratny 2013b: 6).

LITERATURA

- Eurostat (2013), *Average number of actual weekly hours of work in main job, by sex, professional status, full time/part time and occupation (hours)*, 21 września.
- Grzybowski B. (2008), *Związki zawodowe wobec elastycznych form zatrudnienia*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia. Szanse i zagrożenia*, Białystok.
- GUS (2013), *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, III kwartał 2013 r., Warszawa.
- Hajn Z. (2003), *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, w: E. Kryńska, *Elastyczne formy zatrudnienia organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa.
- Houseman S.N. (1995), *Part-Time Employment in Europe and Japan*, „Journal of Labor Research”, Vol. XVI, Nr 3.
- Muszalski W. (2013), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa.
- Part time employment as percentage of total employment, by sex and age (%)*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_eppga&lang=en [dostęp 15.09.2013].
- Wratny J. (2007), *Problemy ochrony pracowników elastycznych formach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 7.

Wrątny J. (2008), *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia. Szanse i zagrożenia*, Białystok.

Wrątny J. (2013a), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa.
Wrątny J. (2013b), *Problemy regulacji wynagrodzenia za pracę de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 10.

SUMMARY

This article describes work part-time as a form of flexible employment. The author presents current statistical results in terms of the number of persons employed in the form of work in Poland and discuss the definition of part-time work in the context of Polish, European and international. The problems described in the text refers to the implementation of the principle of pro rata temporis in the context of part-time employment and discrimination against employees in the form of working time. This article presents also the employee's right to request a change of working time specified in the contract of employment.

Keywords: employment, part-time work, flexible forms of employment, working time, discrimination, employee, employer, full-time work, the principle of proportionality.



~ *prac naukowo-badawczych*

PROBLEMY ZADŁUŻENIA LUDNOŚCI NA MAZOWSZU*

Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

WPROWADZENIE

Problem niespłaconego zadłużenia dotyczy w Polsce około 2,5–3,0 mln osób. Według największej w Polsce bazy danych prowadzonej przez biuro informacji kredytowej Infomonitor S.A., zaległości 2,3 mln dłużników wobec banków, firm telekomunikacyjnych i energetycznych oraz z tytułu niespłaconych alimentów osiągnęły w czerwcu 2013 r. kwotę 39,8 mld zł. Kwota ta w ciągu ostatnich dwóch lat w przypadku osób fizycznych wzrosła o 7,3 mld zł, a liczba dłużników powiększyła się o 218 tys. osób.

Dług staje się coraz poważniejszym problemem społecznym. Dotyczy przy tym w odmiennym stopniu poszczególnych kategorii społecznych, w różny sposób narażonych na utratę płynności finansowej. Najbardziej zagrożone są osoby, które z różnych powodów mogą stracić pracę, stanowiącą najpowszechniejsze źródło dochodów i tym samym spłaty zadłużenia (Pomianowski 2012). Badania pokazują przy tym jednak brak korelacji ze stopą bezrobocia (Grochólski, Topiński 2013), co jest tłumaczone tym, że osoby bezrobotne mają zdecydowanie mniejsze szanse na otrzymanie kredytu bankowego.

Analizy pokazują też, że udział klientów podwyższonego ryzyka w całkowitej populacji jest największy na zachodzie Polski (rekordowy w województwie zachodniopomorskim – 83 klientów banków na 1000 mieszkańców), a znacznie mniejszy na wschodzie, w tym zwłaszcza w województwie podkarpackim – 34 klientów na 1000 mieszkańców (Infodług 2013). Można to tłumaczyć, z jednej strony, bardziej rozwiniętym kapitałem społecznym i przywiązaniem do tradycyjnych wartości, skutkującymi spłaceniem należ-

ności, a z drugiej – rzadziej spotykanym modelem „życia na kredyt”, czyli pewnej powściągliwości w zaciąganiu zobowiązań finansowych.

Już te podstawowe różnicowania międzyregionalne pokazują, że aspekt terytorialny lub geograficzny może być nośny poznawczo z punktu widzenia rozpoznania i wyjaśnienia różnicowań zadłużenia. Celem artykułu jest wykazanie, że poziom zadłużenia jest silnie zróżnicowany terytorialnie również w obrębie regionów. Jest to związane z sytuacją materialną i zawodową społeczności zamieszkałych w gminach. Rozpoznanie terytorialnych korelatów zadłużenia może być pomocne w identyfikacji problemów społecznych. Innymi słowy, terytorialne zdiagnozowanie, w tym obliczenie wskaźników zadłużenia, może być instrumentem oceny występowania, skali i natężenia tych problemów.

PODSTAWOWE INFORMACJE O ZOBOWIĄZANIACH

W analizie wykorzystano dane biur informacji kredytowej Infomonitor S.A. i BIK S.A. dotyczące historii kredytowej klientów w województwie mazowieckim¹. Dane były zagregowane do poziomu gmin według kodów pocztowych, stąd niektóre gminy miejskie i wiejskie zostały połączone (np. Siedlce, Płońsk i in.). W sumie otrzymano bazę 299 jednostek gminnych, która była podstawą dla dalszych analiz.

Wykorzystana baza jest obecnie największą tego typu w Polsce, gdyż BIK S.A., założony w 1997 r. przez Związek Banków Polskich, według informacji uzyskanych ze strony internetowej, współpracuje z 98% instytucji finansowych w Polsce (43 bankami komercyjnymi, 567 bankami spółdzielczymi oraz 59 SKOK-ami), a w jego bazach znajdują się informacje o 112 mln rachunków oraz o 22 mln osób. Udostępnione dane dotyczyły stanu na grudzień 2010 r. i obejmowały 1782,5 tys. osób (41,7% populacji w wieku 18 i więcej lat), zadłużonych na kwotę 83,0 mld zł, z tego zaleg-

* Autor składa podziękowania dla Biura Informacji Kredytowej S.A. oraz dla Biura Informacji Gospodarczej Infomonitor S.A. za zestawienie i udostępnienie danych o zadłużeniach.

Tabela 1. Podstawowe charakterystyki związane z sytuacją kredytową mieszkańców województwa mazowieckiego w grudniu 2010 r.

Cecha	Ogółem	Udział w populacji 18 i więcej lat (%)	Rozkład zjawiska (w %, populacja 18 i więcej lat = 100)		
			18–39 lat	40–59 lat	60 i więcej
Liczba osób z zobowiązaniami w bazach BIK ^a i Infomonitor ^b (tys.)	1 782,5	41,7	41,1	38,6	20,4
Liczba osób z co najmniej jednym zobowiązaniem wymagalnym (tys.) ^c	425,4	9,9	43,4	37,7	18,8
Kwota zobowiązań w bazach BIK ^a i Infomonitor (mln zł) ^b	83 047,3	–	59,5	35,3	5,2
Kwota zobowiązań wymagalnych (mln zł) ^c	19 728,7	–	49,9	41,8	8,3
Liczba osób z co najmniej jednym zobowiązaniem wymagalnym ^c o sumie zaległych spłat do 2000 zł (tzw. drobni dłużnicy) (tys.)	281,3	6,6	b.d.	b.d.	b.d.
Kwota zobowiązań wymagalnych o sumie zaległych spłat (rat) do 2000 zł (mln zł) ^c	85,6	–	b.d.	b.d.	b.d.

Objaśnienia: b.d. – brak danych; ^a) Kredyty bankowe, wymagalne i niewymagalne; ^b) Zobowiązania tylko wymagalne osób fizycznych powstałych na podstawie umów konsumenckich, np. opłaty miesięczne za telefon, gaz, prąd itd. dotyczące niespłacanych w terminie płatności powyżej 200 zł i 60 dni opóźnienia; ^c) Niespłacanych powyżej 200 zł i powyżej 60 dni opóźnienia.

Źródło: na podstawie danych biur informacji kredytowej BIK S.A. i Infomonitor S.A.

łości niespłacane w terminie, zdefiniowane pod względem wartości powyżej 200 zł i terminu niespłacania powyżej 60 dni, wyniosły 19,7 mld zł i dotyczyły 425,4 tys. osób.

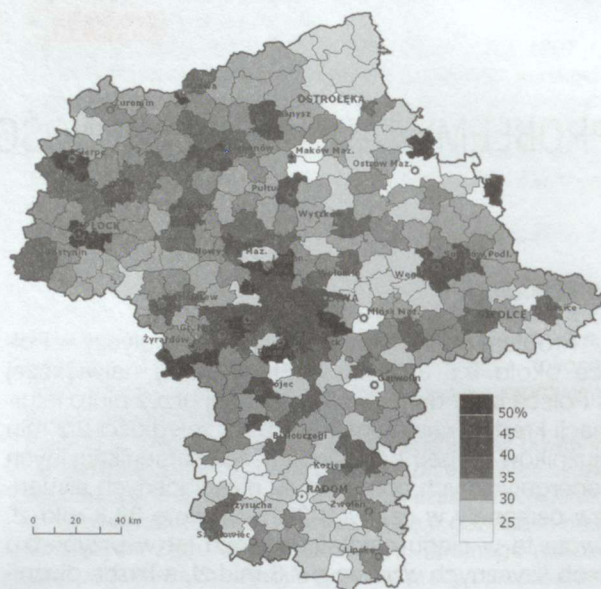
Nie przedstawione w tabeli dodatkowe obliczenia wskazują, że najczęściej zobowiązań posiadały osoby w wieku 40–59 lat, gdyż w tej grupie miało je 48,3% populacji. W grupie 18–39 lat było to 41,1%, a w grupie 60 i więcej lat – 33,7%. Można zatem wnioskować, że zjawisko posiadania zobowiązań bankowych jest dosyć powszechne. Z kolei zobowiązania wymagalne, czyli niespłacane w terminie, dotyczyły: 10,4% populacji w wieku 18–39 lat, 11,3% populacji w wieku 40–59 lat oraz 7,4% populacji w wieku 60 i więcej lat.

MAPY ZRÓŻNICOWANIA ZOBOWIĄZAŃ I DŁUGÓW

Zróżnicowanie zobowiązań i zadłużenia przedstawiono na mapach. Mapa 1, która pokazuje wszystkie zarejestrowane zobowiązania (bez względu na terminowość spłat), wskazuje na większą aktywność kredytową w rejonie Warszawy, na północnym Mazowszu (między Płockiem a Ostrołęką) oraz na północ od Siedlec. W niektórych gminach przekroczony został 50% udział populacji posiadającej co najmniej jedno zobowiązanie kredytowe. Oznacza to, że w stosunku do gospodarstw domowych wskaźnik ten może być jeszcze większy, gdyż w wieloosobowych jednostkach tego typu zadłużenie nie zawsze musi się wiązać ze wszystkimi występującymi tam osobami. Przykładowo, kredyt może być zaciągnięty przez tylko jedną osobę, podczas gdy pozostałe formalnie mogą pozostawać jako nieposiadające zobowiązań. Jednak ze względu na faktyczną wspólnotę majątkową oraz dochodowo-wydatkową, wynikającą wprost z definicji gospodarstwa domowego, obciążenie dotyczy w takim przypadku wszystkich osób wchodzących w jego skład.

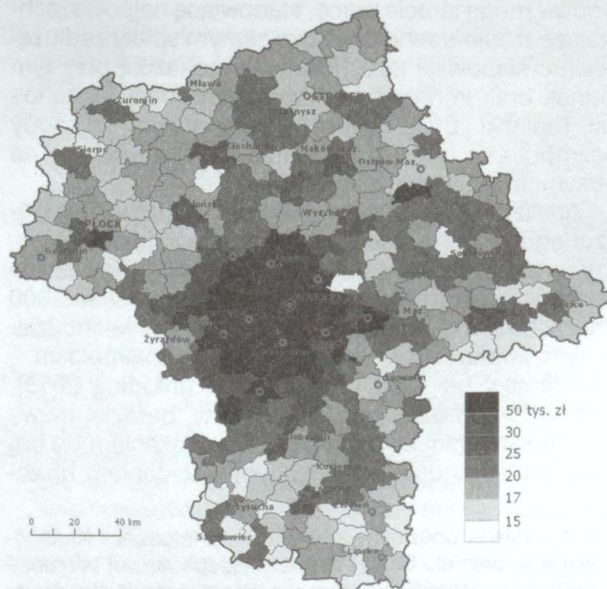
Z ekonomicznego punktu widzenia istotne są natomiast kwoty zobowiązań ogółem. Mapa 2 pokazuje, że najwyższe ich wartości, w przeliczeniu na osobę posiadającą takie zadłużenie, charakteryzują Warszawę i jej strefę podmiejską, co jest związane z kredytami mieszkaniowymi. Właściwie we wszystkich podwarszawskich gminach na jedną dorosłą osobę przypadło, przeciętnie, powyżej 50 tys. zł zadłużenia (najwięcej w gminie Lesznowola – 94 tys. zł, następnie Podkowa Leśna, Konstancin-Jeziorna, Łomianki i Izabelin – 80–89 tys. zł). Najniższe wskaźniki zadłużenia odnotowano w peryferyjnych gminach rolniczych (m.in. Paprotnia, Mirów, Tczów – 10–12 tys. zł).

Mapa 1. Udział osób w wieku 18 lat i więcej posiadających zobowiązania kredytowe w gminach województwa mazowieckiego w 2010 r.



Źródło: na podstawie danych biur informacji kredytowej BIK S.A. i Infomonitor S.A.

Mapa 2. Kwota zobowiązań na osobę w wieku 18 lat i więcej posiadającą kredyt w gminach województwa mazowieckiego w 2010 r.



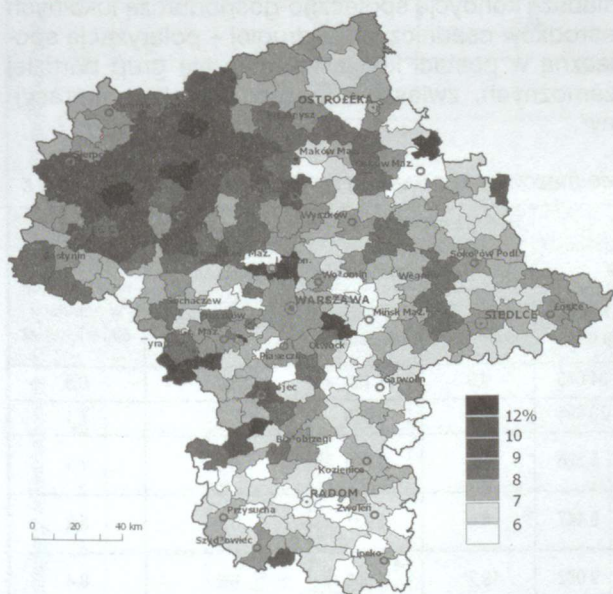
Źródło: jak w mapie 1.

Kolejne mapy przedstawiają zróżnicowania związane z występowaniem zobowiązań wymagalnych, czyli niespłaconych w kwocie powyżej 200 zł oraz powyżej 60 dni. Mapa 3 prezentuje liczbę tego typu zdarzeń na 100 mieszkańców i uwidacznia zwiększone natężenie niespłaconych zadłużeń zwłaszcza na północnym Mazowszu. W 50 gminach województwa udział tego typu zobowiązań w populacji 18 i więcej lat przekroczył 10%.

Uzupełnieniem powyższych zróżnicowań jest mapa 4, która pokazuje przeciętną wysokość zobowiązań, które wskutek braku spłaty rat i (lub) odsetek stały się wymagalne. Wyróżnia się aglomeracja warszawska, w której wartość zobowiązań wymagalnych przekroczyła 30–50 tys. zł na osobę. Było to kilkukrotnie (nawet dziesięciokrotnie) więcej niż w peryferyjnych gminach wiejskich. W następujących gminach odnotowano najwyższe wartości tego wskaźnika: Lesznowola (171,8 tys. zł), Izabelin (105,2 tys. zł), Wiązowna (101,6 tys. zł), Konstancin-Jeziorna (97,1 tys. zł), Podkowa Leśna (96,9 tys. zł), Łomianki (92,5 tys. zł), Piaseczno (89,9 tys. zł). Zarówno kwoty, jak i liczba udzielonych kredytów są w tym przypadku tak duże, że w przeliczeniu na całą zameldowaną populację w wieku 18 i więcej lat są to również bardzo wysokie wartości: Radziejowice (131,0 tys. zł), Podkowa Leśna (68,2 tys. zł), Wiązowna (61,1 tys. zł), Jabłonna (51,8 tys. zł), Nieporęt (50,7 tys. zł).

