

Problemy Polityki Społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ
UNIwersytet WARSZAWSKI
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ

Problemy Polityki Społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

KWARTALNIK

#25 (2) / 2014

WARSZAWA 2014

Publikacja finansowana przez
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk
i Instytut Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

RADA PROGRAMOWA

Antoni Rajkiewicz (honorowy przewodniczący) (PL),
Józef Orczyk (przewodniczący) (PL), Jolanta Supińska (wiceprzewodnicząca) (PL),
Julian Auleytner (PL), Stanisława Golinowska (PL), Tomasz Ingot (US),
Jeja-Pekka Roos (FI), Cezary Żołędowski (PL)

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Barbara Szatur-Jaworska (redaktor naczelna),
Maria Theiss (zastępca redaktor naczelnej),
Justyna Łukaszewska-Bezulska (sekretarz redakcji),
Piotr Błędowski, Juliusz Gardawski, Ryszard Szarfenberg
Klaudia Wolniewicz (p.o. sekretarza redakcji)

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim
Ewa Rydlewska

Redakcja i korekta tekstów w języku angielskim
Neil Russel

Redaktor statystyczny
Anna Kurowska

Redaktorzy tematyczni
teoria polityki społecznej – Ryszard Szarfenberg, metodologia polityki społecznej – Maria Theiss,
problemy pracy – Juliusz Gardawski, lokalna polityka społeczna – Piotr Błędowski,
zabezpieczenie społeczne – Gertruda Uścińska, polityka ludnościowa – Cezary Żołędowski,
polityka rodzinna – Anna Kurowska

Copyright by
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW

ISSN 1640-1808

Adres redakcji:
Nowy Świat 67, pok. 110
00-927 Warszawa
Tel./fax 0-22 826-66-52
www.problemyps.pl
www.problemypolitykispolecznej.pl
problemy.ps@uw.edu.pl

Nakład 120 egz.
Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa.



Realizacja wydawnicza: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
Skład i druk: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
ul. Śniadeckich 8, 00-656 Warszawa
tel./fax 22 628-76-14
e-mail: wdnpan@wdnpan.pl, www.wdnpan.pl

Spis treści

Od Redakcji	9
Barbara Szatur-Jaworska, <i>45 lat polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim</i> ..	13
STUDIA	
Bartosz Pielіński, <i>From polycentricity analysis to poverty analysis. Using IAD in social policy</i>	21
Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka, <i>Przeobrażenia francuskiej polityki integracji imigrantów w perspektywie kategorii konwencji</i>	37
Marika Kosiel, <i>EU social policy implemented within the framework of development cooperation for Latin America</i>	55
Justyna Przywojska, Jerzy Krzyszkowski, <i>Partnerstwo lokalne jako realizacja zasady pomocniczości i decentralizacji w polityce społecznej</i>	71
Izabela Rybka, <i>Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej</i>	87
Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH	
Dorota Moroń, <i>Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych</i>	109
Piotr Arak, <i>Wskaźnik dekomodifikacji w 1980 i 2010 r.</i>	125
RECENZJE	
Barbara Szatur-Jaworska, <i>Światowe autorytety o wskaźnikach społecznych (recenzja z: J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza)</i>	149
Emilia Jaroszevska, <i>O znaczeniu antropologii dla praktyki społecznej (recenzja z: M. Ząbek (red.), Antropologia stosowana)</i>	155

Contents

Editorial	9
Barbara Szatur-Jaworska, <i>45 years of social policy at the University of Warsaw</i>	13
STUDIES	
Bartosz Pieliński, <i>From polycentricity analysis to poverty analysis. Using IAD in social policy</i>	21
Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka, <i>Transformation of a French immigrant integration policy in the perspective of the convention theory</i>	37
Marika Kosiel, <i>Polityka społeczna Unii Europejskiej z perspektywy rozwoju współpracy z Ameryką Łacińską</i>	55
Justyna Przywojska, Jerzy Krzyszkowski, <i>Local partnership as an implementation of the principle of subsidiarity and decentralization in social policy</i>	71
Izabela Rybka, <i>Building subsidiary's relationship(s) between social policy's subjects and development of social work</i>	87
FROM THE RESEARCH AND REPORTS	
Dorota Moroń, <i>Local Policy of Education Facing Challenges Posed by Demographic Changes</i>	109
Piotr Arak, <i>Decommodification index in 1980 and 2010</i>	125
REVIEWS	
Barbara Szatur-Jaworska, <i>Authorities speak out about social indicators (review of: J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza)</i>	149
Emilia Jaroszevska, <i>The importance of anthropology for social practice (review of: M. Ząbek (ed.), Antropologia stosowana)</i>	155

Od Redakcji

Zapraszamy Czytelników do lektury wielotematycznego tomu „Problemów Polityki Społecznej”. Artykuły, które prezentujemy, mają zarówno zróżnicowaną tematykę, jak i zróżnicowany charakter, gdyż są to opracowania teoretyczno-analityczne i przeglądowo-analityczne, raporty z badań empirycznych oraz analizy metodologiczne. Ponadto niniejszy tom otwiera artykuł zawierający krótkie przypomnienie 45-letniej tradycji badań nad polityką społeczną na Uniwersytecie Warszawskim, prowadzonych przez pracowników Instytutu Polityki Społecznej. Jubileusz 45-lecia działalności to dobra okazja, by przypomnieć dorobek naukowy i dydaktyczny jednego ze współwydawców naszego kwartalnika.

Dział „Studia” otwierają dwa teksty o charakterze teoretyczno-analitycznym. W pierwszym z nich (napisanym w języku angielskim) Bartosz Pielniński przedstawia możliwości, jakie teorii polityki społecznej stwarzają studia nad policentrycznością prowadzone przez Vincenta i Elinor Ostromów. Na przykładzie analizy zjawiska ubóstwa autor wykazuje przydatność, zaprezentowanej w artykule, nowej instytucjonalnej ramy rozwoju. Ta propozycja teoretyczna łączy w sobie elementy Ramy Analizy Instytucjonalnej i Rozwoju oraz podstawowe założenia koncepcji możliwości wyboru Amartyi Sena. Także kolejny artykuł o charakterze teoretyczno-analitycznym zawiera propozycje wykorzystania pewnej konstrukcji teoretycznej do badań w nauce o polityce społecznej. Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka przedstawia w nim, odwołując się głównie do dorobku nauki francuskiej, kategorię konwencji, a następnie stosuje ją w analizie francuskiej polityki integracji imigrantów. Zdaniem autorki, sięgnięcie do tej kategorii analitycznej wzbogaca spojrzenie na proces kształtowania i realizowania polityk publicznych, koncentrując uwagę badaczy na poziomie mezo. Kategoria konwencji wypełnia bowiem lukę między podejściem funkcjonalno-strukturalnym, kładącym nacisk na analizę polityki społecznej na poziomie makro, a teoriami nawiązującymi do racjonalnego działania jednostek na poziomie mikro. Kolejne teksty zawarte w dziale „Studia” mają charakter przeglądowo-analityczny. W artykule zatytułowanym „EU social policy implemented within the framework of development cooperation for Latin America” Marika Kosiel analizuje wybrane aspekty polityki społecznej prowadzonej na poziomie globalnym. Przedmiotem jej rozwa-

zań – opartych na analizie instytucjonalno-normatywnej – jest współpraca rozwojowa Unii Europejskiej z krajami Ameryki Łacińskiej. Jako oś tej współpracy autorka przedstawia problem spójności społecznej w tym regionie świata. Kolejne dwa artykuły poświęcone są polityce społecznej na poziomie lokalnym, a wspólnym ich elementem jest odwołanie do zasady subsydiarności. Justyna Przywojska i Jerzy Krzyszkowski w opracowaniu zatytułowanym „Partnerstwo lokalne jako realizacja zasady pomocniczości i decentralizacji w polityce społecznej” poszukują przykładów tego partnerstwa głównie w polityce rynku pracy i w pomocy społecznej. Dochodzą przy tym do wniosku, że w polskiej polityce społecznej prowadzonej na poziomie lokalnym mamy do czynienia z deficytem partnerstwa, co uniemożliwia realizację powszechnie postulowanych partycypacyjnych form zarządzania w politykach publicznych. Autorką drugiego artykułu poświęconego lokalnemu wymiarowi polityki społecznej, a także pracy socjalnej, jest Izabela Rybka. Autorka przypomina, czym jest zasada subsydiarności, i szuka odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób jest ona stosowana w środowiskowej pracy socjalnej. Z przeprowadzonej analizy realizacji Programów Aktywności Lokalnej wynika, że brakuje wielu elementów niezbędnych do tego, aby w społeczności lokalnej nastąpiła zmiana polegająca na urzeczywistnieniu zasady subsydiarności w relacjach pomiędzy władzami i instytucjami samorządowymi a mieszkańcami gminy podejmującymi oddolne inicjatywy społeczne, tworzącymi grupy nieformalne czy organizacje pozarządowe. Z obu opublikowanych przez nas tekstów płynie zatem wniosek, że w lokalnej polityce społecznej w Polsce niewykorzystany pozostaje wielki potencjał ludzki i instytucjonalny.

W dziale „Z warsztatów badawczych” proponujemy dwa artykuły, które powstały na podstawie danych zastanych oraz własnych obliczeń i badań autorów. Artykuł Doroty Moroń zawiera bogato udokumentowaną empirycznie analizę wyzwań, jakie stoją przed władzą lokalną w Polsce w związku z procesami zmian demograficznych. Autorka koncentruje się na kwestii wpływu tych zmian na liczbę uczniów i placówek edukacyjnych oraz ocenia związane z nimi zadania, z którymi musi się uporać lokalna polityka edukacyjna. Zwraca uwagę przede wszystkim na postępujące osłabienie efektywności ekonomicznej polskiego systemu oświaty i zarazem zastanawia się nad społecznymi skutkami obserwowanych zmian. Drugą pozycją w tym dziale jest artykuł Piotra Araka zatytułowany „Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 i w 2010 r.”. Autor przypomina sposób budowy tego wskaźnika wykorzystanego, obok analiz jakościowych, przez Gøstę Esping-Andersena w konstrukcji trzech modeli państw opiekuńczych, przedstawia wybrane wątki dyskusji wokół wskaźnika dekomodyfikacji i dokonuje własnych obliczeń jego wartości dla 2010 r. Z obliczeń tych wynika, że w ciągu 30 lat zmieniła się klasyfikacja państw w ramach modeli państw opiekuńczych określanych na podstawie wskaźnika dekomodyfikacji. Autor przypomina ponadto o różnorodnych problemach teoretycznych i metodologicznych, jakie towarzyszą próbom pomiaru cech państwa opiekuńczego.

Jak zawsze, w końcowej części tomu publikujemy recenzje książek. Żadna z dwóch recenzowanych prac nie jest publikacją bezpośrednio dotyczącą polityki społecznej, ale obie zawierają treści, które są ważne dla wielodyscyplinarnego warsztatu badawczego polityka społecznego. „Błąd pomiaru...” jest lekturą obowiązkową dla tych badaczy

polityki społecznej, którzy sięgają do metod ilościowych. Z kolei „Antropologia stosowana” zawiera wiele interesujących przykładów badań, które mogą stanowić źródło inspiracji dla polityków społecznych wzbogacających swój warsztat badawczy o metody jakościowe.

Barbara Szatur-Jaworska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

45 lat polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim²

Tradycja polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim, wbrew tytułowi niniejszego artykułu, liczy znacznie więcej niż 45 lat, gdyż wykładowcami naszej uczelni byli tacy prekursorzy polskiej polityki społecznej, jak Fryderyk Skarbek³ i Ludwik Krzywicki⁴. Niemniej jednak odrębna jednostka organizacyjna Uniwersytetu wyspecjalizowana w badaniach z zakresu polityki społecznej powstała dopiero jesienią 1969 r. Był to Zakład Polityki Społecznej działający w ramach Instytutu Nauk Politycznych. Do jego utworzenia doszło dzięki inicjatywie grupy pracowników i doktorantów UW, a w grupie tej kluczową rolę odgrywał dr Jan Danecki. Kierownikiem Zakładu został prof. dr hab. Antoni Rajkiewicz, który za namową Jana Daneckiego i Remigiusza Bierzanka (ówczes-

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autorki: b.szatur-jaworska@uw.edu.pl

² W artykule wykorzystano przede wszystkim informacje zawarte w publikacji wydanej w 2007 r. z okazji trzydziestolecia Instytutu Polityki Społecznej UW (Firlit-Fesnak 2007). Wykorzystano także artykuł przygotowany w związku z dziesięcioleciem IPS (Szatur-Jaworska 1980), sprawozdania IPS oraz inne wykazane w bibliografii opracowania.

³ Fryderyk Skarbek był profesorem ekonomii politycznej na Wydziale Prawa UW w latach 1818–1831 (Sadowski 2005). Jego wykładów słuchał m.in. Józef Supiński, zaliczany do prekursorów polskiej socjologii i polityki społecznej (zob. Prażmowski 1983).

⁴ Ludwik Krzywicki kierował w latach 1921–1935 Katedrą Historii Ustrojów Społecznych na Wydziale Prawa i Nauk Politycznych UW (zob. *Historia...*).

nego dyrektora INP) przeniósł się na Uniwersytet Warszawski ze Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (Firlit-Fesnak 2007, s. 11–12). Stał na czele dziesięcioosobowego zespołu, w którego składzie znaleźli się ekonomiści, socjologowie i prawnicy. Osoby te postawiły przed sobą zadanie rozwijania badań i dydaktyki polityki społecznej w ramach nauk politycznych. Nie było to rozwiązanie ani oczywiste, ani wówczas popularne. Dotychczas bowiem polityka społeczna uprawiana była w powiązaniu z ekonomią, socjologią lub prawem. To rozwiązanie organizacyjne przyniosło z biegiem czasu efekty naukowe w postaci rozszerzenia przyjmowanych w nauce o polityce społecznej podejść badawczych i kategorii teoretycznych o orientacje badawcze i kategorie charakterystyczne dla politologii. Zarazem do kanonu kształcenia polskich politologów weszło nauczanie polityki społecznej.

Zakład Polityki Społecznej istniał do 1975 r. i w tym okresie kierowali nim prof. Antoni Rajkiewicz (1969–1972) oraz prof. Marian Frank (1972–1975). W 1975 r. z połączenia Instytutu Nauk Politycznych i Instytutu Dziennikarstwa powstał na Uniwersytecie Warszawskim Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych (WDiNP), a Zakład został przekształcony w samodzielną Katedrę Polityki Społecznej. Jej kierownikiem został prof. Marian Frank. Katedra istniała do 1977 r., kiedy to przekształcono ją w Instytut Polityki Społecznej – jeden z czterech instytutów WDiNP. Funkcję dyrektora Instytutu pełnili: prof. Antoni Rajkiewicz (1977–1981), prof. Andrzej Piekara (1982–1984), prof. Stanisław Czajka (1985–1990), prof. Mirosław Księżopolski (1990–1996), prof. Barbara Rysz-Kowalczyk (1996–2002), prof. Małgorzata Szyłko-Skoczny (2002–2007), prof. Grażyna Firlit-Fesnak (2007–2008). Od 2008 r. dyrektorem IPS jest prof. Cezary Zołędowski.

Zmianom statusu naszej placówki – od zakładu do instytutu – towarzyszył rozwój kadrowy i organizacyjny. W 1969 r. Zakład Polityki Społecznej zatrudniał, jak już wspomniałam, 10 osób (w tym jednego profesora), zaś w 2014 r. Instytut Polityki Społecznej zatrudnia 35 nauczycieli akademickich (w tym 13 profesorów i doktorów habilitowanych). W chwili powstania Instytutu w jego skład wchodziły trzy zakłady: Ogólnych Problemów Polityki Społecznej; Zabezpieczenia Społecznego oraz Polityki Społecznej w Środowisku Pracy i Zamieszkania. Obecnie w IPS działa sześć zakładów: Zabezpieczenia Społecznego; Teorii i Metodologii Polityki Społecznej; Polityki Społecznej w Środowisku Lokalnym; Migracji i Stosunków Etnicznych; Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; Społecznego Ustroju Pracy. Ponadto w IPS działa Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej. Pojawienie się nowych zakładów i pracowni to rezultat rozwoju badań naukowych i rozszerzania przedmiotu zainteresowań badawczych naszych pracowników, ale także awansów naukowych nauczycieli akademickich zatrudnionych w Instytucie.

Nie sposób przedstawić w sposób całościowy działalność naukową instytucji mającej prawie półwieczną tradycję. Dlatego przypomnę w tym miejscu tylko największe ogólnopolskie projekty badawcze, w jakich uczestniczył Instytut Polityki Społecznej w roli koordynatora prac zespołów badawczych. Były to następujące projekty: „Optymalizacja struktur i procesów demograficznych w Polsce Ludowej” (1976–1981), „Kultura polityczna społeczeństwa polskiego” (1982–1985), „Środki i narzędzia działalności

gospodarczej władz lokalnych” (1983–1985), „Zjawiska patologii społecznej jako kwestia polityki społecznej” (1985), „Czynniki polityki ludnościowej w Polsce” (1985–1990), „Polityka społeczna w Polsce” (1987–1991), „Przemiany społeczno-ekonomiczne wsi polskiej – doskonalenie systemu polityki państwa wobec ludności wiejskiej” (1986–1990), „Polityka społeczna w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno-gospodarczego” (1996–1999), „Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce – skala i struktura transferów materialnych” (1998–2000), „Partnerstwo na Rzecz Rozwoju *Tu jest Praca*” (2004–2008), „Partnerstwo na Rzecz Rozwoju @lterCamp” (2004–2008), „Polityka imigracyjna a polski rynek pracy” (2008–2011), „Joint influence of family and labour market policies on labour supply and fertility decisions of men and women” (2013–2015). Priorytetem w działalności badawczej IPS jest dalsze umiędzynarodowienie badań i uczestniczenie w konsorcjach naukowych najwyższej jakości. Obecnie w IPS są realizowane m.in. projekty finansowane z 7. Programu Ramowego Unii Europejskiej. Instytut jest także członkiem konsorcjów, których celem jest pozyskanie środków z programu „Horyzont 2020” – największego w historii Unii Europejskiej programu rozwoju naukowego. Pracownicy IPS są autorami i wykonawcami licznych projektów badawczych realizowanych przy wykorzystaniu zasobów własnych Instytutu, jak i we współpracy z różnorodnymi polskimi i zagranicznymi podmiotami – uczelniami, ośrodkami badawczymi, organizacjami pozarządowymi, fundacjami naukowymi, administracją rządową i samorządową, organizacjami międzynarodowymi. Pracownicy IPS byli w przeszłości i są obecnie członkami zespołów realizujących badania objęte programami ramowymi Unii Europejskiej. Zainteresowania badawcze obecnej kadry IPS są bardzo rozległe. Rozwijane są kierunki badań – obecne od początku w działalności placówki – nad zabezpieczeniem społecznym, społecznymi i prawnymi aspektami pracy, warunkami i poziomem życia, sytuacją ludnościową i jej społecznymi skutkami, teorią polityki społecznej, polityką rodzinną. Z biegiem lat zakres badań prowadzonych w IPS rozszerzał się, między innymi, o procesy rozwoju i regresu społecznego, warunki mieszkaniowe, międzynarodową (i europejską) politykę społeczną, porównawczą politykę społeczną, pomoc społeczną i pracę socjalną, politykę równości płci, bezrobocie, zjawiska patologii społecznej, politykę edukacyjną, społeczeństwo obywatelskie i trzeci sektor, gospodarkę społeczną, metodykę pomiaru w polityce społecznej, kapitał społeczny, samorząd lokalny i lokalną politykę społeczną.

Instytut Polityki Społecznej zajmuje wysoką i ważną pozycję w środowisku polskich polityków społecznych. Wielu z nich w ramach Instytutu lub przy jego wsparciu uzyskiwało awanse naukowe – stopnie doktora i doktora habilitowanego oraz tytuł profesora. Pracownicy IPS odegrali zasadniczą rolę w powołaniu w 1993 r. Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej nawiązującego do tradycji PTPS z okresu II Rzeczypospolitej⁵. Samodzielni pracownicy naukowcy IPS są od początku licznie reprezentowani w Komitecie Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, będącym reprezentacją całego środowiska naukowego związanego z tymi dyscyplinami. Warto też przypomnieć, że przez niemal całe lata 90. Komitetowi przewodniczyli pracownicy IPS – prof. Antoni Rajkiewicz (1990–1995) i prof.

⁵ Historia PTPS z lat 1924–1948 dostępna na stronie internetowej PTPS (zob. Auleytner).

Jan Danecki (1996–1998). Obaj Profesorowie przyczynili się także do powstania czołowych polskich czasopism naukowych poświęconych polityce społecznej – prof. Antoni Rajkiewicz był twórcą i wieloletnim redaktorem naczelnym miesięcznika „Polityka Społeczna”, zaś prof. Jan Danecki stworzył rocznik naukowy (obecnie kwartalnik) „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” i kierował nim do 2006 r.

W początkowym okresie istnienia Zakładu Polityki Społecznej jego zadania dydaktyczne związane były z prowadzeniem na studiach nauk politycznych zajęć z polityki społecznej i powiązanych z nią innych przedmiotów. Za moment, w którym weszliśmy na samodzielną ścieżkę dydaktyczną, uznać należy rok 1975, kiedy to przy Katedrze Polityki Społecznej utworzono Magisterskie Uzupełniające Studium Nauk o Pracy i Polityce Społecznej. Pierwszymi instytucjami sfery społecznej, dla których przygotowywaliśmy specjalistów, były instytucje ubezpieczeń społecznych (głównie ZUS), instytucje rynku pracy oraz służby pracownicze w zakładach pracy. Wkrótce jednak, w 1976 r., do grona specjalistów przygotowywanych w IPS dołączyli pracownicy socjalni, których kształcenie (na poziomie magisterskim) prowadzono w Studium Zaocznym Pracowników Służb Socjalnych. Program tych studiów był pierwszą w kraju, oryginalną ofertą edukacji pracowników socjalnych w ramach studiów magisterskich w dziedzinie polityki społecznej. Kolejnym krokiem w rozwoju działalności dydaktycznej IPS było powołanie w roku akademickim 1983/1984 na studiach dziennych nauk politycznych specjalności polityka społeczna. Po kolejnych czterech latach Instytut Polityki Społecznej rozpoczął kształcenie pierwszego rocznika studentów studiów dziennych na kierunku polityka społeczna. Okres pełnej autonomii tego kierunku studiów nie trwał jednak długo, gdyż – w wyniku tendencji do scalania kierunków studiów – w roku akademickim 1991/1992 polityka społeczna stała się (ponownie) specjalnością na kierunku politologia. Stan ten trwał do 2007 r., gdy wraz z wprowadzeniem podziału na studia pierwszego i drugiego stopnia przywrócono samodzielny kierunek polityka społeczna. Dążąc do rozszerzenia profilu dydaktycznego, w 2010 r. uruchomiono w IPS kolejny kierunek studiów – nauki o rodzinie. Ofertę studiów licencjackich i magisterskich uzupełniają liczne studia podyplomowe. Warto podkreślić, że tego typu działalność dydaktyczną IPS prowadzi – w różnych formach organizacyjnych, przy współpracy z różnymi partnerami – od początku swojego istnienia. Przez te lata na studiach podyplomowych w IPS kształcili się pracownicy instytucji ubezpieczeniowych i instytucji rynku pracy, pracownicy socjalni i kierownicy instytucji pomocy społecznej, aktywiści i pracownicy organizacji pozarządowych, osoby tworzące podmioty gospodarki społecznej.

Pracownicy IPS łączyli w przeszłości i łączą obecnie rolę badacza polityki społecznej z rolą urzędnika państwowego, pracując w kierownictwie resortu pracy i polityki społecznej. Byli i są ekspertami służącymi swoją wiedzą najwyższym organom władzy państwowej (Sejmowi i Senatowi, Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów), Rzecznikowi Praw Obywatelskich, organom samorządu terytorialnego i organizacjom międzynarodowym (w tym Unii Europejskiej i Międzynarodowej Organizacji Pracy). Zawsze wykazywali się znaczną aktywnością w organizacjach naukowych, stowarzyszeniach społecznych i ruchach obywatelskich.

Tradycja sięgająca roku 1969, a więc 45 lat istnienia – to według standardów uniwersyteckich okres niezbyt długi⁶. Wystarczający jednak, by w zespole pracowników pojawiły kolejne pokolenia badaczy. Nestorem naszego środowiska jest, rzecz jasna, prof. Antoni Rajkiewicz – promotor prac magisterskich i doktorskich wielu pracowników IPS oraz mentor wspierający młodszych kolegów w pisaniu prac habilitacyjnych i tzw. książek profesorskich. Pokolenie wychowanków Pana Profesora ma coraz liczniejszą grupę własnych wychowanków, którzy uzyskali stopnie naukowe doktora i doktora habilitowanego. Zespół Instytutu Polityki Społecznej z jednej strony systematycznie powiększa się i rozwija, z drugiej zaś jest stabilny. Sztafecie pokoleń – przekazywaniu pałeczki coraz młodszemu – towarzyszy tu dbałość o tradycję i dorobek naukowy Instytutu.

Bibliografia

- Auleytner J., *Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej w latach 1924–1948*; dokument w wersji elektronicznej: www.ptps.org.pl/index.php?id_strony=3&activ=1 [dostęp: 22.04.2014].
- Firlit-Fesnak G. (red.) (2007), *1977–2007. Trzydzieści lat minęło... Wczoraj, dziś i jutro Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Historia Instytutu Socjologii*; dokument w wersji elektronicznej: www.is.uw.edu.pl/pl/instytut/historia-instytutu-socjologii [dostęp: 22.04.2014].
- Pragłowski J. (1983), *Józef Supiński. Ojciec socjologii polskiej*, w: K.Z. Sowa (red.), *Szkice z historii socjologii polskiej*, Warszawa, Instytut Wydawniczy Pax.
- Sadowski Z. (2005), *Fryderyk Skarbek – nowoczesność w tradycji polskiej myśli ekonomicznej*; dokument w wersji elektronicznej: http://www.pte.pl/pliki/0/91/Fryderyk_Skarbek_wyklad.pdf [dostęp: 22.04.2014].
- Szatur-Jaworska B. (1980), *Instytut Polityki Społecznej – w dziesięciolecie istnienia*, w: I. Sieńko (red.), *Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce*, Warszawa, Centralny Ośrodek Metodyczny SNP, Instytut Polityki Społecznej UW, s. 195–205.

Cytowanie

Szatur-Jaworska Barbara (2014), *45 lat polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 13–17. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

⁶ W 2014 r. Uniwersytet Jagielloński obchodzi 650-lecie, a stosunkowo młody Uniwersytet Warszawski będzie w 2016 r. świętował 200-lecie.

STUDIA

Bartosz Pielński

*Institute of Social Policy
University of Warsaw¹*

From polycentricity analysis to poverty analysis. Using IAD in social policy

Summary

Vincent and Elinor Ostrom devoted their entire academic careers to studying polycentric systems. Their work has influenced mainly research on common-pool resources. The purpose of this paper is to show how analysis of polycentric systems could be used in social policy studies. It is done by outlining the new institutional framework for development. This framework synthesizes Institutional Analysis and Development Framework created by Elinor Ostrom with Amartya Sen's capability approach. The application of the new institutional framework for development is demonstrated through the analysis of poverty.

Key words: Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Amartya Sen, Institutional Analysis and Development Framework, capability approach, poverty

Introduction

This text attempts to synthesize the Institutional Analysis and Development Framework (IAD) of Elinor Ostrom with the capability approach of Amartya Sen. Under the name of the new institutional framework for development, this synthesis demonstrates the benefits

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autora: b.pielinski@uw.edu.pl

provided by the combination of such a sophisticated analytical tool as IAD, with a clear criterion for the evaluation of social realities offered by the capability approach. The synthesis of the achievements of two Nobel Prize winners allows an in-depth evaluation of the reality around us, an analysis of the determinants underlying it, and identification of the ways aimed to change that reality.

The idea to combine the two concepts follows from their shared axiological pedigree and mutual complementarity. Both Sen, and Ostrom, focus their discussions on the topics of freedom and self-governance. They agree that individual freedom should comprise the basic criterion for evaluation of social life. But whereas Sen's work on the capability approach offers mainly theoretical arguments supporting this thesis, IAD created by Ostrom offers mainly analytical tools which help to distinguish the factors determining individual freedom. Consequently the new institutional framework for development resulting from synthesis of the works of the two authors offers students of social policy two mutually complementary perspectives. First, a clear criterion for the evaluation of social reality, i.e. a modern concept of freedom; whose roots date back to the works of Adam Smith and John Rawls. Second, an analytical tool which indicates factors influencing individual freedom, and consequently implying the ways to increase such freedom. As a result, the new institutional framework for development perceives such a central issue for social policy as poverty mainly as a threat to an individual's self-determination. It perceives poverty as a threat to human freedom and offers ways to increase that freedom. Thus the new institutional framework for development represents a liberal strain of thinking on social policy.

This paper starts with a brief presentation of idea of policentricity which was central for work of Vincent and Elinor Ostrom. In the next section I focused on the Institutional Analysis and Development Framework created solely by Elinor Ostrom (IAD). The analysis of IAD ends with an indication of the obstacles which have so far impeded the implementation of IAD into research on social policy. Consequently I point out Sen's capability approach as an opportunity to overcome those obstacles. A further part of the article presents the new institutional framework for development, which synthesizes the achievements of E. Ostrom and of Sen. The paper ends with an example of how the new institutional framework for development may be used to analyse poverty. It demonstrates how one of the central subjects to social policy could be understood by simultaneous references to the concepts developed by Sen and E. Ostrom.

Polycentricity

Vincent Ostrom was the first to analyse polycentricity and Elinor Ostrom had collaborated with him in the beginning and later expanded his work. Vincent Ostrom's interest in polycentricity followed from his research on public services management in US metropolitan areas. He opposed the advancing process of the centralization of those services' provision and production. He found the inspiration for his dissent in the works of Michael Polanyi (Polanyi 1980; Ostrom 1999; Aligica, Tarko 2012).

According to Polanyi, there are two basic types of political order: intentional, direct, and spontaneous, polycentric. The former is characterised by the existence of superior authority, which controls the realm of its governance in a centralised way. On the other hand, the polycentric order is characterised by having no single superior authority, just a system of universal rules instead. Within the polycentric order there are many autonomous, but interdependent, entities aiming to assert their own interests. Interactions between those entities are regulated by universal rules. According to Polanyi, these characteristics of polycentric order give it an advantage over the direct one.

Following in Polanyi's footsteps, Ostrom created his own concept of polycentricity. It is composed of two dimensions – a normative and a descriptive one. In the normative dimension, polycentricity is connected with the ideas of self-governance. Self-governance is understood as a form of sustainable social organization, which allows for collective problem-solving, attainment of shared goals and joint conflict resolution (McGinnis 1999, p. 3). According to Ostrom, self-governance is a value per se, which makes it advisable to support autonomous, if interdependent, civil communities.

In the descriptive dimension, Ostrom points out two levels where a polycentric system may emerge. On the first level, which can be called the management level, the polycentric order is considered in the context of the production of public goods, necessary to meet the needs of a community (Ostrom, Tiebout, Warren 1961). If a given community can choose freely, e.g. a waste disposal company or security provider, we are dealing with a polycentric order. The polycentricity at the management level appears whenever communities are able to choose the producers of social services. Therefore in order to emerge polycentricity requires independence and autonomy of the communities and the existence of many service producers.

Ostrom thinks that for polycentricity to be able to come into play at the management level requires the existence of polycentricity also at the political level (Ostrom 1999, pp. 52–57). This is because polycentricity at the political level enables and guarantees the functioning of polycentricity at the management level.

Polycentricity at the political level is characterised by the existence of multiple, interdependent decision-making structures with very limited governance competences. In other words, under the polycentric system the authority is exercised by several narrowly specialised and mutually independent institutions. The danger of imbalanced distribution of power is minimised. Authority is not concentrated within a single pivotal centre, but is evenly distributed among several political actors.

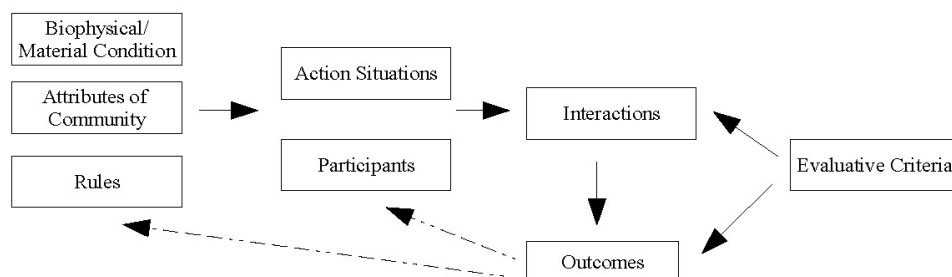
Ostrom developed the polycentricity concept mainly during his research on management of water resources and police administration systems (McGinnis, Ostrom 2011, pp. 17–18), only to become more focused on analysing polycentricity at the political level later in his academic life (Ostrom 1994; Ostrom 1997; McGinnis, Ostrom 2011, pp. 19–23). Elinor Ostrom in turn stayed focused on polycentricity at the management level (Ostrom 1990; Ostrom 1992; Ostrom 2005). Her research interests have increasingly referred to the issues related to the problem of the administration of common-pool resources. Carrying out research all over the world, she tried to answer the questions of

how it is possible to manage common-pool resources effectively through self-governing communities of their users.

Institutional Analysis and Development Framework (IAD)

The research of E. Ostrom on self-organized resource governance climaxed in IAD. IAD is an extensive analytical scheme (Chart No. 1), which presents in an orderly manner the factors – as well as the linkages existing between them – which influence the process and quality of the public goods management (Ostrom 2011, p. 8).

Chart No. 1. Institutional Analysis and Development Framework



Source: adapted by the author from: (Ostrom 2011, p. 10; Ostrom 2005, p. 15).

At the very foundation of IAD there is an assumption² the quality of common-pool resources management is determined by interactions between users of those resources (Ostrom 2005, p. 5). Management quality results from those interactions. Interactions themselves usually proceed according to some pre-set forms. Those forms were named action situations by Ostrom.

An action situation can be characterised using seven clusters of variables: (1) potential participants of the action situation, (2) positions that might be occupied by the participants within the action situation, (3) potential outcomes of the interaction between particular positions, (4) actions assigned to a position, (5) the extent of control over the action situation connected to a position, (6) information available to a position, and (7) the costs and benefits assigned to each action and each potential interaction outcome (Ostrom, 2005, p. 32). The entire action situation is in turn influenced by three clusters of exogenous variables: (1) biophysical/material conditions of the environment; (2) attributes of the community within which the action situation is located, and (3) the rules shaping up the action situation (Ostrom 2005, p. 15).

² The IAD version presented in this paper is based on the IAD elaborated in *Understanding Institutional Diversity* (Ostrom 2005).

IAD also described the attributes of the individuals participating in the action situation³. Ostrom points out two of their main attributes: the type of information reaching particular individuals and mental models generated by individuals on the basis of such information (Ostrom 2005, pp. 104–109). Those mental models are perceptions of the reality generated by the participants of the action situations. Those perceptions in turn constitute the basis for the decisions they make.

The last element of IAD is comprised by the evaluative criteria, which allow for the evaluation of the outcomes of interactions taking place within the action situations (Ostrom 2005, pp. 66–68). Those criteria may refer to quite diverse values, such as effectiveness or equality.

The indebtedness of IAD to the polycentricity concept is particularly visible when Ostrom analyses the linkages between particular actions situations. The way in which a particular action situation is structured depends on the outcomes of interactions taking place in other actions situation.

Particular situations may be interlinked horizontally or vertically (Ostrom 2005, p. 57). In her hierarchy of action situations, Ostrom identifies the following situation levels: operational situations, collective-choice situations, constitutional situations and meta-constitutional situations. Situation which is higher up in the hierarchy influences the rules of action situations located below it.

In the context of further deliberations it must be pointed out that IAD is strongly rooted in the rational choice institutionalism. Ostrom devoted much attention to linkages between decisions made by individuals and their institutional environment (Ostrom 2005, p. 4).

Ostrom assumes that people act rationally. But this is a bounded rationality, greatly diverging from the rationality assigned to agents in neoclassical economics models (Ostrom 2005, p. 118). An individual guided by bounded rationality is not a rational egoist, because he/she does not have complete information about the situation within which he or she happens to act. People are unable to assess coherently all potential outcomes of action situations. They also do not aim at maximization of their material gains (Ostrom 2005, p. 101). A rational egoist appears only when people are placed within an institutional environment prompting them for selfish behaviours (Ostrom 2005, s. 118).

Institutional environment is also important when considering cooperation issues, because only proper rules and norms allow individuals to initiate effective cooperation. The issue of cooperation is in turn central to proper governance of common-pool resources – a pivotal theme for IAD (Ostrom 2005, pp. 119–254).

³ Under the IAD model presented in the book *Understanding Institutional Diversity* (Ostrom 2005) the actions situations and its participants comprise a separate framework element – the action arena, but owing to the fact that the difference between the actions arena and action situation was not quite clear for many recipients of the Ostrom's concept, the "action arena" term ceased to be used. (Ostrom 2011, p. 9).

IAD is an analytical tool strongly linked to the rational choice institutionalism. Such a research perspective is used within IAD not only to analyse effectively the social interactions, but first and foremost to build institutional solutions allowing self-governance of common-pool resources. In other words, IAD is a tool aimed to enable the creation of effective polycentric systems.

What is the usefulness of such an expanded analytical framework for social policy? The concept of polycentricity and IAD are used mainly in research dedicated to the issue of common-pool resources protection (Ostrom 2011, pp. 21–24; Basurto, Kingsley, McQueen, Smith, Weible, 2009; Bushouse 2011). Nonetheless Ostrom herself suggested that IAD was a universal analytical tool, which can serve the purpose of designing action situations other than common-pool resources management. Nevertheless IAD has not been used so far in the studies on social policy. Still there are relevant references to polycentricity in social policy. Those are related to the idea of co-production. Several studies have been carried out to examine how recipients of social services co-participate in their delivery (Pestoff, Brandsen, Verschuere, 2012). However, none of the studies have used IAD.

In this article I do not want to propose using IAD for better understanding the implementation processes of social policy. Instead I wish to use that part of the reflections of E. Ostrom's work which refers to the issue of the empowerment of individuals. Besides being an institutional framework for enhancing self-governance, IAD is also an institutional framework for the empowerment of individuals. When analysing the list of factors conducive for effective and efficient governing of common-pool resources, E. Ostrom also analyses the list of factors conducive for the empowerment of individuals. According to E. Ostrom, self-governance is possible wherever individuals capable of rational, self-sufficient and responsible action meet. The fact that IAD offers the possibility to define the conditions favourable for the advancement of individual's empowerment, complements another concept, much closer to social policy, namely Sen's capability approach.