Nieco inny jest z kolei zestaw gmin, w których jeszcze inne obliczenia wskazują na najwyższą przeciętną wartość zobowiązania: Lesznowola (93,5 tys. zł), Podkowa Leśna (89,3 tys. zł), Konstancin-Jeziorna (81,6 tys. zł), Łomianki (80,2 tys. zł) oraz Izabelin (79,5 tys. zł). Wszystkie wymienione gminy są położone w stosunkowo bliskiej odległości od Warszawy.

Mapa 3. Liczba zobowiązań wymagalnych (powyżej 200 zł i 60 dni opóźnienia) na 100 osób w wieku 18 i więcej lat w gminach województwa mazowieckiego w 2010 r.

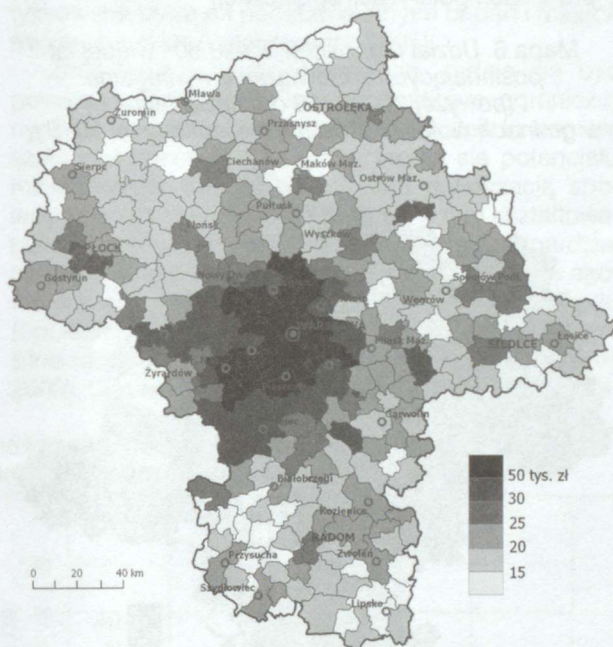


Źródło: jak w mapie 1.

Kolejna analiza kartograficzna zawiera dane o zróżnicowaniach niespłacania w terminie tzw. drobnych kredytów i należności, wyodrębnionych ze zbioru wszystkich tego typu produktów finansowych na podstawie wartości zobowiązań do 2000 zł (bez względu

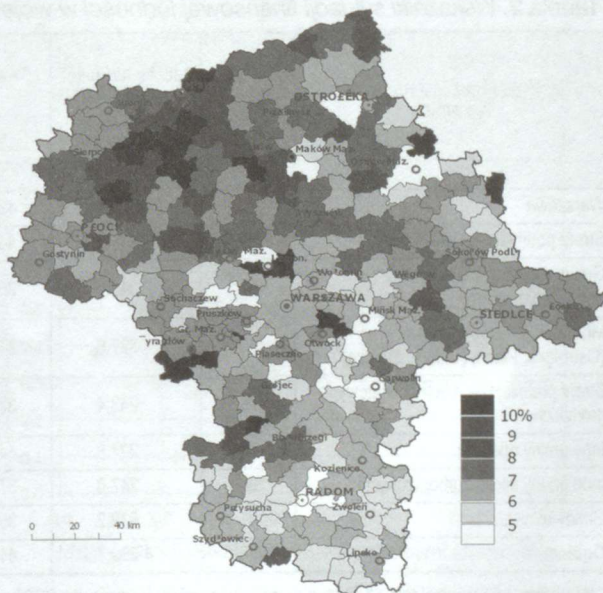
na zaległą kwotę płatności). Mapa 5 ponownie uwypukla region północnego Mazowsza (pomiędzy Płockiem a Ostrołęką), wskazując na problemy finansowe dotyczące spłacania relatywnie niskich kwot (drobne kredyty konsumpcyjne, opłaty za telefon, gaz, wodę, prąd itp.). W takich gminach, jak np. Drobin, Radzanów, Gołymin-Osrodek, Stupsk, Siemiątkowo, Strzegowo i Wiecznia Kościelna (podregion ciechanowsko-płocki) oraz Maków Mazowiecki, Boguty-Pianki, Stary Lubotyń przeciętnie co 8–10 dorosła osoba miała problem ze spłacaniem należności o łącznej sumie zobowiązania poniżej 2 tys. zł.

Mapa 4. Kwota zobowiązań ogółem dotyczących zobowiązań wymagalnych (powyżej 200 zł i 60 dni opóźnienia) na 1 mieszkańca w wieku 18 i więcej lat w gminach województwa mazowieckiego w 2010 r.



Źródło: jak w mapie 1.

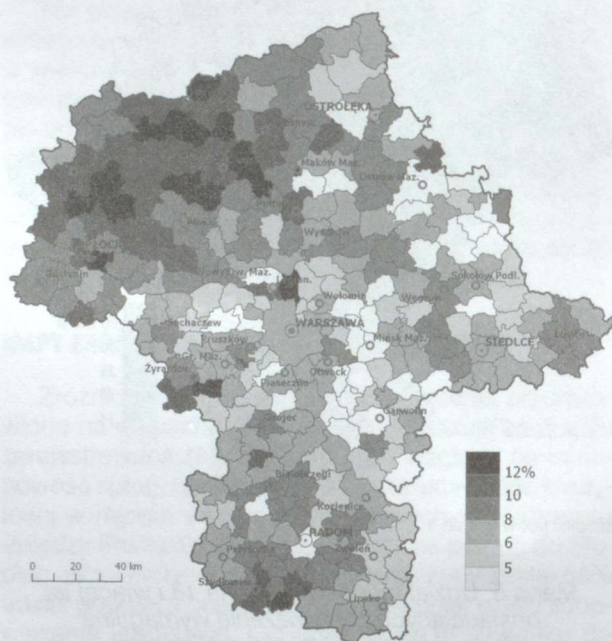
Mapa 5. Udział ludności w wieku 18 i więcej lat posiadających zobowiązania wymagalne (powyżej 200 zł i 60 dni opóźnienia) dotyczące ogólnej kwoty zobowiązań do 2000 zł w gminach województwa mazowieckiego w 2010 r.



Źródło: jak w mapie 1.

Mapa 6 wyróżnia gminy, w których problem zadłużenia dotyczy starszej populacji mieszkańców. Widać na niej, że oprócz północnego Mazowsza zwiększone odsetki osób w starszym wieku posiadających problemy finansowe dotyczą w większym stopniu miast niż obszarów wiejskich. Przykładowo, w następujących miastach lub gminach miejsko-wiejskich stwierdzano największe udziały osób w wieku 60 i więcej lat z zobowiązaniami: Drobin (18,8%), Maków Mazowiecki (13,9%), Gliniojeck (12,4%), Pultusk (11,5%), Sierpc (11,2%) i Mława (11,1%). Co ciekawe, nieco wyższe od średniej odsetki były też charakterystyczne dla gmin leżących bliżej Warszawy, a więc pod wieloma względami identyfikowanymi jako relatywnie lepiej rozwinięte ekonomicznie (Nieporęt – 12,4%, Jabłonna – 10,7%, Podkowa Leśna – 10,6%). Świadczy to o procesach polaryzacji społecznej.

Mapa 6. Udział ludności w wieku 60 i więcej lat posiadających zobowiązania wymagalne (powyżej 200 zł i 60 dni opóźnienia) w gminach województwa mazowieckiego w 2010 r.



Źródło: jak w mapie 1.

Analiza kartograficzna wskazuje, że zadłużenie ludności jest wyraźnie powiązane z położeniem geograficznym i charakterem funkcjonalnym danej gminy. Dlatego w tabeli 2 zestawiono podstawowe dane dotyczące zobowiązań w podziale na typy gmin, wyróżnione na podstawie ich specjalizacji funkcjonalnej (Śleszyński 2012). Prawidłowości są następujące:

- najwięcej zobowiązań w stosunku do liczebności dorosłej populacji odnotowuje Warszawa i inne gminy aglomeracji stołecznej (odpowiednio 49,4% i 44,9%), a następnie inne gminy miejskie (44,2%). Miasta powiatowe grodzkie, czyli kategoria osadnicza zajmująca miejsce pośrednie pomiędzy dwiema ww. grupami ośrodków miejskich, ma najmniejsze wskaźniki zobowiązań ogółem w stosunku do liczby ludności (24,9%). Podobnie jest z przeciętną kwotą przypadającą na 1 mieszkańca tych kategorii gmin. Oznacza to różną „etiologię” powstawania zobowiązań i zaciągania kredytów oraz ich społeczno-ekonomiczne uwarunkowania;

- najwyższe wskaźniki niespłaconych bądź spłaconych ze znacznym opóźnieniem zobowiązań charakteryzują mniejsze gminy miejskie, obszary rolnicze i peryferyjne oraz gminy stref podmiejskich. Wskazywać to może na różne przyczyny powstawania zadłużenia, związane z charakterem funkcjonalnym i profilem społeczno-gospodarczym gmin. Najniższy udział zarejestrowanych długów cechuje miasta powiatowe grodzkie i może być tłumaczony wyższą stopą bezrobocia i trudnościami otrzymania kredytu. Miasta te mają również niski wskaźnik niespłaconych „drobnych” długów;

- długi „drobne” są najbardziej zróżnicowane pod względem kategorii gmin i trudno w tym przypadku znaleźć zadowalającą interpretację związaną z charakterem lub profilem funkcjonalno-gospodarczym. Najwyższe wskaźniki mają mniejsze miasta i gminy rolnicze, następnie gminy strefy podmiejskiej Warszawy. Oznaczać to może z jednej strony słabszą kondycję społeczno-gospodarczą lokalnych ośrodków osadniczych, z drugiej – polaryzację społeczną w postaci krystalizowania się grup bardziej zamożnych, zwłaszcza poprzez napływ migracyjny².

Tabela 2. Wskaźniki sytuacji finansowej ludności w województwie mazowieckim według typów gmin w grudniu 2010 r.

Typ gminy	Liczba gmin	Liczba ludności w wieku 18 i więcej lat (w tys.)	Osoby z zobowiązaniami ogółem		Osoby z zobowiązaniami wymagalnymi (tzw. długi niespłacone)		Udział osób z wymagalnymi zobowiązaniami „drobnymi” (%)**	Udział zobowiązań wymagalnych w populacji 60 i więcej lat
			% populacji*	kwota na osobę	% populacji*	kwota na osobę		
Warszawa	1	1 439,8	49,4	34 673	9,9	7 186	6,2	6,8
Strefa podmiejska Warszawy	57	911,1	44,9	20 694	10,5	5 698	7,0	7,1
Gminy wiejskie ekstensywnie zagospodarowane	67	349,8	30,3	5 526	9,2	1 706	6,6	7,1
Miasta powiatowe grodzkie (Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce)	3	327,6	24,9	5 447	6,5	1 937	3,9	5,2
Strefy podmiejskie miast powiatowych grodzkich	20	243,4	38,7	9 082	10,2	2 508	6,8	8,4
Inne gminy miejskie	14	221,8	44,2	11 232	11,6	2 881	8,1	9,1
Inne gminy silniej zurbanizowane	26	247,0	37,4	8 464	10,2	2 493	6,9	7,5
Gminy rolnicze	111	539,2	35,1	6 974	10,8	2 144	7,7	8,3
Ogółem	299	4 279,7	41,7	19 405	9,9	4 624	6,6	7,2

* W wieku 18 i więcej lat; ** Dotyczy zobowiązań w kwocie do 2000 zł (bez względu na wysokość zadłużenia).
Źródło: na podstawie danych Infomonitor S.A. i BIK S.A.

DYSKUSJA I PODSUMOWANIE

Dane biur informacji kredytowej Infomonitor S.A. i BIK S.A. wskazują, że problem utraty zdolności gospodarstw domowych do obsługi zadłużenia jest na Mazowszu dość istotny i dotyczy średnio około 10% populacji. Z jednej strony obejmuje to stosunkowo duże zobowiązania, związane zwłaszcza z kredytami mieszkaniowymi, jakkolwiek skala zagrożonych kredytów z tego tytułu w Polsce wciąż jest niższa niż np. w Hiszpanii i Chorwacji³. Z drugiej strony dotyczy to znacznie mniejszych kwot, wynikających z długów powstających wskutek niespłacania stałych, regularnych opłat (mieszkaniowych, telefonicznych itd.) oraz zaciągania kredytów niemieszkaniowych w bankach i instytucjach parabankowych.

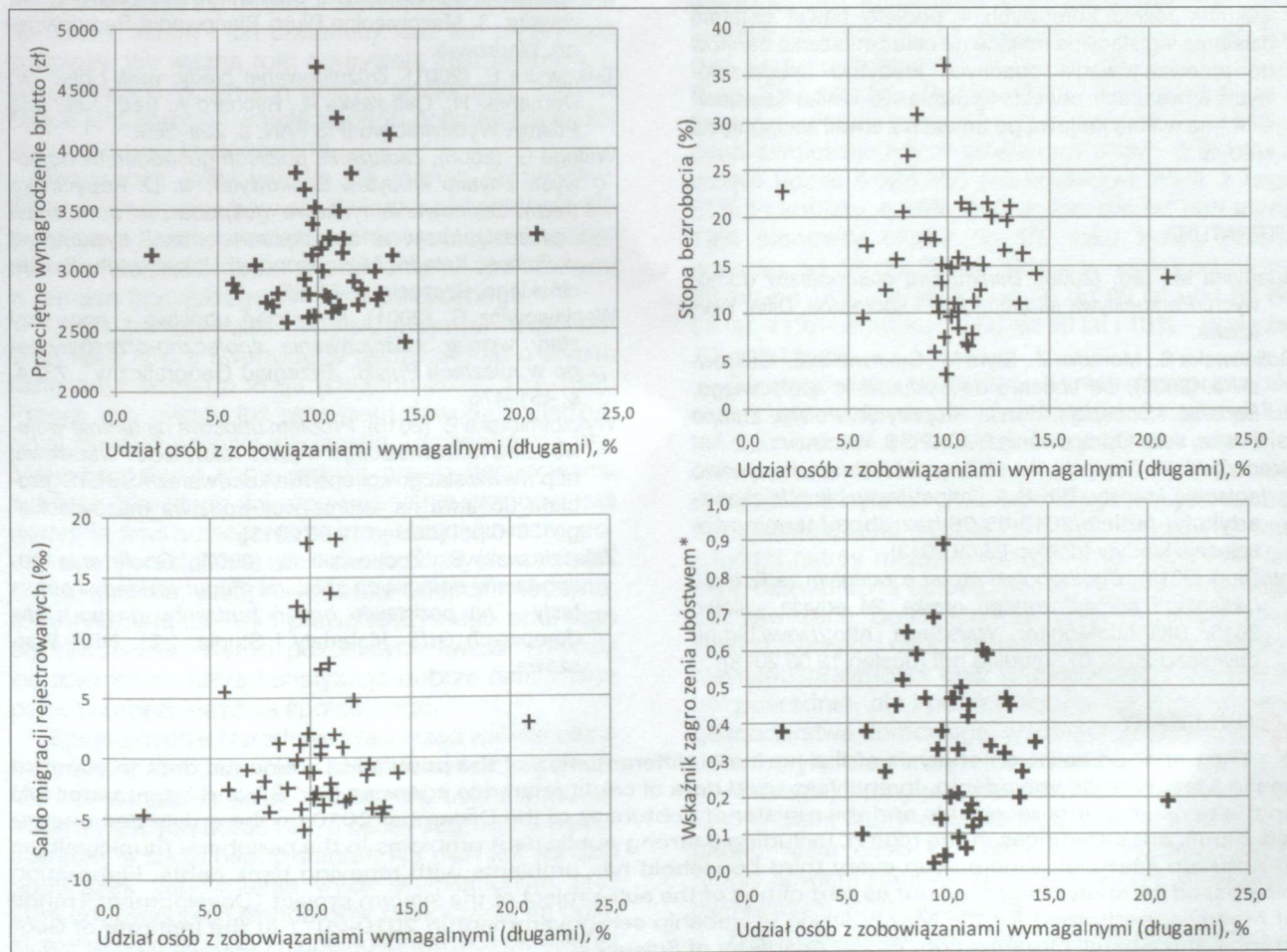
Wymienione kategorie zadłużeń mają bardzo odmienne uwarunkowania, związane zarówno z motywacją o podłożu typowo konsumpcyjnym (Wałęga 2006), jak też zbyt małymi dochodami w stosunku do kosztów utrzymania (Zajączkowski, Żochowski 2008), strukturą wieku i płci (Wyszolmierska 2010), czynnikami losowymi, utratą pracy itd. (Tarkowska 2001; Adamska 2008). Przy tym samo zadłużenie nie jest problemem społecznym i ekonomicznym, gdyż może stanowić silny bodziec proinwestycyjny, a zatem prorozwojowy. Problemem staje się utrata możliwości regularnego spłacania zobowiązań, skutkująca w krytycznych sytuacjach powstawaniem tzw. pętli zadłużenia. W przypadku województwa mazowieckiego brak istotniejszych korelatów, pokazany na wykresie 1, su-

geruje wstępnie bardzo zróżnicowaną etiologię braku możliwości obsługi zadłużenia. Co interesujące, brak jest korelacji nie tylko z takimi zmiennymi, jak np. przeciętne wynagrodzenie, ale także z syntetycznym miernikiem zagrożenia ubóstwem, opracowanym przez E. Wyszolmierską (2010; wykres 1). Świadczy to, że analiza wskaźników niespłacania zadłużenia może istotnie wzbogacać wiedzę na temat kondycji i zagrożeń społecznych, istotnych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego.