IAD and capability approach

The capability approach [CA] created by Sen is closely related to IAD on the one hand, and offers different evaluative criteria than those applied by Ostrom on the other. Two notions are central within the capability approach: functionings and capabilities. Functionings are the conditions and activities comprising the individual's current way of life. Capabilities are sets of functionings among which an individual can choose from (Sen 2000, pp. 74–76; Sen 2012, pp. 320–321). In other words, capabilities are ways of life available to individuals. The capability approach concept was created to formulate more adequately than before the goal of social development. Sen is of the opinion that social development should not be identified exclusively with an increase in the pool of material resources, but first and foremost should be linked to making it easier for people to fulfil their aspirations (Sen 2000, pp. 24–25). The societies where people can choose

from among many ways of living, i.e. functionings, are at lesser risk of poverty, or social exclusion. Hence as the title of the Sen's book suggests, development is freedom.

The capability approach concept shares several features with IAD. Similarly to Ostrom, Sen raises in his deliberations the issue of empowering the individuals – their capability to make conscious choices. The difference between Sen and Ostrom consists of the fact that Sen analyses the issue of empowerment mainly in normative terms. For him, enabling people to act in an independent way is the central goal of social development and the main factor stimulating such social development. Enabling human agency is a pivotal method of combating all types of deprivations (Sen 2000, XI).

For Sen the issue of freedom is directly linked to the issue of responsibility. People are unable to act responsibly, if they cannot make autonomous decisions. Freedom allows us to refrain from an action or to act in one way or another (Sen 2000, s. 190). Without such capabilities, it is difficult to speak of responsible decisions.

Sen and Ostrom also similarly view the place of institutions in social life. Sen states straightforwardly that individual freedom is dependent on several social arrangements (Sen 2000, pp. XI–XII). Human freedom is dependent on institutional arrangements functioning in economic, social and political life (Sen 2000, p. 53). At the same time the effectiveness of particular institutions should be assessed by the extent to which they contribute to the enhancement of human capabilities.

Hence similarly to Ostrom, Sen is concerned with the linkages between human empowerment and social institutions. Both authors address the topic of nexus between the characteristic of individual actions and his or her social environment.

Recognising the linkage between the characteristic of individual's actions and their institutional environment, Sen and Ostrom also agree that efforts made within public policies should be targeted mainly at the enhancement of rational and autonomous individual actions. The institutional change is intended to increase the scope of freedom. The difference between Ostrom and Sen concerns where and for what exact purpose such human empowerment is to be released.

Ostrom is focused on supporting the autonomy of communities – the independence at the level of collective action (Ostrom 2005, pp. 255–288). This follows directly from her studies on the phenomenon of polycentricity. The American researcher seeks to formulate such regulation of local communities that would allow them to operate both autonomously and effectively. For Ostrom those two goals are combined – autonomous governance is the most effective way of the functioning of local communities. In the polycentricity concept, the freedom to make sovereign decisions is both a constitutive and instrumental goal.

On the other hand, Sen devotes a lot attention to the issue of freedom at the level of individuals. He is of the opinion that the greater independence of individuals' actions, the greater is individual responsibility for these actions. This increased responsibility in turn contributes to social development. Also in that case, freedom is treated in both constitutive and instrumental terms. For Sen, human freedom is relevant per se, but it is also treated as the most important instrument of social development.

Both for Ostrom and for Sen, freedom is a pivotal criterion for the evaluation of social life. The difference is that Ostrom makes the evaluation from communitarian perspective, while Sen – from the liberal one. The American political scientist points out to independence of community, while the Indian economist – to independence of the individual. This difference in the distribution of accents translates into different areas of interest of the two researchers. Ostrom focuses on the analyses of common-pool resources governance, while Sen focuses on the issues related to social development.

Such focus on issues connected with governance of common-pool resources constitutes a fundamental limitation in the use of IAD, or more broadly speaking, of the polycentricity concept within social policy. Although issues related to independence of communities, or governance of common-pool resources, are important for social policy; much more important are the problems connected with social inequalities or social development. Those issues are addressed by Sen. However in his case the focus on issues connected with social development did not translate to the same extent as in the case of Ostrom, into the development of a comprehensive analytical tool.

Sen is well aware of the fact that social development depends on many institutional factors. In that context he speaks about the issue of social realisation. In his polemics with John Rawls, he points out that it does not suffice to identify the few key rules aimed at informing a just society; we should also analyse how those rules can be implemented in various areas of social life. Sen himself in several publications demonstrates how the individual's possibility to make choices – which is a central notion for him – is determined by several factors. He describes how gender influences individual capabilities, how issues related to ownership rights influence choices made by individuals, or how individual choices are influenced by the shape of political systems. Those analyses can be accused of lacking a systematic approach. Particular examples of linkages between freedom of individual's choices and the surrounding reality are picked up quite randomly. It is easy to gain an impression that Sen is convinced that individual freedom is influenced by so many factors that they can be hardly described in a systematic way. The latter effort was undertaken by E. Ostrom, who created IAD.

Hence from the perspective of social policy, a reflection on polycentricity led to creation of a very interesting analytical tool, namely IAD, which nevertheless applies evaluative criteria that cannot fully align with the expectations of social policy. On the other hand, Sen proposed evaluative criteria of social interventions, which are highly inspiring for social policy, but he hardly developed any institutional analysis. Therefore, bearing in mind the aforementioned intellectual affinity of both concepts, one can aim at a synthesis of the two concepts. Below I will only sketch, as a new institutional framework for development, the direction towards which attempts at such synthesis may develop.

A new institutional framework for development

First and foremost, under the new institutional framework for development⁴ the main stress must be laid on evaluating the condition of the individual, instead of evaluating the functioning of communities. The main evaluative criterion should be comprised not by the issue of the quality of collective governance of common resources, as is the case under IAD. The central issue should be constituted by the condition of particular individuals comprising the analysed community. The said condition should be described with the use of the capability approach created by Sen.

It seems that from the perspective of the capability approach, of central importance are Ostrom's reflections concerning the rules governing given action situations⁵. To evaluate the condition of individuals by the choice options available to them, one should first and foremost focus on the rules related to who may participate in a given situation (rules governing boundaries of particular situations), on the rules related to what information and what control is held by an individual occupying a particular position. All those norms define to what action situations, i.e. to what areas of social life, particular individuals are admitted. They also define what positions can be occupied by individuals within those situations, and what information and scope of control over a given situation they have. Capabilities available to each individual are to a large extent determined by what areas of social life are available to them and what their position within those action situations is.

Nevertheless, access to particular action situations does not depend solely and exclusively on the rules of social life. As has been already pointed out, under IAD people's access to information is very important (Ostrom 2004, 104–109). Ostrom is interested in the impact of information on the perceptions of reality by people and the impact of those perceptions on the decisions they make. Beyond any doubt, this issue is important also for Sen, when in the context of reflections on social development he points out the necessity to keep social life transparent (Ostrom 2000, pp. 39–40). This transparency allows the individuals to reach reliable information about the world around them. Nevertheless the capabilities of individuals are not determined solely by the information reaching them.

It must be pointed out that for the information reaching individuals to be comprehensible and correctly interpreted, it is necessary for such individuals to have proper skills and competencies. People should be able to efficiently process the information reaching them. For that reason, their educational background does matter. Additionally the

⁴ The notion of "framework" has been used deliberately in reference to how Ostrom understands the distinction between framework, model and theory (Ostrom 2011, pp. 8–9).

⁵ Ostrom differentiates seven rules on: (1) boundaries of particular action situations, (2) positions available within particular situations, (3) actions that may be taken by persons occupying particular positions, (4) information available to persons occupying particular positions, (5) the scope of control over a given situation available to persons occupying particular positions, (6) possible results of action situations, and (7) payoff available to persons occupying particular positions (Ostrom 2005, p. 189).

capability to process information is determined by an individual's intellectual efficiency. The latter factor refers us to the issue which is not directly related to information processing, i.e. an individual's physical condition.

A certain action situation can be formally available to individuals, but their health conditions may prevent their participation in the action situation. Actual availability of an action situation can be determined – besides health – by many other specific features of individuals, such as place of residence or financial means in their possession.

It is worth pointing out that besides universal factors conditioning access of individuals to specific action situations, i.e. ones that influence the availability and quality of participation in a given situation, one can also identify particular factors. The latter factors include those features of an individual that have great impact on the availability and quality of participation in a given social situation, and which are conditioned by rules governing this specific action situation. For example, for a significant period of the development of European democracies the issue of participation in elections was determined by factors such as gender. Besides gender, one can include belonging to an ethnic group or age groups among particular factors of participation.

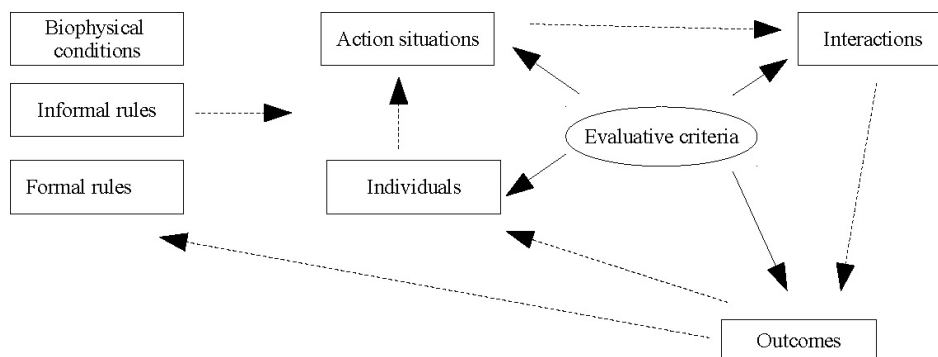
Besides rules governing a given action situation, according to IAD assumptions, the process of such an action situation is influenced by two more external factors – the biophysical condition and features of the community within which a given action situation is located. Biophysical factors define material limitations of the decisions made within a given situation (Ostrom 2004, pp. 22–26). From the perspective of the capability approach concept, this translates into something quite obvious – even if a given action situation is governed by very egalitarian access rules, but resources available in a given situation are very modest, the capabilities of particular individuals will be very limited.

Another important element influencing action situations under IAD is the community to which participants of the action situation belong (Ostrom 2004, pp. 26–27). Ostrom seems to consider it an important element of the analytical tool she created for two reasons. First, the character of the community defines informal rules and norms of the action situation. Social life has both an official and unofficial side. Therefore in the context of the new institutional framework for development, it is important to ask the question in the extent to which formal and informal rules in a given action situation interplay with each other and whether they support independence of individuals to an equal extent. This is because formal rules are very often conducive for the emancipation of individuals, while in the same time informal norms still significantly limit their capabilities.

Another element which has to be taken into account in the new institutional framework for development is the issue of polycentricity. Under IAD the polycentricity is expressed mainly by taking into account (horizontal and vertical) linkages existing between different action situations. The hierarchical structure of various types of action situations discussed earlier in the context of Sen's concept suggests that the sources of many limitations of individual capability should be sought not so much at the level of operational situations, but rather at the level of collective-choice situations, the constitutional situations or even

metaconstitutional situations. Our access to particular areas of social life and our capabilities to act within them are largely determined by decisions of political – or even ethical character.

Chart No. 2. New institutional framework for development



Source: elaborated by the author.

Chart No. 2 presents major elements of the new institutional framework for development. The main assumptions underlying this framework assert that capabilities of particular individuals are determined dynamically within several social interactions taking place in various action situations. Consequently individuals' capabilities to make choices are influenced by:

- formal and informal rules that govern the action situations concerning: boundaries of particular action situations, manning of positions, access to information and scope of control;
- universal factors conditioning individuals' access to action situations: health, education background, possessed information;
- particular factors conditioning access of individuals to action situations (e.g. gender, nationality, age);
- material resources available in a given action situation (e.g. financial or natural resources);
- results of decisions made within other action situations.

As has been signalled before, the new institutional framework for development is just an outline of the synthesis of IAD and of the capability approach concept. The combination of those two research perspectives is intended, on the one hand, to enable a systematized analysis of the impact of multiple elements on the course of social interactions, and to allow for the evaluation of the results of those interactions with the use of social policy's *sui generis* perspective of capability approach, on the other. Our life opportunities and differences emerging between them are determined by, and within social interactions, in which we participate in every day.

New institutional framework for development – the potential for use

The new institutional framework for development can be used to analyse many phenomena related to the issues of social development. To demonstrate the potential for the use of the new framework within social policy, the further part of the article will show how it can be used to analyse poverty. Thus I will demonstrate the benefits that may come from the combination of research on polycentricity with reflection on the individuals' capabilities.

The issue of poverty is very frequently addressed in Sen's works⁶. The Indian economist thinks, and he is not alone in this conviction, that poverty should not be identified solely and exclusively with income poverty. In his opinion, it is much more important to understand poverty in terms of capability poverty (Sen 2000, p. 103), because poverty largely restricts individual's capability of self-determination (Sen 2000, 87).

Such poverty conceptualisation follows directly from how Sen understands social inequalities. As already mentioned, it is his conviction that at the core of social inequalities, there are differences between capabilities of individuals to choose the types of functioning they value most, rather than income differentials. People differ in their capabilities to act and have lifestyles which are important for them. In this context the differences in resources owned by individuals are of secondary importance, because they are only means for achieving lifestyles preferred by these individuals. As a consequence, Sen identifies poverty with drastic limitation of individuals' capabilities to choose the valued lifestyles, rather than with drastic reduction of resources owned by individuals. Poverty proves to be individuals' incapability to choose living in health, incapability to undertake education, or employment.

Certainly Sen is well aware that individuals' capabilities are greatly determined by incomes, or resources owned by them, but this relationship is influenced by many other factors (Sen 2000, p. 90). The Indian economist distinguishes two groups of such factors: socially sanctioned capabilities of individuals to acquire resources and their capabilities to convert those resources into desirable functionings (Sen 2000, p. 88).

Sen deals with issue of socially sanctioned individuals abilities to acquire resources by analysing the phenomenon of famine (Sen 1981). He points out that famine results not so much from the lack of resources (mainly lack of food), but it arises first and foremost from the rules governing access to those resources. Some people starve because they have no entitlements to use resources which are badly needed (Sen 1981, pp. 154–166). For example they are incapable of earning enough money to purchase the food they need. Consequently famine, the extreme form of poverty, may appear in situations where there is no significant reduction in the volume of produced food but there is a sudden change in

⁶ The conceptualisation of poverty presented by Sen emerged in the context of research on developing societies. Initially it didn't meet with favourable response from social policy researchers in developed countries (Sen 1983; Townsend 1985; Sen 1985). Nevertheless presently Sen's analyses enjoy growing interest also among people concerned with the issues of poverty in developed societies (Hick 2012).

the entitlements concerning access to food. For example, a dynamic development of cities accompanied by an increase in food prices could lead to a situation in which agricultural workers are at some point unable to earn enough money to buy the food they need.

Another factor influencing individuals' poverty analysed by Sen is their capability to convert their resources into something they value. Sen points out that we differ in our abilities to transform resources into things or a way of life which is important for us. For example, ill people usually need more resources than healthy ones to achieve their basic functionings. In that case, the factor influencing the relation between resources and functionings is not individuals entitlements but by the characteristics of these individuals.

Departing from identification of poverty with low level of incomes, along many other authors, Sen also points out to its multidimensionality. He indicates that in many "spaces" of social life one can speak of poverty as a choice capability restriction (Sen 2000, p. 93). The examples he quotes concern, among others, restrictions of access to health care. Consequently according to Sen, a poor person is not necessarily one who has a very restricted resource of material goods, but one who is incapable of undertaking treatment required for their health.

It can be concluded from Sen's works (Sen 1983; Sen 1985) that there is some universal set of spaces, in which – regardless of their cultural or state identity – individuals should have satisfactory choice capabilities. Nevertheless, in each society this satisfactory level of choice is achieved differently. For example, as a result of different social norms in Poland and India, the conditions to be met by individuals to appear in public space without feeling ashamed differ between those two countries. Then again, it turns out that poverty is not related directly to the issue of resources owned by individuals, but it is also influenced by social factors.

The Sen's understanding of poverty can be reduced to the statement that poverty results from interrelated influence of three factors: material resources, individual features and social norms. However, Sen does not present any model that would help organise those factors in a satisfactory way. He does not show how those factors influence each other. This gap can be bridged by the interpretative potential of E. Ostrom's works, which underlies the new institutional framework for development.

Referring to the claim underlying the new institutional framework for development, it can be stated that significant deprivation of individuals' choice capabilities, i.e. poverty, is determined dynamically with several social interactions shaped by various types of action situations. Therefore poverty is an individual feature maintained by several repeating social interactions taking place in various areas of social life. The extent to which individuals will be capable of realising their fundamental functioning, depends largely on what are the major formal and informal rules governing the action situations which define the individuals' potential to use material resources. This element of the new institutional framework for development refers to the issue of entitlements addressed by Sen, but greatly expanding thereupon⁷. It indicates that not only legal rules, but also various types

⁷ Sen is aware of the restrictions entailed by his concept of entitlements (Sen 1981, pp. 48–50).

of informal norms and principles of social life, influence the availability of goods. This is because formal and informal rules of social life determine whether given individuals have access to the action situations that determine their access to resources, what place they occupy within such action situations, what access to information and what range of control they have within such situations.

The extent of functionings available to individuals depends also on their particular and universal features sets. As already mentioned, various features of individuals may influence the capabilities of their participation in action. Consequently, using Sen's terminology one can say that they define individuals' capabilities to acquire resources. Following further along the tracks of the Sen's analyses, we can also indicate that those individuals' features are also relevant because they determine individuals' capability to transform the resources they own.

Available resources comprise another element of the new institutional framework for development which is clearly related to the issue of poverty. In the concepts presented by both Sen and Ostrom, it is important not only to identify the level of resources "owned" by particular individuals, but rather to identify the resources that are to be allocated within particular action situations: in the family, labour market, or within the social assistance system. The fact of possession of some goods by individuals depends on how norms and rules governing a given situation link such individuals to resources.

Nevertheless it must be borne in mind that individuals may occupy privileged positions within a given action situation and still be perceived as poor ones. This happens if resources held in a given action situation are very limited. Therefore people can remain poor when they are entitled to receive social assistance benefits, but at the same time an inadequate number of resources are available to such social assistance systems.

The issue of action situations and the resources available in such situations refers us back to the last element of the new institutional framework for development, i.e. results of decisions made within other action situations. They usually define the rules governing particular action situations in which a poor individual functions. At the same time they define what resources are available in particular action situations, because availability of goods and rules governing their acquisition are usually defined outside daily situations in which poor people function. They result from political or administrative decisions made in "higher located" action situations.

The decisions made within other actions situations define also something that might be called "social poverty thresholds". Those are the standards of social life one has to meet not to be recognised as a poor person. Decisions made in other action situations define, e.g. what conditions one has to meet not to feel ashamed in public space. Those decisions, frequently made at the level of entire societies, determine the relative dimension of poverty.

As can be seen, the reference to the new institutional framework for development brings order into Sen's analysis of poverty. It locates particular elements of the analysis on the extensive – and based on significant body of research – social interactions model created by E. Ostrom. Thus we obtain not only a useful – but probably requiring further

development – model explaining the phenomenon of poverty, but at the same time also a tool helping to plan actions aimed at reducing this phenomenon. The new institutional framework for development allows in the same time for performance of a systematic analysis of specific examples of poverty and for identification of the ways to reduce it.

List of references

- Aligica P.D., Tarko V. (2012), *Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond*, “Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, No. 2.
- Basurto, X., Kingsley, G., McQueen, K., Smith, M., Weible, C. M. (2009), *A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom’s Grammar*, “Political Research Quarterly”, No. 3.
- Bushouse B. K. (2011), *Governance Structures: Using IAD to Understand Variation in Service Delivery for Club Goods with Information Asymmetry*, “The Policy Studies Journal”, No. 1.
- Hick R. (2012), *The Capability Approach: Insights for a New Poverty Focus*, “Journal of social policy”, in print.
- MacGinnis M. D., Ostrom E. (2011), *Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity*, “Public Administration Review”, No. 1.
- MacGinnis M. D. (1999), *Introduction*, w: M. D. McGinnis (ed.), *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.
- Ostrom E. (1992), *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, ICS Press.
- Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Ostrom E. (2011), *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, “The Policy Studies Journal” No. 1.
- Ostrom V., Tiebout C., M., Warren R. (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, “American Political Science Review”, No. 4.
- Ostrom V. (1994), *Federalizm amerykański: tworzenie społeczeństwa samorządowego*, Warszawa, Olsztyn, Polskie Towarzystwo Psychologiczne.
- Ostrom V. (1997), *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville’s Challenge*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Ostrom V. (1999), *Polycentricity (Part 1)*, in: M. D. McGinnis (ed.), *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Pestoff V., Brandsen T., Verschuere B. (eds.) (2012), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, New York, Routledge.
- Polanyi M. (1980), *The logic of liberty: reflections and rejoinders*, Chicago, The University of Chicago Press.

- Sen A. (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press.
- Sen A. (1983), *Poor, relatively speaking*, "Oxford Economic Papers", No. 2.
- Sen A. (1985), *A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend*, "Oxford Economic Papers", No. 4.
- Sen A. (2012), *Development as Capability Expansion* in: J. DeFilippis, S. Saegert (eds.), *The Community Development*, New York, Routledge.
- Sen A. (2000), *Development as freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- Townsend P. (1985), *A Sociological Approach to the Measurement of Poverty-A Rejoinder to Professor Amartya*, "Oxford Economic Papers", No. 4.

Streszczenie

Vincent i Elinor Ostrom swoje zawodowe życie poświęcili badaniu policentryczności. Ich dorobek naukowy wpłynął przede wszystkim na rozwój badań związanych z problematyką zarządzania wspólnymi zasobami. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na możliwości, jakie dla rozwoju polityki społecznej niosą prowadzone przez tę parę badaczy studia nad policentrycznością. W tekście zostaje naszkicowana nowa instytucjonalna rama rozwoju łącząca w sobie elementy Ramy Analizy Instytucjonalnej i Rozwoju oraz podstawowe założenia koncepcji możliwości wyboru Amartya Sena. Przydatność nowej instytucjonalnej ramy rozwoju jest zademonstrowana na przykładzie analizy fenomenu ubóstwa.

Słowa kluczowe: Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Amartya Sen, Rama Analizy Instytucjonalnej i Rozwoju, koncepcja możliwości wyboru, bieda

Cytowanie

Pieliński Bartosz (2014), *From polycentricity analysis to poverty analysis. Using IAD in social policy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 21–36. Dostępny w Internecie: www.problemypolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

Przeobrażenia francuskiej polityki integracji imigrantów w perspektywie kategorii konwencji

Streszczenie

Zmiany zachodzące obecnie w politykach migracyjnych krajów europejskich, idące w kierunku wzrostu ich restrykcyjności, stawiają badaczy procesów migracyjnych przed koniecznością poszukiwania nowych perspektyw i narzędzi badawczych umożliwiających pełniejszą analizę tego obszaru badawczego. Artykuł ma na celu przybliżenie kategorii konwencji wykorzystywanej między innymi w piśmiennictwie francuskim, a mało znanej w polskiej nauce o polityce społecznej. Służy ona do uchwycenia i podkreślenia roli aktorów społecznych w procesie konsensualnego kształtowania głównych założeń i sposobów realizacji polityk publicznych. W niniejszym artykule kategoria ta została zaprezentowana w odniesieniu do francuskiej polityki integracji imigrantów.

Słowa kluczowe: francuska polityka społeczna, integracja imigrantów, kategoria konwencji

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autorki: a.zubrzycka@uw.edu.pl

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie konwencji jako kategorii teoretycznej, umożliwiającej badanie roli aktorów społecznych w kształtowaniu polityki społecznej². Kategorię tę wykorzystałam do opisu francuskiej polityki integracji imigrantów³. Uważam, że polityka ta może być szczególnie użytecznym przykładem dla zobrazowania oddolnego procesu kształtowania francuskiej polityki społecznej.

Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza z nich zawiera przeglądową prezentację założeń kategorii konwencji. Przybliży sformułowane w literaturze francuskiej definicje pojęcia konwencji, wyróżnione typy konwencji, podejścia do niej oraz informacje o jej zastosowaniach. W drugiej części zawarty jest przykład wykorzystania kategorii konwencji do badania wybranej dziedziny polityki społecznej, tj. francuskiej polityki integracji imigrantów. Artykuł zamyka zakończenie, w którym zawarte są wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz.

Kategoria konwencji w literaturze francuskiej – definicje, typy, podejścia, zastosowania

Konwencje stanowią przedmiot badań w różnych dyscyplinach badawczych (m.in. językoznawstwo, filozofia, ekonomia, socjologia). Jednak najpełniej kategorię konwencji sformułowano w latach 80. XX w. w ramach francuskiej ekonomii oraz socjologii.

W literaturze francuskiej można odnaleźć kilka prób definiowania konwencji. Na potrzeby niniejszego artykułu przywołuję definicję Philippe'a Batifouliera i Guillemette de Larquier. Według tych autorów, konwencje to arbitralne oraz w małym stopniu zdefiniowane podstawy podejmowania decyzji lub działań przez jednostki. Nie są one powiązane z sankcjami (Batifoulier, de Larquier 2001, s. 13).

Kategoria konwencji, sformułowana przez francuskich ekonomistów oraz socjologów, jest szczególnie przydatna do analiz mających na celu poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób społeczeństwo złożone z niezależnych jednostek, nieodwołujące się

² Artykuł powstał w wyniku współpracy z prof. Paulem Gradvohlem z Ośrodka Kultury Francuskiej UW. Wiele wątków zostało doprecyzowanych dzięki uwagom dwóch anonimowych recenzentów.

Prace nad artykułem zostały sfinansowane ze środków na realizację skoordynowanego przez autorkę projektu badawczego pt. „Kształtowanie przez aktorów społecznych pola manewru (tego, co możliwe) w polityce społecznej na przykładzie systemu francuskiej polityki społecznej” w ramach dotacji celowej na prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, prowadzonego w Instytucie Polityki Społecznej UW w 2013 r.

³ Politykę integracyjną definiuję za Anną Kicinger jako „zespół środków stosowanych przez władze (na szczeblu państwowym lub lokalnym), które stwarzają warunki zachęcające do integracji i ułatwiają decyzje jednostki w tym względzie” (jest to definicja Heckmanna i Schnappera, przywołana w: Kicinger 2005, s. 3). Polityka integracji imigrantów jest w literaturze francuskiej zaliczana do szczegółowych polityk społecznych.

do zewnętrznego autorytetu, wytwarza reguły, instytucje, zasady, normy społeczne, za którymi nie stoi aparat przymusu, będące punktem odniesienia przy podejmowaniu przez te jednostki decyzji (Favereau 2001, s. 5).

Badacze francuscy przyjęli, że konwencjami są zarówno (1) zasady, normy oraz sposoby postępowania wypełniające luki w dotychczasowym systemie odniesień jednostek (np. niepisanych normach postępowania w konkretnej firmie czy założeniach polityk publicznych), jak i (2) nowe sposoby odczytywania zasad, norm, sposobów postępowania istniejących już w tym systemie.

Według założeń kategorii konwencji, w procesie podejmowania decyzji aktorzy społeczni odnoszą się do intersubiektywnych, zewnętrznych punktów odniesienia, zasad, norm społecznych. Nie są one niezmiennie. Zasady te są kształtowane, interpretowane i reinterpretowane przez aktorów społecznych. W tym kontekście, z krytyką spotyka się przyjęta przez badaczy związanych z kategorią konwencji definicja indywidualizmu metodologicznego (*individualisme méthodologique complexe, soft MI*) (Latsis 2006).

Niniejszy artykuł zarysowuje jedynie relacje między konwencjami i ich interpretacją. Jest to jedna z trzech osi analizy kategorii konwencji wyróżnionych przez Christiana Bessy (holizm/indywidualizm; konwencje i ich interpretacje; realizm/konstruktywizm społeczny) (Bessy 2002).

W literaturze francuskiej wyróżniono dwa typy konwencji (Batifoulier, de Larquier 2001, s. 17–20). Pierwszy na potrzeby artykułu określam jako konwencje szczegółowe. Ten typ konwencji obejmuje – w ujęciu Susan Shimanoff – spontanicznie odtwarzane zalecenia, instrukcje zachowania, do których można się dostosować i które wskazują, jakie zachowanie jest wymagane lub preferowane (bądź zabronione) w określonych kontekstach. Zapewnia on realizację (ale nie zawsze optymalizację) interesów jednostek w relacjach między nimi. Konwencje te są stosowane przez jednostki w bezpośrednich relacjach z innymi. Nieprzestrzeganie tych reguł nie wiąże się z sankcjami zewnętrznymi, lecz powoduje straty dla naruszających je jednostek, związane z zakłóceniem porządku społecznego. Przykładem tego typu konwencji są zasady codziennych powitań (mówienia „dzień dobry”, podawania ręki lub całowania w policzek) czy zasady postępowania w przedsiębiorstwie (styl ubierania się, przerwy na kawę, zwyczaje związane z rozpoczynaniem i kończeniem pracy).

Z kolei drugi typ konwencji, który na potrzeby artykułu określam jako konwencje generalne, dotyczy reguł oraz instytucji (całości reguł, które strukturyzują interakcje między jednostkami lub definiują zasady postępowania), norm, zasad społecznych bazujących na wyznaczaniu przez społeczeństwo wspólnych reprezentacji rzeczywistości społecznej. Są one uwzględniane przez jednostki w procesie podejmowania decyzji. Konwencje te istnieją, ponieważ jednostki uznają, że należy ich przestrzegać. W większym stopniu niż z pierwszym typem konwencji, łączy się z nimi system sankcji. Przy czym nie chodzi o aparat przymusu zapewniający ich stosowanie, lecz o sankcje społecznego ostracyzmu czy wykluczenia. Konwencje tego typu odnoszą się do sfery normatywnej współdziałania jednostek w społeczeństwie, mają charakter wspólnotowy i arbitralny (jednostki samodzielnie interpretują i reinterpretują ich znaczenie).

Podsumowując, warto wskazać relacje między dwoma typami konwencji. Formułowanie wspólnych, ale konwencjonalnych wyobrażeń na temat rzeczywistości społecznej (konwencji drugiego typu) umożliwia koordynację partykularnych zachowań jednostek, które w podejmowaniu swoich decyzji odwołują się do konwencji pierwszego typu.

W odniesieniu do dwóch powyższych typów konwencji francuscy badacze sformułowali dwa podejścia do konwencji: strategiczne oraz interpretacyjne (Batifoulier, de Larquier 2001, s. 20–21).

Pierwsze, określane jako podejście strategiczne, nawiązuje do konwencji pierwszego typu. Jego rozwój od lat 60. XX w. stanowił pierwszy etap prac nad ekonomiczną kategorią konwencji. Badacze z nim związani, np. Thomas Schelling, David Lewis czy Harvey Leibenstein, przyczynili się do wypracowania pierwszych definicji konwencji oraz do jej upowszechnienia w ekonomii (Batifoulier, de Larquier 2001, s. 100). Jednak na szerszą skalę konwencje stały się przedmiotem badań w ekonomii dopiero w latach 80. XX w. W 1989 r. kategorię konwencji sformułowali m.in. André Orléon, Olivier Favereau oraz Laurent Thévenot – na łamach specjalnego, tematycznego numeru czasopisma „Revue Economique” (por. Billaudot 2006, s. 55). Powiązali ją wówczas z teorią gier, koncepcją równowagi Nasha i problematyką poszukiwania równowagi pomiędzy różnymi możliwościami zachowania i podejmowania decyzji. W latach 90. XX w. tym podejściem do konwencji zainteresowali się także ekonomiści amerykańscy, m.in. Hobart Peyton Young. Podejście to w polskiej literaturze określane jest jako konwencyjna teoria przedsiębiorstwa (por. Noga 2010).

Drugie, określane w ramach kategorii konwencji jako podejście interpretacyjne, wiąże się z drugim typem konwencji. Ze względu na to, że to podejście zostanie zastosowane do analizy francuskiej polityki integracji imigrantów, omówię je szerzej. Jego rozwój w ramach kategorii konwencji nastąpił w latach 90. XX w. Związany był ze sformułowaniem wówczas przez francuskich socjologów (Luc Boltanski, Eve Chiapello oraz Laurent Thévenot – ekonomista i socjolog) dwiema propozycjami teoretycznymi: koncepcją socjologii pragmatycznej oraz modelem ekonomii wielkości⁴ (*modèle des économies de la grandeur*) w kontekście badań nad tematyką poszukiwania punktów odniesienia (instytucji, wyobrażeń, wartości, norm) w procesie podejmowania decyzji i dochodzenia do kompromisu zarówno w sferze władzy, jak i stosunków społecznych czy relacji ekonomicznych (Biencourt, Chaserant, Rebérioux 2001, s. 215–216). Podejście to zbliżyło kategorię konwencji do instytucjonalnej ekonomii politycznej (tamże, s. 194).

W tym ujęciu, w większym stopniu niż w przypadku podejścia strategicznego, kładzie się nacisk na ograniczenia racjonalności polegającej na dążeniu do maksymalizacji użyteczności i poszukiwaniu rozwiązań optymalnych w zakresie rezultatu działań, co wymaga na przykład dostępu tych jednostek do pełnej informacji o otoczeniu.

Przyjmuje się, że jednostki nie są zdolne do ustalenia wszystkich determinantów zewnętrznych, w odniesieniu do których podejmują decyzje, ani nie potrafią / nie są

⁴ Tłumaczenie terminu francuskiego za Ewą Podrez (Podrez 2006, s. 94). W ujęciu tym termin „wielkość” należy rozumieć jako doniosłość.

zdolne określić rozwiązań optymalnych ze względu na użyteczność, na rezultat (tamże, s. 197–198). Podejmowane decyzje są wynikiem deliberacji i nie muszą być optymalne w sensie maksymalizacji użyteczności.

W podejściu interpretacyjnym przyjęto, że w procesie podejmowania decyzji jednostki odnoszą się do konwencji szczegółowych, które nie są stosowane w sposób mechaniczny. Jednostki interpretują je w określonej sytuacji i kontekście. Starają się wytłumaczyć i zrozumieć znaczenie reguł, do których się odnoszą. Przy interpretowaniu informacji w sytuacji niepewności aktorzy społeczni odnoszą się do grupy (a nie do samych siebie czy też innych – ekspertów). Dążą do wypracowywania opinii wspólnej.

W razie potrzeby rozstrzygnięcia sprzeczności między konwencjami pierwszego typu, aktorzy społeczni odwołują się do konwencji generalnych (Batifoulier, Thévenon 2001, s. 225). Informują one o wyobrażeniach danej wspólnoty na temat zasad sprawiedliwości społecznej, relacji władzy oraz przyjętej koncepcji dobra wspólnego. Rozumienie konwencji generalnych zmienia się, ich *odczytywanie* przez aktorów społecznych ewoluuje wraz ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu, do którego się odnoszą.

Państwo działa jako koordynator ostatniej instancji oraz arbiter (por. Batifoulier, Bien-court 2001), potwierdza bazujący na konwencjach szczegółowych system norm i zasad postępowania – lub też dostosowuje ten system do zmian zachodzących w sferze konwencji i niejako jedynie potwierdza zmiany wynikające z działań aktorów społecznych (np. regulacje dotyczące aborcji, eutanazji, antykoncepcji czy dostępu do informacji w internecie). Rozstrzyga ewentualne sprzeczności w zakresie konwencji generalnych.

W ramach kategorii konwencji przyjęto, że działanie w sferze publicznej jest w znacznym stopniu udziałem społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucji (Eymard-Duvernay 2001, s. 291). W swoich działaniach odnoszą się one do konwencji generalnych oraz kształtują je. Polityka państwa jest w coraz większym stopniu wtórna wobec decyzji i działań politycznych podejmowanych przez grupy społeczne i instytucje (tamże, s. 280). Dla przykładu, instytucją zyskującą wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej tracącego na znaczeniu państwa są korporacje międzynarodowe. Przyczyniają się one do umacniania, w ramach konwencji generalnych, liberalnych zasad normatywnych, wpływających na zmienianie się koncepcji demokracji czy koncepcji społecznych funkcji państwa (tamże, s. 297).

Przykłady zastosowania kategorii konwencji w literaturze francuskiej można odnaleźć w sferze ekonomii i zarządzania oraz w sferze polityki. W ostatnim przypadku są to przede wszystkim badania zmian w politykach publicznych, np. prace Roberta Salais dotyczące polityki rynku pracy. Z kolei w odniesieniu do tematyki polityki edukacyjnej kategorię tę stosowała Elisabeth Chatel. Innym przykładem wykorzystywania tej kategorii są badania Philippe’a Batifouliera i Maryse Gadreau dotyczące polityki zdrowotnej (Diaz-Bone, Thévenot 2010, s. 6). Do kategorii konwencji sięgnęła także Noel Whiteside⁵ w badaniach

⁵ N. Whiteside, *Comparing Welfare States. Conventions, Institutions and Political Frameworks of Pension Reform in France and Britain after the Second World War*, w: J.-C. Barbier, M.-T. Letablier (red.), *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons*

porównawczych z zakresu polityki społecznej w kontekście reform emerytalnych we Francji oraz w Wielkiej Brytanii, a w odniesieniu do bezrobocia i zatrudnienia zastosowali ją Robert Salais i Bénédicte Zimmerman (Diaz-Bone, Thévenot 2010, s. 7).

W niniejszym artykule podejmę próbę zastosowania kategorii konwencji – w jej ujęciu interpretacyjnym – do analizy zmian francuskiej polityki integracji imigrantów.

Przeobrażenia francuskiej polityki integracji imigrantów – przykład zastosowania kategorii konwencji do badania sfery polityki publicznej

Francuska polityka integracji imigrantów to jedna z bardziej rozpoznawalnych krajowych polityk wobec imigrantów w Unii Europejskiej. Polityka ta charakteryzuje się znacznym dorobkiem legislacyjno-instytucjonalnym, związanym z cyklicznym, masowym napływem imigrantów do tego kraju, co najmniej od XIX w.⁶. Ponadto jest to polityka rozwijająca się dynamicznie, konfrontująca założenia strategii politycznych w tym zakresie z praktyką polityki społecznej w społeczeństwie, w którym udział imigrantów jest znaczny.

Według Krajowego Instytutu Badań Demograficznych (Institut National d'Études Démographiques – INED), w 2010 r. we Francji przebywało 6,7 mln imigrantów (Pison 2010, s. 2), co stanowiło 11 proc. jej populacji (tamże, s. 1). Dało jej to pozycję drugiego państwa w Europie pod względem liczby imigrantów (po Niemczech).

Na przykładzie analizy zmian zachodzących w tej polityce zamierzałam zbadać, czy partykularne zachowania jednostek mogą przyczyniać się do modyfikowania rozwiązań przyjmowanych w ramach polityki publicznej. W tym celu sformułowałam tezę, że w analizowanym obszarze francuskiej polityki społecznej występują co najmniej dwa rodzaje punktów odniesienia dla działających w nim jednostek, powiązane z wcześniej omówionym przeze mnie podziałem na dwa typy konwencji w ramach przyjętego na potrzeby artykułu podejścia interpretacyjnego do konwencji: (1) oficjalne konwencje bazujące na władzy politycznej (bezpośrednio wpływające na kształt francuskiej polityki integracyjnej) – są to konwencje generalne, (2) nieoficjalne konwencje bazujące na sieciach społecznych (pośrednio modyfikujące kształt tej polityki) – należące do konwencji szczegółowych.