Analiza kartograficzna pozwoliła uchwycić regiony występowania zwiększonych problemów zadłużeniowych. Wykazano, że jest to zwłaszcza północne Mazowsze (pomiędzy Płockiem i Ostrołęką), gdzie w niektórych gminach około 15% i więcej mieszkańców ma problemy ze spłatą zobowiązań. Szczególnie trudna jest sytuacja ludzi starszych w miastach, identyfikowana także na podstawie innych badań i mająca trwałe charakter (Węclawowicz 2001).

Zadłużenie ludności Mazowsza wydaje się być poważnym przejawem lub też skutkiem ograniczonych możliwości rozwojowych regionu. Jest to element szerszego mechanizmu różnicowania się potencjału rozwojowego, związanego z silną polaryzacją społeczno-gospodarczą województwa, w tym kształtowaniem się rynków pracy. W tym mechanizmie najbardziej poszkodowane są mniejsze miasta, tracące bazę ekonomiczną i „wypłukiwane” z funkcji wyższego rzędu (edukacja, kultura, usługi profesjonalne) przez duże, silne ośrodki miejskie (Smętkowski 2003; Śleszyński 2009). Charakterystyczną cechą upośledzenia czynni-

Wykres 1. Współwystępowanie odsetków populacji z trudnościami w obsłudze zadłużenia z niektórymi cechami rozwoju społeczno-gospodarczego według powiatów w województwie mazowieckim w 2010 r.



* Syntetyczny wskaźnik opracowany przez E. Wyszolmierską (2010).
Źródło: na podstawie danych Infomonitor S.A. i BIK S.A.

ków rozwojowych jest niezwykle silna rola dojazdów do pracy do Warszawy, obejmująca codzienne tzw. dalekie dojazdy do pracy z odległości nawet 60–100 km (Lisowski 2000; Śleszyński 2013). Wynika to z silnego niedopasowania miejsc pracy i zamieszkania oraz generalnie nierównowagi przestrzennej pomiędzy popytem na pracę (liczbą miejsc pracy) i podażą zasobów siły roboczej. Jest to zagrożeniem dla spójności przestrzennej i stabilności społecznej. W tym kontekście zadłużenie wpisuje się w zespół czynników sprzyjających wykluczeniu społecznemu (Golinowska i in. 2008).

Dane o zadłużeniu wydają się być interesującymi i pomocnymi predyktorami identyfikacji problemów społecznych. Przedstawiona analiza, jak się wydaje, stawia jednak więcej pytań, niż udziela odpowiedzi. Dlatego pożądane byłoby prowadzenie bardziej pogłębionych i kompleksowych badań związanych z wyjaśnieniem i ustaleniem prawidłowości powstawania niespłaconego zadłużenia.

¹ Dane te wykorzystano też m.in. w badaniach sytuacji społecznej na Mazowszu, prowadzonych w ramach projektu „Trendy Rozwojowe Mazowsza” (por. Śleszyński i in. 2012).

² Hipotezę tę potwierdzają wcześniejsze badania rozwoju procesów suburbanizacji rezydencjalnej w rejonie Warszawy, w tym rozkładów pod względem struktury wieku (Potrykowska, Śleszyński 1999), w których to procesach obserwowano nawet cechy typowej dla centrów miast gentryfikacji (Śleszyński 2004; Mantey 2011).

³ Według informacji prasowych w krajach tych – ze względu na skalę niespłaconych kredytów mieszkaniowych wskutek różnic kursowych – podjęto nawet ostatnio działania legislacyjne mające na celu zmuszenie banków do przewalutowania obecnych kredytów mieszkaniowych w walutach obcych (głównie we franku szwajcarskim) na walutę krajową po kursach z chwili zaciągnięcia kredytu.

LITERATURA

- Adamska M., red. (2008), *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*, Difin, Warszawa.
- Golinowska S., Morecka Z., Styrc M., Cukrowska E., Cukrowski J. (2008), *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje. Polska, Europa i świat*, seria Opracowania PBZ, IPISS, Warszawa.
- Grochólski P., Topiński A. (2013), *Bezrobotni terminowo spłacają kredyty*, BIK S.A., <https://www.bik.pl/ciekawartykuly/-/article/2013-05-06-bezrobotni-terminowo-splacaja-kredyty> [dostęp 23.09.2013].
- InfoDług (2013), *Ogólnopolski raport o zaległym zadłużeniu i klientach podwyższonego ryzyka*, 24 edycja – lipiec 2013, BIG InfoMonitor, Warszawa, http://www.big.pl/download/2013_07_infodlug.pdf [dostęp 12.08.2013].

- Lisowski P. (2000), *Radom – w blasku czy cieniu Warszawy*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (4), s. 113–131.
- Mantey D. (2011), *Żywotowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*, Wyd. WGiSR UW, Warszawa.
- Pomianowski R. (2012), *Zadłużenie/niewypłacalność problemem polityki społecznej? Raport z badań w województwie wielkopolskim*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, maszynopis, <http://edysystem.pl> [dostęp 13.08.2013].
- Potrykowska A., Śleszyński P. (1999), *Migracje wewnętrzne w Warszawie i województwie warszawskim*, Atlas Warszawy, 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Smętkowski M. (2003), *Polaryzacja procesów rozwoju w regionie metropolitalnym Warszawy*, w: I. Jażdżewska, (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Katedra Geografii Miast i Turyzmu UŁ, Łódź, s. 53–71.
- Stępiak M., Deręgowska A., Śleszyński P. (2012), *Atlas. Społeczno-demograficzny rozwój Mazowsza*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Śleszyński P. (2013), *Warszawa jako ośrodek dojazdów pracowniczych*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, s. 5–25.
- Śleszyński P. (2012), *Klasyfikacja gmin województwa mazowieckiego*, „Przegląd Geograficzny”, 86, 4, s. 559–576.
- Śleszyński P. (2009), *Dostępność metropolii jako warunek konkurencyjności polskiej przestrzeni, Mazowsze*, *Studia Regionalne*, 2, s. 53–71.
- Śleszyński P. (2004), *Demograficzne przesłanki rozwoju rynku mieszkaniowego w aglomeracji warszawskiej*, „Przegląd Geograficzny”, 76, 4, s. 493–514.
- Śleszyński P., Czapiewski K., Komornicki T., Stępiak M., Świątek D., Węclawowicz G., Deręgowska A., Janc K., Jaworska B., Rosik P., Siłka P., Wiśniewski R. (2012), *Społeczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju Mazowsza*, 3, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Tarkowska E. (2001), *Zróźnicowanie biedy: wiek i płeć, w: Domański H., Ostrowska A., Rychard A. (red.), Jak żyją Polacy*, Wydawnictwo IFIS PAN, s. 259–280.
- Wałęga G. (2006), *Zadłużenie polskich gospodarstw domowych z tytułu kredytów bankowych*, w: D. Kopycińska (red.), *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 74–85.
- Węclawowicz G. (2001), *Przestrzeń ubóstwa – nowy czy stary wymiar zróżnicowania społeczno-przestrzennego w miastach Polski*, „Przegląd Geograficzny”, 73, 4, s. 451–475.
- Wyszolnierska E. (2010), *Problem ubóstwa na terenie województwa mazowieckiego w 2009 roku*, GUS, Warszawa. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_problem_ubostwa_na_terenie_województwa_mazowieckiego_2010.pdf [dostęp 12.08.2013].
- Zajączkowski S., Żochowski D. (2007), *Obciążenia gospodarstw domowych spłatami długu: rozkłady i stress testy – na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych GUS*, Materiały i Studia, 221, NBP, Warszawa.

SUMMARY

The paper presents an analysis of the territorial differentiation of the population economic debt in communes in Mazowieckie voivodship. In analyses used data of credit reference agencies (BIK SA and Infomonitor SA) on the bank accounts receivable and the register of debtors as of the December 2010. In the article demonstrated significant differences in the region, including a strong public debt problems in the peripheral municipalities of northern Mazovia, where even every third household has problems with repaying bank debts. Elaboration was based on analyzes carried out as part of one of the sub-project of the system project “Development Trends of Mazovia, performed for the Mazowieckie voivodship self-government in 2010–2011 at the Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences.

Keywords: the financial situation of the population, debt, debtors register, social problems, social polarization, Mazowieckie voivodship.



„NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ I DŁUGOTRWAŁE CIERPIENIE” – NIEZNANE OBLCZE WSPÓŁCZESNEJ WALII

Grzegorz Libor

Uniwersytet Śląski w Katowicach

WSTĘP

Wybór tematu artykułu był wyborem w pełni świadomym i celowym. Problem niepełnosprawności i długotrwałego cierpienia wpływa na sposób funkcjonowania osób, których dotyczy, nie tylko w ich najbliższym środowisku, ale i w szerszym otoczeniu społecznym. Znajduje odbicie w ich sytuacji rodzinnej, zawodowej, materialnej oraz samopoczuciu (Woźniak 2008: 61). W polskiej literaturze poświęconej problematyce niepełnosprawności pojęcie długotrwałego cierpienia zasadniczo nie występuje.

Trudności zdrowotne, których doświadczają osoby niepełnosprawne, sprawiają, że ich potencjał oraz możliwości nie są w pełni wykorzystywane. To kapitał ludzki, którego wymuszona bierność oraz pasywność sprawia, że gospodarka danego kraju nie rozwija się w optymalnym tempie przy wykorzystaniu pełni zasobów. Ta bierność i pasywność generują także koszt, z jakim zmagać się muszą instytucje poszczególnych państw, a zatem i ich podatnicy. Już ten prosty fakt tłumaczy, jak ważną rolę odgrywają instrumenty wykorzystywane w ramach polityki społecznej, których celem jest pomoc i wsparcie osób dotkniętych wyżej wymienionymi trudnościami.

Przypadek Walii wydaje się jednak szczególny. Obecnie jesteśmy bowiem świadkami tworzenia się zupełnie nowych rozwiązań prawnych oraz mechanizmów radzenia sobie z problemami społecznymi w ramach brytyjskiego systemu politycznego.

Ostatnimi laty rząd brytyjski przyznał mieszkańcom Walii sporą swobodę w decydowaniu o swoim losie oraz swojego kraju (Deacon 2012: 131–132). Proces ten, zwany też procesem dewolucji władzy¹, objął również politykę społeczną. Ustawodawca brytyjski pozostawił sobie jednak prawo decydowania w takich kwestiach, jak np.: udzielanie pomocy oraz wsparcia finansowego dzieciom, stosowanie ulg podatkowych, ustalanie zasiłków rodzinnych, zasiłków dla opiekunów, przeprowadzanie adopcji międzynarodowych, stanowienie prawa rodzinnego oraz jego egzekwowanie. Wśród pozostałych kwestii znalazły się również te, które konstytuują dobrze nam znane pojęcie zabezpieczenia społecznego.

Zgromadzenie Narodowe Walii i rząd walijski otrzymały z kolei kompetencje w zakresie pomocy społecznej i dostarczania usług socjalnych, ochrony dzieci, troski o młodych dorosłych, o osoby zagrożone wykluczeniem, a także osoby starsze. Na nich też spoczął obowiązek zapewnienia wyżej wymienionym grupom odpowiednich standardów świadczonej im opieki, a w przypadku osób niepełnosprawnych określenia wymogów dotyczących oznakowania pojazdów przez nie użytkowanych (Government of Wales Act 2006).

Regulacje prawne oraz zapisy odnoszące się do walijskiej polityki społecznej charakteryzują się zatem stosunkowo różnym poziomem szczegółowości. W praktyce oznacza to, że w wielu miejscach ustawodawca walijski posiada sporą swobodę decydowania o jej kształcie oraz zakresie.

Celem artykułu jest zaprezentowanie sytuacji osób niepełnosprawnych i długotrwałe cierpiących w Walii oraz działań podejmowanych przez rząd walijski i Zgromadzenie Narodowe Walii w ramach przyznanych im kompetencji głównie w formie strategii promującej szeroko pojętą równość.

NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ I DŁUGOTRWAŁE CIERPIENIE W WALII W ŚWIETLE BADAŃ

Mówienie o działaniach rządu walijskiego podejmowanych w ramach polityki społecznej skierowanej do wspomnianych wyżej grup wymaga jednak wcześniejszej prezentacji skali problemu oraz jego krótkiej charakterystyki. Posłużą do tego wyniki badań przeprowadzonych w latach 2004–2008 przez Biuro Statystyczne Zgromadzenia Narodowego, dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych i cierpiących zamieszkujących terytorium Walii². W badaniu wzięło udział 3 026 300 mieszkańców Walii, z tego 51% to kobiety, a 49% mężczyźni. Wśród badanych 19% stanowiły osoby do 15. roku życia, 17% – w wieku od 16 do 29 lat, 12% – w wieku od 30 do 39 lat, po 14% – w wieku od 40 do 49 lat i od 50 do 59 lat, 11% – w wieku od 60 do 69 lat i 13% – powyżej 70. roku życia.

Respondentów zapytano o niepełnosprawność oraz długotrwałe cierpienie, których doświadczali lub też doświadczali ich najbliżsi. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że 20% ankietowanych przyznało, że taka sytuacja dotknęła ich osobiście bądź bliską im osobę. Tak sformułowane pytanie budzi jednak pewne wątpliwości natury metodologicznej. Z jednej strony istnieje uzasadniona obawa, że uzyskane wyniki mogą być zawyżone. Do odpowiedzi zaliczono bowiem nie tylko odpowiedzi osób, które doświadczały problemu niepełnosprawności oraz długotrwałego cierpienia bezpośrednio, ale i pośrednio, np. jako członkowie gospodarstwa domowego, w którym jedna lub więcej osób borykało się z wyżej wymienionymi trudnościami. Z drugiej strony uzyskane wyniki mogą nie oddawać w pełni istoty omawianego problemu. W przypadku wielu osób cierpienie i niepełnosprawność mogły bowiem stanowić poważną barierę, która uniemożliwiła im udział w badaniu.

Być może to właśnie z tego powodu organizatorzy badania zdecydowali się uwzględnić w nim także opinie osób doświadczających skutków istnienia proble-

mu niepełnosprawności i długotrwałego cierpienia w swoim otoczeniu jako pewną formę metodologicznej rekompensaty.