W artykule zarysowałam jedynie mechanizm konstruowania konwencji oficjalnych, bezpośrednio wpływających na kształt francuskiej polityki integracji imigrantów. Przedmiotem mojego zainteresowania były te partykularne zachowania jednostek, które prowadzą do odczytania na nowo lub do zmian oficjalnych rozwiązań przyjętych w zakresie francuskiej polityki integracji imigrantów. Metodą badawczą była analiza dokumentów

internationales. Social Policies. Epistemological and Methodological Issues in Cross-National Comparison, Bruxelles–New York 2005, P.I.E.– Peter Lang; N. Whiteside, R. Salais, *Comparing Welfare States: Social Protection and Industrial Politics in France and Britain, 1930–1960*, „Journal of European Social Policy” 1998, vol. 8, nr 2, s. 139–154.

⁶ Gérard Noiriel wyróżnił trzy fale masowej imigracji do Francji: (1) napływ imigrantów w połowie XIX w., (2) napływ imigrantów w latach 20. XX w., (3) napływ imigrantów w latach 1960–1975. Por. Noiriel 2002, s. 12.

polityki społecznej oraz analiza literatury przedmiotu. W badaniu starałam się ustalić znaczenie najważniejszych konwencji oficjalnych bazujących na władzy politycznej w zakresie francuskiej polityki integracji imigrantów oraz zarysować proces negocjowania tego znaczenia i ustalania związanych z nim kompromisów przez aktorów społecznych. Skoncentrowałam się na konwencjach generalnych – zasadach normatywnych stanowiących punkt odniesienia do oficjalnych praktyk aktorów społecznych w kontekście polityki integracji imigrantów.

Badanie konwencji nieoficjalnych w zakresie francuskiej polityki integracji imigrantów wymagałoby przyjęcia innych metod badawczych (na przykład wywiadów pogłębionych). Stanowić ono może – z racji obszerności zagadnienia – materiał na odrębny artykuł. Ze względu na przyjęte ograniczenie objętości tekstu ta tematyka nie będzie przedmiotem niniejszego artykułu.

Oficjalne konwencje bazujące na władzy politycznej

Propozycje rządowe w zakresie francuskiej polityki integracji imigrantów należą do sfery konwencji bazujących na władzy politycznej. Inicjatywy te odnoszą się do utrwalonych w społeczeństwie francuskim zasad i norm polityczno-ustrojowo-kulturowo-społecznych. Inaczej rzecz ujmując – odnoszą się do wizji tego społeczeństwa i zasad reprodukcji jego struktur odpowiadających zbiorowym wyobrażeniom najbardziej spójnej i najlepiej sytuowanej jego części – elit społecznych.

Ustalenie dominującej konwencji w zakresie francuskiej polityki integracji imigrantów czy najważniejszych aktorów społecznych oddziałujących na tę politykę wydaje się jednak niewystarczające. Należy spojrzeć szerzej – polityka integracji imigrantów⁷ jest w ujęciu francuskim postrzegana jako element polityki migracyjnej⁸. Konwencje ukształtowane przez aktorów społecznych w zakresie integracji imigrantów są powiązane z konwencjami dotyczącymi regulacji ruchów migracyjnych ludności do Francji. Stanowią element większej całości i mogą być rozpatrywane jedynie w kontekście tej całości.

Sfera konwencji francuskiej polityki integracji imigrantów oparta na władzy politycznej jest zmienna i aktywnie kształtowana przez aktorów społecznych. Na podstawie kryterium praw imigrantów oraz ich zobowiązań wobec państwa i społeczeństwa francuskiego, można wyróżnić w niej pięć konwencji – tj. dominujących i następujących po sobie⁹ szczegółowych, partykularnych zasad postępowania w odniesieniu do imigrantów: adaptację

⁷ Według Krajowego Instytutu Badań Demograficznych (INED), imigrant to osoba urodzona za granicą, jako obywatel innego niż Francja państwa, i mieszkająca we Francji. Nie wszyscy imigranci są obcokrajowcami – niektórzy uzyskali obywatelstwo francuskie. Jednakże po uzyskaniu obywatelstwa francuskiego nadal są oni określani jako imigranci.

⁸ Na potrzeby artykułu politykę migracyjną definiuję za Maciejem Duszczykiem jako „katalog instrumentów prowadzonych i kreowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący zarówno bierne, jak i aktywne formy zarządzania imigracją i emigracją” (Duszczyk 2008, s. 12).

⁹ Następstwo jest w tym kontekście rozumiane jako następstwo czasu historycznego, a nie następstwo czasu z punktu widzenia biografii imigranta.

oraz asymilację (dwie konwencje, występujące przed rokiem 1945), dołączenie, integrację republikańską oraz nową, kształtującą się obecnie konwencję zmierzającą w kierunku selekcji imigrantów.

Adaptacja oraz asymilacja

Przed II wojną światową rozwiązania przyjmowane w zakresie postępowania wobec imigrantów (Francja jest państwem imigracyjnym od drugiej połowy XIX w., ale do 1945 r. nie prowadziła spójnej polityki migracyjnej¹⁰) były nakierowane na ich adaptację oraz asymilację.

Mechanizm konstruowania dwóch powyższych konwencji jako „produktu” indywidualnych działań jednostek polegał na odnoszeniu przez aktorów społecznych wyzwań związanych z nową sytuacją na rynku pracy (brak siły roboczej i zapotrzebowanie na pracowników cudzoziemskich) do wcześniej wypracowanego konsensu społecznego wyznaczającego zasady, normy, zwyczaje w zakresie relacji między jednostką i społeczeństwem. Bazowały one na umowie społecznej w ujęciu Jana Jakuba Rousseau uzupełnionej przez koncepcję solidaryzmu społecznego w ujęciu Léona Bourgeois oraz na jakobińskiej idei Republiki.

Rozwiązania dotyczące integracji imigrantów (na przykład w odniesieniu do zapewnienia im określonych warunków mieszkaniowych czy określania zakresu ich dostępu do praw pracowniczych) były kształtowane przede wszystkim pod presją pracodawców oraz prawicowych ruchów politycznych. Te dwie grupy aktorów społecznych wyznaczyły główny nurt definiowania konwencji adaptacji oraz asymilacji imigrantów.

W przypadku **adaptacji** chodziło o wymaganie od imigrantów ekonomicznych ich dostosowania się do warunków życia i pracy we Francji. Imigranci byli postrzegani jako czasowi pracownicy, uzupełniający krajową siłę roboczą i niezbędni dla utrzymania produkcji na odpowiednim poziomie. W sytuacji gdy rynek pracy już ich nie potrzebował, starano się ich zachęcić lub zmusić (deportacje) do powrotu do kraju pochodzenia. Przykładem takiego podejścia do pracowników cudzoziemskich były rozwiązania przyjmowane w 1935 r. w odniesieniu do Polaków pracujących we francuskich kopalniach w regionie Nord-Pas-de-Calais (por. Ponty 1995).

W przypadku imigrantów osiedlających się we Francji na stałe, francuskie rozwiązania w zakresie integracji zmierzały do ich **asymilacji**. Chodziło nie tylko o dostosowanie się imigrantów do społeczeństwa francuskiego, ale także o interioryzację przez nich jego norm (Pérès 2012, s. 342). Imigranci mieli się stawać Francuzami, co służyło zachowaniu jednolitej, spójnej francuskiej kultury narodowej i uniknięciu wielokulturowości. Imigrant miał dokonać konwersji swoich zachowań i swojej samoidentyfikacji (narodowej, kulturowej, religijnej) na tożsamość dominującą w społeczeństwie przyjmującym. Politykę asymilacji Francuzi prowadzili także w swoich koloniach – narzucając ludności autochtonicznej nie tylko język francuski, ale i normy kulturowe.

¹⁰ Portal administracji francuskiej: [vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr), <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/index/> [dostęp: 05.02.2014].

Warto zauważyć, że w społeczeństwie francuskim istniały także nieco inne sposoby definiowania powyższych konwencji – proponowane np. przez związki zawodowe. Ich interpretacja adaptacji oraz asymilacji uwzględniała w większym stopniu aspekt solidarności zawodowej, grupowej bazującej na poglądach lewicowych. Jednak nie było to stanowisko jednolite ani konkurencyjne wobec dominującego nurtu.

W tej sytuacji konwencje w ramach postępowania wobec imigrantów wpisywały się w protekcyjnistyczne rozwiązania w zakresie migracji, odpowiadające dyskursowi społecznemu odrzucającemu obcokrajowców – postrzeganych jako przenosiciele chorób, przestępcy, osoby, którym nie przysługują wszystkie uprawnienia pracownicze i które w czasie kryzysu ekonomicznego powinny zostać odesłane do kraju pochodzenia (por. Guélamine 2008, s. 17). W latach 30. XX w. w artykułach zamieszczanych w prawniczej prasie prezentowano stereotypowy wizerunek imigrantów jako osób odpowiedzialnych za kryzys gospodarczy, bezrobocie oraz przestępczość (Noiriel 2002, s. 24–27). W tym kontekście, polityka imigracyjna nabierała charakteru protekcyjnistycznego. W 1932 r. wprowadzono we Francji limit obcokrajowców w odniesieniu do zawodów oraz do departamentów, złagodzony w 1938 r. Przyjmowane wówczas przez francuskie przedsiębiorstwa rozwiązania w sprawach pracowników-imigrantów nawiązywały w praktyce do rozwiązań amerykańskich, dotyczących kwot narodowościowych.

Dołączenie

W czasie II wojny światowej, w ramach francuskiego ruchu oporu wypracowano nową, bardziej liberalną koncepcję – konwencję postępowania wobec imigrantów (którą formalizowało rozporządzenie z 1945 r. regulujące prawo pobytu obcokrajowców we Francji). Wojna przyczyniła się do dowartościowania działań imigrantów (np. żołnierzy z kolonii) na rzecz Francji oraz zdyskredytowała antyimigranckie i rasistowskie poglądy prawicy współpracującej z rządem Vichy. Wpłynęła także na umocnienie się lewicy – bardziej otwartej w kwestii imigracji – na francuskiej powojennej scenie politycznej. Nie bez znaczenia w tym względzie był także powojenny nastrój solidarności społecznej i chęć budowania nowego, bardziej otwartego społeczeństwa (por. Lesińska 2013, s. 130).

W tym kontekście nowa konwencja postępowania wobec imigrantów ukształtowała się w wyniku odwoływania się przez aktorów społecznych do zyskującej wówczas na znaczeniu zasady solidarności oraz sprawiedliwości społecznej. Była „produktem” procesu interpretacji stosunków społecznych, w których zaczęły dominować postulaty i rozwiązania dążące do zapewnienia przez instytucje francuskiego państwa opatrnościowego dobrobytu społecznego wszystkim klasom społecznym, w tym zwłaszcza pracownikom. Punktem odniesienia zachowań jednostek wobec imigrantów był dominujący nurt definiowania konwencji **dołączenia** (*insertion*), wyznaczany przez związki zawodowe i lewicowe partie polityczne.

Po II wojnie światowej strategią w zakresie integracji imigrantów ekonomicznych było ich dołączenie do wybranych sfer aktywności życiowej (np. związanych z pracą, życiem kulturalnym czy zaangażowaniem społecznym), przy nieingerowaniu (a nawet

ograniczaniu działań mających na celu ich upodabnianie się do Francuzów) w inne sfery – stylu życia, tożsamości, norm kulturowych (Pérès 2012, s. 342). W ramach tej konwencji oczekiwano, że imigrant stopniowo sam będzie się włączał w kolejne dziedziny życia społecznego.

Problemy, które pojawiały się na płaszczyźnie integracji społecznej imigrantów, były lekceważone w sytuacji dobrej koniunktury gospodarczej. W zasadzie, podobnie postępowano także z migrantami z byłych kolonii (np. z Indochin czy Algierii). W 1945 r. uchwalono Kodeks ds. Imigrantów (*Code des Immigrées*), którego celem była poprawa warunków życia imigrantów, np. poprzez nabywanie obywatelstwa francuskiego przez dzieci imigrantów urodzone we Francji. Początkowo rekrutacją imigrantów zajmowała się organizacja pracodawców – SGI (*Société Générale d'Immigration*), która z czasem została zastąpiona przez instytucję publiczną – ONI (*Office National d'Immigration*). Od 1956 r. pracodawcy bezpośrednio mogli rekrutować obcokrajowców do pracy oraz zajmować się legalizacją ich pobytu we Francji. Do połowy lat 60. XX w. francuska polityka integracji imigrantów bazowała jedynie na takich instrumentach, jak obywatelstwo oraz formalna, prawna równość (Join-Lambert 1994, s. 517). Dopiero w 1966 r. utworzono instytucję w strukturze francuskiej administracji rządowej, która całościowo miała obejmować tematykę migracji – Dyрекcję ds. populacji i migracji przy ministerstwie ds. pracy (tamże, s. 518). W tym czasie rozszerzono działalność Funduszu Akcji Społecznych (FAS) na rzecz pracowników imigranckich i ich rodzin, utworzonego w 1958 r. – początkowo tylko dla pracowników algierskich (tamże, s. 518). Utworzono Krajową Komisję ds. Mieszkalnictwa dla Imigrantów oraz rozszerzono działalność Krajowej Spółki Budownictwa Mieszkaniowego dla Imigrantów (SONACOTRA) działającej od 1957 r. (tamże, s. 518). A dopiero w latach 70. XX w. rząd Jacques'a Chaban-Delmasa podjął działania na rzecz walki ze slumsami – poprawiając sytuację mieszkaniową imigrantów (tamże, s. 518). W tym też czasie zaczęto tworzyć sieć instytucji związanych z przyjmowaniem imigrantów (*une politique d'accueil*) (tamże, s. 518).

Kryzys ekonomiczny drugiej połowy lat 70. XX w. przyniósł zmiany we francuskiej polityce migracyjnej. Nowy, bardziej protekcyjny kierunek tej polityki, obrany właśnie pod koniec lat 70. przez prawicę, a polegający na ograniczaniu napływu nielegalnych imigrantów oraz podejmowaniu prób ich deportacji, łagodzony był możliwością legalnego napływu imigrantów związanego z łączeniem rodzin oraz akcjami legalizacji pobytu nielegalnych imigrantów, przeprowadzanymi przez francuską lewicę. Od lat 70. we francuskiej polityce migracyjnej występowały naprzemiennie etapy bardziej restrykcyjnego nastawienia: zachęcanie imigrantów do powrotu do kraju pochodzenia oraz deportacje – najczęściej wtedy gdy prawica była u władzy (1974–1981, 1986–1988, 1991–1993, 1993–1997, 2003–2012), oraz łagodniejszego kursu: m.in. liberalizacja przepisów dotyczących nadawania obywatelstwa francuskiego imigrantom czy przeprowadzanie akcji mających na celu uregulowanie pobytu nielegalnych imigrantów (1981–1986, 1989–1991, 1997–1998) – najczęściej związanej z rządami lewicy.

Integracja republikańska

Restrykcyjny charakter rozwiązań przyjmowanych w zakresie polityki migracyjnej był wówczas odzwierciedleniem zmian w interpretacji przez aktorów społecznych konwencji związanych z postępowaniem wobec imigrantów. Warto zauważyć, że od lat 70. XX w. interpretacja zasad postępowania wobec imigrantów we Francji stawiała jednostki wobec skomplikowanej i wieloaspektowej problematyki. Imigranci nie tylko – w mniejszym lub większym stopniu – znaleźli swoje miejsce w historii Francji, ale także zaczęli wyznaczać jej niektóre obszary. Ich obecność w społeczeństwie francuskim przyczyniała się do włączenia do dyskursu publicznego tematu rozliczenia kolonializmu i związanej z tym wizji Francji jako państwa praw człowieka. W tym kontekście szczególnie trudnym tematem jest nadal – po przeszło 50 latach – wojna w Algierii, los *harkis* (żołnierzy arabskich walczących u boku Francuzów) oraz imigrantów z Algierii we Francji.

Kolejne pokolenia imigrantów we Francji zaczęły się domagać prawa do aktywnego udziału w kształtowaniu zasad, norm społeczeństwa francuskiego. Wywołuje to do dziś kontrowersje społeczne i najczęściej spotyka się z silnym oporem, coraz bardziej zróżnicowanych pod względem statusu społecznego, środowisk konserwatywnych.

W procesie rekonstruowania zasad postępowania wobec imigrantów jako „produktu” indywidualnych działań jednostek o wiele silniej niż dotąd zarysowało się ścieranie sprzecznych stanowisk. Proces ten został wówczas w większym stopniu niż wcześniej powiązany z konfliktogennym charakterem relacji między partnerami dialogu społecznego we Francji.

Z jednej strony łączyło się to ze wzrostem poparcia społecznego dla Frontu Narodowego Jeana-Marie Le Pena – skrajnej prawicy przyjmującej retorykę antyimigracyjną i wprowadzającej ją do dyskursu politycznego. Warto zauważyć, że w latach 1975–1985 nastąpił wzrost liczby artykułów prasowych dotyczących kwestii imigranckiej (Noiriel 2002, s. 24). Prasa prawicowa przyczyniła się wówczas do powrotu do dyskursu publicznego pytania o związki imigrantów z kryzysem gospodarczym. W rezultacie centroprawica starała się przejmować postulaty skrajnej prawicy, aby osłabić jej znaczenie polityczne.

Z drugiej strony, zaczęły powstawać organizacje pozarządowe broniące praw imigrantów, organizujące strajki (np. głodowe) i inne formy protestu, do których przyłączały się organizacje związane z edukacją narodową, obroną praw człowieka czy organizacje religijne.

Stopniowo zaczęto dostrzegać problemy związane z dołączeniem do społeczeństwa francuskiego imigrantów w drugim pokoleniu (Join-Lambert 1994, s. 510). W tej sytuacji lewicowy rząd Michela Rocardu doprowadził do wprowadzenia do dyskursu publicznego nowej konwencji (będącej odzwierciedleniem postulatów aktorów społecznych) w ramach francuskiej polityki integracji imigrantów.

Od lat 80. XX w. kierunkiem francuskiej polityki migracyjnej stała się **integracja** imigrantów. W tym podejściu, polityka integracyjna ma charakter emancypujący imigranta. Z jednej strony, prawo do pobytu we Francji związane jest z przestrzeganiem przez niego wartości i zasad społeczeństwa francuskiego, wyrażenia chęci do integracji z tym spo-

leczeństwem, aktywnego w nim uczestnictwa, ale z drugiej – imigrant nabywa prawo do normalnego życia w społeczeństwie i w sąsiedztwie. Integracja ma zarówno wymiar indywidualny – ma prowadzić do partycypacji imigranta we wspólnocie narodowej, jak i wspólnotowy – społeczeństwo zostaje wzbogacone dzięki jednostce (uznanie zalet wielokulturowości). Pojęcie integracji pojawiło się we francuskim języku politycznym przede wszystkim w związku z utworzeniem w 1989 r. Wysokiej Rady ds. Integracji (Haut Conseil à l'Intégration) oraz Sekretariatu Generalnego ds. Integracji, a w latach 1991–1993 włączeniem tej problematyki do jednego z ministerstw oraz utworzeniem sekretariatu stanu. Zmiana konwencji w zakresie polityki integracji imigrantów przejawiała się tym, że od lat 80. XX w. francuska lewica u władzy, kontynuując działania ograniczające zjawisko nielegalnej migracji, podejmowała jednak szereg działań na rzecz poprawy sytuacji imigrantów przebywających we Francji legalnie. W tym kontekście, pojęcie integracji jest rozumiane jako **integracja republikańska**, czyli związana z poszanowaniem podstawowych zasad Republiki, w większości zapisanych w Konstytucji V Republiki Francuskiej oraz w Preambule Konstytucji IV Republiki (do której odwołuje się ta pierwsza). Chodzi przede wszystkim o świeckość, wolność, równość, braterstwo oraz obywatelstwo nawiązujące do idei Republiki społecznej i niepodzielnej. Przy czym fundamentem francuskiej polityki integracji imigrantów jest poszanowanie dla idei świeckiego państwa.

Początek lat 90. XX w. przyniósł zaostrenie praw związanych z nadaniem obywatelstwa francuskiego imigrantom oraz ich dzieciom. Większego znaczenia nabrało zaangażowanie imigrantów na rzecz ich integracji ze społeczeństwem francuskim oraz weryfikowanie ich środków utrzymania. Od 2003 r. należy zauważyć dalsze zmiany zachodzące we francuskiej polityce migracyjnej o charakterze restrykcyjnym, których rezultatem jest przechodzenie od modelu kolonialno-humanitarnej polityki migracyjnej do modelu polityki migracyjnej zorientowanej na rynek pracy (co w literaturze francuskiej jest określane jako przechodzenie od „migracji, na którą nie ma się wpływu, do migracji wybranej, skorelowanej z potrzebami francuskiego rynku pracy”) (por. Duszczyk 2008, s. 12–15). Znamienna w tym zakresie wydaje się zgłoszona w 2007 r. (i po burzliwych debatach wycofana) propozycja przeprowadzania testów DNA przy procedurze przyznawania tytułu pobytu we Francji z racji łączenia rodzin. Od 2012 r. polityka migracyjna lewicowego rządu Jeana-Marca Ayraulta¹¹ jest w znacznej mierze kontynuacją tego restrykcyjnego kierunku. W dyskursie politycznym podnosi się argument racjonalizacji migracji ekonomicznej („migracja wybrana, migracja inteligentna”). Jednakże warto zauważyć, że w praktyce na 193 000 przyznanych w 2012 r. pozwoleń pobytu we Francji, jedynie 9 proc. wydano z powodu pracy (migracja ekonomiczna)¹². Francja jest nadal krajem migracji humanitarnej (zajmuje pierwsze miejsce w Europie pod względem liczby próśb o azyl) i związanej z łączeniem rodzin oraz studenckiej (w 2011 r. we Francji studiowało 288 500

¹¹ Zastąpionego 31 marca 2014 r. przez rząd Manuela Vallsa.

¹² *Gouvernement: La France n'est plus un grand pays d'immigration*, „Le Point”, 9 kwietnia 2013, http://www.lepoint.fr/societe/gouvernement-la-france-n-est-plus-un-grand-pays-d-immigration-09-04-2013-1652656_23.php [dostęp: 05.02.2014].

studentów zagranicznych¹³). W 2012 r. przeprowadzono więcej deportacji Romów i innych grup nielegalnych imigrantów niż rok wcześniej. Kontynuowane są kontrole tożsamości imigrantów nielegalnych (*sans-papiers*).

W kierunku nowej konwencji – selekcja imigrantów?

Integracja imigrantów we Francji przybiera formę ich włączania do narodowej i obywatelskiej wspólnoty, która wszelkie małe, izolujące się wspólnoty (fr. *communauté* ‘wspólnota’, *communautarisme* ‘wspólnotowość’, ‘komunitaryzm’) postrzega jako zagrożenie (Baszkiewicz 2004, s. 653). Takie rozumienie pojęcia integracji we francuskiej polityce integracji imigrantów jest związane z jakobińską identyfikacją pojęć obywatelstwa i narodowości. Problemy związane z brakiem zaangażowania imigrantów w proces integracji postrzegają się jako zagrożenie dla tożsamości narodowej¹⁴. Obecnie najczęściej problem tożsamości narodowej pojawia się w kontekście nierespektowania przez imigrantów zasady świeckości sfery publicznej.

Dzielnice zamieszkałe przez imigrantów postrzegane są jako obszary zagrożone fundamentalizmem religijnym, przestępczością¹⁵ czy nawet terroryzmem. Istotną rolę w podtrzymywaniu tego wizerunku odgrywają media – uczestniczące aktywnie w stygmatyzowaniu wizerunku imigrantów (por. Guélamine 2008, s. 43–46). Wpływa to na utrzymywanie się znacznego poparcia społecznego dla restrykcyjnego podejścia do polityki migracyjnej.

Mechanizmy uzgadniania konwencji z zakresu francuskiej polityki integracji imigrantów oraz rolę w nich aktorów społecznych można zbadać, na przykład, analizując odnośne

¹³ Tamże.

¹⁴ W ostatnich latach pojawiały się nawet propozycje, by wprowadzić możliwość odbierania obywatelstwa imigrantom nierespektującym norm społeczeństwa francuskiego. Innym przykładem działań mających na celu wywarcie większej presji na zaangażowanie się imigrantów w proces integracji było utworzenie, przez prawicowy rząd, ministerstwa zajmującego się kwestiami migracji, integracji oraz tożsamości narodowej, funkcjonującego w tej formie i pod kierownictwem Erica Bessona do listopada 2010 r. Wówczas zostało ono włączone do ministerstwa spraw wewnętrznych pod kierownictwem Brica Hortefeux. Struktura tego ministerstwa była krytykowana przez niektórych badaczy migracji we Francji, ponieważ sugerowała, że obecność obcokrajowców na terenie Francji może zagrażać tożsamości narodowej. G. Noiriel, „Libération”, 16 lipca 2007, za: Guélamine 2008.

¹⁵ We Francji, w statystykach policyjnych dotyczących przestępczości obserwuje się nadreprezentację osób o innym niż francuskie obywatelstwo, w stosunku do odsetka tej populacji w społeczeństwie francuskim. Podobnie zauważa się koncentrację przestępczości na zamieszkałych przez imigrantów przedmieściach wielkich francuskich miast. Socjologowie zwracają jednak uwagę na ograniczenia statystyk policyjnych jako źródła rzetelnych danych – m.in. z powodu częstszych kontroli cudzoziemców niż rodowitych Francuzów. Wskazują w tym kontekście na problem rasizmu wśród policjantów. Ważnym problemem jest także nieuwzględnianie w statystykach policyjnych różnicowanego statusu cudzoziemców przestępców. Do tej kategorii zaliczani są zarówno cudzoziemcy mieszkający we Francji, jak i jedynie czasowo przebywający w tym kraju (np. będący w podróży). Z kolei aspekt koncentracji przestrzennej przestępczości łączony jest z koncentracją przestrzenną biedy, bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz nadreprezentacją na wybranych obszarach miast określonych grup wiekowych. Por. Mucchielli 2003.

fragmenty dyskursu publicznego we Francji. Widoczny jest w nim kompromis pomiędzy postulatami zgłaszanymi przez dwie grupy aktorów społecznych.

Pierwszą z nich są uczestnicy manifestacji organizowanych przeciwko zaostrzeniu polityki migracyjnej, a w jej ramach polityki integracji imigrantów¹⁶ – jak te z 2008 r. czy 2011 r. Inną formą zgłaszania przez aktorów społecznych postulatów w zakresie kształtowania konwencji dotyczących integracji imigrantów są pikety i strajki organizowane przez studentów lub licealistów (jak w przypadku sprawy Leonardy z października 2013 r.¹⁷).

Drugą grupą aktorów społecznych zgłaszających postulaty w kwestii kształtowania konwencji dotyczących francuskiej polityki integracji imigrantów – idące w kierunku ich zaostrzenia – jest elektorat Frontu Narodowego (por. Tomaszewski 2008, s. 48–49) oraz Unii na rzecz Ruchu Ludowego (UMP).

W ramach kompromisu między tymi dwoma nurtami postulatów aktorów społecznych budowane są oficjalne konwencje bazujące na władzy politycznej.

Konwencja integracji republikańskiej jest też kształtowana przez dyrektywy unijne dotyczące – pośrednio lub bezpośrednio – migracji i integracji imigrantów. Należy jednak zwrócić uwagę na **społeczne odczytywanie** tych regulacji, które przekłada się na ich stosowanie przez określonych aktorów społecznych, działających w określonym krajowym otoczeniu systemu polityki społecznej. Warto także dostrzec, że normy te podlegają **społecznemu procesowi ich umiejscowienia** w krajowej francuskiej polityce integracji imigrantów.

W tym kontekście, ostateczny kształt oficjalnych konwencji dotyczących francuskiej polityki integracji imigrantów wyraża się w poparciu społecznym dla restrykcyjnej polityki przyjazdu imigrantów oraz nieco łagodniejszej polityki ich integracji. Wpisujący się w ten kompromis, kierunek polityki migracyjnej, a w jej ramach – polityki integracji imigrantów jest też widoczny w polityce lewicowego rządu oraz postulatach prezydenta François Hollande'a (por. Misiewicz 2012). Znajduje to odzwierciedlenie w strukturze zestawu instrumentów francuskiej polityki integracji imigrantów¹⁸.

Instrumenty te okazują się jednak nieskuteczne w zakresie integracji imigrantów ze społeczeństwem francuskim. Stosujące je podmioty polityki integracyjnej podejmują działania, które nie są dostosowane do potrzeb i problemów imigrantów. W tym kontekście, kryzys najważniejszych instytucji społecznych – filarów polityki integracji imi-

¹⁶ Więcej na temat mobilizacji politycznej obcokrajowców we Francji i na ich rzecz, zob. Guéladine 2008, s. 46–53.

¹⁷ W październiku 2013 r. wydalono z Francji do Kosowa romską rodzinę Dibrani. W sprawie tej zastosowano wyjątkowo restrykcyjne metody postępowania – najstarsza córka, 15-letnia Leonarda, została zatrzymana w czasie wycieczki szkolnej.

¹⁸ Można w nim wyróżnić cztery grupy instrumentów: (1) związane z przyjmowaniem imigrantów (*une politique d'accueil*), (2) związane z ich integracją społeczną (te instrumenty – z kolei – można podzielić na dotyczące: edukacji, rynku pracy i kształcenia zawodowego, mieszkalnictwa, dostępu do usług zdrowotnych i świadczeń społecznych, udziału w życiu politycznym), (3) związane z nabyciem obywatelstwa francuskiego, (4) związane z zakazem dyskryminacji (w tym zwłaszcza równością praw kobiet).

grantów (takich jak szkoła, rynek pracy, instytucje budownictwa społecznego – HLM¹⁹, wojsko) wskazuje na potrzebę poszukiwania nowego sposobu odczytywania konwencji integracji republikańskiej, które wyznacza zakres możliwych działań przez nie podejmowanych.

Niektórzy badacze francuskiej polityki integracji imigrantów wskazują²⁰, że w tej sytuacji nową konwencją oficjalną, opartą na władzy politycznej, wydaje się stawać **selekcja imigrantów**, mająca zagwarantować ich integrację w państwie przyjmującym. Konwencja ta ma być wyrazem coraz bardziej konserwatywnych postulatów społecznych w tym zakresie.

Zakończenie

W artykule zarysowano założenia kategorii teoretycznej wypracowanej w ramach francuskiej ekonomii oraz socjologii – kategorii konwencji.

Wydaje się, że przybliżenie tej kategorii może być ważne dla nauki o polityce społecznej z tego względu, że uzupełnia ona spojrzenie na proces kształtowania i realizowania polityki publicznej, koncentrując swoją uwagę na poziomie mezo tego procesu. Tym samym wypełnia lukę pomiędzy podejściem funkcjonalno-strukturalnym, kładącym nacisk na analizę polityki społecznej na poziomie makro, a teoriami nawiązującymi do racjonalnego działania jednostek na poziomie mikro. W tym kontekście, otwiera ona możliwość włączenia się do dyskursu, w którym neguje się zasadnicze założenia teorii racjonalnego zachowania czy teorii gier.

Założenia kategorii konwencji, zwłaszcza w podejściu interpretacyjnym, wydają się bliskie nowemu instytucjonalizmowi oraz teorii sieci (*network theory*) (Biggart, Beamish 2003).

W artykule – nawiązując do interpretacyjnego podejścia do kategorii konwencji – poddano analizie oficjalne konwencje, bazujące na władzy politycznej, związane z francuską polityką integracji imigrantów.

Wydaje się, że analiza zagadnień migracyjnych z zastosowaniem kategorii konwencji może przyczynić się do uzupełnienia wiedzy na temat kształtowania krajowych polityk migracyjnych. W przypadku francuskiej polityki wobec imigrantów, analiza ta uwypukliła ciągłość procesu formowania tego obszaru polityki publicznej w zmieniającym się kontekście. Polityka ta jest „produktem” działań aktorów społecznych. Działania te są – z kolei – rezultatem procesu interpretacji i reinterpretacji zasad postępowania wobec imigrantów w odniesieniu do zasad, norm określających stosunki społeczne w społeczeństwie francuskim.

Ważne, jak się wydaje, jest także uchwycenie dynamizmu w procesie kształtowania francuskiej polityki migracyjnej. Polityka ta nie jest narzucanym przez władze centralne gotowym pakietem rozwiązań. Odzwierciedla ona jedynie kierunek działań, główny nurt

¹⁹ *Habitation à Loyer Modéré* – tanie budownictwo mieszkaniowe.

²⁰ Na przykład Ines Michalowski (Michalowski 2006).

interpretacji zasad postępowania w tym obszarze przez aktorów społecznych. Uwzględnienie roli aktorów społecznych pozwala nieco lepiej zrozumieć paradoks polegający na tym, że rezultatem działań europejskich elit politycznych, w znacznym stopniu kosmopolitycznych, pozostających pod wpływem retoryki instytucji unijnych, w zakresie zasad postępowania wobec imigrantów są zróżnicowane, a nie podobne w swojej restrykcyjności – krajowe polityki migracyjne. Zróżnicowanie to jest funkcją działań krajowych aktorów społecznych na poziomie mezo procesu kształtowania polityki publicznej.

Należy jednak zauważyć, że kategoria konwencji w mniejszym stopniu uwzględnia rolę czynników strukturalnych (np. kryzysów gospodarczych, walki klas czy globalizacji). Z kolei zależność od szlaku, od odziedziczonej sieci instytucjonalnej, ma w jej ujęciu charakter mniej determinujący niż w przypadku założeń instytucjonalizmu historycznego.

Wydaje się, że kategoria konwencji nie jest rewolucyjną kategorią teoretyczną, zmieniającą spojrzenie badawcze w naukach społecznych. Uzupełnia natomiast dotychczasową paletę dostępnych barw do opisywania i analizowania rzeczywistości społecznej, wydobywając z tła i czyniąc bardziej widocznymi aktorów społecznych.

Bibliografia

- Baszkievicz J. (2004), *Historia Francji*, Wrocław–Warszawa–Kraków, Ossolineum.
- Batifoulier Ph., Biencourt O. (2001), *Politique de santé: éclairages par l'économie des conventions. De l'économie politique de l'arbitraire à la politique économique de l'arbitraire*, Communication aux Ateliers Thématiques en Economie de la Santé.
- Batifoulier Ph., de Larquier G. (2001), *De la convention et de ses usages*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.
- Batifoulier Ph., Thévenon O. (2001), *Interprétation et fondement conventionnel des règles*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.
- Bessy Ch. (2002), *Représentation, convention et institution. Des repères pour l'économie des conventions*, „Document de travail”, CNRS/Centre d'études de l'emploi, nr 20.
- Biencourt O., Chaserant C., Rebérioux A. (2001), *L'économie des conventions: l'affirmation d'un programme de recherche*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.
- Biggart N.W., Beamish T.D. (2003), *The Economic Sociology of Conventions: Habit, Custom, Practice, and Routine in Market Order*, „Annual Review of Sociology”, nr 29.
- Billaudot R. (2006), *Economie des conventions et théorie de la régulation: de la comparaison à la confrontation*, „Economie et Institutions”, nr 8.
- Diaz-Bone R., Thévenot L. (2010), *La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises*, „Trivium”, nr 5.
- Duszczyk M. (2008), *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, w: P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, Warszawa, Ośrodek Badań nad Migracjami.
- Eymard-Duvernay F. (2001), *L'économie des conventions a-t-elle une théorie politique?*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.

- Favereau O. (2001), *Préface*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.
- Gouvernement: La France n'est plus un grand pays d'immigration*, „Le Point”, 9 kwietnia 2013, http://www.lepoint.fr/societe/gouvernement-la-france-n-est-plus-un-grand-pays-d-immigration-09-04-2013-1652656_23.php [dostęp: 05.02.2014].
- Guélamine F. (2008), *Action sociale et immigration en France. Repères pour l'intervention*, Paris, Dunod.
- Join-Lambert M.-T. (red.) (1994), *Politiques sociales*, Paris, Dalloz.
- Kicinger A. (2005), *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper, nr 2.
- Latsis J. (2006), *Convention and Intersubjectivity: New Development in French Economics*, „Journal for the Theory of Social Behaviour”, vol. 36, nr 3.
- Lesińska M. (2013), *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- Michalowski I. (2006), *Le contrat d'accueil et d'intégration comparé: expansion ou disparition des dispositifs pour l'intégration des étrangers en Europe?*, Revue „Hommes & Migrations”, nr 1261.
- Misiewicz K. (2012), *Hollande realista i nowa polityka migracyjna Francji*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 36.
- Mucchielli L. (2003), *Délinquance et immigration: le sociologue face au sens commun*, Revue „Hommes & migrations”, nr 1241.
- Noga A. (2010), *Teorie przedsiębiorstw*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Noiriel G. (2002), *Atlas de l'immigration en France*, Paris, Autrement.
- Pérès R. (2012), *Thèmes d'actualité sanitaires & sociaux*, Paris, Vuibert.
- Pison G. (2010), *Le nombre et la part des immigrés dans la population: comparaisons internationales*, „Population & Société”, INED, nr 472.
- Podrez E. (2006), *Kompromis jako trudny przypadek w etyce biznesu*, Annales „Etyka w życiu gospodarczym”, t. 9, nr 1, Łódź, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania.
- Ponty J. (1995), *Les Polonais du Nord ou la mémoire des corons*, Paris, Autrement.
- Portal administracji francuskiej: vie-publique.fr, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/index/> [dostęp: 05.02.2014].
- Tomaszewski K. (2008), *Republika Francuska w Unii Europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Summary

Changes taking place currently with regard to migration policies in European countries aiming at the rise of their restrictiveness, put researchers who are interested in migration processes in the need to look for new perspectives and research tools that would allow a more complete analysis. The article aims to present a little-known in Poland but often used in France theoretical category of convention. The mentioned category enables to

capture and to emphasize the role of social actors with regard to process of shaping key assumptions and methods of implementation of different public policies. In the article, the category of convention has been presented with reference to the French immigrant integration policy.

Key words: social policy in France, integration of immigrants, convention theory

Cytowanie

Zubrzycka-Czarnecka Aleksandra (2014), *Przeobrażenia francuskiej polityki integracji imigrantów w perspektywie kategorii konwencji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 37–54. Dostępny w Internecie: www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Marika Kosiel¹

*Instytut Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski*

Social policy issues within the framework of EU development cooperation for Latin America

Summary

The article sets out to unravel the overall picture, describe and analyze recent developments in the EU-Latin America development cooperation focusing on social issues. The region has the highest Gini coefficient worldwide and due to EU's special attention to deprived regions in the course of European integration, the subject of social cohesion had become an axis in bi-regional relations. The article focuses on normative analysis of the EU documents and declarations of the EU – Latin America and Caribbean summits held since 1999. Subsequently, programmes financed by the EU are examined in the view of social issues importance.