Z badań wynika, że niepełnosprawność i długotrwałe cierpienie dotyczyły przede wszystkim osób powyżej 46. roku życia. Ponadto ponad 3/4 respondentów, którzy stwierdzili, że doświadczyli długotrwałej choroby, niepełnosprawności bądź też cierpienia, uznało, że w mniejszym lub też większym stopniu wpłynęły one negatywnie na ich aktywność, a 17% określiło je mianem trwałych. Odpowiedzi tych osób różniły się jednak w zależności od: wieku ankietowanych (osoby starsze częściej deklarowały tego typu ograniczenia aniżeli osoby młodsze), rodzaju gospodarstwa domowego (członkowie gospodarstw pracujących rzadziej doświadczały tego rodzaju problemów aniżeli członkowie gospodarstw niepracujących), wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego (im wyższy dochód, tym sytuacja była lepsza), a także miejsca zamieszkania (mieszkańcy miast deklarowali ograniczenia o charakterze trwałym częściej aniżeli mieszkańcy wsi).

Do najczęściej doświadczanych przez respondentów rodzajów cierpienia oraz niepełnosprawności należały (w nawiasie procent odpowiedzi): niepełnosprawność ruchowa (ponad 50%), trudności z oddychaniem (ponad 20%), problemy kardiologiczne (około 20%), inne dolegliwości (15%), problemy psychiczne (nieco ponad 10%), zaburzenia wzroku i słuchu (około 8%), problemy neurologiczne (około 7%), a także trudności w nauce (mniej niż 5%). Istnienie pozytywnej korelacji między wiekiem a częstotliwością występowania danego problemu zaobserwować można jednak tylko w przypadku niektórych z wyżej wymienionych.

Dotychczasowe pytania w swej istocie odnosiły się jednak raczej do sfery afektywnej, a więc przeżyć i odrzuć ankietowanych, a nie do stanu faktycznego, tj. stanu potwierzonego prawnie. Dlatego też uczestników badania zapytano również o to, ilu z nich lub też ich bliskich posiada status osoby niepełnosprawnej bądź też niedowidzącej wymagającej dodatkowego wsparcia. Prawie połowa respondentów (44%) odpowiedziała na to pytanie pozytywnie. Wśród osób posiadających status osoby niepełnosprawnej dominowały osoby długotrwałe chore, lokatorzy mieszkań socjalnych oraz emeryci. Osoby te borykały się przede wszystkim z trudnościami w nauce, problemami z poruszaniem się, a także problemami neurologicznymi.

Kolejne pytania dotyczyły trudności doświadczanych przez osoby niepełnosprawne oraz długotrwałe cierpiące w ich życiu codziennym. Osoby te wskazywały głównie na konieczność dostosowania standardów mieszkaniowych do problemów, jakich doświadczają (brak uchwytych ułatwiających poruszanie się, podnośnika schodowego czy też prysznic). Najlepiej wyposażone i dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych były ich zdaniem lokale prywatne. Nieco gorzej prezentowały się pod tym względem lokale zamieszkałe przez samych właścicieli, najgorzej natomiast mieszkania socjalne. Najczęściej potrzebę dostosowania swych mieszkań do doświadczanych przez siebie trudności zgłaszały osoby borykające się z wadą słuchu, trudnościami w poruszaniu się oraz wadą wzroku.

Podczas badania poproszono mieszkańców Walii o to, aby dokonali oceny sytuacji osób niepełnosprawnych w ich kraju. Zdaniem zdecydowanej większości z nich brak jest lub jest stosunkowo niewiele

przejawów uprzedzeń wobec osób niepełnosprawnych. Nieco ponad 1/5 ankietowanych stwierdziła, że jest ich sporo, a nawet dużo. Rodzaj udzielanej odpowiedzi zależał jednak między innymi od tego, czy respondent sam zmagał się z problemem cierpienia lub niepełnosprawności, czy też nie. Wśród takich osób odsetek negatywnych odpowiedzi był zdecydowanie wyższy niż wśród pozostałych, choć z drugiej strony spory odsetek badanych uważał, że mieszkańcy Walii nie są w żadnym wypadku uprzedzeni wobec osób cierpiących i niepełnosprawnych. Opinie na ten temat były zatem mocno zróżnicowane.

Interesujący jest również fakt, że zdecydowanie częściej o braku uprzedzeń mówiły osoby mające więcej niż 70 lat aniżeli osoby w wieku od 16 do 29 lat, a przecież to właśnie one, jak wynika z badań, częściej doświadczały problemów zdrowotnych niż pozostałe. Tego typu rozbieżności nie pojawiły się, gdy pytano o dostęp oraz możliwość korzystania ze środków transportu publicznego przez osoby niepełnosprawne. Zdecydowana większość ankietowanych bowiem, niezależnie od przedziału wieku, wskazywała na utrudnienia w tym zakresie.

Uczestników badania zapytano również o to, czy ich zdaniem osoby niepełnosprawne mają trudności ze znalezieniem pracy. Odpowiedź twierdzącą udzieliło 72% badanych, 14% było odmiennego zdania. O istnieniu barier dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy przekonanych było 60% ankietowanych, 19% stwierdziło natomiast, że osoby te nie zmagają się z jakimikolwiek trudnościami w miejscu zatrudnienia.

Uczestników badania poproszono także o ocenę sytuacji niepełnosprawnych dzieci oraz ich szans edukacyjnych. Zdaniem 58% respondentów dzieci te mają takie same szanse, jak dzieci pełnosprawne, a 25% uznało, że wręcz przeciwnie.

Przedostatnie pytanie dotyczyło sprawiedliwego traktowania osób długotrwałe cierpiących i niepełnosprawnych. Nieco ponad połowa – 53% – stwierdziła, że osoby te traktowane są na równi z innymi, a 31% respondentów przekonanych było z kolei, że osoby niepełnosprawne nie są traktowane sprawiedliwie.

W ramach podsumowania Walijszczyków zapytano również o to, jak wiele wspólnego ich zdaniem mają osoby niepełnosprawne mieszkające w Walii z osobami pełnosprawnymi. Jedynie niewielki odsetek badanych stwierdził, że nie mają one nic wspólnego. Ponad połowa ankietowanych uznała natomiast, że sporo, a nawet dużo. Nieco ponad 1/4 z kolei, że niewiele.

WALIJSKA STRATEGIA RÓWNOŚCI ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SYTUACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Aby opracować strategię pomocy osobom niepełnosprawnym i długotrwałe cierpiącym, rząd walijski przeprowadził dodatkowe badania ilościowe i jakościowe. Do udziału w nich zaproszono nie tylko samych mieszkańców Walii, ale i walijskie organizacje społeczne. Oprócz kwestii związanych z problemami niepełnosprawności i długotrwałego cierpienia pytano także o inne, odnoszące się do szeroko pojętego pojęcia równości społecznej. W 2010 r. Zgromadzenie Narodowe Walii przyjęło bowiem *Equality Act*, w którym zobowiązało wszystkie instytucje państwowe do podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji osób oraz grup chronionych. Pytania w badaniu podzielono na następujące poddziedziny: możliwość wpływania na decyzje warunkujące własną egzystencję, dostęp

do opieki i wsparcia, transport, przestępczość oraz wymiar sprawiedliwości, edukację, zatrudnienie, zdrowie, mieszkalnictwo, czas wolny i inne.

Badania przeprowadzone zostały drogą elektroniczną. Ich wyniki nie mogą być jednak traktowane jako reprezentatywne w przeciwieństwie do wyników badań przeprowadzonych przez Biuro Statystyczne Zgromadzenia Narodowego. Do udziału w badaniu respondenci zgłaszali się bowiem sami, a zatem dobór próby nie był dobozem losowym. Dlatego też wyniki badań nie mogą być traktowane jako statystycznie istotne, mimo to zostały wykorzystane przez rząd walijski jako podstawa do opracowania strategii wspierania osób zaliczanych do omawianych grup.

Łącznie w ramach przeprowadzonych badań zebrano 429 ankiet, które przyniosły następujące dane:

– 88% stanowiły osoby fizyczne, 12% – organizacje społeczne; kobiety stanowiły 62% osób fizycznych, a 34% mężczyźni;

– 4% pozostawiło pytanie bez odpowiedzi, 3% zaznaczyło transgender, 1% – dwupłciowość;

– 67% ogółu ankietowanych to osoby w wieku od 24 do 54 lat, a 16% w wieku od 55 do 85 lat;

– 15% respondentów zadeklarowało niepełnosprawność, 6% wstrzymało się od udzielenia jednoznacznej odpowiedzi, a 79% potwierdziło pełnosprawność.

– osoby niepełnosprawne deklarowały przede wszystkim trudności w takich obszarach, jak: praca (54%), transport (48%), czas wolny (45%), dostęp do opieki (35%), zdrowie (32%), edukacja (32%), możliwość decydowania o własnym losie (31%), a także mieszkalnictwo (31%)³.

W porównaniu z badaniami przeprowadzonymi przez Biuro Statystyczne Zgromadzenia Narodowego Walii zauważyć można, że uczestnicy badań zrealizowanych przez rząd walijski znacznie mniej uwagi przywiązywali do kwestii związanych z mieszkalnictwem i edukacją niż respondenci badań zorganizowanych przez Zgromadzenie. Można przypuszczać, że tego rodzaju różnice wynikały zasadniczo z odmiennie sformułowanych pytań badawczych oraz kładzionego w nich nacisku. W przypadku badań realizowanych przez Zgromadzenie Narodowe pytano nie tyle o dziedzinę, w obrębie której osoby te doświadczały najczęściej problemów, jak to miało miejsce w badaniach zrealizowanych przez rząd walijski, ale o trudności i potrzeby, jakie najczęściej związane były z już skonkretyzowanymi aspektami ich życia. Badania te i uzyskane dzięki nim wyniki pozostawiają zatem wiele do życzenia, mimo iż towarzyszyły im liczne dyskusje, spotkania oraz warsztaty.

OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE W WALIJSKIEJ STRATEGII RÓWNOŚCI NA LATACH 2012–2016

W 2012 r. rząd walijski opracował strategię pt. *Strategic Equality – Plan and Objectives na lata 2012–2016* (*Strategic... 2012*) i wyznaczył w jej ramach następujące cele:

1) wzmocnienie usług doradczych, informacyjnych, orzecznictwa, aby umożliwić chronionym grupom korzystanie z przysługujących im praw oraz dokonywanie świadomych wyborów;

2) rozwój współpracy z partnerami zewnętrznymi celem zidentyfikowania oraz usunięcia przyczyn różnic w dziedzinie zatrudnienia ze względu na płeć, pochodzenie etniczne czy niepełnosprawność;

3) zmniejszenie odsetka ludzi młodych, którzy nie korzystają ze szkoleń, nie pobierają nauki lub pozostają bez pracy;

4) zmniejszenie częstotliwości występowania różnych form przemocy wobec kobiet, przemocy domowej, przestępstw z nienawiści, zastraszania oraz przemocy wobec osób starszych;

5) usunięcie barier oraz wspieranie osób niepełnosprawnych, tak aby mogły żyć w pełni samodzielnie, dokonywać samodzielnych wyborów oraz kontrolować swe życie;

6) uwzględnienie potrzeb grup chronionych w zakresie dostępu do zdrowia, usług socjalnych i mieszkalnictwa;

7) zwiększenie zaangażowania, a tym samym i obecności grup chronionych w życiu publicznym;

8) sprzyjanie tworzeniu przyjaznych miejsc pracy promujących równość szans.

Cele te zostały następnie uszczegółowione. Wskazano nie tylko ich główne przesłanki, ale także ogólne i szczegółowe działania wraz z podmiotem/podmiotami odpowiedzialnymi za ich realizację oraz przewidywanym czasem wdrożenia ich w życie.

Do instrumentów, których celem jest poprawa sytuacji grup chronionych, w szczególności osób niepełnosprawnych i długotrwale cierpiących, strategia zalicza:

1) **instrumenty rewizyjne** – przegląd dotychczasowych rozwiązań prawnych pod kątem dokonania ewentualnych zmian i redukcji ponoszonych do tej pory kosztów, monitorowanie oraz ocena sposobu wydatkowania środków przeznaczanych na pomoc grupom chronionym w ramach konkursów grantowych, uproszczenie procedur, wprowadzenie stosownych regulacji prawnych tam, gdzie ich brak, poprawa obowiązujących standardów;

2) **instrumenty kooperacyjne** – współpraca z partnerami zewnętrznymi, a więc organizacjami trzeciego sektora, ekspertami, przedstawicielami grup, których omawiane problemy dotyczą i instytucjami ogólnobrytyjskimi;

3) **instrumenty finansowe** – zwiększenie udziału zewnętrznych źródeł finansowania, w tym środków unijnych;

4) **instrumenty doradcze** – promocja dobrych praktyk, organizacja spotkań oraz konferencji, prowadzenie konsultacji;

5) **instrumenty techniczne** – wprowadzenie nowych i rozbudowanie do tej pory stosowanych wskaźników mierzenia efektów podejmowanych działań, opracowanie skutecznych metod wykorzystywania danych, wprowadzenie systemów zarządzania kadrami na podstawie wymogów stawianych przez *Equality Act*;

6) **instrumenty aktywizacji zawodowej** – realizacja szkoleń, udzielanie porad m.in. z zakresu prowadzenia własnej działalności gospodarczej, promowanie idei przedsiębiorczości, w tym idei tzw. przedsiębiorstw społecznych;

7) **instrumenty infrastrukturalne** – poprawa warunków mieszkaniowych, jakości usług, zwiększenie dostępności do nowoczesnych technologii;

8) **instrumenty edukacyjne** – wspieranie inicjatyw i wydarzeń naukowych, tworzenia klastrów szkolnych, zwiększenie kompetencji oraz umiejętności osób zaliczanych do grup chronionych, usprawnienie planowania rozwoju edukacyjnego dzieci i młodzieży, zwiększenie wrażliwości społecznej;

9) wprowadzenie modelu polityki społecznej skoncentrowanego na potrzebach i trudnościach pojedynczej osoby.

Ponadto rząd walijski, jako jeden z największych, o ile nie największy, walijski pracodawca, podjął szereg działań zmierzających do zmniejszenia nierówności społecznych w sektorze zatrudnienia. Działania te stanowią rezultat przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe *Equality Act*.

Do działań podejmowanych przez rząd walijski w tym zakresie zaliczyć należy przede wszystkim działania kontrolne i audytowe, które mają zapobiec dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie czy też stopień niepełnosprawności. Wśród nich ważną rolę odgrywają regularne badania opinii pracowników administracji publicznej, zwłaszcza osób zaliczanych do tzw. grup chronionych, a także program zarządzania talentami.

Kluczową rolę w promowaniu równości społecznej odgrywa jednostka administracji publicznej Equality, Diversity and Inclusion Division (EDID). To ona przygotowuje różnego rodzaju raporty, sprawozdania, zalecenia oraz analizy, które nierzadko stanowią wkład narodu walijskiego w rozwój Unii Europejskiej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych. Equality, Diversity and Inclusion Division w ramach pełnionych przez siebie funkcji współpracuje także z różnymi organizacjami pozarządowymi oraz ekspertami.

Interesujący jest również fakt, że rząd walijski stara się promować szeroko pojętą równość w ramach procedury zamówień publicznych. Firmy, które w swej działalności, jak i strukturze uwzględniają tę kwestię, mogą bowiem liczyć na dodatkowe preferencje, a także uprzywilejowaną pozycję wobec pozostałych przedsiębiorstw uczestniczących w procedurze przetargowej.

SYSTEM OCENY EFEKTYWNOŚCI WDRAŻANEJ STRATEGII

W samej strategii określono sposób oceny działań oraz instrumentów wykorzystywanych na rzecz poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych i długotrwale cierpiących. Wprowadzono system *Equality Impact Assessment* (EIA), składający się zasadniczo z 3 elementów: badań przesiewowych, pełnego EIA, a także weryfikacji (przeeglądu).