Key words: Development cooperation, international social policy, Latin America, European Union

In the studies on international social policy researchers note parallel phenomena of the globalization of social policy pursued at the national level, including through interactions between countries (Ervik, Kildal, Nilssen 2009, Bauman 2000), and secondly

¹ Adres elektroniczny autorki: marikakosiel@gmail.com

“socialization” of global policies by international organizations (Deacon 1997, Deacon 2007, Morales-Gómez, 1999). With both these phenomena we encounter within activities of the European Union (hereinafter EU). Social issues have played in European integration increasingly important role acting simultaneously as a counterbalance to the economic reforms, in particular to the establishment of the Single Market. Such understanding of the *sui generis* organization’s activity gradually was passing not only beyond the national Member States boundaries (cross-border programmes), but also outside the EU in the form of pre-accession programmes and assistance within European Neighbourhood Policy (hereinafter ENP) and development cooperation.

The studies draw attention to the European social policy term ambiguity (Anioł 2010; Anioł, Zawadzki, Duszczuk 2011). Analytical categories examined from the perspective of neofunctionalism emphasize the *spillover* effect as the activities of the Communities were originally based on mainly economic grounds, spreading increasingly into social issues (previously reserved only for the states), not only in the implementation of the four freedoms (free movement of people, goods, services and capital) and their growing importance due to the jurisdiction of the European Court of Justice, but also focusing on the redistribution of wealth and assistance to disadvantaged regions. Social elements are secondary to the economic competencies through constitutional asymmetry (treaties provisions), while improving coordination and institutionalization of EU social policy is constant and distinguishing for this specific supranational system (Anioł 2010).

It should be noted that, in the framework of EU external policies, involvement in development aid was originally associated with the past of most founding members, therefore, directed to former colonies (selected African countries). Extending cooperation umbrella to Latin America should be linked with Iberian countries accession. EU development policy in theory meets most principles of “clinical economy” (Sachs 2005). Praxis leaves far more doubts on effectiveness of cooperation and its real impact on social policies.

The normative analysis of social issues in EU external policy can be carried out in two stages, ie, in the bi-regional political documents and internal EU papers (presenting the view of the EU administration and not necessarily EU members²), then in the study on how those political principles are implemented in multi-level cooperation.

Final declarations of the bi-regional summits

The first bi-regional EU – Latin America and the Caribbean summit took place in Rio de Janeiro (28–29.06.1999). In the final declaration many references to social development can be found what illustrates that social issues were a matter of concern to both regions

² Development cooperation is a shared competence of the EC and Member States (complementary to national policies) *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: ‘The European Consensus’* [OJ C 46, 24.02.2006]

from the starting point. The text predominantly diplomatically praises the improvements achieved in the region. The summit names the relations as strategic, which even unfilled with content is a kind of ennoblement and an indication of the interest of the EU that reveals the possibility of further strengthening the relationship. In the 3 main dimensions of collaboration, social issues arise in the last place – preceded by political dialogue and economic relations based on the liberalization of trade and capital flows. The most important findings for the development of relations in the direction of social issues seem to be a commitment to investment, commitment to social justice and the requirement for a long-term growth, increased resources, the range of social programmes, and above all, sharing experiences in the field of social policies³.

The second summit (Madrid 18.05.2002) was supposed to advance to a new stage in relations between the partners. The declaration is definitely shorter and does not bring new content in the topic of social policy⁴. The document refers to common values, what is emphasized as a special link that exists between the regions. In addition to the top-level meetings, a number of thematic governmental conferences took place before the summit, and a mechanism for monitoring performance was planned. This way relations were gradually intensified and the Union was gaining credibility to act as a new type of donor pursuing the same axiological goals in internal and external relations.

The summit of the greatest importance was held in Guadalajara (28–29.05.2004) after 10 new EU countries (preaccession funds beneficiaries) had joined the ranks. In the preamble to the final declaration, there are numerous references to the protection of human rights, respect for the principles recognized by the United Nations, and to the promotion of socio-economic development to ensure peace in both regions. The document emphasizes the central role of the United Nations in promoting economic and social development, eradicating poverty and hunger. The second part of the declaration is devoted to social cohesion. In addition to the references to the Millennium Development Goals, as a framework for cooperation and a set of indicators to assess progress, the heads of states and governments stressed the “*determination to build fairer societies by strengthening social cohesion, especially bearing in mind the principle of global common responsibility.*” The means to achieve the objective is combating poverty and social inequality, xenophobia and discriminatory practices (based on sex, race, beliefs, ethnic origin) and violence, particularly against women and domestic. A separate paragraph is devoted to the EUROsociAL programme – emphasizing its importance and promoting the exchange of experiences. In addition, the EU provides a continuous support of the following programmes: AL-Invest, @LIS, URB-AL, ALFA, Al an⁵.

³ Final Declaration of the EU-LAC Summit is available on the EU-LAC Foundation website: <http://eulacfoundation.org/documents/1999-rio-declaration> (access date 2/20/2014).

⁴ Statement available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2002-madrid-declaration> (access date 2/20/2014).

⁵ Declaration available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2004-guadalajara-declaration> (access date 2/20/2014).

The declaration of the third summit is ambitious. In addition to traditional formulations of peace and cooperation, the act contains specific commitments on funding and details of the socio-economic objectives. The line presented in Guadalajara was continued at the next summit (Vienna, 12.05.2006). Regular forums devoted to social cohesion were established and the Parliamentary Assembly of the EU and Latin America was set up. The text of the declaration extended means of achieving social cohesion to the information and communication technologies, and emphasized the achievements of the intergovernmental forum “Alliance for Social Cohesion through Digital Inclusion”⁶.

Declaration of the V bi-regional summit (Lima 16.05.2008) reveals changes in the understanding of term social cohesion, highlighting increasingly environmental issues. The theme of the conference was climate change and poverty, although the declaration provides that the issue of social cohesion defines the axis of the relations. It also highlights the multi-level implementation of commitments. According to the declaration promotion of social cohesion is a moral, political and economic imperative. Following such a strong statement there are further financial commitments for cooperation. Declaration of Lima is much more complex and it strongly emphasizes shared responsibility and implementation priorities which are important to local communities as well as their social development⁷.

The VI summit does not refer so often to social cohesion but only mentions it next to the social inclusion of vulnerable individuals and groups. Summit in Madrid (2010) could be a breakthrough for a greater EU involvement in Latin America. It seemed that the Spanish Presidency had all the tools and will to strive for this state of affairs. However, both the meeting and the final declaration did not bring new quality to the relationship⁸. The EU – Latin America and Caribbean Foundation was created, which promotes inter-regional workshops and conferences. Madrid Plan of Action was a form of structuring relations for better monitoring of activities⁹.

The last summit (Santiago de Chile, 26–27.01.2013) was the first where the partner of the Union were not individual states, but the Community of Latin American and the Caribbean. This formula was given to build symmetry in relations. It is stressed that earlier decisions should be exercised in the “socially constructive” spirit, but the emphasis is on economic issues¹⁰. Social cohesion is still an important goal in the action plan for

⁶ Statement available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2006-vienna-declaration> (access date 2/20/2014).

⁷ Statement available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2008-lima-declaration> (access date 2/20/2014).

⁸ Statement available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2010-madrid-declaration> (access date 2/20/2014).

⁹ The Action Plan is available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2010-madrid-action-plan> (access date 2/20/2014)

¹⁰ Statement available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2013-santiago-declaration> (access date 2/20/2014).

2013-2015 as the continuation of previous cooperation¹¹. The subject appears together with the issues of regional cooperation, education and employment, in particular, the role of Social Cohesion Forum is highlighted. In the first place there are mentioned activities associated with the development of technology, knowledge and research. This is a change in the approach of partners, which could have resulted due to exhaustion of the formula based on vague goal of social cohesion (Kosiel 2012).

European Commission communications

European Commission responsible for the planning and implementation of development cooperation with Latin America presents trends and strategies in communications. In the 90s the Commission issued a number of acts: *The European Union and Latin America: the present situation and prospects for closer partnership 1996–2000*¹², *New EU-Latin America partnership on the eve of the 21st century*¹³, *Commission's objectives, in the framework of the relations between the European Union and Latin America, in view of the 3rd Summit of Heads of State and Government of the European Union and Latin America and the Caribbean to be held in Guadalajara (Mexico) on 28 May 2004*¹⁴. In those acts EC develops a strategy of dialogue on social cohesion and support for the development assistance.

Among the documents published by the EC in the last decade, the most important is *Stronger Partnership between the European Union and Latin America*¹⁵. For the EU, it is a period of preparation for the new Financial Perspectives (2007–2013). Social cohesion was chosen the main theme of political cooperation. The Commission gives reference to the findings in Guadalajara and explains the choice by social conditions in the region (with the statistics), but also by the fact that the development of national policies in several countries in Latin America and sub-regional level initiatives were established. Importantly, the document notes that although most countries in the region are among the medium income, a vast number of poor people live there. GDP *per capita* index does not reflect the actual situation of the majority of society (the unequal distribution of income and related to this: exclusion, lack of access to the labour market, public goods and services). In addition to the general statements in the communication, there are listed measures to enhance social cohesion by social welfare and tax policies (their efficiency, transparency and justice), the investment in more and better jobs, fight against discrimination, and improvement of basic public services.

The Communication shows the EU's concern on migration and its impact on relationships and countries of origin (brain drain, demographic problems in local communities, etc.) and refers to the solutions proposed in its communication on migration from

¹¹ The Action Plan available at: <http://eulacfoundation.org/documents/2013-santiago-action-plan> (access date 2/20/2014)

¹² COM (95) 495 final (23.10.1995).

¹³ COM (99) 105 final (9.03.1999).

¹⁴ COM (2004) 220 final (7.04.2004).

¹⁵ COM (2005) 636 final.

developing countries. Despite the critical reception, the EC's proposals seem to be well structured and have a clear message as to the involvement of the EU in the framework of the financial perspective; it also requires activity on the other side.

In 2009, the EC presents evaluation and vision of challenges in communication *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership*¹⁶. The document continues to concentrate on the previous themes, in particular issues of migration. The EC emphasizes that through cooperation with Inter-American Development Bank, the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, the United Nations Programme for Development, the World Bank and the International Monetary Fund, has brought together the concept of promoting social cohesion.

The evaluation of achievements at this stage seems to be too optimistic. It rightly notes that Latin American countries have carried out a number of reforms, but it is debatable that the center of gravity is related with the controversial climate change. Importantly, the Commission proposes to introduce twinning (between the administrations of EU counterparts and the country where twinning is implemented). This model is widely used to the EU circle of closest countries, ie candidates and ENP. In addition, there is suggestion to copy one utility from ENP – creating on the principle of leverage the Investment Facility for Latin America. The proposals appear to raise the prestige of the relationship and bring them closer to the EU to devote more attention and resources. On the other hand, concern on migration shows that the EU is reliant to more control with the Global Approach to Migration¹⁷. The Communication calls for cooperation in the 'global' subjects, including social issues.

Multi-level cooperation for the improvement of the social situation Bilateral level

In the framework of the bilateral cooperation analysis below includes cooperation between the EU on one side and Latin America countries on the other (projects and budget assistance). Funds are allocated from the Instrument for Development Cooperation for the activities tailored for each country (due to the different needs, political issues and involvement of beneficiaries in the co-operation – the level of support in the area of themes and amount is different). The following analysis of documents collected under the European External Action Service of all countries in the region shows how important element of social issues.

In cooperation with Argentina in the last financial perspective aid was provided for 3 subjects (65 million guaranteed): education to improve social and professional integration (32.9% of funds), the competitiveness of small businesses (35%) and the strengthening of relations with the EU (32.1%). The document highlights the strategic national

¹⁶ SEC (2009) 1227.

¹⁷ Currently Global Approach to Migration and Mobility. For more information visit: http://ec.europa.eu/news/external_relations/111121_en.htm (date of access 03.05.2012).

policy guidelines for Argentina (*good governance*), to ensure economic growth and restore economic confidence, strengthening social cohesion¹⁸. In the previous funding period (2000–2006) initial objectives were verified after the economic crisis in late 2001 and the objectives of poverty reduction and strengthening social cohesion were upgraded from last to first place¹⁹.

Bolivia, at the same time, could count on € 234 million of aid: generating economic opportunities (41%), support for government action against drug production and trafficking (33.5%) and sustainable management of natural resources (25.5%)²⁰. Mid-term review also led to the strengthening of the role of social cohesion and regional integration.

Brazil received less aid (€ 61 million), and the topics of cooperation focus on relations with the EU (70%) and environmental aspects of sustainable development (30%). While in relations with EU social cohesion does not pretend to be a priority, whereas in domestic politics it is extremely important²¹.

Aid sent to Chile is relatively low (€ 41 million) and focuses on the issues of social cohesion (40%), education – academic exchanges and research grants (20%), innovation and competitiveness (40%)²².

Colombia received relatively high support (€ 160 million). Key themes are: peace and stability, including alternative development (70%), law, justice and human rights (20%), performance, competition and trade (10%)²³.

Costa Rica receives funds in the amount of € 34 million, and the priorities are primarily to promote social cohesion (75%) and regional integration (25%)²⁴.

Cooperation with Ecuador is based on two almost equivalent issues: increase of social policy (54%) and creating sustainable economic opportunities with improving regional integration (46%). For these purposes EU booked € 137 million for 2007–2013²⁵.

Republic of Salvador has a similar theme model of cooperation with EU as Costa Rica with significantly higher funds (€ 121 million). Investments are directed to priorities: social cohesion and public safety (70%) and economic growth, regional integration and trade (30%)²⁶.

Guatemala in cooperation shows the opposite trend than Salvador and Costa Rica. The amount of € 135 million is allocated to social cohesion and public safety which

¹⁸ Document available at: http://eeas.europa.eu/argentina/csp/07_13_en.pdf, pp. 6–7. For more information visit: http://eeas.europa.eu/argentina/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

¹⁹ With 3 new projects *Apoyo a los Proyectos Alimentarios Comunitarios – APAC*, 10 mln EUR; *Mejora de la Eficiencia y de la Competitividad de la Economía Argentina*, 6,2 mln EUR; *Mejora de la eficiencia y de la Competitividad de las PyMEs del Sector Forestal Industrial – 6 mln EUR*.

²⁰ The strategic document and other information about EU cooperation with Bolivia at: <http://eeas.europa.eu/Bolivia/index.htm> (date of access: 03.05.2012).

²¹ More on: http://eeas.europa.eu/brazil/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²² More on: http://eeas.europa.eu/chile/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²³ More on: http://eeas.europa.eu/colombia/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²⁴ More on: http://eeas.europa.eu/costarica/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²⁵ More on: http://eeas.europa.eu/ecuador/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²⁶ More on: http://eeas.europa.eu/el_salvador/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

consists of 35% of the funds, while economic growth and regional integration have more funds (65%)²⁷.

The EU development cooperation with Honduras presents € 223 million. Three main topics are: social cohesion (50%), forest management (30%), improving legal system and public safety (20%)²⁸.

Mexico has only 55 million to spend. Priorities in cooperation with the EU include: social cohesion and dialogue, on the choice of policies to implement (40%), issues of sustainable economy and competitiveness (35%) as well as education and culture (25%)²⁹.

Nicaragua has funds of € 214 million for good governance and democracy (17.5%), education and vocational training (35%), macroeconomic support and economy friendly to investors (44.5%) and institutional support programmes in the various sectors of the economy (5%)³⁰.

Support to Panama (€ 38 million) is divided into two priorities: modernization and strengthening of institutions in order to promote social cohesion (75%) and regional integration (25%)³¹.

EU development aid for Paraguay is €117 million and has two directions: education (81.2%) and issues of regional and international economic integration³².

Peru receives support (€ 132 million) mainly in the field of integrated social development of specific regions in order to enhance social cohesion (80%), as well as on improving the management and support of the rule of law (20%)³³.

The sum of € 31 million allocated for the purpose of development cooperation with Uruguay is divided between two priorities: social and regional cohesion (60%) and innovation, research and economic development (40%)³⁴.

Venezuela in development cooperation with the EU has been granted € 40 million. On the modernization and decentralization of state half of funds are allocated and the other half on a fair, sustainable economic growth and diversified production³⁵.

In annexes to the strategic documents for each country the analysis of social and environmental protection can be found, which is characteristic for the EU's approach to the sustainable development with emphasis on local cooperation with civil society actors.

²⁷ More on: http://eeas.europa.eu/guatemala/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²⁸ More on: http://eeas.europa.eu/honduras/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

²⁹ More on: http://eeas.europa.eu/mexico/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

³⁰ More on: http://eeas.europa.eu/nicaragua/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

³¹ More on: http://eeas.europa.eu/panama/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

³² More on: http://eeas.europa.eu/paraguay/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

³³ More on: http://eeas.europa.eu/peru/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

³⁴ More on: http://eeas.europa.eu/uruguay/index_en.htm and http://eeas.europa.eu/uruguay/csp/07_13_en.pdf (date of access: 03.05.2012).

³⁵ More on: http://eeas.europa.eu/venezuela/index_en.htm (date of access 03.05.2012).

Sub-regional level

Strategic documents for regional organizations are similar in form to the ones created in bilateral relations. In the last Finance Perspective 2007–2013 they include: Latin America as a whole, Central America, Mercosur and the Andean Community.

In a document prepared for the broadest possible group of countries³⁶ EU emphasizes a particular interest in issues of social cohesion and placing cooperation within the implementation of international obligations enshrined in the Millennium Development Goals.

For the Andean Community EU provided € 50 million investment for regional economic integration (40%), economic and social cohesion (40%), prevention of illicit drug cultivation and distribution (20%)³⁷. Compared to the previous document aid was reduced and the priorities changed.

The strategic document describing the EU's relations with Central America³⁸ focuses on the issue of regional integration. Allocated € 75 million was mostly projected for this purpose. In the case of cooperation with this region support line has been maintained – only the titles changed³⁹. Form of political co-operation with Central America known as the San José dialogue initiated in 1984 to present priority topics include additional, i.e. economic and social development.

The relationship with members of Mercosur is set primarily on the promotion of regional integration, especially markets⁴⁰. For this purpose € 50 million for projects is earmarked⁴¹. This is the only case of programme, which lists social cohesion among the “other purposes and policies” as part of the information society. Simultaneously it is indicated that social issues are resolved at other levels (bilateral programmes with individual Mercosur countries).

Regional level – horizontal programmes

Due to the nature of horizontal programmes and their particular focus on the promotion of social cohesion they are essential in the perspective of this analysis.

Programme ALFA (*América Latina – Formación Académica*, Latin America – Academic Training) started in 1994⁴². It was developed according to the following

³⁶ More on the web: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_en.pdf (date of access: 03.05.2012).

³⁷ More on Europeaid: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/andean-community/andean-community_en.htm (Date of access: 03.05.2012).

³⁸ More on the European External Action Service: eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_en.pdf (date of access: 03.05.2012).

³⁹ More on the EC: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/central-america/central-america_en.htm (Date of access: 03.05.2012).

⁴⁰ More on: http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_en.pdf (date of access: 03.05.2012).

⁴¹ More on the EC: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/mercosur/mercosur_en.htm (date of access: 03.05.2012).

⁴² Council Regulation No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America [*Official*

priorities: reform of higher education institutions and educational systems of the beneficiary countries, to improve their quality, accessibility and increase importance in the region, the development of skilled human resources, with particular attention to disadvantaged groups, support for the creation of a common area of higher education in Latin America and promote its relationship with the EU⁴³.

The first principle of the programme is the collaboration of academic networks. They learn from each other and jointly seek methods instead of receiving a ready-to-use product or solution to the problem. Only a group of at least 6 educational institutions (3 of each region), could present a joint project. Projects implemented in the different phases of the programme have a wide range of topics: from workshops on the management of universities, improvement of administration to the specific scientific and technical trainings. In the pilot phase, inter alia, a publication about adapt curricula to the market economy was issued⁴⁴. For example, in the early stages engineering and technology projects dominated thematically (64 projects). Others were implemented within the framework of: social sciences and economics (41) education (37), environment (23), medical sciences (14), architecture and urban planning (8) and law (7)⁴⁵.

At an programme began to operate in 2002. It included research for PhD students, as well as training for high-level officials and future decision-makers in institutions or academic centers in Latin America and EU. Scholarships were to improve labour opportunities for graduate students and researchers in their countries of origin. Studies and training in the EU took place in the framework of mobility projects at universities and research centers and other organizations, including companies interested in training their employees or adapting structures. During the five annual competitions (2003–2007)⁴⁶ over 3300 scholarships to study at EU universities were granted⁴⁷.

EUROSociAL technical cooperation is an initiative which sole purpose is to promote social cohesion in Latin America. This promotion should be carried out through the exchange of experiences between public administrations responsible for the administration of justice, education, employment, taxes, and health (relevant sectors carried out by

Journal L 052] and Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation, OJ EC Series L 378/41 of 27.12.2006.

⁴³ EC, *EC-LA Guide Development Cooperation 2008-2010* at http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/documents/ec-la_development_cooperation_guide_2008-2010_en.pdf

⁴⁴ More on: <http://www.alfa-kickstart.org/> (date of access 03.05.2012).

⁴⁵ Report available at http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/documents/informe-final_evaluacion.pdf 03.05.2012).

⁴⁶ Currently under *Erasmus Mundus – External Cooperation Window* special contests for citizens in Latin America.

⁴⁷ 90% of the funds allocated for scholarships and doctoral studies (age limit: 45 years), 10% for vocational training for officials in higher positions (30–50 years and an additional minimum of 7 years of work). The cost of accommodation and travel in 75% were covered by project, the rest paid by student. More on: <http://www.programalban.org/> (date of access 01.05.2010).

consortia of institutions). Its aim is to strengthen the institutional capacity of the public administration directly implementing social cohesion policies. In the design projects resembles twinings. EUROsociAL is open to institutions interested in participating in the political processes and institutional reforms that aim to increase assistance and social cohesion in the region.

The internal coherence of the programme is guaranteed by the cross-body for coordination and guidance in the composition of representatives of all the consortia. The strategic guidelines of the programme are described by the Joint Committee (EC, Inter-American Development Bank, the Economic Commission for Latin America and the United Nations Development Programme). The Joint Committee was supposed to take care also of the development of the region and meeting the Millennium Development Goals.

The EUROsociAL activities were directed at three target groups: senior officials on social policy; experts, research centers, universities, organizations of workers and employers, civil society, etc., and officials at executive level (responsible for the implementation of social policies and aid programmes).

EUROsociAL led a number of projects to achieve political awareness and exchange of experience. These activities were aimed at gathering the necessary knowledge about the social conditions of the region (situation analysis necessary to implement new strategies, programmes and policies). Information and promotional campaigns were directed mainly to the political decision-makers and people who actively participate in the creation and implementation of policies especially middle-rank officials responsible for the ongoing administration of public funds.

AL-Invest Programme (*América Latina – Apoyo a la Inversion*) supports the internationalization of small and medium-sized enterprises to strengthen their presence in European markets. The programme is one of the longest running. The intended effect is to seize the opportunities of regional integration and trade agreements with the European Union. It offers: technical assistance, presence at trade fairs and exhibitions, business meetings, workshops on technology in Europe and Latin America, analyzing the prospects for the markets, establishment of contacts with European organizations, information on administrative procedures and EU funds and tenders, exchange of experiences, knowledge and technology. Contract services are carried out by Eurochambres (Association of European Chambers of Commerce and Industry). Since its inception, the programme organized 140,000 business meetings and managed to acquire € 500 million in trade agreements. AL-INVEST is committed to the task of strengthening the capacity of associations and bringing closer business culture between Latin America and the EU.

EURO-SOLAR is an initiative of the European Commission to promote sustainable development. The main objective is to promote the use of renewable energy sources for social development in Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay and Peru. The programme refers to the traditional electrification projects, adding to the energy generation a number of other social goals, such as improving access

to education and health care, promotion of productive activities, the ability to create community and gender equality.

The programme includes the installation of 600 sets generating and accumulating energy from renewable sources. The equipment consists of photovoltaic panels (in some cases also wind generators) and is transferred to the ownership of local communities (300 thousand inhabitants) with no access to electricity. The kit includes five laptops, multifunction printer, projector, device necessary for satellite Internet access and IP telephony (antenna, modem), filter for water, refrigerator, and batteries. Programme does not limit to the installation, but also involves the training of residents in the use and maintenance of equipment. In addition, it should be emphasized that such systems are an alternative to isolated (for technical or financial reasons) rural areas.

Programme @LIS Alliance for Information Society (*Alianza para la Sociedad de la Información Europa – América Latina*) was officially launched at the Seville ministerial meeting of the EU – Latin America on the Information Society in 2002. With the programme funds 19 demonstration projects were implemented in the field of local governance, education, cultural diversity, health and e-inclusion. The aim of the programme is to promote policy dialogue and regulation aimed at strengthening relations between the regions, improvement of infrastructure networks between the scientific communities, incentive to dialogue and cooperation among policy makers, civil society and academia. As telecommunications is an effective tool to promote integration among peoples of the region, implementing the project emphasizes that in the current economic crisis, development of information, communication technologies and increasing efficiency in the use of them are crucial for the region, taking into account the potential to provide services to the population (education, health and administrative services).

URB-AL is a horizontal programme aimed at urban areas. The objectives of the programme include:

- development of direct and lasting relations between local regions through the dissemination of best practices in the field of urban policies,
- strengthening the capacity of local social, economic and cultural development of urban areas,
- developing a plan to improve the structural capacity of the local authorities (including training of staff),
- improving the conditions for the development of small and medium-sized cities within internationalization,
- promotion of local development best practices.

URB-AL projects were to promote social cohesion in urban areas. Mainstreaming exchange of experience gave a broader perspective in the context of thematic networks.

ALURE Programme (América Latina – Uso de Energía Racional) was created in 1995 as a collaboration for the rationalization of energy (electricity, oil, gas and energy efficiency). Objectives of the programme include improving the services provided by energy companies in the region, to promote trade links with their European counterparts,

contributing to the policy, regulatory and institutional framework, and at the same time these actions should facilitate sustainable development.

Activities of ALURE were to assist in energy market reorganization, decentralization and commercialization of energy systems (with a constant increase of the private sector share)⁴⁸. The assumption was that the intended plants' competitiveness improvement would result in better adaptation to higher environmental standards⁴⁹.

Investment Facility for Latin America⁵⁰ is a copy of the Neighbourhood Investment Facility. It provides funding grants to support significant investments (in conjunction with another type of public funding of beneficiary country, private or international loans) in terms of interconnection and energy infrastructure, transport, including energy efficiency and renewable energy systems, environment, social cohesion and development of private sector. For such investments' additional support in 2009–2013 was allocated € 125 million⁵¹. The programme aims to encourage the implementation of costly investments involving many parties in financing.

Conclusions

The Latin American region is very diverse in terms of socio-economic and political situation. Nevertheless, what is characteristic for the whole area, is significant social inequalities combined with other elements that deteriorate state of social cohesion of each country concerned. Since the region has the highest Gini coefficient in the world, and also because of the related problems in discriminatory access to public use goods, development cooperation with the EU has been directed to issues of social cohesion. This is shown both in the analysis of bi-regional and internal EU documents as well as in cooperation strategies and programmes.

Development cooperation, both within the specific priorities and in cross-cutting issues, is being implemented at different levels. Bilateral cooperation programmes and collaboration with a group of countries have dissimilar characteristics. As shown in the analysis social issues have different weight. For some countries, this is the primary point of development cooperation with the EU, while for others the issue of lesser importance. However, what they have in common is that social issues are always on the plate and constitute a top priority for a group of 17 countries altogether.

⁴⁸ More on: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4947/lcl1410i.pdf> (date of access: 02.05.2011).

⁴⁹ Data from the University of Seville: <http://www.esi2.us.es/IQA/proy/proy11.htm> (date of access: 02.05.2011).

⁵⁰ Information about the inauguration on: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/196&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Date of access: 02.05.2011).

⁵¹ More at: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_en.htm and http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/in-detail_en.htm (date of access: 02.05.2011).

Formula of strategic documents is another form adapted directly from structural policy within the European Union, where every country has agreed with the European Commission national strategic frameworks. The same form of documents and action plans is used in the case of EPS. Mid-term strategies review also “spilled” to the ground of development cooperation. Therefore, as shown above, social issues as they became crucial inside EU, they also represent its values outside in documents of development cooperation with Latin America. Likewise inside EU development cooperation does not impose exact formulas in social policy. As ‘soft policy’ tool it rather encourages states to better align policies to their needs (while reducing bureaucracy and corruption), by giving fora and experts for exchanging best practices, discussing examples, financing some infrastructure, workshops and missions. Thus, most of political recommendations stay merely wishful thinking.

Bibliography

- Anioł W. (2010), *Europejska polityka społeczna – podejście teoretyczne*, „Polityka Społeczna”, No. 2.
- Anioł W., Duszczyk M., Zawadzki P.W. (red.) (2011), *Europa Socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?*, ASPRA-JR.
- Bauman Z. (2000), *Globalizacja*, PIW.
- Deacon B. (1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, SAGE.
- Deacon B. (2007), *Global Social Policy and Governance*, SAGE.
- Ervik R., Kildal N., Nilssen E., (2009), *The Role of International Organizations in Social Policy: Idea, Actors and Impact*, Edward Elgar Publishing.
- Kosiel M. (2012), *Spójność społeczna – definicje, uwarunkowania, wskaźniki i strategie w Unii Europejskiej oraz Ameryce Łacińskiej*, „Ameryka Łacińska”, No. 1 (75).
- Morales-Gómez D.A. (1999), *Transnational Social Policies: The New Development Challenges of Globalization*, IDRC.
- Sachs J.D. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Books.

Streszczenie

Artykuł prezentuje i poddaje analizie ostatnie zmiany będące efektem współpracy pomiędzy Unią Europejską a Ameryką Łacińską skupiające się na kwestiach społecznych. Region Ameryki Łacińskiej ma obecnie najwyższy na świecie współczynnik Giniego i dzięki specjalnym działaniom podejmowanym przez Unię Europejską a skierowanym do ubogich państw regionu, kwestia spójności społecznej stała się osią wzajemnych relacji. Artykuł skupia się na analizie aktów prawnych Unii Europejskiej oraz porozumień zawartych

pomiędzy Unią Europejską a Ameryką Łacińską i Karaibami od 1999 r. Programy finansowane przez Unię Europejską są rozpatrywane w kontekście ważnych kwestii społecznych.

Słowa kluczowe: współpraca na rzecz rozwoju, międzynarodowa polityka społeczna, Ameryka Łacińska, Unia Europejska

Cytowanie

Kosiel Monika (2014), *Social policy issues within the framework of EU development cooperation for Latin America* „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 64–69. Dostępny w Internecie: www.problemypolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Justyna Przywojska

Jerzy Krzyszkowski

*Katedra Pracy i Polityki Społecznej
Uniwersytet Łódzki¹*

Partnerstwo lokalne jako realizacja zasady pomocniczości i decentralizacji w polityce społecznej

Streszczenie

Prezentowany artykuł stanowi próbę analizy realizacji zasady pomocniczości i decentralizacji w formie partnerstwa lokalnego w obszarze polityki społecznej. Artykuł ma charakter przeglądowny, zawiera analizę literatury przedmiotu, dokumentów prawnych, raportów badawczych itp. Zaprezentowano w nim kolejno: genezę i ewolucję zasady pomocniczości i decentralizacji polityki społecznej, ewolucję koncepcji zarządzania publicznego, partnerstwo i współzarządzanie jako nowy kierunek działań w lokalnej polityce społecznej. Artykuł przedstawia również wnioski z analizy treści strategii krajowych określających metody realizacji polityk publicznych w Polsce. W warstwie empirycznej wykorzystano także wyniki badań realizowanych w ramach projektu „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”. W badanym obszarze aktywizacji osób w wieku 50+ instytucje i organizacje lokalne rzadko realizują wspólne projekty (poza ustawowo regulowaną współpracą w realizacji zadań publicznych). Współpraca ma przede wszystkim charakter nieformalny, doraźny. Polega na wymianie informacji, rzadko wiąże się z formalnym określeniem zasad i form współdziałania czy powołaniem odrębnego kon-

¹ Katedra Pracy i Polityki Społecznej UŁ, ul. Rewolucji 1905 r.nr 39, 90-214 Łódź; adres elektroniczny autorów: jprzywojska@tlen.pl, jkrzysz@uni.lodz.pl

srcjum na rzecz realizacji wspólnych przedsięwzięć. Kluczowym wnioskiem wynikającym z naszych analiz jest deficyt partnerstwa uniemożliwiający realizację postulowanych partycypacyjnych form zarządzania, a to z kolei skutecznie utrudnia realizację lokalnej polityki społecznej.

Słowa kluczowe: pomocniczość, decentralizacja, partnerstwo lokalne, zarządzanie publiczne

Wprowadzenie

Konsekwencją wieloletnich przemian natury ekonomicznej, politycznej i administracyjnej jest zmiana paradygmatu zarządzania publicznego w sferze społecznej i zwrócenie uwagi na konieczność większego zaangażowania aktorów sektora obywatelskiego w proces świadczenia usług publicznych i realizacji programów rozwoju społecznego. Postępujące zmiany legislacyjne, jak również członkostwo Polski w UE powodują, że formuła międzysektorowych działań partnerskich nabiera istotnego znaczenia, często stanowiąc wręcz warunek konieczny dofinansowania programów społecznych środkami z funduszy strukturalnych. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wzrost zainteresowania mechanizmami i instrumentami włączania obywateli w sprawy publiczne, to procesy oparte na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości, „budującej” państwo od dołu, przykładającej szczególną wagę do działań obywatelskich. Z kolei włączanie podmiotów niepublicznych w proces świadczenia usług społecznych jest wyrazem decentralizacji w wymiarze ekonomicznym i prowadzi do formalnej bądź nieformalnej współpracy międzysektorowej. Pogłębiająca się decentralizacja i towarzysząca jej kooperacja podmiotów lokalnych stanowią istotne wyzwanie dla praktyki działania w obszarze lokalnej polityki społecznej. Jest to szczególnie trudne, gdy administracja publiczna w Polsce podlega zmianom związanym z próbami wdrażania elementów koncepcji *New Public Management* (NPM) i *New Governance*, w których kooperacja i partycypacja publiczna stanowią jedne z podstawowych reguł zarządzania. W kontekście powyższych rozważań kluczowe wydaje się pytanie o wzajemne związki między przedstawionymi wcześniej pojęciami. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, mamy bowiem do czynienia ze zmianami wynikającymi z odmiennej roli państwa, a co za tym idzie – porządku administracyjnego, stylu kierowania w sektorze publicznym oraz nowymi relacjami między podmiotami działającymi w obszarze polityki społecznej.

Partnerstwo lokalne definiujemy jako dobrowolnie zawierane związki pomiędzy podmiotami publicznymi, pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi interesariuszami, w celu łączenia sił, środków i doświadczenia partnerów dla efektywniejszego działania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (Rysz-Kowalczyk 2011, s. 32). Jako ilustrację empiryczną dotyczącą partnerstwa lokalnego, wykorzystaliśmy wyniki badań projektu „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+” realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zainicjowanego przez Departament Analiz Ekono-

micznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i przez Uniwersytet Łódzki, Partnera Projektu².

Artykuł ma charakter przeglądowy, zawiera analizę literatury przedmiotu, dokumentów prawnych, raportów badawczych itp.

Geneza i ewolucja idei pomocniczości (subsydiarności) i decentralizacji

Istotą zasady subsydiarności jest założenie, że szczebel lub forma organizacyjna wyższa ma obowiązek chronić, promować i udzielać pomocy podmiotom niższym w tej hierarchii, przy poszanowaniu ich niezależności, tylko pod warunkiem że ich własne środki okazują się niewystarczające dla prawidłowego wypełniania przypisanych funkcji. Na gruncie niemieckim oznacza to system, w którym organizacje społeczne mają pierwszeństwo przed instytucjami publicznymi w dostarczaniu usług, a szczebel lokalny ma pierwszeństwo przed instancją wyższą. Reguła pomocniczości obowiązuje w pomocy społecznej, usługach socjalnych, pomocy dla młodzieży i opiece zdrowotnej³.

Idea pomocniczości na gruncie społecznej nauki Kościoła została sformułowana przez Piusa XI w encyklice „Quadragesimo anno” w 1931 r. Zadania społeczne, które mogą być wykonane na niższym szczeblu przez jednostki oraz mniejsze organizacje i grupy, winny być tam realizowane. Zgodnie z nią humanitaryzm i solidarność współobywateli ma pierwszeństwo przed usługami świadczonymi przez instytucje publiczne, a rola państwa w dziedzinie realizacji usług społecznych powinna mieć charakter wyłącznie pomocniczy (Krajewski 2009, s. 56).

W Polsce zasadę pomocniczości odnajdujemy w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. gdzie czytamy: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. W wymiarze praktycznym zasada subsydiarności reguluje podział zadań pomiędzy organami państwowymi i samorządem terytorialnym. Zasada pomocniczości traktuje człowieka jako podmiot i głosi, że inne instytucje powinny być pomocnicze w stosunku do jego działań. Państwo powinno być natomiast pomocnicze w stosunku do organizacji, działających w jego ramach i służących obywatelom, a zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym poziomie władzy i administracji publicznej, przez organy znajdujące się najbliżej obywateli (Regulski 1998, s. 6).

Integralnie związana z regułą pomocniczości jest zapisana w Konstytucji zasada decentralizacji, która oznacza proces przekazywania kompetencji i zadań przez organy cen-

² Projekt jest realizowany w ramach Działania 1.1 – *Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy* – Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Celem głównym projektu jest promocja aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku 50+ oraz promocja działań na rzecz wydłużenia aktywności zawodowej osób w tym wieku.

³ Szerzej pisze na ten temat Ewa Leś, <http://www.dps.pl/radar/ue/subsydiarnosc.php> [dostęp: 28.06.2014].

tralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej (Niewiadomski 2001, s. 35). Polityczny aspekt decentralizacji oznacza przekazanie kompetencji różnym organom władzy politycznej, a ekonomiczny (rynkowy) – pozbywanie się zadań na rzecz sektora biznesu i sektora obywatelskiego z wykorzystaniem instrumentów deregulacji i prywatyzacji oraz partnerstwa [*Public-Private Partnership* (PPP) i *Public-Social Partnership* (PSP)] (Zawicki 2011, s. 54–56). Formalnym aspektem decentralizacji jest jej wymiar administracyjny, czyli hierarchiczny i funkcjonalny podział kompetencji pomiędzy różne poziomy władzy publicznej (Sitek 2004, s. 153).

Po 1989 r. polityka społeczna w Polsce została ewolucyjnie (reformy administracyjne lat 1990 i 1999) wpisana w zdecentralizowane struktury władzy i administracji, których niska efektywność, brak kompetencji, partykularyzm w działaniu i ograniczona perspektywa są od lat przedmiotem krytyki (Golinowska, Boni 2006, s. 9). W tym kontekście ciągle aktualne wydają się pytania o skłonność centrum do podzielenia się władzą, o lokalny potencjał społeczny i consensus w sprawie koordynacji programów działania. Niewątpliwie aktualne pozostaje także pytanie o to, w jakim stopniu decydenci są świadomi faktu, że w procesie decentralizacji zmieniają się funkcje władzy centralnej.

Opisane przez nas zasady nie tylko stanowią fundament organizacji administracji publicznej w Polsce, ale wyraźnie wskazują na potrzebę angażowania podmiotów innych niż jednostki sektora publicznego (rządowego i samorządowego) w działalność na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. Decentralizacja i pomocniczość to również istotne komponenty współczesnych koncepcji rządzenia i zarządzania publicznego. Zwłaszcza tych, które odwołują się do stosowania mechanizmów partycypacji społecznej i współpracy międzysektorowej. Kolejny punkt naszych rozważań poświęcimy omówieniu teoretycznych modeli zarządzania publicznego, zwracając szczególną uwagę na wątek uspołecznienia procesu zarządzania oraz współdziałania interesariuszy.

Ewolucja zarządzania w sektorze publicznym: w kierunku racjonalności i uczestnictwa

Tendencje w sposobach organizacji administracji publicznej wyznaczają kolejno występujące po sobie paradygmaty instytucjonalne, określające sposoby i mechanizmy koordynacji procesów zarządzania publicznego. Koncepcja państwa prawa i hierarchii odpowiadająca weberowskiemu modelowi idealnej biurokracji została uzupełniona paradygmatem konkurencji (wynikającym z koncepcji NPM z lat 80. XX w.), a także paradygmatem współpracy, który ukształtował się w latach 90. na gruncie krytyki nowego zarządzania publicznego w związku z rozwojem koncepcji *governance* (Izdebski 2006, s. 54). Tutaj znajdujemy promowaną przez Bank Światowy ideę współzarządzania (zarządzania partycypacyjnego, sieciowego, wielopodmiotowego), która zakłada uczestnictwo w procesach podejmowania decyzji publicznych i ich realizacji przez różnych interesariuszy (z sektora publicznego, prywatnego i społecznego), tworzących często sieci zależności (Kulesza, Sze-

ściło 2013, s. 117). Z tego powodu współzarządzanie jest postrzegane jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych (Jessop 2007, s. 5). Współzarządzanie interpretowane jest także jako oddziaływanie i uczestnictwo społeczeństwa w procesach sprawowania władzy (*democratic governance*), na co wskazuje definicja opublikowana w Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Zgodnie z nią, demokratyczne współzarządzanie polega na sprawowaniu władzy w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej na wszystkich poziomach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, za pomocą których obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych⁴. W związku z możliwością odniesienia koncepcji współzarządzania do wszystkich poziomów administracyjnych (wielopoziomowe współzarządzanie), znalazła ona zastosowanie także na poziomie lokalnym, wyjaśniając nowe tendencje w samorządzie terytorialnym. Współzarządzanie lokalne (*local governance*) zostało zdefiniowane przez Petera Johna, jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi uczestnikami życia publicznego (John 2001, s. 45). Również Tony Bovaird i Elke Löffler akcentują w sformułowanej przez siebie definicji rolę sieci współpracy i horyzontalnych powiązań, określając *local governance* jako sposób, w jaki współdziałają lokalni interesariusze dla realizacji efektów polityki publicznej (Bovaird, Löffler 2003, s. 315). Aktywność wielu podmiotów w zarządzaniu lokalnym postuluje także koncepcja „nowej kultury politycznej” Terry’ego Nicholasa Clarka. Podkreśla ona konieczność angażowania społeczności lokalnych w procesy zarządzania, rozwijanie i umacnianie sieci współpracy, propagowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej (Clark 2008, s. 24). W myśl tej koncepcji rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a w głównej mierze jej moderowanie.

Nowe tendencje w zarządzaniu niosą ze sobą zmianę modelu sprawowania władzy. Administracja i władza publiczna przestają być jedynymi aktywnymi uczestnikami procesów rządzenia, które zachodzą obecnie w ramach systemu luźnych (formalnych i nieformalnych) powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Zmienia się także rola organów władzy, które swoje działania skupiają na formułowaniu celów polityk publicznych, w mniejszym stopniu angażując się w ich bezpośrednią realizację. Z kolei podległa im administracja publiczna powinna się ograniczać w swoim działaniu do tych sfer, których nie może zrealizować rynek i podmioty prywatne oraz organizacje społeczne. Taki model sprawowania władzy charakteryzuje szeroki zakres decentralizacji, rozproszenie władzy, układy sieciowe, dialog obywatelski i społeczny, negocjacje, transparentność funkcjonowania władz publicznych, samoorganizacja społeczna oraz współpraca, partnerstwo oparte na zaufaniu⁵.

⁴ United Nations Development Programme, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/about.htm> [dostęp: kwiecień 2009].

⁵ Na konieczność partycypacji społecznej, rozwijania sieci współpracy zwróciła uwagę Komisja Europejska w sformułowanym postulatcie dobrego rządzenia (*good governance*). Szeroki udział społeczności w działaniach administracji powinien mieć miejsce na wszystkich jej poziomach, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych. W Białej Księdze za zasady dobrego

Partnerstwo lokalne, to – jak je definiuje i opisuje Barbara Rysz-Kowalczyk – dobrowolnie zawierane związki pomiędzy podmiotami publicznymi, pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi interesariuszami w celu łączenia sił, środków i doświadczenia partnerów dla efektywniejszego działania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Mogą mieć charakter formalnoprawny (umowy, sformalizowane struktury i procedury działania) i działać według oryginalnego, samodzielnie wypracowanego sposobu lub korzystać z gotowego modelu, powstawać dla ogólnego, długofalowego wspomagania rozwoju gminy/powiatu albo działania w wybranych obszarach życia. Partnerstwa mogą powstawać z inicjatywy samorządu, organizacji społecznych, instytucji publicznych, lokalnych liderów lub przedsiębiorców (dwusektorowe lub trójsektorowe). Według opinii B. Rysz-Kowalczyk zalety partnerstwa to m.in.: uzyskiwanie efektu synergicznego, rozwijanie usług, którymi rynek nie jest zainteresowany, przełamywanie „branżowych” regulacji, jakim podlegają samorząd i samorządowe jednostki organizacyjne, łagodzenie słabych stron każdego sektora, wytwarzanie kapitału społecznego – więzi i zaufania (Rysz-Kowalczyk 2011, s. 32–33).

Przyjęcie zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej, w tym zasady partnerstwa, powoduje, że władze samorządowe w Polsce zaczynają stopniowo dostrzegać znaczenie partycypacji społecznej w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi. Polityka lokalna w coraz większym stopniu jawi się jako współpraca lokalnych aktorów zgrupowanych wokół akceptowanego i zrozumiałego programu. Przyjmuje się, że partnerstwo tworzą: sektor publiczny z jego zdolnością do tworzenia i dbania o dobro wspólne, przestrzeń publiczną i użyteczność publiczną; sektor prywatny, dbający o efektywne wykorzystanie i pomnażanie zasobów, produktów i dochodów oraz dostarczający dóbr publicznych bądź *quasi*-publicznych; sektor obywatelski, wyznaczający granice mechanizmu rynkowego i interweniujący wszędzie tam, gdzie dobro wspólne jest zagrożone przez mechanizm konkurencji, bądź tam, gdzie dobra prywatne mogą funkcjonować jako dobra publiczne (Szczupak, Czornik 2001, s. 8). Realizacja przedsięwzięć w ramach lokalnej polityki społecznej wymaga połączenia funkcji zarezerwowanych wyłącznie dla organów i instytucji publicznych z inicjatywami, intuicją i wiedzą przedsiębiorców i liderów społeczności lokalnej. Samorząd lokalny i jego organizacje powinny przystosowywać się do nowych warunków, zmieniać swój styl działania i w pewnym sensie na nowo określać swoją rolę. Coraz częściej będą one występować w roli katalizatora, czynnika ułatwiającego współpracę różnych instytucji. Porozumienie i współdziałanie międzyorganizacyjne i międzysektorowe może doprowadzić do podniesienia jakości usług publicznych, zmniejszenia ich kosztów oraz pozyskania pozabudżetowych środków na te cele, co w rezultacie przyczyni się do wszechstronnego rozwoju gminy. Kwestie współpracy między organami administracji

zarządzania obok partycypacji przyjęto także: otwartość, rozliczalność, skuteczność i spójność. Wymowa konwencji dobrego rządzenia w kontekście partycypacji jest jednoznaczna: skuteczne i efektywne zarządzanie publiczne możliwe jest tylko w sytuacji partnerstwa i współdziałania władzy z innymi uczestnikami procesów rządzenia. Zagadnienie dobrego rządzenia jest podnoszone w licznych dokumentach programujących politykę publiczną w Polsce. Bezpośrednio do jego zasad odwołują się strategie krajowe omówione w dalszej części artykułu.

publicznej a organizacjami pozarządowymi w zakresie prowadzenia działalności pożytku publicznego reguluje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa określa zasady uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z ustawą współpraca międzysektorowa może mieć następujące formy⁶:

- zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- umowy partnerskie.

Możliwość realizacji programów partnerskich, w tym w zakresie lokalnej polityki społecznej, wynika także z zapisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Zgodnie z artykułem 28a, w celu wspólnej realizacji projektów mogą być tworzone partnerstwa przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt partnerski na warunkach określonych w porozumieniu, umowie partnerskiej lub na podstawie odrębnych przepisów. Porozumienie lub umowa partnerska określa w szczególności zadania partnerów, zasady wspólnego zarządzania projektem oraz sposób przekazywania przez beneficjenta środków finansowych na pokrycie niezbędnych kosztów ponoszonych przez partnerów na realizację zadań w ramach projektu.

Organizacja z sektora publicznego ubiegająca się o dofinansowanie dokonuje wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów. Dokonując tego wyboru, jest w szczególności zobowiązana do:

- ogłoszenia otwartego naboru partnerów w dzienniku ogólnopolskim lub lokalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej;
- uwzględnienia przy wyborze partnerów następujących parametrów: zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa, oferowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenia w realizacji projektów o podobnym charakterze, współpracy z beneficjentem w trakcie przygotowania projektu;

⁶ Art. 5 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658.

- podania do publicznej wiadomości informacji o stronach umowy o partnerstwie oraz zakresu zadań partnerów.

Pomocniczość i współpraca w realizacji polityk publicznych w Polsce – postulaty strategii krajowych

Idea współpracy i zaangażowania obywateli w działalność w sferze publicznej została wyraźnie opisana w strategiach krajowych, programujących działania kluczowe z punktu widzenia pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego. Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym wyraźnie wskazują na istnienie korelacji między poziomem rozwoju i jakością życia mieszkańców a sprawnością rządu i zarządzania publicznego. Nie dziwi zatem, że zasady pomocniczości, przejrzystości, partycypacji, zarządzania wielopoziomowego i partnerstwa, charakterystyczne dla modelu *governance*, zostały przyjęte jako istotne warunki modernizacji sektora publicznego w Polsce.

„Strategia Rozwoju Kraju 2030”, będąca kluczowym dokumentem w ramach pakietu strategii zintegrowanych, stanowi, że dla sprawności państwa niezbędne jest realizowanie czterech zaleceń:

- pomocniczości państwa, które zapewnia ludziom realizację praw i swobód obywatelskich, dba o ich kreatywność, niezależność działania (w aktywności gospodarczej, publicznej, społecznej), a równocześnie szanuje ich prywatność;
- przyjazności państwa, które zmienia formułę działania na bardziej otwartą, opartą na dialogu;
- partycypacyjności państwa, które zapewnia dostęp do wiedzy, gwarantuje możliwość udziału w sprawowaniu władzy poprzez konsultacje i debatę publiczną;
- przejrzystości państwa, które nie tylko podejmuje decyzje, ale również tłumaczy je w sposób przejrzysty i zrozumiały dla wszystkich obywateli.

Z kolei „Strategia Rozwoju Kraju 2020” w ramach obszaru strategicznego „Sprawne i efektywne państwo” postuluje wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela, m.in. poprzez rozwój kapitału społecznego, a zwłaszcza promowanie i rozpowszechnianie partnerstwa publiczno-obywatelskiego oraz umożliwienie wykorzystania istniejącej infrastruktury na potrzeby inicjatyw obywatelskich.

Wątki te znajdują kontynuację w innych, istotnych z punktu widzenia realizacji polityki społecznej w Polsce, programach. Strategia „Sprawne Państwo 2020” (SSP) przewiduje intensywne działania na rzecz racjonalnej decentralizacji sfery publicznej poprzez stworzenie warunków do wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem kraju, a także rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-obywatelskiego oraz zwiększenie udziału sektora pozarządowego w realizacji zadań publicznych w ramach polityk publicznych kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości.

Zasygnalizowany w SSP kierunek włączania partnerów społecznych i gospodarczych w rządzenie i zarządzanie publiczne znajduje kontynuację w „Krajowej Strategii Rozwoju

Regionalnego” zakładającej powstanie krajowego i regionalnych forów terytorialnych, które mają służyć wymianie wiedzy, doświadczeń i informacji między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi, stanowiąc jednocześnie praktyczną realizację zasady partnerstwa poprzez zaangażowanie w ich prace, poza przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, szerokiego grona partnerów społeczno-gospodarczych.

Ideę partnerstwa i pomocniczości w polityce społecznej wyraźnie promuje „Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego”. Wśród jej postulatów przewiduje się działania na rzecz poprawy sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, m.in. poprzez wzmocnienie potencjału instytucji publicznych oraz rozwój aktywności i współpracy organizacji publicznych i niepublicznych działających w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem sektora niepublicznego (niekomercyjnego) oraz współpracy ośrodków pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy.

Również z perspektywy kluczowego dla funkcjonowania krajowego rynku pracy programu, jakim jest obecnie „Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2012– 2014”, implementacja zasad partnerstwa i pomocniczości stanowi konieczny warunek prowadzenia efektywnej polityki aktywizacji. KPDZ/2012-2014 przewiduje większe włączenie partnerów społecznych w realizację polityk rynku pracy, jak również zwiększenie zaangażowania podmiotów prywatnych oraz pochodzących z trzeciego sektora w aktywizowanie i niesienie pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Szczególnie cenna wydaje się konstatacja, że udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań na rzecz rynku pracy jest niezbędny (choć uzupełniający wobec działań instytucji rynku pracy). Projekty realizowane przez NGO (*non-governmental organisations* – organizacje pozarządowe) są kierowane przede wszystkim do długotrwale bezrobotnych – a więc do najtrudniejszego klienta służb zatrudnienia i pomocy społecznej. Etap aktywizacji zawodowej tej szczególnej grupy klientów powinno poprzedzać wsparcie psychologiczne i doradztwo, które wymaga większego (niż to oferowane w ramach publicznych służb zatrudnienia) zaangażowania i dłuższego czasu wspólnej pracy z doradcą (psychologiem). Trzeci sektor jawi się w analizowanym dokumencie również jako szczególnie efektywny pracodawca w ramach przedsięwzięć ekonomii społecznej. Jego kolejną zdiagnozowaną zaletę (w aspekcie uczestnictwa w realizacji polityki rynku pracy) stanowi fakt silnego zintegrowania ze środowiskiem lokalnym, co daje możliwości dogłębnego rozpoznania potrzeb, a w konsekwencji lepsze ukierunkowanie pomocy i dobór właściwych instrumentów aktywizacji.

Współpraca aktorów lokalnych na rzecz aktywizacji osób w wieku 50+ w świetle badań projektu „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”

Strategie krajowe wskazują niewątpliwie na istotne znaczenie partnerstwa i pomocniczości w realizacji zadań z zakresu polityki społecznej i polityki rynku pracy. W obszarze aktywizacji społecznej i zawodowej szczególna rola ma przypadać partnerstwom angażującym przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia, jednostek organizacyjnych pomocy spo-

leczej i organizacji funkcjonujących w ramach trzeciego sektora. W niniejszym artykule przedstawiamy wyniki badań realizowanych w ramach projektu „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”, którego istotny element stanowiły badania jakościowe wśród przedstawicieli PUP⁸, JOPS⁹ i NGO¹⁰ (łącznie 150 przypadków), przeprowadzone w ramach zadania 3., dotyczącego diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn w wieku 45/50+ na rynku pracy w Polsce. W badaniu wykorzystano technikę wywiadu pogłębionego. Celem głównym badania była „identyfikacja form i zakresu pomocy oraz wsparcia oferowanego osobom 45/50+ w obszarze aktywizacji zawodowej. Jednym z celów szczegółowych była identyfikacja współpracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie działań na rzecz aktywizacji klientów 45/50+”. Dla tak sformułowanego celu szczegółowego wyznaczono następujące problemy badawcze:

- Identyfikacja podmiotów w środowisku lokalnym działających na rzecz aktywizacji zawodowej osób 45/50+, ocena działań realizowanych przez te podmioty.
- Identyfikacja partnerów współpracujących z PUP/JOPS/NGO podczas realizacji projektów na rzecz osób w wieku 45+ wraz z określeniem przedmiotu współpracy.
- Ocena współpracy z partnerami w obszarze aktywizacji zawodowej osób 45/50+, analiza głównych barier i korzyści.
- Identyfikacja potencjalnych partnerów do współpracy w badanym obszarze, ocena potencjalnych korzyści z nowej współpracy.

W części empirycznej artykułu wykorzystano wyniki badań jakościowych, odnoszące się do powyższego celu szczegółowego. Przeprowadzone badania wskazują, że wspólne działania podejmują najczęściej jednostki organizacyjne pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy. Syntetyczną charakterystykę tej współpracy prezentuje poniższa tabela.

⁸ Raport cząstkowy niepublikowany: I. Kukulak-Dolata, *Działania powiatowych urzędów pracy w zakresie aktywizacji zatrudnienia osób 45+*. Raport cząstkowy z badania jakościowego w ramach „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce”, Uniwersytet Łódzki (2012).

⁹ Raport cząstkowy niepublikowany: J. Lisek-Michalska, *Raport z badania jakościowego jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w ramach „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce”*, Uniwersytet Łódzki (2012).

¹⁰ Raport cząstkowy niepublikowany: J. Przywojska, *Raport z badania jakościowego organizacji pozarządowych w ramach „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce”*, Uniwersytet Łódzki (2012).

Charakterystyka współpracy JOPS i PUP w zakresie aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+

Obszary współpracy	Dominująca forma współpracy	Bariery współpracy	Postulowane kierunki zmian
Wymiana informacji o klientach Pomoc w rekrutacji uczestników szkoleń Wzajemna promocja realizowanych programów i projektów wśród klientów Informowanie o istniejących ofertach pracy Umożliwianie klientom JOPS konsultacji z doradcą zawodowym z PUP Udział pracowników JOPS w szkoleniach, kursach i konferencjach związanych z problematyką bezrobocia, organizowanych przez PUP Współpraca w realizacji projektów systemowych	Doraźna Nieformalna Oparta na ustnych ustaleniach	Wadliwie funkcjonujący przepływ informacji między instytucjami (brak rozwiązań systemowych w tym zakresie) Dublowanie działań aktywizujących Deficyt wyposażenia informatycznego Nadmierna biurokracja	Sformalizowanie współpracy Instytucjonalizacja partnerstw w formie stowarzyszeń trójstronnych Rozwój współpracy z przedsiębiorcami (pracodawcami) Rozwój współpracy z organizacjami pozarządowymi (przede wszystkim w aspekcie integracji i aktywizacji społecznej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Niestety, wyniki badań ewidentnie świadczą o deficycie trwałych rozwiązań w zakresie współpracy, polegających na wspólnym projektowaniu i realizacji programów aktywizujących.

Interesująca nas szczególnie współpraca PUP i JOPS ma charakter stały i bywa formalna (oparta na pisemnych porozumieniach, listach intencyjnych), jednak przeważnie cechuje się niskim stopniem sformalizowania i odbywa się na podstawie ustnych ustaleń, które są wynikiem rozmów prowadzonych na początku roku kalendarzowego w celu określenia zasad i dziedzin współdziałania. Obszar współpracy obejmuje przede wszystkim wymianę informacji o klientach (nierzadko wspólnych), jak również promocję realizowanych i planowanych przedsięwzięć. W ramach współdziałania powiatowe urzędy pracy wspomagają również proces rekrutacji uczestników projektów realizowanych przez JOPS, dostarczając danych z bazy osób bezrobotnych. Urzędy pracy są organizatorami staży, szkoleń, prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych. Powiadamiają właściwe JOPS o inauguracji takich przedsięwzięć, a te kwalifikują na nie swoich beneficjentów. Klientom instytucji pomocy społecznej często gwarantuje się w ramach współpracy pierwszeństwo w rekrutacji do tych form aktywizacji zawodowej. Urzędy pracy kierują także swoich klientów do ośrodków pomocy społecznej w celu objęcia ich kontraktem socjalnym. Ponadto odbywa się wymiana informacji pomiędzy urzędami pracy a pracownikami socjalnymi na temat pojawiających się ofert pracy. Klienci JOPS mają możliwość korzystania z porad specjalistycznych u doradców zawodowych zatrudnionych przez urzędy pracy, z kolei pra-

cownicy instytucji pomocy społecznej uczestniczą w organizowanych przez urzędy pracy szkoleniach, kursach, konferencjach związanych z problematyką bezrobocia. Współpraca pomiędzy tymi instytucjami rozwija się szczególnie intensywnie w trakcie wspólnej realizacji projektów systemowych. Można przypuszczać, że sieć nawiązanych kontaktów będzie sprzyjała zacieśnianiu współpracy również po zakończeniu projektu, na mniej formalnych zasadach.

Istotnym ograniczeniem efektywności współpracy jest wadliwy przepływ informacji, co ma szczególne znaczenie w obszarach, w których dublują się zadania uczestników, czyli na przykład właśnie w sferze aktywizacyjnej. Skutkuje to nakładaniem się kompetencji obu instytucji i w efekcie powielane są usługi przyznawane klientowi.

Pisząc o barierach instytucjonalnych warto podkreślić tę dotyczącą wyposażenia informatycznego. W dalszym ciągu przekaz informacji pomiędzy kooperującymi instytucjami odbywa się tradycyjnymi metodami, czyli jest oparty na rozmowach telefonicznych czy klasycznej korespondencji. Ułatwieniem miał być nowy system informatyczny SYRIUSZ, który już od roku jest wdrożony we wszystkich PUP w kraju i do którego miały mieć dostęp ośrodki pomocy społecznej. Niestety, badania wskazują, że ta współpraca z przyczyn technicznych jest hamowana.

Jako wartościowy potencjalny kierunek współpracy przedstawiciele PUP wskazywali nawiązywanie i rozwijanie partnerstw z przedsiębiorstwami. Chcieliby również współpracować z organizacjami pracodawców, ale takich często na ich terenie po prostu nie ma. Brakuje im więc partnera będącego reprezentantem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z którym mogliby dyskutować o różnych problemach rynku pracy i za pośrednictwem którego szybciej dotarliby do przedsiębiorstw gotowych do współpracy. Warto odnotować, że reprezentanci PUP są świadomi deficytów w obszarze partnerstw lokalnych i w przyszłości chcieliby nadać współpracy bardziej formalny charakter, opierając ją na pisemnym porozumieniu, w wyniku którego powstałoby stowarzyszenie realizujące kompleksowe działania dla osób starszych. W skład stowarzyszenia wchodziłyby trzy strony: pracodawca, organy administracji publicznej, organizacje pozarządowe. Zawarcie porozumień trójstronnych jest postrzegane jako warunek zapewniający osiągnięcie sukcesu w równoważeniu rynku pracy.

Przeprowadzone badanie pozwoliło także na sformułowanie niezwykle ciekawych, choć pesymistycznych wniosków dotyczących roli i znaczenia organizacji pozarządowych w partnerstwach na rzecz aktywizacji osób w wieku 50+. Promowany w strategiach krajowych partycypacyjny model sprawowania władzy i zarządzania sprawami publicznymi zakłada głęboką decentralizację i dekoncentrację zarówno w sferze realizacji usług publicznych, jak i planowania oraz realizacji programów społecznych, przy czym wyjątkowo silnie akcentuje się tu znaczenie organizacji pozarządowych (zarówno jako operatorów, jak i współdecydentów). Wyniki przeprowadzonych badań zdają się przeczyć założeniom deklarowanym w badanych strategiach.

Rola trzeciego sektora w obszarze aktywizacji osób w wieku 50+ jest raczej marginalna. Nieliczne badane JOPS podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi, jednak należy sądzić, że nie jest ona intensywna i trwała, częściej ma charakter incyden-

talny i powierzchowny. Zdaje się, że podmioty pozarządowe nie są postrzegane w charakterze partnera, chociaż wiele z nich zajmuje się w swojej działalności różnymi aspektami typowymi dla pomocy społecznej. Widoczny jest brak rozeznania badanych w kwestii funkcjonowania potencjalnych lokalnych partnerów współpracy z sektora NGO, rozmówcy często wyrażają przekonanie, że takie podmioty w ich środowiskach nie istnieją.

Analogicznie sytuację oceniają przedstawiciele PUP, twierdząc, że obecna współpraca z organizacjami pozarządowymi ma charakter iluzoryczny i pozostawia wiele do życzenia. W opinii respondentów, głównym jej mankamentem jest deficyt organizacji pozarządowych w środowiskach lokalnych. Z tego powodu wiele uwagi pracownicy PUP poświęcają tym organizacjom, które pochodzą z innych powiatów i województw, a które wydają się atrakcyjnymi partnerami w realizacji wspólnych projektów.

Wypowiedzi reprezentantów sektora publicznego znajdują odzwierciedlenie w wynikach badań prowadzonych wśród organizacji pozarządowych. W rozmowach z przedstawicielami NGO znalazły się zaledwie śladowe informacje na temat współpracy z innymi instytucjami działającymi w zakresie aktywizacji zawodowej osób 50+, co umożliwia nakreślenie jedynie bardzo powierzchownego obrazu współpracy. Ci spośród rozmówców, którzy potrafili wskazać jakichkolwiek partnerów, najczęściej deklarowali współpracę z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej oraz z samorządem terytorialnym różnych szczebli (urzędy wojewódzkie, urzędy miast, powiatów i gmin). Współpraca z interesującymi nas instytucjami (PUP i JOPS) realizowana była przede wszystkim w obszarach: wymiany informacji na temat beneficjentów, kierowania beneficjentów do programów aktualnie realizowanych przez współpracujące jednostki, pomocy w rekrutacji beneficjentów, wzajemnej promocji i informacji o ofercie, pomocy merytorycznej i lokalowej oferowanej NGO przez władze gminne, wspólnego aplikowania o dofinansowanie projektów, zlecenia przez PUP oraz JOPS organizacjom pozarządowym zadań w ramach projektów systemowych. Oprócz tego, w jednym przypadku gminy korzystały z oferty szkoleniowej organizacji pozarządowych.

Jako podstawową zaletę współpracy z PUP respondenci wskazywali możliwość rozszerzenia oferty i zintegrowania różnorodnych działań pomocowych i aktywizacyjnych. Jest to istotne z punktu widzenia tych NGO, które nie mają w swej ofercie działań ukierunkowanych na aktywizację zawodową. Umożliwia to organizacjom zagwarantowanie swoim beneficjentom całościowego wsparcia poprzez skierowanie ich do wyspecjalizowanych podmiotów.

Niestety, i w tej perspektywie instytucje rzadko realizują wspólne projekty. Współpraca, o ile w ogóle występuje, ma przede wszystkim charakter nieformalny, doraźny. Polega na wymianie informacji, rzadko wiąże się z formalnym określeniem zasad i form współdziałania czy powołaniem odrębnego konsorcjum na rzecz realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Podsumowanie

W dużym uproszczeniu ewolucję zarządzania publicznego można sprowadzić do kolejnego następowania po sobie trzech zasadniczych modeli: klasycznej biurokracji, nowego zarządzania publicznego i nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego. Przy czym każdy z tych modeli występuje w różnych odmianach i interpretacjach. W naszej ocenie dominującym kierunkiem zmian jest podejmowana w tej chwili próba „uspołecznienia” – silnie ekonomizującego, zogniskowanego na wykorzystaniu proefektywnościowych instrumentów zarządczych – modelu *New Public Management*, przy równoczesnym podtrzymaniu dążenia do zwiększenia racjonalności i wydajności działań organizacji publicznych. Służyć temu mają nie tylko operacyjne metody włączania różnych uczestników w proces kierowania i rządzenia, ale i fundamentalne reguły określające sposób działania sektora publicznego w Polsce, w tym nowa, przynajmniej w naszych warunkach, koncepcja partnerstwa lokalnego.

Pomimo niewątpliwie słusznej idei pomocniczości i decentralizacji jako zasad ustrojowych konstytuujących system polityki społecznej w naszym kraju, zaprezentowane wyniki badań potwierdzają pewne zdiagnozowane już deficyty związane z praktyką partnerstwa lokalnego w realizacji programów społecznych. Konstytucyjna reguła odrębności i samodzielności różnych poziomów samorządowej polityki społecznej utrudnia koordynację wielu przedsięwzięć, budowę partnerstwa lokalnego czy dbałość o jakość oferowanych usług. Słabe są także nawyki współdziałania w ramach partnerstw, niewystarczające wzory kooperacji i zadaniowej realizacji celów. Kultura publiczna w Polsce jest kulturą konfliktu, a nie uzgodnień i porozumienia.

Szczególnie wyraźny w działaniach podejmowanych w wymiarze lokalnym jest deficyt partnerstwa. Formalnie na papierze (choćby ze względu na wymogi unijne) partnerstwa jest mnóstwo, ale w praktyce go nie ma. Niezbędne stają się korepetycje z dziedziny partnerstwa: umiejętność artikulacji własnych interesów, rozumienie interesów odmiennych, mechanika uzgadniania spraw wspólnych i różniących, nastawienie na rozwiązywanie problemów czy nawet umiejętne dobranie formuły i obszaru współpracy.

Bibliografia

- Boni M. (2006), *Decentralizacja polityki społecznej (głos w dyskusji)*, w: S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Warszawa, CASE.
- Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding Public Management and Governance*, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London–New York, Routledge.
- Clark T.N., Hoffmann-Martinet V. (red.) (1998), *The New Political Culture*, Boulder, CO, Westview.
- Golinowska S., Boni M. (red.) (2006), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Warszawa, CASE. <http://www.dps.pl/radar/ue/subsydiarnosc.php> [dostęp: 28.06.2014].

- Izdebski H. (2006), *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa, Liber.
- Jessop B. (2007), *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradigmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.
- Krajewski Z. (2009), *Unia Europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej.
- Kryńska E., Krzyszkowski J., Urbaniak B., Wiktorowicz J. (red.) (2013), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kukulak-Dolata I. (2012), *Działania powiatowych urzędów pracy w zakresie aktywizacji zatrudnienia osób 45+*. Raport cząstkowy z badania jakościowego w ramach „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce”, Uniwersytet Łódzki (materiał wewnętrzny niepublikowany).
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa, LEX a Wolters Kluwer business.
- Lisek-Michalska J. (2012), *Raport z badania jakościowego jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w ramach „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce”*, Uniwersytet Łódzki (materiał wewnętrzny niepublikowany).
- Niewiadomski Z. (red.) (2001), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta.
- Przywojska J. (2012), *Raport z badania jakościowego organizacji pozarządowych w ramach „Diagnozy obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce”*, Uniwersytet Łódzki (materiał wewnętrzny niepublikowany).
- Regulski J. (1998), *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, w: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce*, Reforma administracji publicznej, Zeszyt I, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Reform Ustrojowych Państwa.
- Rysz-Kowalczyk B. (red.) (2011), *Polityka społeczna gmin i powiatów: kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sitek M. (2004), *Reforma administracyjna 1998*, w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.
- Szczupak B., Czornik M. (2001), *Środowisko przedsiębiorczości a konkurencyjność miasta*. Materiał z konferencji „Przemiany strukturalne – przedsiębiorczość – konkurencyjność miast i regionów”, V edycja konferencji, Ustroń.
- United Nations Development Programme, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/about.htm> [dostęp: 10.04.2009].
- Zawicki M. (2011), *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Summary

The presented paper is an attempt to assess how the principles of subsidiarity and decentralization in the form of local partnership are realized in the sphere of social policy. It contains the review of literature, legislation, reports from the research and other accessible sources of knowledge (information). It presents the origin and the evolution of the ideas of subsidiarity and decentralization of social policy, the evolution of public governance concepts, partnership and co-governance as a new direction of local social policy. The paper presents conclusions from the analyses of contents of national strategies, which define methods of public policies realization in Poland. As to the empirical aspects it presents the results of the research project „The equalization of chances of persons over 50 years of age at the labour market”. The researched activation of persons over 50 proves, that local institutions and organizations seldom use common projects (apart from the cooperation which is legally regulated/bound). Cooperation has mostly an informal and casual character. It includes the exchange of information, seldom refers to formally defined principles and forms of cooperation, seldom sets up a separate consortium for the realization of common undertakings. A key conclusion from the analysis is the lack of partnership which would allow for the realization of postulated participative forms of management, which in turn effectively makes the realization of local social policy more difficult.

Key words: subsidiarity, decentralization, local partnership, public management

Cytowanie

Przywojska Justyna, Krzyszkowski Jerzy (2014), *Partnerstwo lokalne jako realizacja zasady pomocniczości i decentralizacji w polityce społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 71–86. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Izabela Rybka

*Akademia Pedagogiki Specjalnej
im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie¹*

Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej

Streszczenie

Cele aktywnej polityki społecznej, zwłaszcza wdrażanie zasady pomocniczości, rosnące znaczenie oddolnych inicjatyw społecznych, promowanie wspólnej pracy społecznej mają być realizowane w latach 2008–2015, w ramach systemowych projektów aktywnej integracji Programów Aktywności Lokalnej. Usługi społeczne na rzecz społeczności zagrożonych wykluczeniem społecznym winny skutkować upodmiotowieniem lokalnych społeczności i rozwojem współpracy opierającej się na zasadzie subsydiarności pomiędzy władzami a lokalnymi podmiotami (instytucjami?). Po kilku latach, okazuje się jednak, że Programy Aktywności Lokalnej były dotychczas realizowane w niewielkiej liczbie ośrodków pomocy społecznej a prowadzone w nich działania nie charakteryzowały się wartościami i metodologią charakterystyczną dla pracy socjalnej. Brak wypracowanej tradycji współpracy między ośrodkami pomocy społecznej a innymi lokalnymi podmiotami polityki społecznej, jak i współpraca w oparciu o relacje paternalistyczne zamiast partnerstwa między sektorem publicznym a sektorem obywatelskim nie wspierają środowiskowej pracy socjalnej opartej na zasadzie subsydiarności.

¹ Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, ul. Szczęśliwicka 40, 02-353 Warszawa; adres elektroniczny autorki: izabela.rybka@gmail.com

Słowa kluczowe: subsydiarność, aktywna polityka społeczna, praca społeczna, organizowanie się społeczności lokalnej, Programy Aktywności Lokalnej

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie związków pomiędzy rozwojem środowiskowej pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej (OPS) a procesem budowania subsydiarnych relacji łączących lokalne podmioty polityki społecznej – zarówno w odniesieniu do przesłanek teoretycznych, jak i działań podejmowanych w ostatnich kilku latach przez władze publiczne oraz instytucje pomocy i integracji społecznej.

Subsydiarność jest zasadą ustrojową, która wykracza poza obszar polityki społecznej i odnosi się do wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie, w szczególności stanowi aksjologiczne uzasadnienie procesu reform administracji publicznej. Z kolei środowiskowa praca socjalna, choć wywodzi się z pomocy społecznej, która jest tylko jedną z dziedzin polityki społecznej, to jednak może mieć istotny wpływ na zmiany dokonujące się nie tylko w systemie pomocy społecznej, ale również w lokalnej polityce społecznej, zwłaszcza na kształtowanie relacji pomiędzy jej podmiotami zgodnie z zasadą subsydiarności. Autorzy modelu organizowania społeczności lokalnej argumentują, że konsekwentne upowszechnianie środowiskowej pracy socjalnej to szansa na dokończenie procesu decentralizacji, który – zgodnie z zasadą subsydiarności – oznacza nie tylko pierwszeństwo samorządu terytorialnego przed administracją rządową, ale również pierwszeństwo oddolnych inicjatyw obywatelskich przed administracją publiczną (Bąbska i in. 2011).

Dorobek nauk społecznych, cele polityki państwa, w tym wartości i cele polityki społecznej oraz przepisy prawa obowiązujące w Polsce pozwalają zakładać, że praktykowanie środowiskowej pracy socjalnej przyczyni się do zwiększenia aktywności i roli społeczności lokalnej, a dzięki temu władze i instytucje samorządowe zyskają w sektorze obywatelskim partnera, z którym będą mogły prowadzić subsydiarną współpracę. Czy zatem rozwiązania zmierzające do modernizacji systemu pomocy społecznej przyjęte przez decydentów oraz działania podejmowane w praktyce przez pracowników publicznych instytucji pomocy i integracji społecznej prowadzą do realizacji celów deklarowanych przez wszystkie szczeble władzy publicznej – do odrodzenia aktywnych społeczności lokalnych i wzrostu ich znaczenia jako podmiotów lokalnej polityki społecznej wspieranych przez subsydiarne państwo?

Subsydiarność: idea moralna, zasada prawa, wartość w polityce i pomocy społecznej

Subsydiarność jest przede wszystkim ideą moralną i zasadą społeczną, służącą doskonaleniu struktur i stosunków pomiędzy podmiotami, które – ze względu na posiadane atrybuty (m.in. rodzaj i zakres kompetencji, obszar i narzędzia oddziaływania) – można umownie nazwać podmiotami wyższego i niższego rzędu, silniejszymi i słabszymi, większością i mniejszością, np. administracja rządowa i samorząd terytorialny, władza publiczna

i społeczeństwo obywatelskie, społeczność lokalna i osoby wykluczone społecznie. Relacje społeczne mają charakter subsydiarny wówczas, gdy decyzje dotyczące podmiotów znajdujących się w trudniejszej sytuacji (np. posiadających mniejsze zasoby, niższy status) są podejmowane z ich udziałem i mają charakter altruistyczny, co oznacza, że wszystkie podmioty wykazują wolę wyjścia poza własny interes. Zasada subsydiarności sprawia, że demokratyczne mechanizmy podejmowania decyzji nie opierają się wyłącznie na arytmetyce, która przyznaje rację większości, lecz respektują prawo mniejszości do decydowania w każdej sprawie, która jej dotyczy.

W praktyce zasada subsydiarności znajduje zastosowanie przede wszystkim do kształtowania samorządności grup lokalnych. W sprawach dotyczących społeczności lokalnej, które nie naruszają interesów ogółu społeczeństwa, owa społeczność powinna mieć pełną swobodę decyzji (Grzegorzczuk 1998). Jeśli zaś społeczność ta znajdzie się w trudnej sytuacji i potrzebuje pomocy z zewnątrz, to zasada subsydiarności mówi, że wsparcie powinno być udzielane przez struktury jak najbliższe ludziom i w taki sposób, aby nie pozbawiać ich poczucia odpowiedzialności za własny los. Relacje ukształtowane zgodnie z zasadą subsydiarności nie dopuszczają stosowania jakichkolwiek form nacisku, w szczególności wykluczają paternalizm. Podmiot udzielający pomocy ma oddziaływać na tego, komu pomaga, z pozycji równorzędnej, respektując jego wolę i kierując się dążeniem do osiągnięcia wspólnych celów (pomoc aktywna) lub przynajmniej nie przeszkadzając mu w ich realizacji (pomoc negatywna).