Pierwszym etapem są badania przesiewowe. Polegają one na ocenie danej polityki lub też programu z punktu widzenia poszanowania praw człowieka i kwestii równości. Badania te obejmują swym zakresem wszystkie rodzaje polityk oraz wszystkie typy programów realizowanych przez rząd walijski. W sytuacji, gdy dany ich rodzaj nie ma związku z kwestią równości, wówczas następny etap pełnego EIA jest pomijany.

Drugi etap polega na ocenie zarówno negatywnych, jak i pozytywnych skutków poszczególnych polityk lub też programów na podstawie różnorodnych danych. Poziom ten charakteryzuje się znacznie większą szczegółowością, jeśli chodzi o zakres dokonywanej analizy oraz stopień odwołania do kwestii równości niż poziom badań przesiewowych.

Ostatni etap to etap monitorowania procesu realizacji i wdrażania polityki bądź też programu.

ZAKOŃCZENIE

Osoby niepełnosprawne i długotrwale cierpiące ze względu na wrodzone lub też nabyte ograniczenia bardzo często zmagają się w codziennym życiu

z różnymi trudnościami i problemami, w tym z problemem wykluczenia społecznego oraz marginalizacji. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia w wielu krajach, także i w Walii. W większości z nich podejmowane są działania zmierzające do wyrównania szans życiowych tego typu osób, ich aktywizacji życiowej oraz przeciwdziałania ich dalszej ekskluzji społecznej. Działania te stanowią najczęściej element szerszej strategii, tak jak ma to miejsce w przypadku strategii opracowanej przez rząd. Szczegółowa jej analiza wskazuje, że dominującą rolę w polityce rządu walijskiego odrywają instrumenty kooperacyjne, rewizyjne oraz finansowe.

Poprzez zaangażowanie organizacji oraz instytucji zewnętrznych, większą kontrolę i poprawę istniejących rozwiązań, a także redukcję kosztów strategia ta może być z pewnością zalicza w poczet liberalnych. Ponadto stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie stoją przed polityką społeczną większości dzisiejszych państw w dobie wciąż panującego kryzysu gospodarczego.

Z punktu widzenia poruszanej w artykule problematyki niepełnosprawności i długotrwałego cierpienia za kluczowe uznać należy działania podejmowane przez rząd walijski, zmierzające do aktywizacji zawodowej osób doświadczających wspomnianych problemów. Posiadanie pracy, a tym samym stałego źródła dochodu stanowi bowiem punkt wyjścia dla rozwiązania trudności doświadczanych w innych dziedzinach codziennego życia. Praca w odpowiednich warunkach, uznanie społeczne, a także prestiż zawodowy pozytywnie wpływają nie tylko na ich samopoczucie, ale i społeczną inkluzję. Równocześnie uzyskane w ten sposób środki finansowe mogą posłużyć zaspokajaniu pozostałych potrzeb, w tym mieszkaniowych czy zdrowotnych.

Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych i długotrwale cierpiących nie powinna być jednak w żadnym wypadku traktowana jako jedyne i wystarczające rozwiązanie trudności, których doświadczają. Pewne inwestycje, zwłaszcza te związane z szerszą infrastrukturą, nie mogą zostać bowiem zrealizowane nakładem sił i środków samych zainteresowanych, dlatego udział państwa wydaje się w tym miejscu niezbędnym, znajdując wyraz w poszczególnych zapisach omawianej w ramach niniejszego artykułu strategii. Na pełną ocenę walijskiej strategii równość przyjdzie nam jednak poczekać.

Proces dewolucji władzy, a więc przekazania Zgromadzeniu Narodowemu Walii oraz walijskiemu rządowi różnorodnych kompetencji, rozpoczął się stosunkowo niedawno i wciąż nie nabral ostatecznego kształtu. To samo siłą rzeczy dotyczy również działań podejmowanych w ramach polityki społecznej.

¹ Termin ten funkcjonuje w języku polskim przede wszystkim w odniesieniu do rozwiązań prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii. Dewolucja jest odmianą decentralizacji, o charakterze niejednorodnym, terytorialnie zróżnicowanym. Proces dewolucji to proces przekazania pewnych, wybranych kompetencji z poziomu centralnego na lokalny. Poszczególne regiony charakteryzują się różnym ich zakresem (zakresem kompetencji), wciąż jednak w ramach tego samego organizmu państwowego.

² Living in Wales 2008, <http://wales.gov.uk/docs/statistics/2009/091130livingwales2008en.pdf> [dostęp 07.12.2013].

³ Equality Consultation Questionnaire Analysis, <http://wales.gov.uk/topics/equality/equalityactatwork/?lang=en> [dostęp 14.12.2013].

LITERATURA

- Deacon R. (2012), *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Osmond J. (2008), *Ending Sovereignty's Denial*, IWA, Cardiff.
- Parpworth N. (2012), *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Strategic Equality – Plan and Objectives 2012–2016 (2012), Welsh Government, Cardiff.

- Woźniak Z. (2008), *Niepelnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej*, Academica Wyd. SWPS, Warszawa.
<http://wales.gov.uk/legislation/govwalesact2006/schedule7/?lang=en> [dostęp 07.12.2013].
- <http://wales.gov.uk/docs/statistics/2009/091130livingwales2008en.pdf> [dostęp 07.12.2013].
- <http://wales.gov.uk/topics/equality/equalityactatwork/?lang=en> [dostęp 14.12.2013].

SUMMARY

The article has been devoted to the analysis of long – term disability and suffering on the example of Wales. The author has focused not only on the scale of the phenomenon and its characteristics, but also on the actions taken by the Welsh Government, which aims to improve social inclusion and professional activity of people that have to deal with these difficulties in their daily life. On the basis of the strategy elaborated by the Welsh government for the years 2012–2016 the author has distinguished different kinds of instruments being used and assessed the Welsh model of social policy at the beginning stage of its creation.

Keywords: Wales, disability, suffering, devolution of social policy.



Recenzje

Ewelina Szpak, MENTALNOŚĆ LUDNOŚCI WIEJSKIEJ W PRL. STUDIUM ZMIAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA, Warszawa 2013, stron 310.

W 2013 r. ukazała się książka Eweliny Szpak zatytułowana *Mentalność ludności wiejskiej w PRL. Studium zmian*, stanowiąca interesujące wprowadzenie do zagadnień związanych ze sposobami myślenia mieszkańców polskiej wsi w PRL-u. Autorka nie podejmuje wprost problematyki polityki społecznej, wydaje się jednak, że jej praca odczytana z tej właśnie perspektywy pozwala na postawienie kilku ważnych pytań dotyczących współczesnego kształtu wiejskiej rzeczywistości, na którą składa się wiele bardzo różniących się między sobą światów. Wiadomo wszak doskonale, że współczesna polska wieś nie jest jednorodna, co wpływa na wielość możliwych do wyróżnienia wizji świata i sposobów życia jej mieszkańców.

Praca Eweliny Szpak opowiadająca o mentalności ludności wiejskiej w PRL-u stanowi doskonale wprowadzenie w niezwykle złożoną materię ludzkich sposobów myślenia oraz postępowania w wiejskiej rzeczywistości w Polsce od 1945 do 1989 r. Autorka tytułowe pojęcie mentalności definiuje za Georgesem Duby jako *system ruchomych obrazów, wyobrażeń, osądów, odmiennie uporządkowanych w różnych środowiskach społecznych i decydujących o danym sposobie bycia, postawach* (s. 14), po czym uzupełnia je o przemyślenia Patrica Huttona, dla którego istotna okazuje się analiza *stosunku zwyczajnych ludzi do ich życia codziennego* (s. 14). Rozumiane w ten sposób pojęcie mentalności uchwytne jest w takich sferach życia, jak: stosunek do czasu i przestrzeni, do polityki, pracy, czasu wolnego, rodziny i sąsiadów, religii, czy też do cielesności. Pojęcie mentalności ma zatem charakter nieco rozmytego Blumerowskiego „pojęcia uwrażliwiającego”, które wskazuje jedynie kierunek możliwych dociekań badawczych bez precyzowania szczegółów przebiegu analiz. Badacz ma dużą swobodę zarówno w doborze analizowanych zagadnień, jak i w sferze możliwych do wypracowania konkluzji.

W tym przypadku w centrum zainteresowania umieściła badaczka procesy indywidualizowania się

światopoglądu (pojęcie to bywa w pracy używane zamiennie z pojęciem mentalności) mieszkańców polskiej wsi w burzliwej epoce PRL-u. Owo indywidualizowanie się oznacza m.in. *zmniejszającą się rolę opinii i presji grupy oraz poszerzenie się obszaru samodecydowania* (s. 274) i można je zdaniem E. Szpak zaobserwować w wielu rozmaitych sferach życia: w *traktowaniu pracy w gospodarstwie w kategoriach wolnego wyboru (a nie konieczności), a tym bardziej zawodu (a nie stylu życia), w sferze doboru małżeńskiego, w którym coraz ważniejszą rolę odgrywały, przynajmniej deklaratorywnie, wzajemna sympatia, uczucie, atrakcyjność, w obszarze świadomego „planowania rodziny” oraz spędzania czasu wolnego, kojarzonego coraz częściej z „czasem dla siebie”, odpoczynkiem i realizowaniem własnych potrzeb (nauka, czytelnictwo gazet, książek, aktywność fizyczna itp.)* (s. 275), jak również w sferze stosunku do religii.

Wszystko to prowadzi do konkluzji, że ważną cechą wiejskiej rzeczywistości w PRL-u było bardzo klasyczne i doskonale znane badaczom nauk społecznych oraz humanistycznych napięcie pomiędzy jednostką a grupą, w której funkcjonuje. W analizach E. Szpak znaleźć można wiele przykładów symbolicznej walki pomiędzy jednostką próbującą myśleć i działać w sposób autonomiczny i niezależny a grupą (uobecniającą się m.in. w postaci tzw. opinii publicznej) usiłującą wpływać na decyzje oraz życiowe wybory swoich członków.

Na podstawie lektury materiałów zaprezentowanych w książce E. Szpak można dojść do wniosku, że mieszkańcy wsi nie lekceważyli opinii wiejskiej społeczności i w konsekwencji nie zawsze wytrzymywali próbę ludzkiego gadania (s. 192), o czym świadczą m.in. historie osób, które po pobycie w mieście wracały na wieś¹, co spotykało się z kąśliwymi uwagami członków społeczności, czy też dramatyczne opowieści o kobietach, które z obawy przed ludzkim gadaniem wołały zabić swoje dziecko, niż żyć z piętnem samotnej panny z dzieckiem (s. 199). Zdaniem autorki książki [...] *tak makabryczne historie zdarzały się raczej rzadko. Poza zbrodnią tym, co mocno w nich poruszało, była przeciągająca się niemal do samego końca obojętność i bierność wiejskiej społeczności,*

nierobiącej nic, by zapobiec ewentualnej tragedii. Plotka, opinia publiczna, sąsiedzkie osądy i zawstydzające ich bohaterów „gadanie”, choć pełniły funkcję dyscyplinującą i określającą normy i granice zachowań, nie były jednak tożsame z aktywnym względem nich (przeciw)działaniem. Innymi słowy, wieś i opinia publiczna potępiały przekraczanie norm zachowania, lecz w sytuacji, gdy zachowania potępianej jednostki lub rodziny nie zagrażały pozostałym członkom społeczności, pozostawiały ją samą sobie (s. 199).

Wiejska rzeczywistość PRL-u została przedstawiona przez E. Szpak bez konwencjonalnych „osłonek” i sentymentów, z całym bogactwem zarówno piękna, jak i bezwzględności oraz brutalności wiejskiego świata. Za poczucie zakorzenienia i życia w spersonalizowanej wspólnoty trzeba było bowiem zapłacić wysoką cenę uczestniczenia w rodzinnych i sąsiedzkich sporach, konfliktach i napięciach oraz życia pod presją lokalnej opinii publicznej i ludzkiego gadania. Procesy indywidualizacji polegające na stopniowym „wyzwalaniu się” jednostek spod opresyjnej kontroli grupy można byłoby zatem postrzegać jako pozytywny element „przyspieszenia cywilizacyjnego” (określenie autorki, s. 280), gdyby nie to, że już od dawna nie jest tajemnicą, że perspektywa ta ma swoje istotne ograniczenia, które wybrzmiały szczególnie donośnie współcześnie, kiedy za dominującą kulturę, również w Polsce, uznaje się tzw. kulturę indywidualizmu.

Rozważania na ten temat wykraczają poza ramy skromnej recenzji. W tym miejscu można tylko wspomnieć, że ograniczenia pokrewnych przyspieszeniu cywilizacyjnemu koncepcji postępu oraz modernizacji², jak i przeciwstawionej kulturze – cywilizacji³, podkreślają w swoich pracach znakomici badacze zajmujący się problematyką zmiany społecznej oraz historycy „wpisujący się” w nurt tzw. nowej historii kulturowej⁴, umieszczający w centrum zainteresowania mentalność lub określane za pomocą innych pojęć sposoby myślenia ludzi.

Niezależnie od wszelkich zawłości argumenty krytyczne dotyczące idei postępu, modernizacji, cywilizacji oraz „klasycznej historii kulturowej” (której przeciwstawiona została „nowa historia kulturowa”) dotyczą jednoznacznie pozytywnego nastawienia do dokonujących się przemian. Ów oświeceniowy, silnie racjonalny, uniwersalistyczny, właściwy dla wymienionych idei światopogląd koliduje z posiadającym romantyczne konotacje relatywistycznym akcentowaniem – stanowiącej przeciwieństwo cywilizacyjnego rozwoju – kulturowej różnorodności. Kluczowe pojęcie służące podkreśleniu wagi kulturowej różnorodności to kulturowy relatywizm, w którym konsekwentnie mówi się o kulturach w liczbie mnogiej. Oznacza to, że nie ma społeczności bez kultury, każda grupa jakąś kulturę posiada, a badacz powinien unikać sądów wartościujących, mając świadomość, że zawsze są one ferowane z pewnej konkretnej, kulturowej właśnie, perspektywy. Jeżeli się o tym zapomni, granice między „humanistyką” a „dominacją” zaczynają się niebezpiecznie zacierać⁵.

Stanowiące oś przewodnią pracy E. Szpak procesy rosnącej indywidualizacji na polskiej wsi w epoce PRL-u współcześnie wydają się jeszcze bardziej aktualne. Ważne w tym kontekście najbardziej ogólne pytanie brzmiałoby zatem, jakie wyzwania przed polityką społeczną stawiają dokonujące się procesy indywidualizacji oraz jakie problemy dla wsi oraz lokalnej wspólnoty generuje proces indywidualizowania się

jednostek. Próba odpowiedzi na te pytania stanowi jednak duże wyzwanie i z całą pewnością wykracza poza ramy niewielkiej recenzji. W literaturze przedmiotu procesy indywidualizowania się jednostek prowadzące do powstania tzw. kultury indywidualizmu bywają kontestowane na wiele różnych sposobów⁶.

W zakończeniu autorka książki sugeruje, że polska wieś poddaje się procesom cywilizacyjnych przemian, tyle tylko, że nie zostały one jeszcze zakończone. Przyjęcie takiej perspektywy wydaje się jednak dyskusyjne w czasach, kiedy kwestionuje się – zwłaszcza w kręgu antropologów, etnologów, ale i historyków – narzucanie na badaną rzeczywistość silnie wartościującej siatki znaczeń (a za praktykę tego rodzaju można uznać np. posługiwanie się pojęciem „przepaści cywilizacyjnej” dzielącej miasto i wieś) i kiedy w teoretycznych oraz empirycznych analizach kultury indywidualizmu akcentuje się, że dokonujące się w ostatnich dekadach procesy indywidualizacji nie wpływają korzystnie na funkcjonowanie lokalnych wspólnot, zmieniających się w wyrażające dystynkcję społeczną „enklawy stylu życia” podobnych do siebie ludzi.

Dyskusyjne wydaje się zatem jednoznaczne traktowanie – dokonujących się zarówno w sferze mentalności, jak i w sposobach życia ludzi – przemian cywilizacyjnych, przejawiających się w procesach indywidualizowania się jako elementu lepszej rzeczywistości. Ustalenia badaczy pokazują bowiem wyraźnie, że to, co współcześnie dzieje się na polskiej wsi i nie pozostaje bez związku z procesami indywidualizacji, można określić również jako zamieranie lokalnego świata, jego degradację i wszechobecny marazm⁷. Widać zatem wyraźnie, że raczej mieli konstruktywiści, którzy podkreślali silny wpływ wrażliwości badacza na kształt rekonstruowanej rzeczywistości. Z faktu posiadania określonej wrażliwości oraz jej nieuchronnego wpływu na obraz badanego świata nie można oczywiście robić zarzutu. Dzieje się tak w przypadku każdego badania.

Podsumowując, można powiedzieć, że książka E. Szpak stanowi bardzo ciekawe, ilustrowane wieloma obszernymi fragmentami oryginalnych materiałów, zaproszenie do refleksji nad procesami indywidualizowania się mieszkańców polskiej wsi oraz nad konsekwencjami tego zjawiska. Nie jest wykluczone, że badanie tej problematyki we współczesnej rzeczywistości doprowadziłoby do ważnych wniosków, które mogłyby zostać wykorzystane przez teoretyków oraz praktyków polityki społecznej. Ta bowiem – warto to powtarzać jak mantrę – powinna się rozpocząć nie tylko od trafnej diagnozy, lecz także od zapoznania społecznej złożoności świata, na który usiłuje się wpływać.

KINGA PAWŁOWSKA
Politechnika Warszawska

¹ Odrzucanie przez grupę lub marginalizacja i naznaczenie dostrzegalne były także w sytuacjach i zachowaniach zagrażających spójności i trwałości wspólnoty. Poza opisywanym powyżej przykładem piętnowania w latach pięćdziesiątych zwolenników rolnictwa kolektywnego, powszechnym, choć może mniej jaskrawym i drastycznym zjawiskiem było również naznaczenie jednostek starających się przekroczyć na drodze „awansu społecznego” granice wiejskiej tożsamości. [...] W przekonaniu mieszkańców wsi osiągnięcie tego awansu przekładało się jednak wyłącznie na zdobycie w mieście materialny sukces. Niepowodzenie i powrót do rodzinnej wsi z nieukończoną szkołą lub brakiem pozarolniczych perspektyw (zatrudnienia) spotykało się z silną sankcją negatywną pozostałej na wsi społeczności (s. 168).

- ² P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Znak, Kraków 2010, s. 135.
- ³ N. Elias, *O procesie cywilizacji. Analizy socjo- i psychogenetyczne*, Wyd. W.A.B, Warszawa 2011, s. 75; A. Ginrich, *Rozłamy, szkoły i nie-tradycje: nowe spojrzenie na historię antropologii społeczno-kulturowej w Niemczech*, w: F. Barth, A. Ginrich, R. Parkin, S. Silverman, *Antropologia. Jedna dyscyplina, cztery tradycje: brytyjska, niemiecka, francuska i amerykańska*, Wyd. UJ, Kraków 2007, s. 79–80.
- ⁴ P. Burke, *Unity and Variety in Cultural History*, w: *Varieties of Cultural History*, Polity Press, Cambridge-Oxford 1997, s. 183–212, tenże, *Historia kulturowa*, Wyd. UJ, Kraków 2012.
- ⁵ T. Rakowski, A. Malewska-Szatygin (red.), *Humanistyka i dominacja: oddolne doświadczenia społeczne w perspektywie zewnętrznych rozpoznaw*, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW, Warszawa 2011.
- ⁶ Treść argumentów krytycznych zależy od orientacji ideowej wypowiadających je osób, jednak do najbardziej popularnych perspektyw należy dostrzeganie powiązań pomiędzy „indywidualizmem” a rozprzestrzenieniem się

„logiki rynkowej” oraz związanej z nią rywalizacji i konkurencji na sfery życia, w których dawniej ludzie kierowali się innym systemem wartości. Jako konsekwencję „indywidualizacji” postrzega się również procesy atomizacji i osłabiania siły więzi międzyludzkich, czy też usuwanie się ludzi ze sfery publicznej i zamykanie w małych, intymnych światach. „Indywidualizm” bywa również kojarzony z „chaosem”, „dominacją masy” oraz „pustką” (M. Środa, *Indywidualizm i jego krytycy. Współczesne spory między liberalami, komunitarianami i feministkami na temat podmiotu, wspólnoty, płci*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2003). Duże znaczenie ma również wynikające z „indywidualizmu” zagrożenie dla ludzkiej podmiotowości (Ch. Taylor, *Źródła podmiotowości. Narodziny tożsamości nowoczesnej*, PWN, Warszawa 2001) oraz obawa przed rozpadem wspólnoty (M. Sandel, *Liberalizm a granice sprawiedliwości*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009).

⁷ Rakowski T., *Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy. Etnografia człowieka zdegradowanego*, Słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2010.

informacje

MINIMUM SOCJALNE I MINIMUM EGZYSTENCJI W 2013 R. DANE ŚREDNIOROCZNE

Piotr Kurowski
Instytut pracy i Spraw Socjalnych

Minimum socjalne stanowi wskaźnik mierzący koszty utrzymania niezamożnych gospodarstw domowych. Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według tego wzorca winny zapewniać warunki, by na każdym etapie rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych (por. Deniszczyk 1977). Okre-

sowe informacje o wysokości i strukturze tego wskaźnika ułatwiają bieżące monitorowanie sytuacji gospodarstw domowych oraz dialog partnerów społecznych,

W niniejszej informacji przedstawiamy szacunki minimum socjalnego i minimum egzystencji w warunkach cenowych dla 2013 r., na podstawie średniorocznych notowań cen udostępnionych przez GUS.

Tabela 1. Zmodyfikowane minimum socjalne – średniorocznie w 2013 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	268,77	537,55	752,27	815,81	1 030,53	1 308,79	257,89	515,77
Mieszkanie	383,75	556,20	757,75	757,75	960,01	1 162,24	383,75	556,20
– eksploatacja	329,40	488,07	677,60	677,60	858,18	1 037,69	329,40	488,07
– wyposażenie	54,35	68,13	80,15	80,15	101,83	124,54	54,35	68,13
Edukacja	13,77	27,54	146,43	138,21	257,10	381,54	0,00	0,00
Kultura i rekreacja	118,18	146,72	185,03	193,15	231,45	277,88	99,51	134,30
Odzież i obuwie	46,45	92,90	138,93	137,26	183,29	227,64	36,56	73,11
Ochrona zdrowia	41,40	79,02	102,14	103,39	126,51	150,88	82,49	161,20
Higiena osobista	29,50	57,15	69,63	83,71	96,76	123,41	25,01	48,19
Transport i łączność	80,84	148,78	388,35	400,01	400,01	411,67	98,54	164,72
Pozostałe wydatki	78,61	115,21	152,43	157,76	164,28	161,76	78,70	115,74
Razem	1 061,27	1 761,07	2 692,97	2 787,04	3 449,95	4 205,81	1 062,45	1 769,24
– na osobę	1 061,27	880,54	897,66	929,01	862,49	841,16	1 062,45	884,62

Oznaczenia i źródło do wszystkich tabel: Symbole użyte w tablicy oznaczają odpowiednio: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, M+K/2 – wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa mężczyzny i kobiety, DM – dziecko młodsze w wieku 4–6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13–15 lat. W przypadku gospodarstw emeryckich symbole M i K oznaczają odpowiednio mężczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: obliczenia IPiSS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS.

Tabela 2. Struktura minimum socjalnego – średniorocznie w 2013 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	25,3	30,5	27,9	29,3	29,9	31,1	24,3	29,2
Mieszkanie	36,2	31,6	28,1	27,2	27,8	27,6	36,1	31,4
– eksploatacja	31,0	27,7	25,2	24,3	24,9	24,7	31,0	27,6
– wyposażenie	5,1	3,9	3,0	2,9	3,0	3,0	5,1	3,9
Edukacja	1,3	1,6	5,4	5,0	7,5	9,1	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	11,1	8,3	6,9	6,9	6,7	6,6	9,4	7,6
Odzież i obuwie	4,4	5,3	5,2	4,9	5,3	5,4	3,4	4,1
Ochrona zdrowia	3,9	4,5	3,8	3,7	3,7	3,6	7,8	9,1
Higiena osobista	2,8	3,2	2,6	3,0	2,8	2,9	2,4	2,7
Transport i łączność	7,6	8,4	14,4	14,4	11,6	9,8	9,3	9,3
Pozostałe wydatki	7,4	6,5	5,7	5,7	4,8	3,8	7,4	6,5
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

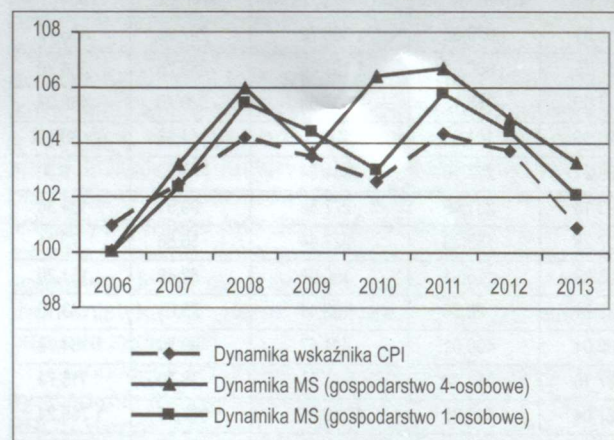
Tabela 3. Dynamika koszyka minimum socjalnego w 2013 r. na tle inflacji (2012 = 100)

Wyszczególnienie	Typ gospodarstwa domowego				Dynamika wzrostu cen (CPI)
	Pracownicze 1-osobowe	Pracownicze 4-osobowe	Emeryckie 1-osobowe	Emeryckie 2-osobowe	
Żywność	104,2	103,8	103,8	103,8	102,0
Eksploatacja mieszkania	103,3	104,5	103,3	104,1	102,0
Wyposażenie mieszkania	101,9	101,0	101,9	102,0	100,8
Edukacja	100,4	93,2	–	–	99,7
Kultura i rekreacja	102,9	103,8	106,0	105,7	102,8
Odzież i obuwie	100,6	101,9	100,1	100,1	95,1
Ochrona zdrowia	103,8	103,4	103,3	103,2	101,8
Higiena osobista	101,4	101,5	101,6	101,7	101,2
Transport i łączność*	105,0	98,3	89,2	95,9	98,2*
Ogółem	103,3	102,1	101,9	102,8	100,9

* Dotyczy wydatków na transport.

Wzrost wartości koszyków minimum z 2013 r. był słabszy niż rok wcześniej. Jednak inflacja w 2013 r. była dużo niższa (0,9% wobec 3,7% w 2012 r.). Szacowane koszty rodzin niezamożnych rosły zatem szybciej, także w ujęciu realnym (por. wykres 1).

Wykres 1. Dynamika zmodyfikowanego minimum socjalnego na tle wzrostu cen konsumpcyjnych (lata 2006–2013)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych IPiSS oraz danych GUS.

Podobnie jak w 2011 r. na wartości minimum socjalnego wpłynęły zarówno wyższe ceny artykułów

spożywczych, jak i zwiększone koszty użytkowania mieszkań (por. tab. 3). Ogólne wskaźniki cen konsumpcyjnych w obu tych grupach wydatków wskazują na wzrost w skali 2 pkt. proc. Jednak ceny tańszych produktów żywnościowych rosły niekiedy dwukrotnie szybciej (zwłaszcza dla gospodarstw pracowniczych bez dzieci). Z kolei o wzroście kosztów eksploatacji mieszkań przesądziły wyższe koszty wywozu śmieci (tzw. ustawa śmieciowa), a także pojawienie się nowych składowych kosztów energii elektrycznej (stawa jakościowa i opłata przejściowa).

W dziedzinie ochrony zdrowia modelowe koszty także wzrosły szybciej niż wskaźnik CPI, ale nie aż tak mocno, jak to miało miejsce w 2012 r. Wzrost ten częściowo wypływa z aktualizacji cen leków, których nie notuje GUS, a po części może być efektem zmian w zasadach refundacji leków. W zakresie edukacji szacowane koszty w rodzinach z małymi dziećmi spadły: od września 2013 r. w przedszkolach publicznych objętych rządowym programem „przedszkoli za złotówkę” spadła opłata za pobyt dzieci.

Szacowane w minimum wydatki na transport i łączność rosną ponadprzeciętnie w gospodarstwach pracowniczych bez dzieci: jest to efekt zarówno wyższych opłat za bilety miejskie (dojazdy do pracy), kolejowe (okresowy wypoczynek), jak i opłat pocztowych. W pozostałych typach gospodarstw koszty w modelu minimum spadają, co jest zgodne z tendencjami wskaźnika CPI dla tej grupy.

Tabela 4. Wartość zmodyfikowanego minimum egzystencji 2013 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze				Gospodarstwa emeryckie			
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	216,69	433,37	621,58	691,88	880,09	1 138,59	186,09	372,18
Mieszkanie	254,77	351,28	498,77	498,77	647,77	796,16	254,77	351,28
– eksploatacja	239,80	331,93	473,64	473,64	615,37	757,10	239,80	331,93
– wyposażenie	14,96	19,34	25,13	25,13	32,40	39,06	14,96	19,34
Edukacja	–	–	3,51	53,97	57,47	111,44	–	–
Odzież i obuwie	17,38	32,91	54,29	54,60	75,97	97,66	17,38	32,91
Leki	10,27	17,34	35,73	27,77	45,51	55,92	16,24	29,29
Higiena osobista	17,00	33,48	42,35	47,01	55,90	69,62	14,92	29,32
Pozostałe wydatki	25,81	43,42	62,81	68,70	88,14	113,47	24,47	40,75
Razem	541,91	911,80	1 319,04	1 442,69	1 850,85	2 382,86	513,87	855,72
– na osobę	541,91	455,90	439,68	480,90	462,71	476,57	513,87	427,86

Modelowe wydatki na rekreację i kulturę wzrosły zwłaszcza w gospodarstwach emeryckich. Odpowiada to także ogólnym tendencjom, gdyż wskaźnik CPI w tej grupie był w 2013 r. najwyższy. Pamiętajmy, że w minionym roku byliśmy świadkami wzrostów cen prasy drukowanej, którą nadal przewidujemy w koszyku, zakładając, że gospodarstwa osób starszych nie korzystają z Internetu. Stosunkowo drogi jest także sprzęt elektroniczny.

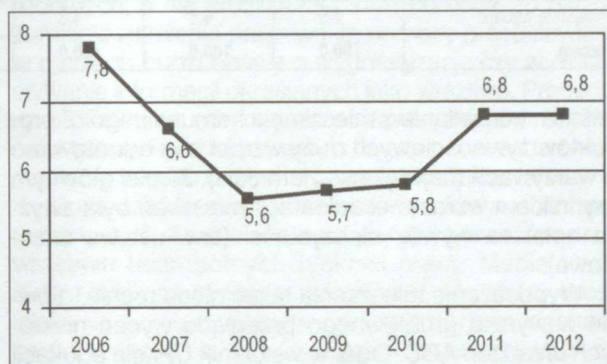
Statystyka publiczna przekazuje coraz więcej wyników badań nad ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Do badanych już od lat w naszym kraju miar ubóstwa, do których należy minimum egzystencji, nowe światło rzucają wyniki badania dochodów i warunków życia (GUS 2013a) czy jakości życia oraz różnych form wykluczenia (GUS 2013b). Kategoria minimum egzystencji opracowana została przy wykorzystaniu metody potrzeb podstawowych i jest jedną z najniższych linii ubóstwa ekonomicznego. Zaspokajanie potrzeb na tym poziomie i zakresie rzeczowym umożliwia jedynie przeżycie, wyznaczając dolną granicę obszaru ubóstwa.

W obecnej sytuacji, gdy po niedawnym kryzysie dane makroekonomiczne zdają się wskazywać na lekką poprawę, pytanie o sytuację i kondycję gospodarstw ubogich pozostaje aktualne. Z badań GUS wynika, że poziom ubóstwa skrajnego mierzono linią minimum egzystencji utrwalił się (por. wykres 2). W 2012 r. odsetek gospodarstw wydających poniżej tej granicy wyniósł 6,8% (tyle samo, co w 2011 r.). To, co niepokoi, to zwiększenie zagrożenia ubóstwem rodzin z dziećmi na utrzymaniu: niemal co dziesiąta osoba w rodzinie z trojgiem dzieci żyła poniżej minimum egzystencji oraz około 27% małżeństw z czwórką i więcej dzieci (GUS 2013a: 11)*.