W literaturze przedmiotu treść zasady subsydiarności zazwyczaj jest wyrażana przez trzy wzajemnie uzupełniające się postulaty: (1) poszanowania inicjatywy oddolnej, co oznacza, że państwo (lub społeczeństwo) nie powinno wykonywać za społeczność (lub odpowiednio: za osobę) tego, co może ona zrobić samodzielnie; (2) obligatoryjnego świadczenia pomocy przez społeczeństwo (lub władzę publiczną) wówczas, gdy osoba (lub społeczność) nie jest w stanie sama zaradzić sytuacji; (3) zezwolenia na samodzielność, czyli zaprzestania świadczenia pomocy wówczas, gdy nie jest to już konieczne (Rymsza, Hryniewicka, Derwich 2004; Dylus 1993).

Realizacja idei subsydiarności dokonuje się przez konkretne rozwiązania prawne, o ile wynikające z nich procedury prawne są stosowane zgodnie z normami etycznymi. (Grzegorzczuk 1998). W prawie Unii Europejskiej i w polskim ustawodawstwie subsydiarności została podniesiona do rangi generalnej zasady ustrojowej (Szpringer 1997). Jest wymieniona w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako zasada pomocniczości umacniająca „uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Stanowi podstawową wartość, na której opiera się proces decentralizacji władzy państwowej, polegający na ograniczaniu zakresu kompetencji organów centralnych (administracji rządowej) na rzecz zwiększania kompetencji samorządów terytorialnych (regionalnych i lokalnych) oraz na zwiększaniu roli sektora obywatelskiego. Proces decentralizacji rozpoczął się w Polsce w 1990 r. od przywrócenia podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, czyli gminy rozumianej jako wspólnota samorządowa zamieszkująca odpowiednie terytorium (ustawa o samorządzie gminnym), a kolejnym etapem było ustanowienie powiatów i województw samorządowych w 1999 r. Natomiast relacje pomiędzy sektorem publicz-

nym i obywatelskim zostały jednoznacznie określone w ustawodawstwie zwykłym dopiero w 2003 r. (ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Subsydiarność stała się główną zasadą współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, została wymieniona przed zasadami suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Obowiązek respektowania zasad wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie spoczywa w szczególności na publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, co ustawodawca potwierdza w odniesieniu do wydatkowania środków publicznych na realizację zadań pomocy społecznej przez oferentów wybieranych w procedurze konkursowej (ustawa o pomocy społecznej). Z kolei dla pracowników socjalnych pracujących z jednostką, z rodziną czy ze społecznością lokalną, zasada subsydiarności jest przede wszystkim jedną z podstawowych zasad etycznych w pracy socjalnej. Zasada subsydiarności odnosi się zatem nie tylko do podmiotów ulokowanych na różnych szczeblach administracji publicznej i należących do różnych sektorów; ma również zastosowanie w relacjach łączących służby socjalne z osobami, rodzinami i społecznościami, które znajdują się w trudnej sytuacji i nie są w stanie przewyciężyć jej samodzielnie, wyłącznie dzięki własnym zasobom.

Istota zasady subsydiarności – bez względu na to, czy jest rozpatrywana w odniesieniu do podziału zadań i funkcji społecznych w ramach zdecentralizowanych struktur administracji publicznej, czy odnosi się do współpracy sektora publicznego z obywatelskim lub do relacji pomiędzy pracownikiem socjalnym a podmiotem potrzebującym wsparcia – zawsze pozostaje ta sama: jest to „pomoc dla samopomocy”. W subsydiarności ważny jest sposób pomagania – chodzi o to, żeby pomaganie wzmacniało aktywność i samodzielność podmiotu, który jest adresatem pomocy, w żadnym wypadku nie ograniczało jego suwerenności i swobody decydowania o sprawach, które go bezpośrednio dotyczą, ani też nie zdejmowało z niego odpowiedzialności za kształtowanie warunków, w jakich funkcjonuje. Idea „pomocy dla samopomocy” stała się filarem pracy socjalnej ze społecznością lokalną, w ramach której pracownicy socjalni mobilizują członków społeczności do uczestniczenia w kolejnych etapach procesu zmian społecznych (począwszy od określania potrzeb społeczności oraz jej celów, przez wspólne planowanie i realizowanie działań, aż po ocenianie osiągniętych rezultatów), co w efekcie prowadzi do wzmacniania więzi społecznych i kapitału społecznego (Niesporek 2013). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada pomocy dla samopomocy przypomina o filozoficznych źródłach pracy socjalnej i wskazuje na genezę systemu pomocy społecznej, kiedy stosowano takie formy wsparcia, które wymagają aktywności własnej od wspieranego podmiotu, a dzięki temu prowadzą do jego usamodzielnienia i chronią go przed uzależnieniem od *welfare state* (Wódcz 1998).

***Subsydiarność a mechanizmy rynkowe w reformowaniu welfare state:
od tradycyjnych modeli ideologicznych do ponadideologicznej koncepcji
aktywnej polityki społecznej***

Zasada subsydiarności odgrywa kluczową rolę w europejskiej polityce społecznej. Obok solidarności społecznej jest podstawową wartością, na podstawie której Gøsta Esping-Andersen skonstruował konserwatywny model polityki społecznej. Subsydiarność kształtuje rolę państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za organizowanie systemu zabezpieczenia społecznego poprzez tworzenie rozwiązań prawnych zobowiązujących jednostki do przeczności grupowej. Państwo określa ramy prawne, w których pierwszeństwo podejmowania decyzji i działań dotyczących zaspokajania potrzeb społecznych przyznaje władzom lokalnym, zaś władze lokalne delegują ten przywilej wspólnocie lokalnej. Równocześnie państwo (lub odpowiednio: władza lokalna) nie uchyla się przed podjęciem interwencji, kiedy jest to konieczne (subsidiarne towarzyszenie), i nie świadczy pomocy dłużej, niż jest to niezbędne (subsidiarna redukcja).

W Niemczech i Austrii, krajach najbliższych konserwatywnemu modelowi państwa opiekuńczego, zasada subsydiarności dawała aksjologiczne uzasadnienie regulacji prawnych o charakterze pozarynkowym, czyli przyznawała organizacjom pozarządowym zrzeszonym w tzw. kartele socjalne pierwszeństwo przed innymi podmiotami w świadczeniu usług socjalnych finansowanych ze środków publicznych. Jednak wraz z wprowadzaniem do publicznego sektora usług społecznych mechanizmów rynkowych i nowego zarządzania publicznego (*new public management*), socjalne organizacje pozarządowe zaczęły tracić swoją uprzywilejowaną pozycję. Zostały zmuszone do konkutowania o środki publiczne na realizację zadań społecznych – zarówno z podmiotami komercyjnymi i publicznymi, jak i z innymi podmiotami non profit, które nigdy nie należały do zrzeszeń socjalnych organizacji pozarządowych, np. takimi jak spółdzielnie czy organizacje pomocy wzajemnej. Z czasem przetargi i kontrakty na świadczenie usług społecznych podpisywane przez władze publiczne z podmiotami, które przedstawiły najbardziej atrakcyjne cenowo oferty, stały się powszechnie akceptowanymi sposobami dystrybucji usług w pomocy społecznej i opiece zdrowotnej (Rymsza, Zimmer 2008). „Kultura kontraktu”, jako główny mechanizm nowego zarządzania publicznego, przyjęła się we wszystkich zachodnioeuropejskich państwach opiekuńczych oraz w Europie Środkowo-Wschodniej. Najbardziej rozprzeczniła się w Wielkiej Brytanii, która jest najbliższa liberalnemu modelowi polityki społecznej, zaś w najmniejszym stopniu – w krajach skandynawskich, realizujących model socjaldemokratyczny (Lewis 2008).

Uzupełnieniem dwóch kierunków działań reformatorskich, rozwijających się w Europie w latach 80. i 90., tj. nurtu konserwatywnego, który eksponuje znaczenie zasady subsydiarności, zarówno w ramach sektora publicznego (decentralizacja państwa), jak i w odniesieniu do jego współpracy z trzecim sektorem (rozwiązania pozarynkowe), oraz nurtu neoliberalnego, preferującego rozwiązania prorynkowe, jest socjaldemokratyczna koncepcja „trzeciej drogi”. Została sformułowana w końcu lat 90. jako propozycja tzw. nowej lewicy (Giddens 1999). Ma charakter eklektyczny: z jednej strony docenia zasadę

subsydiarności, postuluje partnerski charakter relacji sektora publicznego ze społeczeństwem obywatelskim, w duchu komunitarianizmu silnie podkreśla rolę wspólnot lokalnych, z drugiej zaś strony podziela pogląd neoliberalistów o konieczności ograniczenia skali redystrybucji w ramach programów socjalnych. Ostatecznie doprowadziło to do syntezy odmiennych ideologicznie rozwiązań i zbudowania europejskiego modelu aktywnej polityki społecznej, stanowiącego ponadideologiczną alternatywę dla tradycyjnego *welfare state* (Rymsza 2003).

Aktywna polityka społeczna jest akceptowana i stosowana w krajach, które wpisują się w różne modele polityki społecznej. Zakłada współdziałanie podmiotów komercyjnych, obywatelskich i publicznych w ramach międzysektorowego partnerstwa (*welfare mix*) działającego przede wszystkim na rzecz wzmacniania spójności społecznej i wzrostu aktywności zawodowej. W literaturze przedmiotu bywa również określana jako spójna polityka aktywizacji, z racji tego, że eksponuje integrującą rolę zdecentralizowanego państwa, które m. in. poprzez dialog obywatelski prowadzi do uspołecznienia procesów decyzyjnych, w szczególności do budowania subsydiarnych relacji władz samorządowych ze społecznością lokalną (Karwacki 2010). Z kolei w obszarze pomocy społecznej aktywna polityka społeczna postuluje rozwój usług aktywizujących i reintegrujących osoby i środowiska marginalizowane oraz pracy socjalnej, ze szczególnym naciskiem na ożywienie środowiskowej pracy socjalnej.

Zasada subsydiarności odegrała kluczową rolę w procesie reformowania państwa dobrobytu. Była podstawową zasadą modernizacji państwa opiekuńczego w wielu krajach reprezentujących różne modele polityki społecznej. Wywarła duży wpływ na uruchomienie i przebieg procesów decentralizacji i demonopolizacji, dzięki którym możliwy był rozwój pluralizmu i wielosektorowości w polityce społecznej (Grewiński 2009).

Subsydiarność a paternalistyczno-rynkowa polityka społeczna w Polsce

Główne tendencje zmian dokonujących się w politykach społecznych krajów europejskich znalazły odzwierciedlenie w ewolucji polskiej polityki społecznej. Po 1989 r. wyraźnie widać w niej elementy typowe zarówno dla modelu konserwatywnego, jak i liberalnego. Z kolei od dekady rozwija się koncepcja aktywnej polityki społecznej, zgodnie upowszechniana przez naukowców, ekspertów, ustawodawcę oraz – raczej w mniejszym niż większym stopniu – na poziomie praktyki.

Subsydiarność, solidaryzm, dialog społeczny, społeczna gospodarka rynkowa jako ustanowiony konstytucyjnie ustrój gospodarczy, dominująca rola ubezpieczeń społecznych w systemie zabezpieczenia społecznego – to przykłady świadczące o tym, że polityka społeczna we współczesnej Polsce jest bliska modelowi konserwatywnemu. Z drugiej strony zawiera ona szereg rozwiązań właściwych modelowi liberalnemu, przede wszystkim wykorzystanie mechanizmów rynkowych do organizowania usług społecznych (np. w ochronie zdrowia, edukacji, polityce rynku pracy i zatrudnienia), w szczególności wprowadzenie kapitałowego systemu finansowania ubezpieczeń emerytalnych, w którym składki są lokowane na indywidualnych kontaktach emerytalnych, a zasada solidarności społecznej została

zdominowana przez zasadę ekwiwalentności składki i świadczenia. Polska polityka społeczna, w której owe sprzeczne tendencje współlistnieją ze sobą, jest określana w literaturze przedmiotu mianem paternalistyczno-rynkowej hybrydy (Księżopolski 2011).

Owa niejednorodność rozwiązań, w szczególności brak konsekwencji w realizowaniu zasad społecznych właściwych modelowi konserwatywnemu, w dużej mierze wynika z braku konsensu między politykami i parlamentarzystami, którzy nie potrafią porozumieć się ponad podziałami partyjnymi w sprawie dobra wspólnego. Świadczy o tym zjawisko instrumentalizacji prawa i „odsświętności konstytucji”, której wartości nie są realizowane w ustawach zwykłych (Rymsza 1998, Rymsza 2004). Z kolei urynkowanie polityki społecznej jest konsekwencją szukania bardziej efektywnych i skutecznych sposobów rozwiązywania problemów społecznych. W związku z tym w sektorze publicznym – podobnie jak w wielu innych krajach europejskich, a zarazem pod ich wpływem – upowszechnia się w Polsce koncepcja nowego zarządzania publicznego (*new public management*).

Kolejnym powodem hybrydyzacji polskiego modelu polityki społecznej, tym razem leżącym po stronie społeczeństwa, jest oczekiwanie artykułowane przez zdecydowaną większość obywateli (w badaniach CBOS w latach 1996–2009), aby odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb i dostarczanie usług społecznych nadal spoczywała na państwie (Księżopolski 2011). Jest to sprzeczne z zasadą subsydiarności, której realizacja ma prowadzić do przekształcenia „społeczeństwa składającego się z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie” zbudowane z samorządnych wspólnot lokalnych, w których dużą rolę odgrywa samoorganizacja i oddolna inicjatywa społeczna (Millon-Delson 1998). W myśl zasady subsydiarności zaangażowanie w realizację dobra wspólnego jest bowiem sprawą wszystkich i każdego, a nie tylko państwa.

Postulowany rozwój środowiskowej pracy socjalnej

Zasada subsydiarności, odwołując się do praw naturalnych i filozofii społecznej, daje normatywną legitymizację procesowi wzmacniania podmiotowości i aktywności poszczególnych osób, grup społecznych i wspólnot lokalnych. Praktycznym rozwiązaniem, które pozwala osiągnąć te cele w systemie pomocy społecznej, jest prowadzona konsekwentnie i długofalowo praca socjalna, czyli świadczenie dobrej jakości usług społecznych, w tym specjalistycznych, które razem ze świadczeniami finansowymi i rzeczowymi tworzą kompleksową ofertę wsparcia, realizowaną przez podmioty pozostające ze sobą w subsydiarnych relacjach, ukierunkowaną na uruchomienie potencjału i budowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Natomiast z analizy funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej i struktury udzielanych przez nie świadczeń wynika, że pracownicy socjalni są skoncentrowani na przyznawaniu zasiłków, a więc ich rola sprowadza się do łagodzenia skutków ubóstwa. Deficyt pracy socjalnej, w szczególności ze społecznością lokalną, powoduje, że pomoc społeczna realizuje przede wszystkim funkcje osłonowe zamiast aktywizujących i integracyjnych (Błędowski, Kubicki 2009).

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują badania ankietowe dotyczące nowych ról zawodowych w publicznym systemie pomocy społecznej, przeprowadzone w 2010 r. na

reprezentatywnej próbie losowo-warstwowej liczącej 860 pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS i powiatowych centrach pomocy rodzinie (PCPR). Z badań wynika, że realizują oni działania, które wpisują się w podstawowe role społeczno-zawodowe typowe dla metody środowiskowej pracy socjalnej (Kaźmierczak 2011). Większość respondentów zadeklarowała, że pełni rolę lokalnego planisty, co w badaniu było definiowane jako tworzenie diagnoz i prognoz społecznych oraz planowanie konkretnych rozwiązań, działań i usług w odpowiedzi na rozpoznane potrzeby i problemy danej społeczności lokalnej. Około 60 proc. pracowników socjalnych z OPS twierdzi, że wykonują tego rodzaju czynności często lub bardzo często, a 40 proc. – rzadko albo nigdy. Połowa pracowników socjalnych zadeklarowała, że w ramach środowiskowej pracy socjalnej często zajmuje się organizowaniem sieci społecznych, rozumianym jako budowanie więzi między członkami społeczności, istniejącymi w niej grupami, organizacjami i instytucjami, po to, żeby ze sobą współdziałały. Natomiast stosunkowo najrzadziej pracownicy socjalni podejmują rolę animatora lokalnego, którego zadaniem jest niedyrektywne zachęcanie i mobilizowanie członków społeczności lokalnej do samoorganizacji, współpracy ze sobą, rozwiązywania lokalnych problemów i uczestniczenia w podejmowaniu decyzji istotnych dla danej wspólnoty lokalnej (ok. 37 proc. pracowników OPS wykonuje takie działania często). Warto podkreślić, że w odniesieniu do każdej roli (lokalnego planisty, organizatora sieci, animatora lokalnego) odsetek odpowiedzi wskazujących na wykonywanie przypisanych do niej działań często lub bardzo często w grupie pracowników PCPR był o kilka punktów procentowych wyższy niż w grupie pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS.

Z kolei wnioski z badań przeprowadzonych metodą wywiadów grupowych dokumentarnych, uzupełniających badania ilościowe, przedstawiają znacznie mniej optymistyczny obraz środowiskowej pracy socjalnej w OPS i PCPR. Co prawda potwierdzają pozytywny stosunek pracowników socjalnych do pracy ze środowiskiem lokalnym, ale jednocześnie ujawniają brak elementarnej znajomości tej metody pracy socjalnej oraz jej potężny deficyt w publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Pracownicy socjalni nazywali środowiskową pracą socjalną wszelkie działania polegające na wyjściu w teren (tj. realizowane poza siedzibą OPS lub PCPR), różne czynności, które są typowymi działaniami pośrednimi w metodyce pracy socjalnej z jednostką (np. skontaktowanie się z inną instytucją), okolicznościowe imprezy organizowane dla grupy osób, takie jak wigilia dla osób starszych czy niepełnosprawnych (Raclaw 2011). Badaczom nie udało się przeprowadzić zaplanowanej analizy pola semantycznego pojęcia „praca socjalna metodą środowiskową”, ponieważ uczestnicy wywiadów prawie w ogóle nie używali tego pojęcia. Zagadnienia związane ze środowiskową pracą socjalną nie stanowiły samobieżnego wątku w dyskusji grupowej i pojawiały się tylko wówczas, gdy były wywoływane przez moderatorów (Dudkiewicz 2011).

Porównanie wyników badań ilościowych i jakościowych pozwala przypuszczać, że respondenci dokonywali nadinterpretacji przy kwalifikowaniu wykonywanych czynności zawodowych do typowych rodzajów działań w środowiskowej pracy socjalnej zaproponowanych im przez ankietera. Na przykład, jednorazowy kontakt z różnymi instytucjami lokalnymi w sprawie jednostkowej (tzn. danej osoby lub rodziny) pracownicy socjalni zwy-

kle określają mianem współpracy, choć de facto są to jedynie doraźne zapytania w celu uzyskania konkretnej informacji potrzebnej do podjęcia określonego działania, które wchodzi w zakres zadań pracownika danej instytucji. Pojedynczy kontakt z przedstawicielem innej instytucji jest typowym pośrednim działaniem metodycznym w pracy socjalnej np. z jednostką lub z rodziną (de Robertis 1998), a nie organizowaniem sieci społecznych w ramach środowiskowej pracy socjalnej. Budowanie sieci społecznych z różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi wymaga świadomej orientacji na wartości i cele specyficzne dla środowiskowej pracy socjalnej oraz zastosowania właściwych jej metod działania, dzięki czemu poszczególne przedsięwzięcia układają się w spójną sekwencję logicznie powiązanych ze sobą zdarzeń, a konsekwentnie realizowane – prowadzą do trwałej zmiany społecznej.

Deklarowane wsparcie systemowe dla rozwoju pracy socjalnej ze społecznością lokalną

W odpowiedzi na deficyty pracy socjalnej w publicznym systemie pomocy społecznej oraz sformułowane na gruncie aktywnej polityki społecznej wezwanie do zwiększenia roli pracy socjalnej, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), w latach 2008–2015 były równolegle prowadzone dwa przedsięwzięcia zorientowane na rozwój środowiskowej pracy socjalnej.

Pierwsze z nich miało charakter badawczo-edukacyjny i było częścią projektu zainicjowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Standardy w pomocy społecznej”. Zespół złożony z pracowników naukowych i refleksyjnych praktyków z bogatym doświadczeniem w pracy ze społecznością lokalną, skupiony wokół fundacji Instytut Spraw Publicznych i Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, opracował przywoływany we „Wprowadzeniu” model organizowania społeczności lokalnej, którego zasadniczym elementem jest środowiskowa praca socjalna (Bąbska i in. 2011), oraz przeprowadził badania dotyczące jego funkcjonowania w wybranych ośrodkach pomocy społecznej (Dudkiewicz 2011). Model organizowania społeczności lokalnej (OSL) wykracza poza ramy instytucjonalne systemu pomocy społecznej – może być urzeczywistniany nie tylko przez pracowników socjalnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, ale również przez pracowników innych instytucji, które realizują cele i zadania polityki społecznej (np. szkoły, ośrodki kultury), publicznych lub pozarządowych. Należy również podkreślić, że organizowanie społeczności lokalnej to nie tylko działania profesjonalistów na rzecz (dla) społeczności lokalnej, ale zarazem ich praca w społeczności i ze społecznością lokalną (Mendel, Rymśza 2012). W ten sposób autorzy modelu OSL nawiązują do korzeni pracy socjalnej (ruch *settlements*) oraz najlepszych polskich tradycji środowiskowej pracy socjalnej opartych na społeczno-pedagogicznej koncepcji Heleny Radlińskiej, w której znajdują wyraz trzy zasady społeczne: subsydiarności, solidarności i aktywności jednostki (Skrzypczak 2011).

W ramach drugiego przedsięwzięcia, władze publiczne przyjęły odpowiednie ustawy i dokumenty, które zagwarantowały każdemu ośrodkowi pomocy społecznej dostęp do

środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na rozszerzenie zakresu pracy socjalnej, w szczególności na dostarczanie różnego rodzaju usług społecznych (tzw. instrumentów aktywnej integracji): edukacyjnych, zdrowotnych, z zakresu reintegracji zawodowej oraz służących budowaniu kompetencji i relacji społecznych. Projekty systemowe dają ośrodkom pomocy społecznej możliwość korzystania przez kolejnych osiem lat z dotacji na praktykowanie pracy socjalnej z jednostką w ramach kontraktów socjalnych oraz środowiskowej pracy socjalnej – w Programach Aktywności Lokalnej (PO KL, poddziałanie 7.1.3). Z kolei pracownicy instytucji pomocy i integracji społecznej mogą się uczyć środowiskowej metody pracy socjalnej przede wszystkim poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez regionalne ośrodki polityki społecznej – ROPS (PO KL, poddziałanie 7.1.3).

Programy Aktywności Lokalnej (PAL) są adresowane do określonych społeczności terytorialnych (np. mieszkańcy osiedla, dzielnicy, kwartału ulic, wsi, sołectwa) lub wybranej kategorii klientów pomocy społecznej (np. osoby niepełnosprawne, osoby opuszczające pieczę zastępczą) o niskim kapitale ludzkim i społecznym. Celem PAL jest aktywizacja społeczna i rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej, rozwój współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji, które mają istotne znaczenie dla zaspokajania potrzeb członków społeczności lokalnej (zob. *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych...*).

Czy ośrodki pomocy społecznej wykorzystują możliwość, jaką dają im projekty systemowe, i podejmują wyzwanie polegające na tworzeniu i prowadzeniu Programów Aktywności Lokalnej? I czy realizacja tych programów przyczynia się do rozwoju środowiskowej pracy socjalnej, która z definicji dąży do upodmiotowienia społeczności lokalnej? Jeśli tak, to po kilku latach prowadzenia Programów Aktywności Lokalnej można się spodziewać trwałych zmian społecznych polegających na odrodzeniu społeczności lokalnych, które – jako organizacje pozarządowe, grupy samopomocowe, nieformalne oddolne inicjatywy społeczne, ruchy obywatelskie etc. – stają się partnerem władz publicznych i współpracują z nimi zgodnie z zasadą subsydiarności.

Programy Aktywności Lokalnej – niewykorzystana szansa na budowanie podmiotowości społeczności lokalnej i jej subsydiarnych relacji z samorządem terytorialnym

Służby socjalne zatrudnione w publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej podejmują wyzwania wynikające z koncepcji aktywnej polityki społecznej i rozszerzają ofertę usług aktywizująco-integrujących, ale głównie w ramach pracy socjalnej z jednostką i z rodziną. Znacznie chętniej wybierają projekty systemowe ukierunkowane na reintegrację społeczno-zawodową osób długotrwale bezrobotnych, z którymi podpisują kontrakt socjalny. Inwestują przede wszystkim we wzmacnianie kapitału ludzkiego osób wykluczonych społecznie, natomiast w budowanie kapitału społecznego – sporadycznie.

Dane urzędowe wskazują, że niewielka część ośrodków pomocy społecznej realizuje Programy Aktywności Lokalnej. W 2009 r. w zdecydowanej większości województw (tj. w 14 województwach – z wyjątkiem warmińsko-mazurskiego i pomorskiego) mniej

niż 20 proc. OPS i PCPR wykorzystywało w projektach systemowych narzędzie aktywnej integracji zwane Programem Aktywności Lokalnej. Zdaniem pracowników tych instytucji realizowanie PAL jest znacznie trudniejsze niż praca socjalna oparta na kontrakcie socjalnym, w szczególności wymaga większego nakładu pracy i zaangażowania (zob. *Meta-ewaluacja projektów systemowych...*). W nielicznych raportach z ewaluacji projektów systemowych przeprowadzonych w latach późniejszych w niektórych regionach na zlecenie jednostek samorządu wojewódzkiego, brakuje nawet podstawowych informacji o PAL. Wyjątkiem są dokumenty opisujące sytuację w województwie śląskim i opolskim, jednakże ograniczają się one do stwierdzenia, że PAL były kilkakrotnie rzadziej stosowane w projektach systemowych niż kontrakty socjalne (odpowiednio: ponad trzykrotnie i sześciokrotnie rzadziej).

Dlaczego ośrodki pomocy społecznej nie wykorzystują szansy, jaką dają PAL, do tego, aby uruchamiać potencjał społeczności lokalnej, aktywizować i integrować różne środowiska i lokalne podmioty wokół wspólnych celów i wartości, budować sieci kontaktów i system wsparcia społecznego zgodnie z zasadą pomocy dla samopomocy? Badania jakościowe, które przeprowadziłam metodą studium przypadku, pozwalają wskazać podstawowe przeszkody, które napotykają ośrodki pomocy społecznej realizujące PAL, oraz bariery, które ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie środowiskowej pracy socjalnej w ramach PAL. Pierwszy etap badań został zrealizowany na zlecenie Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL w ramach projektu 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” (PO KL, EFS – Europejski Fundusz Społeczny) w 2011 roku, zaś drugi – w ramach projektu badawczego pt. Model organizowania społeczności lokalnej w ośrodkach pomocy społecznej realizujących Programy Aktywności Lokalnej, finansowanego w ramach Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie (BSTP 28/12-I), w 2013 roku.

W badaniu zastosowano dobór celowy sześciu gmin miejskich różnej wielkości – dwie gminy małe (do 25 tys. mieszkańców), dwie średnie (25–100 tys. mieszkańców) i dwie duże (powyżej 100 tys. mieszkańców). Ważnym kryterium doboru była przynależność każdej z gmin miejskich do innego województwa, bowiem jednym z celów badania było porównanie zaleceń poszczególnych Instytucji Pośredniczących II stopnia i prześledzenie wpływu, jaki mają one na kształt Programu Aktywności Lokalnej (m.in. na dobór uczestników, czas trwania, planowanie działań). Kolejną przesłanką, która była brana pod uwagę przy wyborze miejskich ośrodków pomocy społecznej (MOPS) realizujących PAL, dotyczyła uczestników projektu – chodziło bowiem o to, żeby objąć badaniem zarówno programy adresowane do społeczności terytorialnej (np. mieszkańcy danego osiedla, kilku sąsiadujących ze sobą ulic, bloku socjalnego), jak i programy adresowane do grup kategoryalnych (np. osoby niepełnosprawne, młodzież). Najważniejszym kryterium jakościowym było jednak wykorzystywanie w PAL różnych instrumentów aktywnej integracji, zwłaszcza instrumentów aktywizacji społecznej, takich jak animator lokalny, streetworker, wolontariat czy grupy samopomocowe, które są rozwiązaniami stosunkowo rzadko stosowanymi w publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, a typowymi dla środowiskowej pracy socjalnej i rekomendowanymi jako skuteczne narzędzia w procesie organizo-

wania społeczności lokalnej. W drugiej części badania spośród sześciu gmin wybrano trzy, w których ośrodki pomocy społecznej konsekwentnie realizowały kolejne edycje Programu Aktywności Lokalnej.

Badania polegały na przeprowadzeniu wielogodzinnych, pogłębionych wywiadów indywidualnych z koordynatorami projektów, z pracownikami socjalnymi, którzy podjęli wyzwanie świadczenia środowiskowej pracy socjalnej w ramach PAL, i z przedstawicielami innych profesji (np. pracownik MOK – miejskiego ośrodka kultury, lokalnej organizacji pozarządowej) zatrudnionymi w PAL, np. jako animator lokalny. Ponadto w jednym z miast – dwukrotnie, tj. w 2011 i 2013 roku – został przeprowadzony wywiad grupowy z uczestnikami PAL, którzy uczestniczyli w jego trzech kolejnych edycjach; uzyskawszy odpowiednie przygotowanie, zaangażowali się w aktywizowanie społeczności lokalnej jako jej nieformalni liderzy. Uzupełnieniem wywiadów była analiza dokumentów zastanych, głównie Programów Aktywności Lokalnej uchwalonych przez poszczególne rady miejskie (w odniesieniu do gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych), diagnoz społecznych, sprawozdań z realizacji kolejnych rocznych PAL.

Z punktu widzenia związków środowiskowej pracy socjalnej z zasadą subsydiarności należy stwierdzić, że Programy Aktywności Lokalnej były realizowane przez służby socjalne przy braku wsparcia ze strony władz samorządowych, które z reguły nie rozumieją, czym jest środowiskowa praca socjalna, w szczególności pomijają aksjologiczny kontekst aktywizacji społecznej i traktują ją instrumentalnie, przede wszystkim jako cel polityczny (Piątek 2005). Przy realizowaniu PAL dochodziło do kolizji pomiędzy wytycznymi formułowanymi przez administrację rządową i samorząd wojewódzki, które koncentrują się na zwiększeniu absorpcji środków finansowych z EFS, a wskazaniem teorii i praktyki pracy socjalnej. W związku z tym pracownicy socjalni funkcjonowali w sytuacji strukturalnego konfliktu między wartościami i celami pracy socjalnej a wymogami urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych szczebla regionalnego (w tzw. Instytucjach Pośredniczących II stopnia), wśród których panowała duża rotacja i których kompetencje były zbyt niskie, by mogli wspierać pracowników ośrodków pomocy społecznej w zarządzaniu projektem socjalnym ukierunkowanym na rozwój środowiskowej pracy socjalnej.

Z kolei władze gminy, które zazwyczaj postrzegają pomoc społeczną jako konieczny wydatek, nadmiernie obciążający budżet komunalny, przede wszystkim były zainteresowane otrzymywaniem dodatkowych środków finansowych. Niestety, nie rozumieją, na czym polega środowiskowa praca socjalna, nie postrzegają jej w kategoriach inwestycji w rozwój społeczny. Nie podejmują ani nie wspierają działań, które zmierzają do zwiększenia roli mieszkańców reprezentowanych przez organizacje pozarządowe lub grupy nieformalne w tworzeniu celów i realizowaniu zadań lokalnej polityki społecznej. Rodzi się zatem pytanie, czy władze gminne są w ogóle zainteresowane wzrostem aktywności społeczności lokalnej i budowaniem trwałych relacji z sektorem obywatelskim na zasadzie subsydiarności.

Wypowiedzi pracowników realizujących PAL w gminach miejskich potwierdzają wnioski z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2008 r., dotyczących

funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie po pięciu latach od wejścia w życie przepisów prawnych, które zobowiązywały sektor publiczny i samorządy do układania wzajemnych relacji przede wszystkim na zasadzie subsydiarności (Makowski 2008). Ustawodawca wyraźnie tłumaczy, że istota zasady subsydiarności polega na tym, iż jednostki samorządu terytorialnego nie powinny przeszkadzać obywatelom w realizowaniu ich własnych inicjatyw, co więcej – powinny ich wspierać w tym zakresie (Izdebski 2003). Natomiast przedstawiciele władz i instytucji samorządowych rozumieli tę zasadę na opak, twierdząc, że to organizacje pozarządowe mają wspierać instytucje samorządowe w realizowaniu ich zadań ustawowych. Z kolei samorządowa interpretacja ustawowej zasady suwerenności przypisuje sektorowi publicznemu wyłączne prawo do decydowania o priorytetach i realizowanych zadaniach, a takie podejście uniemożliwia realizację kolejnej ustawowej zasady współpracy, jaką jest zasada partnerstwa (Sobiesiak 2008).

Jeśli władze publiczne nie rozumieją lub nie akceptują zasady subsydiarności i wolą konserwować układ paternalistyczny, to z ich perspektywy środowiskowa praca socjalna nie ma racji bytu, stanowi wręcz zagrożenie dla status quo. Pracownicy socjalni dobrze znają oczekiwania władz samorządowych i wiedzą, że praca socjalna nie jest doceniana. (Jedna z opinii: „W PAL jest mało wymiernych efektów, których oczekują władze miasta, np. zbudowano dwa place zabaw, 10 osób podjęło pracę. Uważają PAL za zabawę”). Kontakty OPS z przedstawicielami władz samorządowych (np. z radnymi) były sporadyczne i nie miały charakteru merytorycznej dyskusji lub lokalnej debaty publicznej; ograniczały się do wizytowania imprez masowych, takich jak np. festyny czy pikniki rodzinne, lub do udziału w spotkaniach wigilijnych. Brak poparcia władzy lokalnej dla środowiskowych działań OPS jest dostrzegany również przez innych badaczy (Dudkiewicz 2013).

Wobec trudności, jakich pracownicy socjalni doświadczali ze strony regionalnych i gminnych władz samorządowych, warunkiem koniecznym realizacji PAL było wsparcie kierownictwa OPS. Środowiskowa praca socjalna była prowadzona w tych OPS, w których kierownicy zorganizowali pracownikom socjalnym przestrzeń (czas, miejsce) do pracy ze społecznością lokalną, w szczególności delegowali ich do pracy w PAL, zwalniając z obowiązku przeprowadzania wywiadów środowiskowych i przyznawania świadczeń finansowych. Natomiast tam, gdzie dominowało myślenie w kategoriach pozyskiwania środków finansowych na realizowanie dodatkowych działań klasyfikowanych jako instrumenty aktywnej integracji, tam jedynie były realizowane Programy Aktywności Lokalnej, ale nie rozwijała się dzięki temu środowiskowa praca socjalna. (Inna wypowiedź: „Przypadek pracownika socjalnego, który został z projektem sam, bez wsparcia kierownika ośrodka – dramat po prostu... Jeśli pracownik socjalny ma tylko przyzwolenie na realizację projektu systemowego, a nie ma wsparcia ze strony swoich zwierzchników, to realizacji projektu towarzyszy ogromne napięcie. Ja sobie nawet tego nie wyobrażam”).

Podobne wnioski dotyczące wpływu kierowników OPS na przebieg i rezultaty procesu rozwijania środowiskowej pracy socjalnej zostały sformułowane na podstawie studium przypadków wybranych przez socjologów współpracujących z zespołem, który przygotował

koncepcję OSL. W tych OPS, w których pracownicy socjalni byli pozbawieni wsparcia ze strony swoich bezpośrednich przełożonych, środowiskowa praca socjalna była prowadzona fragmentarycznie, a determinacja osamotnionych w swych staraniach „siłaczek” nie prowadziła – bo nie mogła doprowadzić – do pożądanej zmiany społecznej (Dudkiewicz 2013). Trwała zmiana społeczna może nastąpić dopiero wówczas, gdy kadra zarządzająca zorganizuje w ośrodku odpowiednie warunki do prowadzenia środowiskowej pracy socjalnej, a władze lokalne nie tylko zadeklarują, ale poprzez konkretne decyzje wyrażą swoje poparcie dla organizowania społeczności lokalnej i rozwijania subsydiarnej współpracy z reprezentującymi ją grupami i organizacjami.

Pracownicy socjalni, którym kierownictwo OPS zapewniło dogodne warunki do rozwijania środowiskowej pracy socjalnej, stopniowo wychodzili z roli wszechwiedzącego eksperta i menedżera ds. przypadku, a stawali się animatorami lokalnymi. W miarę jak zyskiwali autonomię niezbędną do prowadzenia środowiskowej pracy socjalnej, dojrzywali do tego, aby dać więcej swobody działania swoim klientom uczestniczącym w PAL. (Opinia na ten temat: „Najpierw myśleliśmy, że sobie nie poradzą i musimy ich prowadzić za rączkę; dorastaliśmy razem z nimi do bardziej partnerskich relacji”). Natomiast dwie pozostałe role społeczno-zawodowe wyodrębnione w modelu OSL – tj. organizatora sieci społecznych, którego wysiłki są skierowane na budowanie relacji i stabilnej współpracy z innymi lokalnymi podmiotami, oraz lokalnego planisty (polityka społecznego) zorientowanego przede wszystkim na rzecznictwo interesów społeczności lokalnej wobec decydentów – były pełnione marginalnie, o ile w ogóle były podejmowane. Należy zauważyć, że wnioski z badań jakościowych polegających na wywiadach z pracownikami ośrodków pomocy społecznej, którzy przez kilka lat realizowali Programy Aktywności Lokalnej, pokazują zupełnie inne wybory ról społeczno-zawodowych niż te, które pracownicy socjalni deklarowali w ramach ogólnopolskich badań ankietowych przeprowadzonych w 2010 r. (Rymsza 2011).

Z indywidualnych wywiadów pogłębionych z pracownikami zatrudnionymi do realizacji PAL wynika, że ośrodki pomocy społecznej z reguły działały w pojedynkę przy wdrażaniu tych programów, a ich kontakty z innymi instytucjami publicznymi lub organizacjami pozarządowymi w większości przypadków miały charakter doraźny (akcyjny). Zazwyczaj polegały na tym, że OPS prosiły inne podmioty o wykonanie pojedynczego, zdefiniowanego przez siebie zadania. Jeśli nawiązywały bardziej regularną współpracę, to raczej z instytucjami publicznymi (np. dom kultury, szkoła) niż z organizacjami pozarządowymi, co oznacza, że realizowanie PAL nie spowodowało zwiększenia roli sektora obywatelskiego w planowaniu i dostarczaniu usług w pomocy społecznej. OPS nie wykorzystywały procesu tworzenia i realizowania PAL do nawiązania i rozwijania relacji będących podstawą długofalowej współpracy ponadsektorowej i ponadresortowej, czyli do budowania sieci społecznych.