Od października 2012 r. przyjęte zostały nowe progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej. Dla osoby samotnie gospodarującej granica ta wynosi obecnie

542 zł, zaś dla osoby żyjącej w rodzinie – 456 zł**. Na cztery typy gospodarstw z dziećmi na utrzymaniu aż w trzech wartość minimum egzystencji był wyższa niż obowiązujący próg w pomocy społecznej. W przypadku osób samotnych w wieku produkcyjnym wartości minimum egzystencji zrównały się z wartością tego progu.

Wykres 2. Udział osób w gospodarstwach



domowych poniżej minimum egzystencji w latach 2006–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS 2013a.

Z punktu widzenia ochrony osób ubogich należy zastanowić się nad działaniami do podjęcia, zwłaszcza gdy chodzi o rodziny z dziećmi na utrzymaniu.

W 2013 r. wartości koszyków minimum egzystencji wzrosły w tempie podobnym, co rok temu: do 4,5 pkt. proc. w gospodarstwie 2-osobowym osób do 4,5 pkt. proc. w gospodarstwie 5-osobowym. Ów wzrost w 2013 r. dokonał się jednak przy niższej inflacji (0,9 pkt. proc.). Szybszy wzrost koszyków minimalnej konsumpcji wskazuje na to, że koszt nabycia tanich produktów i usług rósł szybciej niż wskazuje na to ogólny wskaźnik inflacji CPI (tab. 5).

Głównym czynnikiem wzrostu koszyków była zarówno droższa tania żywność, jak i wyższy poziom

* Można powiedzieć, że oblicze polskiego niedostatku to młode rodziny z dziećmi. Potwierdzają to dane Eurostatu oraz UNICEF (2012) wskazujące na to, że Polska na tle krajów rozwiniętych należy pod względem ubóstwa dzieci do smutnej czołówki.

** Od października 2006 r. było to odpowiednio 477 zł oraz 351 zł. Zamrożone progi w pomocy społecznej skrzywiły obraz „oficjalnej” linii ubóstwa. Podczas gdy linia ubóstwa subiektywnego czy absolutnego w badaniach GUS rosła lub pozostawała na tym samym poziomie, w latach 2006–2012 oficjalna linia ubóstwa spadała (por. GUS 2013a: 7; Broda Wysocki, Kurowski 2013).

Tabela 5. Dynamika koszyka minimum egzystencji na tle inflacji w 2013 r. (2012 = 100)

Wyszczególnienie	Typ gospodarstwa domowego				Dynamika wzrostu cen (CPI)
	Pracownicze 1-osobowe	Pracownicze 4-osobowe	Emeryckie 1-osobowe	Emeryckie 2-osobowe	
Żywność	104,8	104,4	105,1	105,1	102,0
Eksploatacja mieszkania	103,9	105,6	103,9	104,9	102,0
Wyposażenie mieszkania	102,9	104,4	102,9	104,0	100,8
Edukacja	–	106,0	–	–	99,7
Odzież i obuwie	100,9	99,3	100,9	95,5	95,1
Leki	100,3	101,4	101,0	101,0	101,8
Higiena osobista	101,4	101,3	101,4	101,5	101,2
Ogółem	104,0	104,5	104,0	104,3	100,9

Tabela 6. Struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2013 r. (średniorocznie, w %)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	40,0	47,5	47,1	48,0	47,6	47,8	36,2	43,5
Mieszkanie	47,0	38,5	37,8	34,6	35,0	33,4	49,6	41,1
– eksploatacja	44,3	36,4	35,9	32,8	33,2	31,8	46,7	38,8
– wyposażenie	2,8	2,1	1,9	1,7	1,8	1,6	2,9	2,3
Edukacja	0,0	0,0	0,3	3,7	3,1	4,7	0,0	0,0
Odzież i obuwie	3,2	3,6	4,1	3,8	4,1	4,1	3,4	3,8
Leki	1,9	1,9	2,7	1,9	2,5	2,3	3,2	3,4
Higiena	3,1	3,7	3,2	3,3	3,0	2,9	2,9	3,4
Pozostałe wydatki	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

opłat za korzystanie z mieszkania komunalnego. Z produktów żywnościowych duży wzrost cen odnotowano w warzywach (największy: ziemniaki). Z kolei głównym czynnikiem wzrostu eksploatacji mieszkań była wyższa opłata za wywóz nieczystości (tzw. ustawa śmieciowa).

Wyposażenie mieszkania także nieco rośnie, głównie w wyniku gruntownego przeglądu wycen niektórych urządzeń AGD. Ogólny wskaźnik CPI dla edukacji spada, prawdopodobnie w wyniku obniżki opłat za przedszkola (akcja „przedszkola za 1 zł” z września 2013 r.), ale w koszyku edukacyjnego minimum wzrosła wycena innych artykułów, podrażająca jego wycenę. W tym roku wycena koszyka odzieżowego nie odbiega znacznie od niskiego już tradycyjnie wskaźnika cen konsumpcyjnych.

LITERATURA

Broda Wysoki P. Kurowski P. (2013), *Próg interwencji społecznej czy minimalny dochód socjalny? Refleksja nad propozycjami zmian w pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 4.

- Deniszczuk, L. (1977), *Wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej*, Studia i Materiały IPISS, Zeszyt Nr 10, Warszawa.
- Deniszczuk L., Kurowski P., Styrz M. (2007), *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych wyznaczone metodą potrzeb podstawowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania polityce społecznej*, IPISS, Warszawa.
- Deniszczuk L., Sajkiewicz B. (1997), *Kategoria minimum socjalnego*, w: S. Golinowska, *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa.
- Golinowska S. (1997), *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa.
- GUS (2012), *Ubóstwo w Polsce w 2011 r.*, maj, Warszawa.
- GUS (2013a), *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa.
- GUS (2013b), *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, Warszawa.
- GUS (2014), *Biuletyn Statystyczny Nr 1/14 (styczeń)*, Warszawa.
- Kurowski P. (2002), *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście w: Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. (Czym jest minimum socjalne?)*, Konferencja 10.12.2002, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa.
- UNICEF (2012), *Ubóstwo dzieci. Najnowsze dane dotyczące ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych*, Innocenti Research Centre, Report Card No. 10, Florencja.

INFORMACJA

W dniu 28 listopada 2014 r. w Poznaniu odbędzie się ogólnopolska konferencja naukowa pt. **Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej – badania i praktyka**. Organizatorami konferencji są Katedra Nauk Społecznych i Katedra Pedagogiki na Wydziale Ekonomiczno-Społecznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Cele konferencji: osiągnięcia badawcze w zakresie regionalnej i lokalnej polityki społecznej, prezentacja praktycznych wniosków dotyczących tej polityki, sformułowanie odpowiednich rekomendacji praktycznych.

Bardziej szczegółowe informacje o konferencji można uzyskać pod adresem: <http://www.up.poznan.pl/rlwps>.

REFORMA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA – MITY I REALIA

Beata Kaczyńska
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

W dniu 23 kwietnia 2014 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” z inicjatywy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych odbyła się konferencja poświęcona reformie publicznych służb zatrudnienia.

Uczestników konferencji powitała Iwona Zakrzewska, dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Otwierając konferencję, prof. Kazimierz W. Frieske, dyrektor IPISS, wyraził zadowolenie, że współpraca pomiędzy IPISS i Centrum nieustannie się rozwija. Zwrócił uwagę na to, że tematyka konferencji jest zarówno przedmiotem dialogu społecznego, jak i dociekań naukowych. Odnosi się bowiem do pytania o sprawczą siłę prawa i o to, w jakim stopniu prawo jest dobrym mechanizmem zmiany społecznej.

Dr hab. Jacek Męcina, sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zauważył, że implementacja prawa wymaga odpowiedniego wdrażania konkretnych rozwiązań i zarządzania procesem implementowania. Oprócz ustawy dotyczącej reformy służb zatrudnienia, gotowe są także wszystkie rozporządzenia oraz rekomendacje i wskazówki dla urzędów pracy dotyczące wdrażania proponowanych rozwiązań. Część urzędów pracy już rozpoczęła te zmiany.

Odnosząc się do demaskacji mitów, o których wspomina się w tytule konferencji, referent dodał, że warto zdać sobie sprawę z warunków prawnych i rozwiązań instytucjonalnych dotyczących rynku pracy. Warunki prawne, w jakich działają służby zatrudnienia, są złożone – określane i koordynowane na szczeblu państwowym, ale wszystkie działania realizowane na poziomie samorządowym, który jest niezależny. Z tego względu proponowane rozwiązania nie mogą mieć prostego charakteru. Celem ustawodawcy było również odbiurokratyzowanie całego segmentu związanego z rynkiem pracy – zrezygnowano z określenia standardów, zacieśniając zinstytucjonalizowaną współpracę między ośrodkami pomocy społecznej i urzędami pracy w celu ograniczania liczby dokumentów.

Zmiany koncentrują się w czterech obszarach:

- indywidualizacja wsparcia (na początku reformy w stopniu, w jakim pozwoli na to wysokość środków finansowych samorządu);

- doprecyzowanie statusu osoby bezrobotnej przy rejestracji w urzędzie (dotyczy to powiązania rejestracji osoby bezrobotnej z ubezpieczeniem zdrowotnym. Duża część osób pozostaje w rejestrach urzędu pracy z uwagi na ubezpieczenie zdrowotne, a nie aktywizację zawodową. Przygotowane zmiany zostały przekazane do Ministerstwa Zdrowia. Chodzi o oddzielenie ubezpieczenia zdrowotnego od aktywizacji zawodowej);

- doradztwo (wzmocnienie komunikacji pomiędzy doradcą w urzędzie pracy a pracodawcą);

- działania proefektywnościowe (wprowadzanie mechanizmów motywujących pracowników urzędów pracy do podejmowania działań efektywnych, w tym związanych z alokacją środków z Funduszu Pracy).

Planowane jest rozwinięcie partnerstw publiczno-publicznych (współpraca między instytucjami rynku pracy a instytucjami pomocy społecznej) i publiczno-prywatnych, a także kontraktowania usług.

Prelegent dodał, że ustawa przewiduje wiele rozmaitych instrumentów aktywizacji zawodowej, w szczególności adresowanych do osób młodych. Nowym rozwiązaniem są instrumenty aktywizacji zawodowej skierowane do: rodziców, opiekunów, osób powracających na rynek pracy (telepraca). Nowym podejściem jest traktowanie polityki rynku pracy nie tylko jako działań interwencyjnych, ale także prewencyjnych (utworzenie funduszu szkoleniowego jako formy inwestycji).

Prelegent odniósł się do funkcjonujących mitów związanych z profilowaniem pomocy, które nie wymagają, wbrew powszechnej opinii, danych wrażliwych czy braku otwarcia na organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej.

Prof. Kazimierz W. Frieske (IPISS) przedstawił medialny obraz reformy publicznych służb zatrudnienia. Omówił podstawowe kwestie przedstawiane opinii publicznej w mediach na temat reformy publicznych służb zatrudnienia, które kreują obraz reformy. Widocznym jest kilka wątków problemowych. Podstawowa kwestia, która się pojawiała i budzi wiele obaw, dotyczy profilowania pomocy – akcentuje się myśl o profilowaniu bezrobotnych, a nie profilowaniu form pomocy. To niezrozumienie założenia profilowania pomocy przedstawiane w mediach budzi obawy o stygmatyzację czy wykorzystywanie informacji określanych jako wrażliwe. Procedurę profilowania pomocy przedstawia się jako szybką i efektywną. Powstają obawy o to, czy nowe zadanie nie stanie się prędko kolejnym rutynowym działaniem.

Dużą część uwagi poświęca się efektywności pomocy w myśl, że reforma zwiększy efektywność w przywracaniu bezrobotnych rynkowi pracy. Media kładą duży nacisk na efektywność reformy. Ale efektywność wiąże się, w relacji mediów, z uruchomieniem mechanizmów rynkowych, tzn. zaangażowaniem prywatnych agencji zatrudnienia.

Kolejny wątek dyskusji medialnej w kontekście reformy dotyczy określenia tego, jakie jest polskie bezrobocie. Obraz bezrobocia jest uproszczony i niezgodny z rzeczywistością. To z kolei prowadzi do postawienia pytania o środki, z których powinny być finansowane działania, a więc pytanie o Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Inny wątek dotyczy subsydiowania pracy. Media wskazują, że reforma zapowiada pomyślność pracodawców (rozmaite świadczenia dla pracodawców, grant na telepracę).

Dr Iwona Poliwczak (IPISS) omówiła kierunki zmian w działalności publicznych służb zatrudnienia. Działania planowane w reformie mają na celu nie tylko zwiększenie efektywności świadczonej pomocy, ale również zwiększenie aktywności osób bezrobotnych w poszukiwaniu pracy. Zapisy reformy dopuszczają dyscyplinowanie za brak aktywności w poszukiwaniu zatrudnienia.

W wystąpieniu przedstawione zostały wybrane wątki i założenia reformy. Jednym z nich jest wprowadzenie dwóch grup doradców: dla klienta indywidualnego (współpraca z pracodawcami) i klienta instytucjonalnego (współpraca z osobami bezrobotnymi i poszukującymi pracy). Zadania te będą pełnili dotychczasowi doradcy zawodowi ze zmienionymi kompetencjami.

Kolejnym jest określenie profili pomocy udzielanej bezrobotnym, które będą uwzględniały „oddalenie” od rynku pracy oraz gotowość do podjęcia zatrudnienia. Osoba, która odmówi ustalenia profilu pomocy, może zostać dyscyplinowana przez zawieszenie statusu osoby bezrobotnej (przy kolejnej odmowie nawet do 120 dni). Na podstawie profilowania pomocy będą tworzone indywidualne plany działania.

Reforma zmienia podejście do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy: ludzi młodych, osób powyżej 50. roku życia (dofinansowanie wynagrodzeń za zatrudnienie osób 50+), długotrwale bezrobotnych, rodziców, osób niepełnosprawnych. Planuje się wprowadzenie wielu instrumentów wspierających osoby młode (do 30. roku życia), m.in. bonów szkoleniowych, stażowych, zatrudnieniowych i na zasiedlenie. Będzie istniała też możliwość otrzymania pożyczek na: utworzenie stanowiska pracy dla osoby bezrobotnej, podjęcie działalności gospodarczej, usługi doradcze i szkoleniowe.

Lech Antkowiak, zastępca dyrektora Urzędu Pracy m.st. Warszawy, przedstawił zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z punktu widzenia Urzędu Pracy m.st. Warszawy. Zdaniem referenta cały pakiet przygotowanych zmian jest oceniany pozytywnie, ale istotny jest sposób implementacji proponowanych zmian. Wskazane zostały problemy związane z wielkością środków przeznaczanych na aktywizację zawodową, które są niewystarczające. Na zakończenie referent przedstawił negatywny obraz zadań, jakie wykonują urzędy pracy i ocenę ich pracy na poziomie samorządu.

Następnie Tomasz Sieradz, p.o. dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie, zaprezentował zagadnienia związane z regionalną polityką rynku pracy w świetle nowych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Referent zaznaczył, że należy brać pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne i prawne, w których samorządy wojewódzkie odpowiedzialne są za wiele zadań przy niewystarczających środkach finansowych przekazywanych ze strony państwa na te zadania oraz kłopotach z bilansowaniem środków samorządowych. W takich warunkach dochodzi do zacierania się priorytetów, a alokacja środków bywa nietrafna i nieefektywna. Wojewódzkie Urzędy

Pracy, zdaniem referenta, zostały zmuszone przez zapisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do ograniczenia swojej roli do koordynacji działań na rynku pracy kosztem bardziej aktywnego działania na tym rynku. Pozytywnie ocenił przepisy reformujące publiczne służby zatrudnienia. Na zakończenie zaznaczył, że bez programów regionalnych, które proponuje nowa ustawa, nie da się prowadzić skutecznych działań aktywizacyjnych.

Spotkanie zamykał panel dyskusyjny, w którym uczestniczyli przedstawiciele partnerów społecznych, reprezentanci organizacji pozarządowych, pracodawców, instytucji rynku pracy oraz ośrodków analityczno-naukowych. Dyskusję poprowadziła Anna Grabowska, redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”. W dyskusji poruszono kwestie finansowe oraz efektywności proponowanych rozwiązań wsparcia, szczególnie z punktu widzenia pracodawców.

Zdaniem przedstawicieli pracodawców kształt ustawy jest akceptowany przez pracodawców. Ustawa była poddana konsultacjom społecznym na szeroką skalę i ustawodawca uwzględnił rozmaite kompromisowe rozwiązania. Dotychczas uwaga urzędów pracy koncentrowała się nie tyle na faktycznej pomocy w powrocie na rynek pracy, ile na wykorzystaniu dostępnych środków. Jak wskazywano w dyskusji, oprócz środków istotne jest rozsądne zarządzanie instrumentami wsparcia, np. zamiast wysyłać osoby bezrobotne na kosztowne szkolenia, trzeba je kierować do pracodawców po uprzednim dokonaniu dokładnej analizy, jakiego pracownika dany pracodawca potrzebuje.

Przedstawiciel Związku Rzemiosła Polskiego zauważył, że sukces reformy zależy także od odpowiedniego upowszechniania i promowania nowych rozwiązań wśród pracodawców. Pracodawcy muszą być przekonani, że warto zgłaszać oferty pracy do urzędów pracy. Dla pracodawców bowiem mają znaczenie takie rozwiązania, jak: gwarancje dla młodych pracowników, Krajowy Fundusz Szkoleniowy i szczególnie skrócenie czasu przekwalifikowania osób dorosłych, co stwarza szansę na ich szybsze zatrudnienie.

Na zakończenie konferencji podziękowano referentom i panelistom za ciekawe wystąpienia, a wszystkim uczestnikom za udział w spotkaniu.

NOWOŚCI WYDAWNICZE IPiSS

CZYNNIK CZASU W NOWEJ GOSPODARCE. W JAKIM KIERUNKU ZMIERZAMY?, Redakcja naukowa Helena Strzeмиńska i Marek Bednarski, seria „Studia i Monografie”, IPiSS, Warszawa 2014, stron 208.



Książka jest efektem prac zrealizowanych w IPiSS w ramach grantu NCN nr UMO-2011/01/B/HS4/00977 pt. „Czynnik czasu w nowej gospodarce. W jakim kierunku zmierzamy?”, kierowanego przez prof. Helenę Strzeмиńską, a finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Przedstawione w książce konkluzje opierają się na trzech rodzajach źródeł: literaturze przedmiotu i dostępnych statystykach, opiniach ekspertów o międzynarodowym autorytecie oraz własnych badaniach empirycznych. Efekty badań zostały pokazane w sześciu rozdziałach prezentowanej książki. W **pierwszym rozdziale** przedstawiono podstawowe problemy, które będą rozwijane w całej pracy. Pokazano podstawowe wymiary szybko postępujących w ostatnim okresie zmian ekonomicznych i ich główne konsekwencje w zakresie czasu pracy. W **drugim rozdziale** omówione są główne tendencje w zakresie czasu pracy związane z jego długością, wymiarem etatowym, elastycznością i główne przesłanki tych zmian: demograficzne, technologiczne i związane z tendencjami do konwergencji gospodarek. **Rozdział trzeci** skupia się na analizie perspektyw rozwoju prawa pracy pod wpływem sygnalizowanych czynników ekonomiczno-społecznych. **Rozdział czwarty** prezentuje główne cechy nowej gospodarki oraz na podstawie zrealizowanych badań empirycznych pokazuje, jak zarysowane ogólnościowe tendencje uzewewnętrzniają się w konkretnych przypadkach, w odniesieniu do zatrudnionych w Polsce. W **rozdziale piątym** podejmuje się kwestię złagodzenia lub zakłócenia harmonii między pracą a życiem pozazawodowym na skutek wprowadzenia elastycznego czasu pracy. W **rozdziale szóstym** pokazano związek między prognozowanymi zmianami w czasie pracy a sytuacją kobiet – pojawiającymi się dla nich szansami na rynku pracy, ale i niebezpieczeństwem dyskryminacji. Książkę kończy **podsumowanie**.

Te oraz inne publikacje IPiSS można kupić w siedzibie Instytutu, 01-022 Warszawa, ul. Bellottiego 3B albo nabyć drogą wysyłkową: listownie, faksem 22 636-13-20, za pośrednictwem Internetu: e-mail: wydawnictwa@ipiss.com.pl; www.ipiss.com.pl/ksiazki.

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

- 27 V – Koło Naukowe Administracji Publicznej zorganizowało na Uniwersytecie Warszawskim konferencję pt. „Czego możemy oczekiwać po wirtualnych urzędach? Szanse i zagrożenia dla rozwoju e-administracji w Polsce”.
- Wchodzi w życie reforma urzędów pracy mająca na celu lepsze dopasowanie pomocy do potrzeb bezrobotnych, wprowadzająca system bonów, grantów i niskoprocentowych pożyczek. Wprowadzone zostaje także profilowanie bezrobotnych na aktywnych, potrzebujących wsparcia i oddalonych od rynku pracy. Jak informuje MPiPS, „pojawiają się nowe instrumenty wsparcia dla osób szukających pracy. To m.in. grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne dla pracodawców zatrudniających rodziców powracających do pracy, pożyczka na start biznesu (do 70 tys. zł) lub utworzenie stanowiska pracy (nawet 20 tys. zł), szkolenia w ramach trójstronnych umów zawieranych pomiędzy starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową”.
- 28 V – Sejmowa podkomisja zakończyła już pracę nad nowelizacją ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowelizacja wzmocni m.in. szanse studentów i absolwentów na rynku pracy poprzez nowe zasady monitorowania losów zawodowych absolwentów (na podstawie danych ZUS), wprowadzenie obowiązkowych 3-miesięcznych praktyk na studiach o profilu praktycznym, czy studia dualne, na których nauka na uczelni ściśle łączy się z praktyką. Uczelnie zostaną też wyraźnie podzielone na akademickie (badawcze) i zawodowe.
- 29 V – Sejm przyjął przepisy dotyczące bezpłatnych podręczników dla pierwszoklasistów od września 2014 r. dla wszystkich uczniów szkół podstawowych i gimnazjów – od 2017 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej stopniowo wyposaży w darmowe podręczniki uczniów klas I–III szkół podstawowych. Podręczniki dla nich powstaną na zlecenie MEN. Pierwsza część bezpłatnego podręcznika dla pierwszoklasistów jest już w druku. Można go obejrzeć na stronie www.naszelementarz.men.gov.pl.
- W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej odbyła się konferencja „Równoważenie elastyczności i sprawności na rynku pracy. Czy Polska może skorzystać z doświadczenia międzynarodowego?”. Wydarzenie, wspólnie z resortem pracy, zorganizował Bank Światowy. W konferencji wziął udział sekretarz stanu w MPiPS prof. Jacek Męcina.
- 30 V – Minister Joanna Kluzik-Rostkowska podpisała rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Głównym celem zmian w zakresie wychowania przedszkolnego jest wprowadzenie obowiązkowej, bezpłatnej nauki języka obcego dla wszystkich dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego. W nauczaniu wczesnoszkolnym natomiast to wyłącznie nauczyciel będzie decydował, ile czasu uczniowie poświęcą na opanowanie wiadomości i umiejętności z poszczególnych obszarów podstawy programowej.
- 4 VI – W Warszawie zostało podpisane polsko-amerykańskie porozumienie dotyczące współpracy w dziedzinie innowacji. Dokument „Program ramowy na rzecz innowacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki” przewiduje ustanowienie wspólnych działań, zarządzanych przez powołane w tym celu gremium Polsko-Amerykańską Radę ds. Innowacji.
- 5 VI – Rozpoczął się program MNiSW „Granty na granty”. Jest to kolejna inicjatywa resortu nauki, która dąży do aktywizacji i poprawy skuteczności polskich naukowców w zdobywaniu europejskich grantów. Jednostki naukowe starające się o unijne granty – w tym Horyzont 2020 – mogą dostać do 30 tys. zł.
- 5 VI – W Krakowie odbyło się spotkanie międzynarodowej sieci HERA, do której należą agencje finansujące badania naukowe z dziedziny humanistyki. Przedstawiciele 19 krajów europejskich pod przewodnictwem prof. Seana Rydera z irlandzkiego Uniwersytetu w Galway rozmawiali o sytuacji badań humanistycznych w nowym programie ramowym Horyzont 2020.
- 6 VI – W Klubie Palladium w Warszawie odbył się Bal Doktoranta UW.
- 9 VI – 63% bezrobotnych w 2013 r. znalazło pracę dzięki współpracy z urzędami pracy. Tak wynika z raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jeszcze 5 lat temu skuteczność urzędów wynosiła 53%.
- 11 VI – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego podaje, że jeszcze w tym roku zostanie otwarty nowy obiekt muzealny w Warszawie – Muzeum Żołnierzy Wyklętych. Na potrzeby nowej instytucji zostanie zaadaptowana zabytkowa kamienica – dawna kwatera główna NKWD przy ul. Strzeleckiej 8 na Pradze Północ. Łączna wartość inwestycji to 488 tys. zł, z czego blisko 300 tys. zł to wsparcie unijne z Regionalnego Programu Województwa Mazowieckiego.
- 13 VI – We Wrocławiu odbył się Europejski Kongres Technologiczny, który zgromadził ponad 500 ekspertów – naukowców, biznesmenów, polityków i przedsiębiorców.
- 13 VI – W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja „Związki zawodowe – stan obecny i perspektywy na przyszłość”. Konferencję otworzyła podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Małgorzata Marcińska.
- 16 VI – W Toruniu odbyła się III Ogólnopolska Konferencja Szkoleniowa pt. „Pomoc materialna dla studentów i doktorantów”. Celem konferencji było upowszechnianie wiedzy w zakresie pomocy materialnej, wyszkolenie ekspertów, skupienie osób zajmujących się pomocą materialną oraz stworzenie forum wymiany tzw. dobrych praktyk oraz rozwiązywania problemów związanych z przyznawaniem tejże pomocy.
- 16 VI – Minister nauki przedstawiła szczegóły nowego rządowego Programu Rozwoju Kompetencji, który zastąpi program kierunków zamawianych 2008–2013 w nowej perspektywie finansowej UE w latach 2014–2020. Programu ma na celu wzmocnienie kształcenia przedsiębiorczości, kompetencji zawodowych, interpersonalnych oraz analitycznych, bez których trudno odnieść sukces na rynku pracy.
- 20 VI – Minister pracy ogłosił otwarty konkurs ofert w ramach programu „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu” pn. „Konwent Centrów i Klubów Integracji Społecznej”.

Opracował: Krzysztof Podwójcic

UWAGA CZYTELNICY!

WARUNKI PRENUMERATY „POLITYKI SPOŁECZNEJ” NA 2014 r.

Cena prenumeraty kwartalnej: I kwartał – 32,10 zł, II kwartał – 21,40 zł, III kwartał – 32,10 zł, IV kwartał – 21,40 zł (ceny zawierają VAT)

Cena jednego egzemplarza w sprzedaży archiwalnej 10,50 zł (w tym 5% VAT)

Należność z tytułu opłaty za prenumeratę przyjmują:

- POCZTA POLSKA – urzędy pocztowe do 25 listopada na I kwartał, do 24 lutego na II kwartał, do 25 maja na III kwartał, do 24 sierpnia na IV kwartał,
- RUCH SA – oddziały terenowe do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 5 czerwca na III kwartał, do 5 września na IV kwartał,
- GARMOND PRESS SA – do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 5 czerwca na III kwartał, do 20 września na IV kwartał,
- Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, „KOLPORTER Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” S.K.A. – w każdej chwili.

Cena prenumeraty ze zleceniem dostawy za granicę jest o 100% wyższa od krajowej.

Numery archiwalne można nabyć w Zakładzie Wydawniczo-Poligraficznym MPiPS, ul. Uspiskowa 2, 02-386 Warszawa, w pokoju 5 w godz. 8÷16, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Ogłoszenia przyjmuje Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Redakcja nie odpowiada za treść ogłoszeń.

Zapraszamy na strony internetowe:

<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>, www.ipiss.com.pl oraz www.zwp.gov.pl

KOLEGIUM REDAKCYJNE: Bożenna Balcerzak-Paradowska, Marek Bednarski, Stanisława Borkowska, Kazimierz W. Frieske (redaktor naczelny), Stanisława Golinowska, Aleksandra Jawornicka-Nowosad, Mieczysław Kabaj, Beata Kaczyńska (sekretarz redakcji), Jacek Męcina, Józef Orczyk, Antoni Rajkiewicz. REDAKTOR STATYSTYCZNY: Zofia Szweda-Lewandowska.

Redakcja prosi o nadsyłanie **dwóch egzemplarzy wersji papierowej artykułu** (tekst w formacie *.doc, wykresy edytowalne w formacie *.xls tylko w kolorze czarno-białym nie jako obraz) z oryginalnym podpisem wraz z płytą CD podpisaną imieniem i nazwiskiem autora, na której nagrany będzie TYLKO JEDEN PLIK zapisany nazwiskiem i imieniem autora/autorów, zawierający **wszystkie wymagane materiały: artykuł; pismo do redakcji**, w którym autor zwraca się do redakcji o wydrukowanie pracy w czasopiśmie (jest to formalna zgoda autora na publikację), podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, miejsce pracy (afiliacji) z dokładnym adresem i telefonem, **dokładny adres i telefon do korespondencji, adres e-mailowy** oraz krótką notkę o sobie; **oświadczenie, że praca nie była dotąd ogłoszona drukiem i nie została złożona w innej redakcji oraz dane osobowe dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych wg wzoru redakcji**. **Dokładne formalne wymagania dotyczące składania tekstów znajdują się na stronie: <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>**. Redakcja prosi o zapoznanie się z nimi przed wysłaniem tekstu do redakcji **Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane zgodnie z modelem double-blind review proces (autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości)**. **Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktora naczelnego oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek**. Artykuł powinien zawierać imię i nazwisko autora/autorów, miejsce pracy (afiliację), tytuł po polsku i angielsku, streszczenie w języku polskim i angielskim (po ok. 700 zn.), zawierające główne tezy opracowania i być zrozumiałe bez czytania artykułu, oraz słowa kluczowe po polsku i angielsku. W przypadku współautorstwa należy podać procentowy wkład poszczególnych autorów w powstanie tekstu. **Tekst powinien spełniać standardy artykułu naukowego, tzn. zawierać wstęp, cel pracy, stosowane metody i rozwiązania, wyniki badań i analiz, podsumowanie/wnioski, wykorzystaną literaturę wg wzoru zamieszczonego na stronie internetowej**. W przypadku recenzji publikacji podajemy tytuł polski oraz jego brzmienie w jęz. angielskim (w przypadku publikacji zagranicznych prosimy o podanie oryginalnego tytułu dzieła). Objętość artykułu naukowego, pisanego Arielem 12 pkt. z półtora odstępem i wcięciami akapitowymi, łącznie z tabelami, wykresami literaturą itp. nie powinna przekraczać 15–17 stron. Śródtytuły użyte w tekście powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma. **Prace przygotowane niezgodnie z zamieszczonymi warunkami publikacji nie będą przyjmowane do redakcji**. Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów. *Ghostwriting i guest authorship* są przejawem nierzetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów. **Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną. Na liście czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Polityka Społeczna” ma 7 pkt.**

Właściciel tytułu: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa

Adres Redakcji: ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa, tel. 22 536-75-34; fax 22 536-75-35

e-mail: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl, <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Powielanie, przedrukowywanie oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji jest zabronione.

Łamanie: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS

Druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS. Zamówienie 434/2014. Nakład 750 egz.