Stosunek pracowników socjalnych realizujących PAL do oddolnych inicjatyw obywatelskich, mimo deklarowanego uznania dla działalności organizacji pozarządowych i gotowości współdziałania z nimi, ma charakter bardziej paternalistyczny niż partnerski. Z kolei postawy urzędników instytucji regionalnych były postrzegane przez pracowników

socjalnych jako opresyjne. Subsydiarny charakter relacji udawało się wypracować jedynie w relacjach z uczestnikami PAL, którzy z czasem, dzięki coraz mniej dyrektywnemu wsparciu ze strony pracowników socjalnych, stawali się bardziej aktywni i samodzielni; nie tylko włączali się w proponowane im działania, ale sami wychodzili z inicjatywą przedsięwzięć służących ogółowi mieszkańców osiedla (np. zakładanie kwietników, instalowanie ławek do siedzenia, koszy na śmieci, progów zwalniających, które zmuszają kierowców do zmniejszenia prędkości na drogach osiedlowych) lub wybranym grupom (np. prowadzenie cyklu zajęć rekreacyjno-kulturalnych dla dzieci podczas wakacji, przygotowanie i wystawienie spektaklu dla dzieci).

Środowiskowa praca socjalna, zgodnie z założeniami ramowego modelu organizowania społeczności lokalnej, ma prowadzić do wzmocnienia społeczności lokalnej, z którą samorząd terytorialny jest zobowiązany budować relacje na zasadzie subsydiarności – w tym sensie środowiskowa praca socjalna sprzyja budowaniu subsydiarnych relacji pomiędzy społecznością lokalną, reprezentowaną przez oddolne inicjatywy będące przejawem samoorganizacji społecznej, a organami i instytucjami samorządu terytorialnego odpowiedzialnymi za zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców tworzących wspólnotę terytorialną.

Jednak wyniki badań empirycznych wskazują, że środowiskowa praca socjalna praktycznie jest nieobecna w publicznym systemie pomocy społecznej, a Programy Aktywności Lokalnej, które miały służyć jej upowszechnianiu, są realizowane tylko w nielicznych gminach. Przepisy prawne dotyczące wydatkowania publicznych środków finansowych, koncentracja urzędników szczebla regionalnego na wskaźnikach ilościowych i funkcjach kontrolnych przy niedostatku doradztwa i innych form wsparcia merytorycznego dla pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej, brak zrozumienia u władz samorządowych, towarzyszący pracownikom socjalnym niepokój i niepewność, czy ich działania zostaną zaakceptowane przez instytucje kontrolujące wydatkowanie środków unijnych, brak partnerskich relacji z sektorem obywatelskim i skromny zakres współpracy z lokalnymi instytucjami publicznymi – wszystkie te czynniki powodowały, że pracownicy socjalni w ramach PAL stronili od podejmowania inicjatyw sprzyjających rozwojowi środowiskowej pracy socjalnej i wybierali raczej rozwiązania asekuracyjne, umożliwiające co najwyżej pracę socjalną na rzecz klientów pomocy społecznej i ich najbliższego otoczenia, nie zaś organizowanie społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Mimo, że w projektach systemowych zaplanowano rozwiązania służące upowszechnianiu środowiskowej pracy socjalnej i przeznaczono na ten cel znaczne środki finansowe z EFS, to w ostatnich latach nie nastąpiła oczekiwana sekwencja zdarzeń pozostających w związku przyczynowo-skutkowym: wieloletnie prowadzenie Programów Aktywności Lokalnej przez ośrodki pomocy społecznej – praktykowanie środowiskowej pracy socjalnej przez służby socjalne współpracujące z podmiotami należącymi do różnych sektorów (publiczny, obywatelski, komercyjny) – aktywizowanie i upodmiotowienie społeczności

lokalnej – kształtowanie subsydiarnych relacji sektora publicznego i organizacji obywatelskich.

Programy Aktywności Lokalnej były prowadzone przez nieliczne ośrodki pomocy społecznej. Z kolei w ośrodkach, które podjęły to wyzwanie, służby socjalne nie zawsze stosowały rekomendowane przez administrację publiczną instrumenty aktywnej integracji (przede wszystkim aktywizacji społecznej) zgodnie z wartościami i metodyką pracy środowiskowej – wynikało to zarówno z przyczyn leżących po stronie samych pracowników socjalnych (np. niedostatek wiedzy i umiejętności, brak gotowości do partnerskiej współpracy z innymi instytucjami i podmiotami społecznymi działającymi w środowisku lokalnym), jak i z powodów leżących po stronie kadry kierowniczej, władz samorządowych i instytucji samorządu wojewódzkiego, które nie tylko nie wspierały wysiłków służb socjalnych, ale często uniemożliwiały im realizowanie celów środowiskowej pracy socjalnej. W konsekwencji wdrażanie Programów Aktywności Lokalnej nie musiało polegać na praktykowaniu środowiskowej pracy socjalnej, mogło ograniczać się do dystrybucji określonych usług pomocy społecznej wśród adresatów programu i ich najbliższego otoczenia. Programy nie doprowadziły do upowszechniania środowiskowej metody pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej, zaś same ośrodki nie wykorzystały szansy na zmianę roli, jaką pełnią w swojej gminie – wobec jej mieszkańców, innych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych oraz władz.

Największym sukcesem służb socjalnych w ramach PAL było zdobycie akceptacji i zaufania osób wykluczonych społecznie (zazwyczaj wieloletnich klientów pomocy społecznej), zmobilizowanie ich do korzystania z różnych form wsparcia niematerialnego, przede wszystkim z warsztatów kompetencji społecznych lub grup samopomocowych, do przeprowadzania ogólnodostępnych imprez integracyjnych, podejmowania przedsięwzięć opartych na idei pomocy wzajemnej, włączania się w konkretne działania służące dobru wspólnemu uczestników programu. Praca środowiskowa w zasadzie ograniczała się do środowiska osób marginalizowanych, brakowało natomiast zaangażowania innych mieszkańców, grup społecznych, organizacji i instytucji, czyli budowania sieci społecznych organizujących subsydiarną współpracę różnego rodzaju podmiotów, jak również włączania przedstawicieli społeczności lokalnej w procesy decyzyjne podejmowane przez władze samorządowe. W najlepszym wypadku środowiskowa praca socjalna rozwijała się w ułomnej postaci, która pozwalała jedynie na praktykowanie subsydiarności w relacjach pomiędzy pracownikami socjalnymi a uczestnikami Programów Aktywności Lokalnych. Udawało się to wówczas, gdy pracownicy socjalni zdołali przezwyciężyć biurokrację panującą w OPS, która nieuchronnie prowadzi do paternalizacji relacji służb socjalnych z mieszkańcami (Rymsza 2014).

W trakcie realizowania PAL zabrakło wielu elementów niezbędnych do tego, aby w społeczności lokalnej nastąpiła zmiana polegająca na urzeczywistnieniu zasady subsydiarności w relacjach pomiędzy władzami i instytucjami samorządowymi a mieszkańcami gminy podejmującymi oddolne inicjatywy społeczne, tworzącymi grupy nieformalne czy organizacje pozarządowe. Wynikało to również z faktu, że zasada subsydiarności wciąż nie jest konsekwentnie praktykowana w samym sektorze publicznym, o czym świadczą m.in.

relacje pomiędzy instytucjami samorządowymi szczebla regionalnego (tj. Instytucjami Pośredniczącymi II stopnia, które kontrolują realizowanie projektów systemowych) i gminnego (ośrodkami pomocy społecznej, realizującymi te projekty). W zdecentralizowanych strukturach samorządu terytorialnego, które w świetle prawa są autonomiczne i wolne od hierarchicznego podporządkowania, nadal pomiędzy samorządowymi jednostkami organizacyjnymi utrzymują się relacje nacechowane hierarchicznie i paternalistycznie. Paternalizm zamiast partnerstwa dominuje również w podejściu samorządu terytorialnego do organizacji pozarządowych, notabene pomijanych przez ośrodki pomocy społecznej przy planowaniu i realizowaniu Programów Aktywności Lokalnej. W tak ukształtowanym ładzie społecznym nie ma miejsca na subsydiarność, która wciąż pozostaje jedynie postulatem. Programy Aktywności Lokalnej nie zmieniły tego stanu rzeczy – były realizowane tylko w nielicznych ośrodkach pomocy społecznej, a jeszcze rzadziej prowadzone w nich działania zasługiwały na miano środowiskowej pracy socjalnej.

Bibliografia

- Badanie ewaluacyjne projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie realizowanych w ramach Działania 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, Opole 2013.
- Bąbska B. i in. (2011), *Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej* [mps], Warszawa, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Instytut Spraw Publicznych.
- Błądowski P., Kubicki P. (2009), *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna”, nr 11/12.
- Dudkiewicz M. (2011), *Analiza psola semantycznego pojęcia „praca socjalna metodą środowiskową”*, w: M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Dudkiewicz M. (red.) (2013), *Oblicza zmiany społecznej. Studia przypadków*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Dylus A. (1993), *Zasada pomocniczości a procesy transformacji*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Ewaluacja projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie realizowanych w województwie śląskim w ramach działania 7.1 PO KL*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, Katowice 2013.
- Giddens A. (1999), *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, tłum. H. Jankowska, Warszawa, „Książka i Wiedza”.
- Gręwiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Grzegorzczak A. (1998), *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

- Izdebski H. (2003), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kaźmierczak T. (2011), *Pracownicy socjalni wobec nowych ról zawodowych*, w: M. Rymśza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Książkowski M. (2011), *Dokąd zmierza polityka społeczna w Polsce?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 16.
- Lewis J. (2008), *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, w: E. Biernacka, M. Mozga-Górecka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Makowski G. (red.) (2008), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Mendel M., Rymśza M. (2012), *Po co nam pracownicy socjalni – organizatorzy społeczności? Solidarność, partnerstwo, przymierze w środowiskowej pracy socjalnej*, w: M. Rymśza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na podstawie raportów końcowych z ewaluacji przeprowadzonych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej w 2010 r.*, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2011.
- Millon-Delson Ch. (1998), *Zasada subsydiarności – założenia, geneza, problemy współczesne*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Niesporek A. (2013), *Organizowanie społeczności lokalnej. Szkice socjologiczne*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka.
- Piątek K. (2005), *Aktywność i adaptacja w polityce i w pracy socjalnej: modele i realia*, w: W. Wesółowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, świat*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Raław M. (2011), *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy*, w: M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- de Robertis C. (1998), *Metodyka działania w pracy socjalnej*, tłum. G. Karbowska, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Rymśza M. (1998), *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, „Tępis”.
- Rymśza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

- Rymsza M. (2004), *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, w: M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M. (red.) (2011), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M. (red.) (2014), *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość. Dobre praktyki*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P. (2004), *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M., Zimmer A. (2008), *Zakorzenie organizacji non profit: relacje między rządem a sektorem non profit*, w: E. Biernacka, M. Mozga-Górecka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Skrzypczak B. (2011), *Organizowanie społeczności lokalnej – pedagogiczne uwarunkowania środowiskowej usługi społecznej*, w: M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sobiesiak P. (2008), *Ustawowe zasady współpracy w praktyce*, w: G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Szpringer W. (1998), *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, Dz. U. z 2013 r., poz. 182.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Wódcz K. (1998), *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Summary

The goals for active social policy, especially implementing subsidiarity principle, increasing relevance of social grassroots initiatives, promoting social community work are supposed to be accomplished in years 2008 – 2015, under systemic projects

by means of active integration tool of Local Activation Programs. Social services' activities for communities endangered by social exclusion should result in empowerment of local community and developing its subsidiary cooperation with authorities and local government institutions. After a few years, however, it has turned out that Local Activation Programs are carried out in a small number of social welfare centres, and the activities conducted there frequently do not meet the values and methodology of social work. Lack of partnership tradition between public social welfare organizational units and other local entities as well as deeply rooted paternalism instead of partnership relations between civic and public sector do not foster community organizing in accordance with subsidiarity principle.

Key words: subsidiarity, active social policy, social community work, local community organizing, Local Activation Programs

Cytowanie

Rybka Izabela (2014), , *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 87–106. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Dorota Moron

*Instytut Politologii
Uniwersytet Wrocławski¹*

Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych

Streszczenie

Celem badawczym artykułu jest identyfikacja głównych wyzwań lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian, jakie niosą za sobą problemy demograficzne. Rozważania koncentrują się na analizie wpływu faktycznych i prognozowanych zmian demograficznych na liczbę uczniów i placówek edukacyjnych. Wyzwania identyfikowane są przede wszystkim w sferze finansowania edukacji, gdzie zauważalny jest wzrost wydatków przy zmniejszającej się liczbie uczniów. Prowadzi to do postępującego osłabienia efektywności ekonomicznej i przekłada się na wyzwania w sferze organizacji oświaty, m.in. ustalania sieci szkół czy zatrudniania nauczycieli. Empiryczną podstawę analiz stanowią dane i prognozy GUS, wyniki badań „Zarządzanie oświatą w gminach” oraz wyniki badań własnych, przeprowadzonych na terenie Dolnego Śląska.

Słowa kluczowe: edukacja, lokalna polityka edukacyjna, samorząd terytorialny, problemy demograficzne

¹ Instytut Politologii UWr., ul. Koszarowa 3 bud. 2/3 51-149 Wrocław; adres elektroniczny autorki: dorota.moron@uni.wroc.pl

Wprowadzenie

Reformy systemu oświaty wprowadzone w latach 90. ubiegłego wieku gruntownie zmieniły polskie szkolnictwo. Dotyczy to zarówno programów nauczania, sposobów sprawdzania wiedzy i oceniania uczniów, jak i struktury kształcenia oraz odpowiedzialności za prowadzenie polityki edukacyjnej. Oświata stała się dziedziną w pełni zdecentralizowaną, a główną odpowiedzialność za jej organizację przejęły samorządy.

Celem badawczym jest identyfikacja głównych wyzwań lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian, które niosą za sobą problemy demograficzne. Odwołanie do polityki lokalnej zawęża analizę do gmin, miast na prawach powiatu i powiatów, chociaż pamiętać należy, że zadania oświatowe realizuje również samorząd wojewódzki, a także władze centralne. Podstawę rozważań stanowi analiza wpływu faktycznych i prognozowanych zmian demograficznych na liczbę uczniów i placówek edukacyjnych. Artykuł koncentruje się na szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (bez szkół policealnych i artystycznych), wyłączając z analizy inne podmioty należące do systemu oświaty (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*).

Wyzwania identyfikowane są przede wszystkim w sferze finansowania edukacji oraz w – uzależnionej od funduszy – dziedzinie organizacji oświaty. Realizacji celu badawczego służy odpowiedź na dwa pytania badawcze. Pierwsze dotyczy wpływu dotychczasowych i prognozowanych zmian na sytuację oświaty. Drugie zaś, postrzegania wyzwań związanych z demografią przez przedstawicieli samorządu terytorialnego. Ich świadomość co do problemów i możliwych scenariuszy w istotny sposób wpływa na prowadzoną politykę edukacyjną.

Empiryczną podstawę analiz stanowią dane i prognozy Głównego Urzędu Statystycznego, dane Ministerstwa Finansów, informacje zawarte w ogólnopolskim badaniu ankietowym samorządów terytorialnych „Zarządzanie oświatą w gminach”, przeprowadzonym przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim w 2012 r. (*Zarządzanie 2012*), oraz wyniki własnego badania ankietowego przeprowadzonego w 56 jednostkach samorządu terytorialnego Dolnego Śląska w marcu i kwietniu 2013 r. Badanie zostało przeprowadzone na losowo wybranych gminach, powiatach i miastach na prawach powiatu (wybrano 60 podmiotów, cztery odmówiły udzielenia odpowiedzi na ankietę) i daje reprezentatywny obraz sytuacji w regionie. Ankietę skierowano (osobiście lub drogą pocztową) do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów, z prośbą o jej wypełnienie przez osoby kompetentne w zakresie lokalnej polityki oświatowej (najczęściej byli to szefowie komórek odpowiedzialnych za oświatę w gminach czy powiatach). Ankieta zawierała 23 pytania merytoryczne, wśród nich były zarówno pytania zamknięte, jak i o charakterze otwartym, w odpowiedzi na które osoby odpowiedzialne za edukację mogły zawrzeć swoje opinie i komentarze. Przeprowadzone badanie nie uprawnia do uogólniania wyników na cały kraj, jednakże wyniki innych badań i statystyka publiczna wykazują podobne tendencje.

Wykorzystane metody badawcze to przede wszystkim przede wszystkim analiza statystyczna oraz analiza instytucjonalno-prawna.

O ważności podjętej problematyki świadczą deklaracje samorządów terytorialnych. W badaniu własnym 86 proc. jednostek wskazało, że demografia ma duży wpływ na ich politykę edukacyjną, a 89 proc. samorządów uznało ją za kluczowy problem samorządowej polityki edukacyjnej. Wszystkie samorzady zgodnie podkreśliły wpływ demografii na finansowanie edukacji. Świadczy to o aktualności i istotności tej kwestii z perspektywy zarówno samorządów, jak i polityki społecznej państwa.

Polityka edukacyjna jako obszar polityki społecznej

Związek edukacji z polityką społeczną ma swoją historię. Traktowanie edukacji jako usługi publicznej, a co za tym idzie zaangażowanie państwa w dostarczanie usług edukacyjnych sięga XVIII–XIX w. Zaczęły się wówczas kształtować narodowe systemy edukacyjne, których podstawę stanowiła myśl oświeceniowa, wyrażająca się w przekonaniu, że państwo powinno przejąć obowiązek kształcenia obywateli, ze względu na ogólnospołeczne korzyści płynące z edukacji (Zamorska 2010, s. 178–181). Systemy oświatowe zakładały finansowanie edukacji ze źródeł publicznych oraz jej obowiązkowy charakter, początkowo na poziomie podstawowym, a następnie również średnim.

Aktualnie prawo każdego człowieka do nauki, która – przynajmniej na poziomie podstawowym – będzie miała charakter bezpłatny i obowiązkowy, jest usankcjonowane w dokumentach międzynarodowych oraz krajowych (Zamorska 2010, s. 173–178). Konstytucja RP zapewnia każdemu obywatelowi prawo do nauki, powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz gwarantuje bezpłatną naukę w szkołach publicznych. Wprowadza również obowiązek nauki do 18 roku życia (*Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*).

Podstawę prawną funkcjonowania systemu oświaty stanowi ustawa o systemie oświaty, przyjęta w roku 1991 i wielokrotnie nowelizowana (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie...*). Wskazuje ona na zadania władz publicznych w zakresie funkcjonowania edukacji, w tym określa obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia szkół. Główne zadania przypadają tu gminom oraz powiatom.

Na samorzady zostały więc nałożone obowiązki w dziedzinie organizacji sieci szkolnej i zapewnienia dzieciom i młodzieży możliwości kształcenia. Wynika to z faktu, że samorzady lokalne najlepiej znają sytuację na swoim terenie i potrafią określić potrzeby edukacyjne.

Zaangażowanie władz publicznych w organizację oświaty wynika z wielu czynników – ekonomicznych, socjologicznych czy politologicznych, przede wszystkim jednak z postrzegania zysków z edukacji zarówno w aspekcie jednostkowym, jak i ogólnospołecznym. Jak podkreśla Nicholas Barr, zyski edukacyjne trudno zmierzyć, ale z pewnością edukacja ma znaczenie dla rozwoju każdego człowieka, jego sytuacji życiowej i odnoszonych sukcesów, przekłada się też na zysk zewnętrzny, społeczny, np. wyższe podatki płacone przez lepiej wykształconych obywateli, wyższą produktywność osób dobrze wykształconych czy wreszcie korzyści o charakterze kulturalnym, społecznym i wspólnotowym (Barr 2010, s. 223–225; zob. Zamorska 2012, s. 10–11).

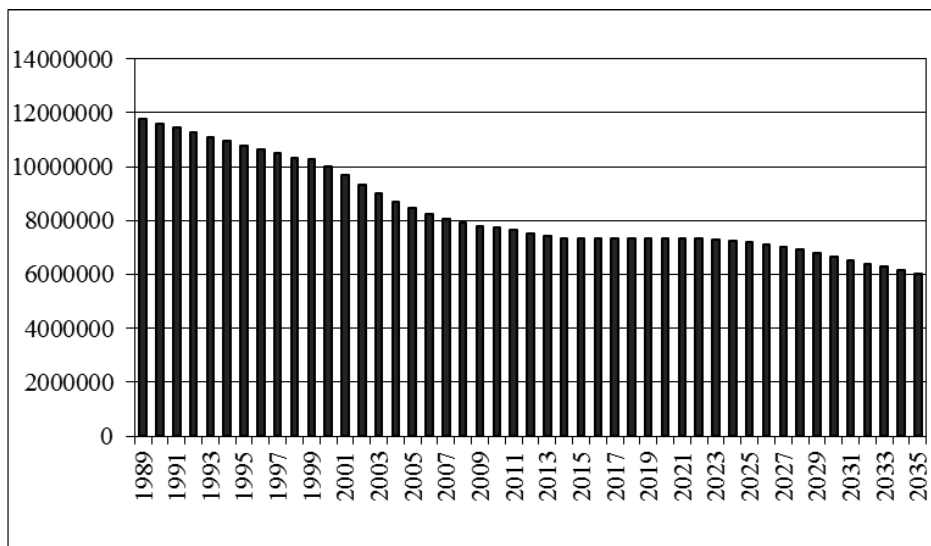
Inwestycje w edukację to zatem inwestycje zarówno w jednostkowy kapitał ludzki, jak i w społeczeństwo jako całość. Problem zawarty w pytaniu „jak kształcić?” pociąga jednak za sobą wiele innych pytań (m.in. o to, w jakich szkołach i na podstawie jakiego programu powinno się odbywać kształcenie, jak powiązać naukę z rynkiem pracy, jakie znaczenie ma współcześnie szkoła), na które często trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

System oświaty w Polsce od początku lat 90. podlega reformowaniu. Pierwszym wyzwaniem w sferze organizacji edukacji było uporanie się ze wzrostem aspiracji edukacyjnych (dążeniem do uzyskania wykształcenia średniego ogólnego, a następnie wyższego) oraz zaspokojeniem edukacyjnych potrzeb roczników wyżu demograficznego. Dziś demografia niesie za sobą nowe problemy – zmniejszająca się liczba uczniów powoduje presję na zmniejszanie wydatków edukacyjnych. Kwestie ekonomiczne bardzo często dominują w dyskusji o edukacji, jednak należy pamiętać, że aby edukacja przynosiła korzyści, konieczne jest o wiele szersze spojrzenie na system oświaty niż tylko przez pryzmat finansowej kalkulacji.

Zmiany demograficzne wpływające na sytuację oświaty

Obserwowane i szeroko analizowane tendencje demograficzne mają swoje konsekwencje również w sferze edukacji. Lokalna polityka oświatowa musi się bowiem zmierzyć z problemem malejącej liczby uczniów, ale także innymi kwestiami, np. różną liczebnością roczników edukacyjnych, specyfiką demograficzną danej jednostki terytorialnej (przejawiającą się np. w zróżnicowaniu sytuacji demograficznej wewnątrz jednostki samorządowej czy w odmiennych tendencjach demograficznych) (zob. Szymborski 2010; *Analiza* 2010, Brezdeń i in. 2012; Chłoń-Domińczak, Węziak-Białowska). Zmiany demograficzne oddziałujące na oświatę obserwujemy zasadniczo już od początku transformacji – liczba ludności w wieku do 18 lat spadła z 11,6 mln w 1990 r. do 7,4 mln w 2013 r., przy czym spadek ten najbardziej uwidocznił się po 2000 r. (*Stan* 2013; *Bank* 2014). Liczba uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych (ponadpodstawowych) zmniejszyła się z 7,5 mln w roku 1990/1991 do 5,3 mln w roku 2012/2013 (*Oświata* 2013, s. 131).

Dotychczasowe tendencje demograficzne oraz prognozowana mała liczba urodzeń spowodują dalszy spadek liczby ludności w wieku szkolnym. Zgodnie z prognozą prezentowaną przez Główny Urząd Statystyczny ludność w wieku do lat 18 będzie liczyć 7,3 mln w 2020 r. i 6 mln w 2035 r. (*Prognoza* 2013). Należy jednak podkreślić, że spadek będzie mniejszy niż ten, który miał miejsce w latach 1990–2010, gdyż wówczas przez 20 lat ubyło 3,8 mln ludności w wieku do 18 lat, a w latach 2010–2035, czyli przez 25 lat, ubytek wyniesie 1,7 mln, ponadto natężenie tego procesu będzie największe po roku 2025 (wykres 1).

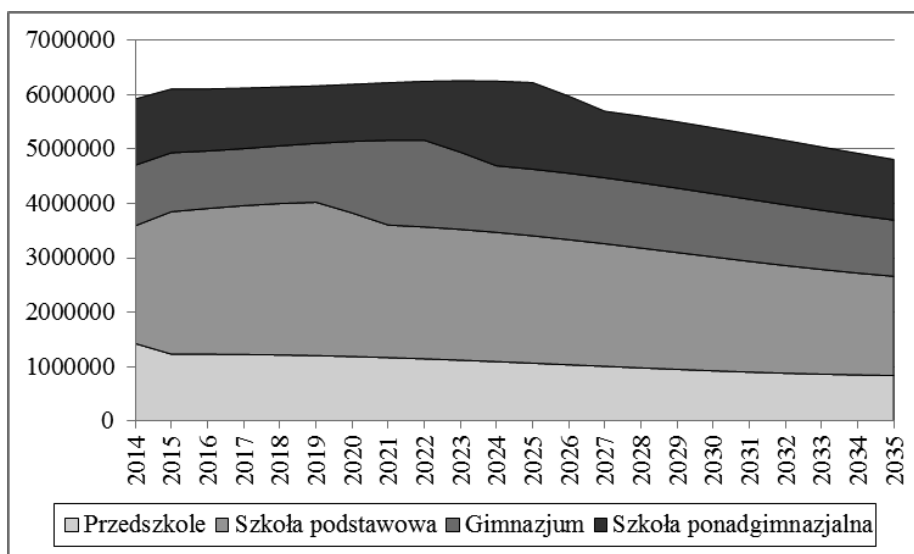
Wykres 1. Liczba ludności w wieku do lat 18 – liczba rzeczywista w okresie do 2013 r. i prognoza dla lat 2014–2035

Źródło: Stan 2013, Bank 2014, Prognoza 2013.

Stwierdzenie, że takie zmniejszenie się liczby ludności w wieku do lat 18 spowoduje również spadek liczby uczniów na poszczególnych etapach kształcenia, jest zbytnim uproszczeniem. Należy pamiętać o tym, że mamy do czynienia z wahaniami w zakresie liczebności poszczególnych roczników, oraz o tym, że na liczebność uczniów wpłynie reforma obniżająca wiek rozpoczynania edukacji szkolnej do lat sześciu. Od 2014 r. edukacja szkolna sześciolatków staje się obowiązkowa, a dzieci pójdą do szkoły w dwóch turach, w 2014 i 2015 r. (*Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r.*). Znaczenie tej zmiany jest istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, dzięki reformie, w perspektywie do 2027 r., zostanie skompensowany spadek liczby uczniów. Edukacją zostanie bowiem objęty dodatkowy rocznik dzieci, co daje prawie 400 tys. uczniów. Po drugie, wysłanie sześciolatków do szkół spowoduje znaczną dysproporcję w liczebności poszczególnych roczników edukacyjnych, związaną z jednoczesnym kształceniem trzech roczników wiekowych w dwóch rocznikach edukacyjnych. Wykazuje to wykres 2, obrazujący prognozowaną liczebność edukacyjnych grup wieku na poszczególnych szczeblach kształcenia.

Zmiany demograficzne nie wywołają – przynajmniej w najbliższych latach – znacznego spadku liczby uczniów. Jednocześnie niosą one za sobą konieczność dostosowania oferty edukacyjnej do poszczególnych roczników edukacyjnych oraz takiego ukształtowania sieci szkół, aby pogodzić wymóg dostępu do edukacji z rachunkiem ekonomicznym.

Wykres 2. Prognozowana liczebność edukacyjnych grup wieku na poszczególnych szczeblach kształcenia



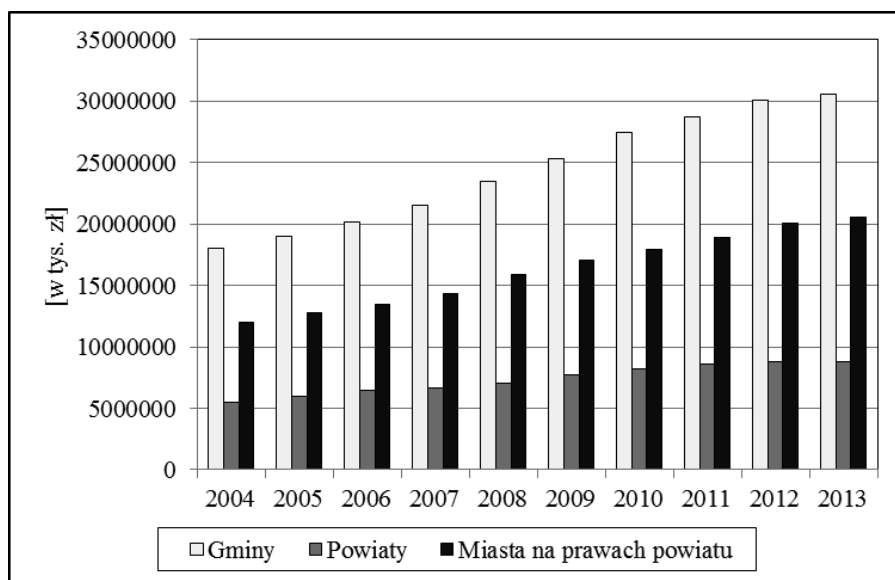
Źródło: *Prognoza 2013*.

* Prognoza uwzględnia dzieci i młodzież w wieku 3–18 lat (rocznikowo, w momencie rozpoczynania klasy), nie uwzględnia osób, które uczą się dłużej, np. w technicach. Prognoza zakłada rozpoczęcie edukacji szkolnej przez dzieci sześciolatnie w dwóch turach: w 2014 i 2015 r.

Wyzwania w sferze finansowania oświaty

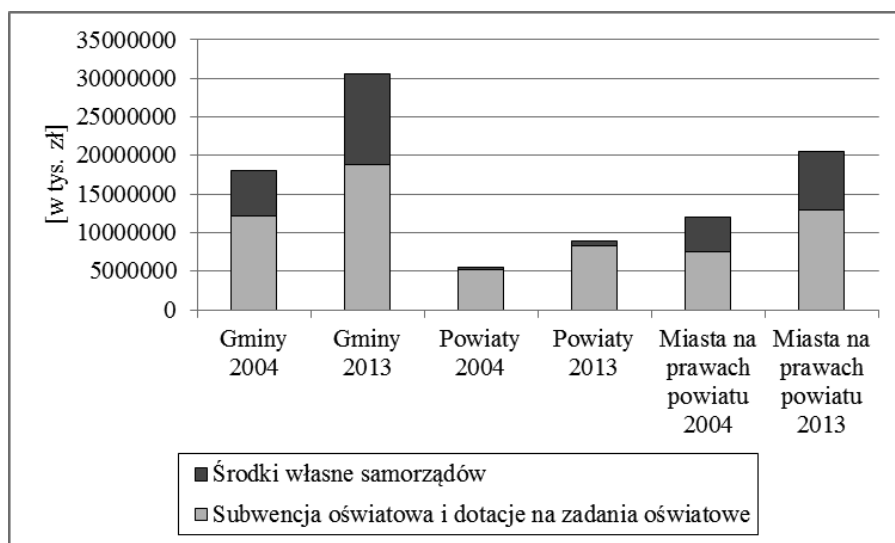
Kontekst demograficzny pozwala na identyfikację głównych wyzwań lokalnej polityki edukacyjnej. Kwestią najistotniejszą w tym zakresie są finanse. Oświata, która stanowi zadanie własne samorządów, jest finansowana z budżetu państwa w postaci przekazywanej samorządom subwencji (i dotacji na zadania edukacyjne) oraz ze środków własnych jednostek samorządowych. Dane Ministerstwa Finansów wskazują, że wydatki na oświatę rosną (wykres 3), zarówno jeśli chodzi o środki budżetowe, jak i wydatki samorządów (*Sprawozdania 2014*). Wydatki gmin, powiatów i miast na prawach powiatu w 2013 r. wzrosły średnio o 59 proc. w porównaniu z rokiem 2004, a sama subwencja o 62 proc. (*Sprawozdania 2014*, zob. wykres 4).

Wykres 3. Wydatki oświatowe ogółem poniesione w dziale 801 (oświata i wychowanie) i 854 (edukacyjna opieka wychowawcza) w latach 2004–2013



Źródło: Sprawozdania 2014.

Wykres 4. Środki z subwencji oświatowej i dotacji na zadania oświatowe oraz środki własne samorządów przeznaczane na wydatki oświatowe w latach 2004 i 2013



Źródło: Sprawozdania 2014.

Udział subwencji oświatowej i dotacji oświatowych w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego na edukację w latach 2004–2013 zasadniczo się nie zmienił, jedynie w przypadku gmin notujemy spadek o 6 proc. W 2013 r. udział subwencji i dotacji oświatowych w całości wydatków na oświatę wyniósł: dla gmin 62 proc., dla miast na prawach powiatu 63 proc., a dla powiatów 94 proc. (*Sprawozdania* 2014). Wynika z tego, że najmniejszy udział własnych środków w budżecie na oświatę mają samorządy powiatów, znacznie wyższy jest on w przypadku gmin i miast na prawach powiatu.

Samorządy, szczególnie gmin i miast na prawach powiatu, w dużym stopniu dofinansowują edukację ze środków własnych. Nakłady własne w 2013 r., w porównaniu z rokiem 2004, wzrosły w przypadku: gmin o 49 proc., powiatów o 63 proc., miast na prawach powiatu o 60 proc. (*Sprawozdania* 2014). W najlepszej sytuacji znajdują się te podmioty, których kondycja budżetowa pozwala na dotowanie oświaty. Jednakże bardzo duże zróżnicowanie dochodów samorządów sprawia, że nie wszystkie potrafią poradzić sobie z tak kosztownym zadaniem, jak edukacja. Oświata w 2012 r. pochłaniała średnio 39 proc. ogółu wydatków budżetowych gmin i powiatów i 32 proc. miast na prawach powiatu (*Sprawozdania* 2014), ale jak podkreśla Wojciech Misiąg, są i takie samorządy, w których budżecie udział wydatków na oświatę sięga 80 proc. (Misiąg 2011, s. 41). W ich przypadku zaspokojenie potrzeb edukacyjnych lokalnej społeczności jest niezwykle trudne.

Wydatki oświatowe stanowią średnio najwyższą pozycję w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wszystkich typów. Gminy, które na oświatę przeznaczają średnio 39 proc. budżetu, dużo wydają jeszcze na pomoc społeczną (16 proc. ogółu wydatków budżetowych), administrację publiczną (10 proc.), a także gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz transport i łączność (po 8 proc.). Podobnie powiaty, w których budżetach edukacja ma również udział w wysokości 39 proc., dużo wydają na pomoc społeczną (15 proc.), transport i łączność (13 proc.) oraz administrację publiczną (11 proc.). Miasta na prawach powiatu, poza edukacją, która pochłania 32 proc. środków budżetowych, bardzo dużo wydają na transport i łączność (22 proc.) oraz pomoc społeczną (11 proc.) (*Sprawozdania* 2014).

Największy udział w budżecie oświatowym mają wynagrodzenia – w 2013 r. udział wynagrodzeń w ogólnej sumie wydatków wyniósł 59 proc. dla gmin i miast na prawach powiatu i 61 proc. dla powiatów (*Sprawozdania* 2014). Stąd bardzo często samorządy postrzegają nauczycieli jako bardzo kosztowną kategorię pracowników. Jednocześnie koszty pracy nauczycieli, utrzymania budynków, zakupu materiałów itp. nie są łatwo redukowalne, stąd trudno racjonalizować wydatki edukacyjne.

Samorządy generalnie postrzegają kwestie finansowania oświaty jako problem wielkiej wagi, wymagający zmian ustawowych. Potwierdzają to opinie zebrane w badaniu własnym (tabela 1 i 2). Prawie wszystkie podmioty zwróciły uwagę na wzrost własnych wydatków na oświatę. Rosnące ciągle koszty wiążą się z utrzymaniem placówek edukacyjnych i kosztami pracy nauczycieli, nie pokrywa ich subwencja oświatowa (mimo że wzrasta), stąd konieczność zwiększania własnych wydatków. Większość ankietowanych samorządów obawia się również dalszego znacznego wzrostu nakładów ze środków własnych. Warto podkreślić, że żadna z jednostek nie uznała aktualnego sposobu rozdziału subwencji oświatowej za

korzystny dla siebie. Samorządy wskazują, że subwencja oświatowa jest zbyt niska, nie pozwala na całkowite sfinansowanie nawet głównych zadań edukacyjnych (68 proc. podmiotów), co sprawia, że w przypadku jednostek o niższych dochodach oświata pozostaje często niedoinwestowana.

Tabela 1. Opinie jednostek samorządu terytorialnego (JST) na temat wydatków na oświatę (w procentach)

Pytania skierowane do JST	Wzrosła/y	Zmalała/y	Zasadniczo nie zmieniła/y się
Czy subwencja oświatowa w ostatnich 5 latach wzrosła/zmalała/zasadniczo nie zmieniła się?	28	28	44
Czy własne wydatki na oświatę w ostatnich 5 latach wzrosły/zmalały/zasadniczo nie zmieniły się?	96	0	4

Źródło: badanie własne.

Tabela 2. Opinie jednostek samorządu terytorialnego na temat finansowania oświaty (w procentach)

Pytania skierowane do JST	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Czy aktualny sposób rozdziału subwencji oświatowej jest dla Państwa JST korzystny?	0	64	36
Czy w ostatnich 5 latach sytuacja demograficzna miała wpływ na finansowanie edukacji w Państwa JST?	100	0	0
Czy w najbliższych 5 latach sytuacja demograficzna będzie miała wpływ na finansowanie edukacji w Państwa JST?	91	5	4
Czy w najbliższych 5 latach prognozują Państwo wzrost wydatków edukacyjnych ze środków własnych JST?	71	2	27

Źródło: badanie własne.

Odnosnie do spraw szczegółowych samorządy sygnalizują trzy główne problemy. Pierwszy z nich to finansowanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach, które należy do zadań własnych gmin (zob. Herbst 2014). Od 1 września 2013 r. gminy uzyskały na ich prowadzenie dotację celową, jednak wiąże się ona z obniżeniem opłat wnoszonych przez rodziców (zob. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r.*) i nie rozwiązuje ostatecznie problemu kosztów edukacji przedszkolnej. Drugi problem to koszty pracy nauczycieli, związane z przywilejami wynikającymi z Karty Nauczyciela, trzeci zaś to uwzględnienie w zbyt małym stopniu w subwencji oświatowej kosztów kształcenia o szczególnym charakterze: kształcenia na słabo zaludnionych terenach wiejskich, kształcenia zawodowego, edukacji

w szkołach specjalnych i klasach integracyjnych. Problemy te również pozostają w związku z sytuacją demograficzną. Obowiązek przedszkolny dzieci 5-letnich oraz wprowadzenie prawa do korzystania z edukacji przedszkolnej dla dzieci 3- i 4-letnich od 2017 r. (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r.*) wiąże się z koniecznością zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach. Zmniejszanie się liczby dzieci jest w tym przypadku korzystne z ekonomicznego punktu widzenia, wyższe koszty ponosić będą te gminy, w których liczba dzieci się zwiększa, chociaż trzeba pamiętać, że gminy będą musiały zapewnić miejsca wszystkim chętnym dzieciom, bez żadnych ograniczeń. Sytuacja demograficzna ma wpływ na koszty pracy nauczycieli, choćby ze względu na utrzymywanie stałej kadry i mniejszą liczebność klas. Kwestia ta jest ściśle powiązana z decyzjami dotyczącymi sieci szkolnej i liczby uczniów w oddziałach i zostanie omówiona w kolejnej części artykułu. Kwestią istotną dla samorządów jest pokrywanie kosztów kształcenia o szczególnym charakterze. Na słabo zaludnionych terenach konieczne jest utrzymywanie mało licznych szkół lub dowożenie uczniów do placówek położonych w znacznym oddaleniu. Kształcenie zawodowe łączy się z koniecznością wydatków na utrzymanie pracowni, warsztatów, wymaga pracy w mniejszych grupach oraz zakupu materiałów dydaktycznych. Edukacja uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wiąże się z dodatkowymi wydatkami na kadre wspierającą, zapewnienie transportu czy odpowiedniej bazy lokalowej. Samorządy wskazują, że wyższa subwencja nie pokrywa ponoszonych przez nie wysokich kosztów w tym zakresie.

Wzrost wydatków edukacyjnych, zarówno z budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w obliczu zmniejszania się liczby uczniów, nie jest równoznaczny z automatyczną poprawą sytuacji szkolnictwa, nadal nie są bowiem zaspokajane wszystkie faktyczne potrzeby oświaty. Mniejsza liczba uczniów nie oznacza proporcjonalnego spadku wydatków na edukację, raczej przeciwnie, przyczynia się do coraz większej nieefektywności systemu. Gdy liczba uczniów maleje, a baza szkolna i liczba nauczycieli pozostaje bez zmian, wydatki na szkolnictwo pozostają niezmiennie, a często nawet rosną (Levitas 2012, s. 17; zob. Misiąg 2011; Herbst 2012). Samorządy są tego świadome – wszystkie badane podmioty wskazały, że sytuacja demograficzna ma duży wpływ na finansowanie edukacji, a prawie wszystkie obawiają się w perspektywie najbliższych pięciu lat dalszych problemów z finansowaniem oświaty związanych z sytuacją demograficzną. Stają przed trudnymi decyzjami dotyczącymi organizacji oświaty na swoim terenie – dostosowania liczby szkół i nauczycieli z jednej strony do potrzeb lokalnej społeczności, z drugiej zaś do swoich możliwości finansowych.

Konsekwencje zmian demograficznych dla sieci szkolnej

Obserwowanemu od 1990 r. spadkowi liczby uczniów towarzyszyły zmiany w odniesieniu do sieci szkół. Nie oznaczały one jednak wyłącznie zamykania placówek, co dotyczyło głównie szkół podstawowych i zasadniczych zawodowych. Zmiany sieci szkolnej to też tworzenie – od 1999 r. – gimnazjów, ale i nowych szkół ponadgimnazjalnych, szczególnie liceów ogólnokształcących, co z kolei wynika ze zmian preferencji edukacyjnych

w kierunku upowszechnienia wykształcenia średniego ogólnokształcącego. Tworzenie nowych szkół skompensowało więc konieczność zamykania tych placówek, które zostały dotknięte kryzysem związanym bądź z demografią, bądź z brakiem zainteresowania ze strony uczniów. Zmiany te obrazują dane zestawione w tabeli 3. Wskazują one, że samorządy stosunkowo łatwo podejmowały decyzję o tworzeniu nowych placówek, bez długofalowej analizy ich efektywności. Z pewnością decydowały skutki krótkookresowe, m.in. możliwość zapewnienia pracy nauczycielom ze szkół likwidowanych, stworzenie uczniom możliwości nauki blisko miejsca zamieszkania (zob. Herbst, Levitas 2012, s. 119–125).

Tabela 3. Szkoły i uczniowie w szkołach dla dzieci i młodzieży

Szkoły	Szkoły podstawowe	Gimnazja	Szkoły przysposabiające do pracy	Szkoły zasadnicze zawodowe	Szkoły ogólnokształcące	Szkoły zawodowe
Lata	Liczba uczniów w tys.					
1990/1991	5 287	-	-	815	445	637
1995/1996	5 104	-	-	722	683	838
2000/2001	3 221	1 190	-	542	924	977
2005/2006	2 602	1 597	5	233	739	744
2010/2011	2 192	1 261	10	225	635	596
2011/2012	2 187	1 210	10	211	609	571
2012/2013	2 161	1 162	11	197	580	550
Lata	Liczba szkół					
1990/1991	20 533	-	-	2 995	1 100	3 607
1995/1996	19 823	-	-	2 625	1 705	4 749
2000/2001	16 766	6 295	-	2 372	2 292	5 803
2005/2006	14 572	7 031	294	1 778	2 572	4 531
2010/2011	13 922	7 278	428	1 763	2 447	2 757
2011/2012	13 772	7 331	448	1 754	2 433	2 637
2012/2013	13 550	7 371	461	1 757	2 430	2 491

Źródło: *Oświata* 2013, s. 131–132.

Czy samorządy likwidują szkoły ze względu na demografię? W przeprowadzonym badaniu własnym 43 proc. jednostek samorządu wskazało na powstanie w ciągu ostatnich pięciu lat potrzeby zamknięcia szkół ze względów demograficznych, a plany te zrealizowało 71 proc. jednostek, które podjęły taką decyzję. Zmniejszanie się liczby uczniów jest podstawową przyczyną likwidacji szkół, na dwa inne motywy: konieczność uwzględnienia zmian ustawowych oraz brak zainteresowania uczniów (w odniesieniu do szkolnictwa ponadgimnazjalnego) wskazało zaledwie 16 proc. podmiotów. W badaniu „Zarządzanie

oświatą w gminach” zamknięcie szkół planowało 30 proc. samorządów, a 72 proc. z nich w pełni zrealizowało te plany.

Wyniki badania własnego wskazują, że nie zamknięto przede wszystkim szkół podstawowych, a przyczyną nielikwidowania szkół był opór rodziców. Szkoły, pomimo braku ekonomicznych podstaw funkcjonowania, pozostały; w jednym tylko przypadku przekazano placówkę do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu. Badanie „Zarządzanie oświatą w gminach” jako przyczyny odstąpienia od zamykania szkół wskazuje dodatkowo interwencje radnych, protesty nauczycieli i brak zgody kuratorium oświaty (*Zarządzanie* 2012, s. 14–19). Spadek liczby uczniów jest więc istotnym, ale nie jedynym czynnikiem decydującym o sieci szkolnej. Pod uwagę brane są także inne kwestie, np. społeczne czy polityczne, przesądzające o utrzymywaniu placówek, do których uczęszcza coraz mniej uczniów.

Przedstawione dane statystyczne (tabela 3) wskazują, że samorzady dość mocno zrestrukturyzowały już sieć szkolną, ale niż demograficzny może powodować konieczność dalszego zamykania szkół. Z badań własnych wynika, że 30 proc. podmiotów planuje w najbliższych pięciu latach zamknięcie szkół, głównie podstawowych, ze względu na zmniejszanie się liczby uczniów. Na dwa inne czynniki planowanej w przyszłości likwidacji placówek: brak zainteresowania uczniów i konkurencję ze strony innych szkół (np. niepublicznych), wskazało tylko 9 proc. samorządów.

Czy demografia musi powodować konieczność dalszego zamykania szkół? Właściwie należy się zgodzić z koniecznością dostosowywania liczby placówek do aktualnej liczby uczniów, jednakże niezbędnych jest tu kilka zastrzeżeń. Edukacja jest usługą publiczną i jako taka musi być dostępna dla wszystkich objętych obowiązkiem nauki, stąd nie sposób oprzeć jej wyłącznie na rachunku ekonomicznym. Konieczne jest uwzględnienie problemu przestrzennego rozmieszczenia ludności w wieku szkolnym, a także lokalnej specyfiki prognozowanych zmian demograficznych. Ponadto, biorąc pod uwagę postulaty indywidualizacji kształcenia, poprawy jakości i efektywności edukacji, trzeba zauważyć, że mniejsze placówki i oddziały przynoszą lepsze efekty dydaktyczne (zob. Boni 2011; Boni 2009). Mniejsza liczba uczniów powinna stanowić impuls do poprawy jakości kształcenia: oferowania nauki w mniejszych klasach, organizowania dodatkowych zajęć pozalekcyjnych, poszerzania zakresu indywidualnej pracy z uczniem. Jednakże największą barierą w tym zakresie są finanse.

W roku szkolnym 2012/2013 w porównaniu z rokiem 2000/2001 ogólna liczba szkół dla dzieci i młodzieży zmniejszyła się o prawie 8 tys., jednocześnie znacznie zmniejszyła się również średnia liczebność placówek. Jeśli uwzględnić wszystkie typy szkół łącznie, w roku 1990/1991 na jedną szkołę przypadało średnio 254 uczniów, w 2012/2013 już tylko 182, zaś w szkołach podstawowych odpowiednio: 257 i 159 (*Oświata* 2013, s. 131–132). Jeśli liczba uczniów w szkołach nie będzie się zmniejszać (co powoduje przecież wzrost kosztów edukacji), to do 2035 r. pojawi się konieczność zamknięcia około 1600 szkół.

Likwidacja szkół często powoduje opór społeczny – protesty ze strony rodziców i uczniów, nauczycieli czy też przedstawicieli lokalnej wspólnoty (np. radnych). Samorzady stawiane są więc przed wyborem: wysokie wydatki na oświatę lub lokalny konflikt (Levitas

2012, s. 17; *Zarządzanie* 2012, s. 16–19). Z badań własnych oraz badania „Zarządzanie oświatą w gminach” wyłania się podobna prawidłowość – co trzecia gmina nie dokonała zamierzonej redukcji placówek szkolnych. Na podstawie dostępnych danych nie sposób odpowiedzieć na pytanie, czy w każdym przypadku ekonomicznie uzasadnione zamknięcie szkoły nie wywołałoby negatywnych skutków społecznych, widać jednak, że wpływ lokalnej społeczności jest duży. Upolitycznienie kwestii społecznych nie zawsze pozwala władzom lokalnym na realizację podjętych decyzji, szczególnie że najczęściej wymagają one połączenia racjonalności społecznej i efektywności ekonomicznej, co jest niezwykle trudnym zadaniem.

Zmniejszanie liczby uczniów niesie za sobą konieczność redukcji etatów nauczycielskich. Liczba nauczycieli zmniejsza się, w latach 2000/2001–2012/2013 z 617 tys. do 479 tys. (*Oświata* 2013, s. 250), w porównaniu z poprzednim rokiem szkolnym wzrost kadry pedagogicznej odnotowano jedynie w przedszkolach (o 5 proc., co wiąże się z systematycznym wzrostem liczby miejsc w przedszkolach), natomiast w innych placówkach widoczny jest spadek zatrudnienia (tamże, s. 117). Spadek zatrudnienia nie jest jednak adekwatny do zmniejszającej się liczby uczniów. Oczywiście, taka sytuacja z dydaktycznego punktu widzenia ma aspekt pozytywny. Powoduje m.in. spadek liczebności klas. W roku szkolnym 2000/2001 klasa w szkole podstawowej liczyła średnio 21 uczniów, w roku 2012/2013 – 18 uczniów (*Bank* 2014). Umożliwia to efektywniejszą edukację dzieci i młodzieży. Ponadto bardziej dostępni stają się dla uczniów nauczyciele wspierający, niezajmujący się bezpośrednio dydaktyką, m.in. pedagodzy, psychologowie, logopedzi, bibliotekarze, a nauczyciele w ramach pensum prowadzą różnego typu zajęcia dodatkowe, z których korzystają uczniowie. Jednakże taka sytuacja powoduje zwiększenie kosztów kształcenia. Samorządy, które chciałyby redukować nauczycielskie etaty, są jednak ograniczone z jednej strony uregulowaniami prawnymi, z drugiej zaś kwestiami społeczno-politycznymi. W efekcie redukcja etatów często ogranicza się do wygaszania etatów nauczycieli odchodzących na emeryturę.

W warunkach niżu demograficznego najbardziej zasadnym postulatem byłaby racjonalizacja sieci szkolnej, polegająca na zamykaniu nieefektywnych ekonomicznie placówek i redukcji etatów. Należy jednak pamiętać, że wszelkie zmiany w oświacie mają nie tylko wymiar finansowy i organizacyjny, ale również społeczny. W tym kontekście wszystkie decyzje wymagają pogłębionych analiz i spokojnego długofalowego wdrażania. Oznacza to konieczność myślenia o szkolnictwie w długookresowej perspektywie i planowania zmian, które w przyszłości będą wdrażane w oświacie.

Podsumowanie

Konieczność podejmowania decyzji edukacyjnych o długofalowych skutkach stanowi dla samorządów lokalnych poważne wyzwanie. Demografia pociąga za sobą jedno z najważniejszych problemów, z którym zmierzyć się muszą podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie edukacji. Szczególnie silnie oddziałuje ona bowiem na sytuację finansową. Wydatki na edukację, zarówno z budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu

terytorialnego, stale rosną przy malejącej przecież liczbie uczniów. Zwiększające się koszty podważają efektywność zarządzania oświatą i nakazują dążyć do racjonalizacji sieci szkolnej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że najczęściej utrzymanie placówek przy mniejszej liczbie uczniów wcale nie jest tańsze. Wpływają na to stałe koszty, które są trudne albo wręcz niemożliwe do obniżenia przy zmniejszeniu liczby osób uczęszczających do szkół.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że malejąca od lat 90. liczba uczniów zmusiła już samorządy do podejmowania decyzji w sprawie racjonalizacji sieci szkół, jednakże likwidacja jednych szkół łączyła się często z koncepcjami przekształcania istniejących placówek i tworzenia nowych. Niemniej jednak liczba szkół i zatrudnionych w nich nauczycieli spadła, choć tendencja ta nie jest tak wyraźna, jak zmniejszanie się liczby uczniów.

Samorządy mają pełną świadomość wpływu demografii na politykę edukacyjną i wyzwań wiążących się z negatywnymi trendami demograficznymi. Jednocześnie nie podejmują ani nie planują w najbliższych latach poważnych cięć, jeśli chodzi o bazę oświatową. Negatywne skutki procesów demograficznych odsunie w czasie reforma związana z obniżeniem wieku rozpoczynania edukacji szkolnej, co pozwala samorządom na prowadzenie względnie stabilnej polityki oświatowej i powolne inicjowanie niezbędnych reform.

Cechą tendencji demograficznych jest to, że postępują one powoli, zmiany w każdym roku są niewielkie. Ma to swoje dobre strony, gdyż nie wymaga natychmiastowej interwencji, ale i złe, gdyż często władze samorządowe nie podejmują niezbędnych działań, pozostawiając niewygodne decyzje swoim następcom. Powolne ograniczanie efektywności edukacji jest głównym problemem i wyzwaniem stojącym przed lokalną polityką oświatową.

Jednocześnie należy pamiętać o specyficznych lokalnych uwarunkowaniach i wyzwaniach polityki oświatowej. Tendencje demograficzne identyfikowane w skali ogólnokrajowej nie odzwierciedlają sytuacji we wszystkich społecznościach lokalnych. Wprowadzane w podobny sposób zmiany i reformy mogą przynieść różne efekty. Wynika stąd konieczność prowadzenia przemyślanej i zaplanowanej lokalnej polityki edukacyjnej, wspieranej przez władze regionalne i centralne.

Bibliografia

Analiza systemu edukacji w świetle zmian demograficznych i społecznych regionu: określenie zapotrzebowania na edukację na różnych poziomach w regionie w świetle prognoz demograficznych i społecznych (2010), Wrocław, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej.

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [dostęp: 15.01.2014].

Barr N. (2010), *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, tłum. B. Więckowska, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

Boni M. (red.) (2011), *Młodzi 2011*, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

- Boni M. (red.) (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Brezdeń P., Górecka S., Tomczak P. (2012), *Edukacja i rynek pracy Dolnego Śląska na tle uwarunkowań demograficznych*, Wrocław, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Chłoń-Domińczak A., Węziak-Białowolska D., *Uwarunkowania demograficzne samorządowych strategii oświatowych*, https://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=36:uwarunkowania-demograficzne-samorzadowych-strategii-owiatowych.-a.-cho-domiczak-d.-wziak-biaowolska&id=5:zarzadzanie-o [dostęp: 17.04.2013].
- Herbst M. (red.) (2012), *Finansowanie oświaty*, Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Herbst M., *Finansowanie przedszkoli w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość*, http://wartowiedziec.org/attachments/article/15663/finansowanie_przedszkoli_w_polsce.pdf [dostęp: 17.01.2014].
- Herbst M., Levitas A. (2012), *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 2000–2010 – czas stabilizacji i nowe wyzwania*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Levitas A. (red.) (2012), *Strategie oświatowe*, Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Misiąg W. (2011), *System finansowania oświaty – krytyczna analiza istniejących uregulowań*, w: P. Kubicki, P. Zbieranek (red.), *Samorząd a edukacja*, Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013* (2013), Warszawa, GUS.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/L_prognoza_ludnosc_i_na_lata2008_2035.xls [dostęp: 17.04.2013].
- Sprawozdania budżetowe. Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 07.07.2014].
- Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989–2009*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/lu_struktura_ludnosc_i_01_tablica1.xls [dostęp: 04.05.2013].
- Szyborski J. (red.) (2010), *Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Zamorska K. (2010), *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zamorska K. (2012), *Wprowadzenie. Polityka edukacyjna*, w: M. Makuch, D. Moroń (red.), *Edukacja i polityka edukacyjna. Współczesne wyzwania, problemy i rozwiązania z perspektywy Dolnego Śląska*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego* (2012), Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Uniwersytet Warszawski.

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, tekst ujednolicony ze zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 827.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 1265.

Summary

The objective of this paper is to identify main challenges of local education policy in the face of changes resulting from demographic problems. The discussion analyses the influence that the factual and forecasted demographic changes has on the number of students and education institutions. Especially in the field of financing education, in which the growth of expenses has been recorded despite of a decreasing number of students, these challenges have been identified. It results in a progressive weakening of economic effectiveness, which then creates new challenges in organising education, i.e. the establishment of school networks or the employment of teachers. The data and forecasts of the Statistical Office of the Polish Republic, research results in Management of Education in Municipalities as well as the results of own research, conducted throughout Lower Silesia, provide the empirical basis of the analysis.

Key words: education, local education policy, local government, demographic problems

Cytowanie

Moroń Dorota (2014), *Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 109–124. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Piotr Arak

Polityka INSIGHT
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski¹

Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 i 2010 r.

Streszczenie

Celem tego artykułu jest wstępne opisanie wskaźnika użytego przez Gøstę Esping-Andersena, który był wykorzystany do analizy trzech modeli państw opiekuńczych, czyli wskaźnika dekomodyfikacji, oraz pokazanie, jak zmieniła się klasyfikacja państw w ramach modeli społecznych opartych tylko na podstawie tego wskaźnika przez 30 lat. Esping-Andersen wsparł swoją teorię trzech modeli społecznych wskaźnikiem dekomodyfikacji, ale nie utożsamiał wyników wskaźnika bezpośrednio z przynależnością do danego modelu. Wskaźnik jest tylko narzędziem, a nie podstawą do budowania teorii. Autor wskaźnika uważał, że im wyższe, dłużej wypłacane i powszechniej dostępne są świadczenia z zabezpieczenia społecznego, tym wyższy jest poziom odtowarowienia mieszkańców danego kraju. W tekście zostały opisane jego ograniczenia empiryczne (bazy porównywalnych danych w dłuższym okresie), teoretyczne i metodyczne – sposób obliczania wskaźnika dekomodyfikacji przez odchylenie standardowe oraz także jego ewentualny kierunek uzupełnienia przez świadczenia polityki rodzinnej. Wynikiem tej analizy jest nowa klasyfikacja 18 państw pierwotnie zbadanych przez Esping-Andersena i opis tego, w jaki sposób część z nich zmieniła swoją pozycję tylko w ramach wartości wskaźnika. Zmianę klasyfikacji mogą potwierdzać reformy podjęte w części krajów na przestrzeni lat.

¹ Polityka INSIGHT, ul. Śłupecka 6, 02-309 Warszawa; adres elektroniczny autora: piotr.arak@gmail.com

Wskaźnik dekomodyfikacji w oryginalnym ujęciu – pomimo swojej prostoty – jest nadal użyteczny do analizy modeli polityki społecznej, ale można rozważyć jego modyfikację wraz ze zmianami sposobu definiowania dekomodyfikacji i istotnych z perspektywy *welfare state* usług społecznych.

Słowa kluczowe: wskaźnik, dekomodyfikacja, Esping-Andersen, model państwa opiekuńczego

Wprowadzenie

Gøsta Esping-Andersen wsparł teorię trzech modeli społecznych wskaźnikiem dekomodyfikacji. Wskaźnik ten pokazuje, jak państwo – dzięki świadczeniom społecznym – zmniejsza wpływ procesów rynkowych na sytuację mieszkańców danego kraju w trzech wymiarach: zdrowia, starości i utraty pracy. W literaturze przedmiotu można znaleźć niewiele prób ponownego obliczenia tego jednego z podstawowych wskaźników użytych przez G. Esping-Andersena w badaniach *welfare states*. Możliwe, że kilkunastoletnia ewolucja świadczeń społecznych sprawiła, że nie można już zoperacjonalizować dekomodyfikacji w taki sam sposób, jak uczynił to przywoływany autor na podstawie danych z 1980 r. To, że np. w niektórych krajach zlikwidowano lub też poddano gruntownym zmianom świadczenia społeczne, mogło wpłynąć na wartość wskaźnika. Możliwe jest również to, że należy poddać pewnym modyfikacjom samą miarę, tak aby dostosować ją do współczesnych realiów polityki społecznej. Obecnie panujący kryzys gospodarczy może także odgrywać istotną rolę w ewolucji myślenia polityków-reformatorów (Vis i in. 2011). Uzasadnione wydaje się więc pytanie, czy reformy ekonomiczne oraz społeczne ostatnich trzech dekad były w stanie zmienić politykę społeczną w 18 krajach rozwiniętych badanych przez Esping-Andersena. Zasadne jest także pytanie, czy zmieniły się one na tyle, by odczyty uzyskane za pomocą wskaźnika dekomodyfikacji były znacząco inne niż w poprzednich badaniach. Można się spodziewać, że dzisiejsza klasyfikacja tych samych państw według tego wskaźnika będzie inna, niż przyjmuje się w literaturze przedmiotu na podstawie badań Esping-Andersena. Analiza przedstawiona w niniejszym artykule nie dotyczy modeli *welfare state*, lecz jest zawężona do wskaźnika dekomodyfikacji, czyli do analizy ilościowej, która była tylko jednym z elementów wniosku autora „Trzech światów kapitalistycznego państwa dobrobytu”. Artykuł zawiera także próbę interpretacji wartości wskaźnika dekomodyfikacji w nowej rzeczywistości.

Państwo opiekuńcze

Państwo opiekuńcze, określane mianem państwa dobrobytu, państwa bezpieczeństwa socjalnego itd., jest koncepcją państwa i społeczeństwa, która powstała po II wojnie światowej pod wpływem koncepcji politycznych i ekonomicznych (głównie keynesizmu), jakie wyłoniły się w różnych państwach europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Szwecja, Francja etc.). Państwo opiekuńcze to państwo o demokratycznym systemie politycznym, gwaran-

tujące szeroki zakres praw socjalnych wszystkim obywatelom, poprzez oddziaływanie na mechanizmy i społeczne konsekwencje gospodarki zorganizowanej na zasadach wolnego rynku i na społeczne konsekwencje mechanizmów rynkowych (Rysz-Kowalczyk 2001). Polityce społecznej jako działalności praktycznej zawsze towarzyszą dociekania zmierzające do uporządkowania jej podstaw koncepcyjnych, do ukierunkowania dążeń różnych podmiotów wynikających z ich ocen i poglądów. Stąd między innymi potrzeba stworzenia modeli państw opiekuńczych.

Celem części badań nad *welfare state* jest testowanie hipotez statystycznych, które dotyczą zmian polityki społecznej (por. Sainsbury 1991; Scruggs 2007). Poza testowaniem hipotez należy powiedzieć również o komparatyście, która posiada charakter ewaluacyjny, skupiony na identyfikowaniu skutków reform i ich mniej lub bardziej całościowej ocenie (por. Clasen 2005). Najtrudniejsze w tym wypadku jest zagadnienie operacjonalizacji pojęcia *welfare state*. W wielu klasycznych, porównawczych badaniach ilościowych narzędziem analizy państwa opiekuńczego był wysiłek polityki społecznej mierzony udziałem wydatków socjalnych (lub społecznych) w PKB (por. Wilensky 1975; Adema, Ladaïque 2005; Castles 2008; Barr 2010; B. Pielniński 2010). Takie podejście było wielokrotnie krytykowane m.in. przez Esping-Andersena (Szarfenberg 2009b). Podkreślał on bowiem, że nie zawsze wyższe wydatki państwa na rzecz obywateli muszą świadczyć o rozwoju państwa opiekuńczego – może to świadczyć również o regresie takiego państwa spowodowanym m.in. brakiem odpowiedniej polityki fiskalnej. Autor ten postulował holistyczne podejście do tej kwestii (por. Danforth 2014), łączące ujęcie socjologiczne, interakcyjne i historyczne. Wskaźnik dekomodifikacji jest tylko jednym z elementów wnioskovania, który pomagał w interpretacji ustaleń o charakterze jakościowym (por. Szarfenberg 2009c).

Teoria Esping-Andersena, na podstawie której stworzył on trzy modele państwa opiekuńczego, nie była pierwszą koncepcją tego rodzaju. Wcześniej powstały m.in. typologie Richarda Titmussa (1974). Podziały państw opiekuńczych na różne modele na podstawie prac Titmussa i Esping-Andersena doczekały się licznych krytyk i uzupełnień, ponieważ ceną za zwięzłość modeli, jak oceniał sam Esping-Andersen (2010a), jest gubienie niuansów w przyporządkowaniu państw. Według niego (tamże, s. 95) modele są ze swej natury statyczne. Pozwalają one uporządkować obraz instytucji publicznych w danym momencie, ale nie radzą sobie z opisem pojawiających się nowych podziałów. Według niego każda typologia *welfare state* jest odzwierciedleniem konkretnej epoki, stanu wiedzy w większości przypadków z lat 70. i 80. Z tego powodu modele *welfare state* opisane w „Trzech światach...” (Esping-Andersen 2010b) spotkały się z wieloma zarzutami. W opinii krytyków teoria ta zawężała się do programów świadczeń pieniężnych i za bardzo skupiała się na powiązaniu między państwem a rynkiem (Esping-Andersen 2010a). Była zbyt skoncentrowana na komodifikacji, a więc jednowymiarowa, dotyczyła także tylko przeciętnego pracownika sektora produkcyjnego – najczęściej mężczyzny.

Stephan Leibfried (1992) w swojej pracy o różnych modelach pomocy społecznej w Europie wysunął argumenty, które przekonały autora teorii (por. Esping Andersen 2010a) do uznania, że Europa Południowa (Włochy, Hiszpania, Grecja) może być uważana za jeden z typów państwa socjalnego. Osobny model śródziemnomorski (Księżopolski

1999) w niektórych przyjętych rozwiązaniach przypomina system ubezpieczeń społecznych modelu kontynentalnego, lecz w wielu innych kwestiach modele te różnią się w istotny sposób. Państwa należące do tego modelu obejmują wydatną opieką osoby starsze, wypłacając wysokie świadczenia emerytalne, mają natomiast słabo rozwiniętą politykę rodzinną i system świadczeń z tytułu bezrobocia. W państwach tych istnieje wiele systemów pracowniczych ubezpieczeń społecznych (i ochrony pracownika), które są mocno zróżnicowane – niektóre grupy mają zapewnioną bardzo szeroką ochronę, jak na przykład pracownicy sektora publicznego, natomiast liczne pozostałe grupy nie mają zapewnionej wystarczającej ochrony (Jornes 2005). Dodatkowo – zdaniem Franka Castlesa (1996) – można także mówić o osobnym modelu *welfare state* na antypodach, który obejmowałby Nową Zelandię i Australię. Bartosz Pielniński (2006) pisał również o problemach z klasyfikacją państw Azji Wschodniej. Sam Esping-Andersen (2010a) uważa, że państwa postsocjalistyczne należą do osobnego modelu polityki społecznej.

Ryszard Szarfenberg (2009a, s. 1) zauważa, że wraz z rozwojem porównawczych baz danych tworzonych przez Unię Europejską czy OECD, a także przez indywidualnych naukowców lub ich zespoły (np. Lyle Scruggs i jego baza danych użyta do analizy w niniejszym artykule), wzrosły możliwości międzynarodowej komparatystyki ilościowej, które dodatkowo wzmocnił rozwój i zastosowanie metod analizy statystycznej w badaniach nad *welfare state*. Obecnie istnieją więc znacznie większe możliwości analizy niż wtedy, kiedy autor *Trzech światów...* dokonywał swoich obliczeń i formułował wnioski.

Budowa wskaźnika dekomodyfikacji

Esping-Andersen bazował na dwóch podstawowych kryteriach podziału modeli polityki społecznej. Pierwszy, porusza kwestię stopnia dekomodyfikacji dostępu obywateli do świadczeń i usług, a więc jak bardzo dostęp ten ma charakter bezwarunkowy, a w jakiej mierze jest uwarunkowany uprzednim opłacaniem składek, świadczeniem pracy, czy też sytuacją materialną obywatela. Drugim kryterium jest stopień stratyfikacji, który mierzy na ile świadczenia oraz usługi mają wpływ na zachowanie lub też zmianę istniejących podziałów społecznych. W przypadku dekomodyfikacji Esping-Andersen stworzył autorski syntetyczny wskaźnik². Należy, jednak zaznaczyć, że autor uważał, że nie jest możliwe interpretowanie wskaźnika dekomodyfikacji bez wcześniejszego zbadania ewolucji zasad, procesów oraz mechanizmów społecznych (demokratyzacji i kultury) na podstawie których dekomodyfikacja uformowała się w badanych krajach (Esping-Andersen 2010b, s. 51). Podobnego zdania był także Georges Menahem (2007), który pisał o wykorzystaniu triangulacji do tworzenia modeli *welfare state*.

Porównawcze podejście do badania modeli państwa opiekuńczego jest oczywiście trudne, ponieważ wymaga wskazania epistemologicznego podziału na porównania jakościowe (intensywne) oraz ilościowe (ekstensywne). Porównania jakościowe opierają się

² Co jest zgodne z funkcją aksjologiczną polityki społecznej i tego, że jest ona podporządkowana różnicom światopoglądowym (Bednarski, Szatur-Jaworska 1999).

na ograniczonej liczbie przypadków oraz ich logicznej analizie. Tego rodzaju porównanie wywodzi się z tradycji socjologii Maxa Webera. W badaniach makro procesów społecznych należą do metod dominujących. Metody jakościowe charakteryzują się holistycznym ujęciem poszukującym złożonych uwarunkowań. Formułowane wyjaśnienia uwzględniają oczywiście unikalność przypadków, tym samym muszą obejmować także nieregularności i jest to niezbędny zabieg w celu zaprezentowania rzetelnych wyników. Takie podejście sprzyja formułowaniu nowych propozycji teoretycznych, które jednak mogą nie być wystarczająco zniuansowane. Porównania ekstensywne są ukierunkowane na zmienne, które można wyrazić w postaci ilościowej. Różnorodność historyczna w metodach ekstensywnych jest ujmowana w kategoriach ogólnych, czyli zredukowanych do kilku skwantyfikowanych zmiennych. Strategia ta wywodzi się bezpośrednio z socjologii Durkheima. Według Charlesa Ragina (1989) obie metody – jakościowa i ilościowa – są wzajemnie komplementarne i mogą być używane łącznie do przeprowadzania analiz szczególnie dotyczącej międzynarodowej komparatystyki społecznej (por. Ragin 1981).

Sam Esping-Andersen (2010b) używał metody jakościowej analizy porównawczej, której zastosowanie umożliwiło mu opisanie konstrukcji trzech modeli państwa opiekuńczego. Model w znaczeniu pewnego konstruktów logicznego używany jest w nauce, jak wiadomo, w dwojaki sposób: jako narzędzie klasyfikacji zjawisk rzeczywistych w celu odwzorowania (rekonstrukcji) analizowanych zjawisk; jako odzwierciedlenie wyobrażeń o rzeczywistości przyszłej, do jakiej się dąży, którego celem jest projektowanie (konstrukcja) przyszłych rozwiązań. Koncepcje teoretyczne odnoszące się do polityki społecznej zawierają w tym wypadku oba te aspekty. Esping-Andersen stosuje zarówno kryteria ilościowe (wskaźnik dekomodifikacji), jak i kryteria jakościowe: charakter dostępu do świadczeń i usług, selektywność lub powszechność ochrony socjalnej, poziom świadczeń i usług, zakres i cele polityki rynku pracy, sposoby finansowania programów socjalnych. Uwzględnia także historyczne, kulturowe i polityczne uwarunkowania powstawania każdego z modeli. Rozróżnia on w swojej pracy z 1990 r., trzy typy państwa dobrobytu: model liberalny (np. USA), model konserwatywny (np. Niemcy) oraz model socjaldemokratyczny (np. Szwecja).

W badaniach nad państwem opiekuńczym wiele uwagi poświęca się pojęciu odtowarowienia (*de-commodification*). Wprowadzone przez Karla Polanyiego (1944) i rozwinięte przez Clausa Offe (1984), miało ono oznaczać stopień, w jakim państwo opiekuńcze osłabia logikę działania rynku przyznając uprawnienia niezależnie od uczestnictwa w nim. Jest to jeden ze sposobów konkretyzacji koncepcji obywatelskich praw społecznych opisanych przez Alfreda Marshalla (Esping-Andersen 2010b). Pojęcie dekomodifikacji z definicji zakłada, że jednostki lub uzyskane przez nie świadczenia społeczne uległy utowarowieniu. Mając na uwadze to, że praca jest podstawowym towarem, jaki ma do dyspozycji człowiek, odtowarowienie odnosi się do działań i starań (głównie państwa), które redukuje uzależnienie jakości życia danej osoby tylko od rynku i wykonywania pracy zarobkowej.

W ujęciu wskaźnikowym, dekomodifikacja (*indicatum*) oznacza takie przekształcenie dóbr i usług świadczonych w ramach uprawnień socjalnych, że tracą one swoją wartość rynkową, natomiast wskaźnik dekomodifikacji jest narzędziem pomiaru tego zjawiska (*indicator*). Dekomodifikacja statusu/pozycji społecznej, oznacza zmianę statusu obywa-

tela, przez oferowanie świadczeń społecznych przez państwo. Zmienia się status społeczny danej jednostki, ponieważ ma ona dostęp do dóbr/usług, na które nie byłoby jej stać, gdyby nie wprowadzono świadczeń społecznych w ramach państwa opiekuńczego (Esping-Andersen 2010b). Na podstawie odczytów wskaźnika możemy powiedzieć, że im wyższe, dłużej wypłacane i powszechnie dostępne świadczenia z zabezpieczenia społecznego, tym wyższy poziom dekomodyfikacji. Sama dekomodyfikacja może być natomiast różnie konceptualizowana, ponieważ nie każdy pracujący podlega utowarowieniu. Praca wypełnia bowiem funkcję zaspokajania różnorodnych potrzeb i niekoniecznie musi być destymulantą dla rozwoju ludzi, czego przykładem może być aktywizacja przez działanie podmiotów ekonomii społecznej (Orczyk 2012).

Do zmierzenia poziomu dekomodyfikacji autor „Trzech światów...” użył następujących parametrów: zakresu populacji objętego świadczeniami, długość ich wypłacania, poziom zastępowania przez nie zarobków dla osób bezrobotnych, chorych i starszych. Można na podstawie tych danych opisać hojność danego *welfare state*, czyli *welfare generosity* (Scruggs 2007). Jednym z najważniejszych wskaźników hojności jest stopa zastąpienia, czyli w jakim stopniu zasiłki rekompensują utracone dochody z pracy. W polityce społecznej chodzi najczęściej o tymczasowe zastąpienie dochodu z pracy w razie wystąpienia ryzyk społecznych (m.in. bezrobocia, choroby, starości), co zostało uchwycone w wymiarach wskaźnika dekomodyfikacji.

Trzeba pamiętać, że dekomodyfikacja pełni u Esping-Andersena funkcję triangulacyjną i jest korelowana z badaniami jakościowymi po to, by w wymiarze ilościowym pokazać to, co wcześniej wynikało z obserwacji czynników historycznych (Amenta, Collier 1986). George Menahem (autor *decomodified security ratio*) dodatkowo zwrócił uwagę (Menahem 2007), że wskaźnik dekomodyfikacji, jako narzędzie prostej analizy statystycznej, był jego zdaniem pomyślany przede wszystkim jako część teoretycznej analizy i służy do wyraźnego rozróżnienia między trzema grupami państw. Wskaźnik udowodnił, że typologia jest poprawna.

Część analizy trzech modeli państwa opiekuńczego polegała na połączeniu trzech odrębnych indeksów (emerytur, bezrobocia i chorób) w jeden syntetyczny³. Dla każdego z nich został przeprowadzony identyczny proces oceny i wartościowania. Dla przykładu, indeks emerytur został stworzony na podstawie wartości czterech wskaźników: (1) minimalnej emerytury dla robotnika zarabiającego przeciętną pensję (wyrażonej jako stopa zastąpienia przeciętnego wynagrodzenia robotnika przez minimalne świadczenie emerytalne w danym roku); (2) średniej wysokości świadczenia emerytalnego dla zwykłego pracownika (wyrażonego jako stopa zastąpienia średniego wynagrodzenia przeciętnego

³ Wskaźnik dekomodyfikacji opiera się na kilku kluczowych cechach trzech głównych programów ubezpieczeń społecznych: emeryturach, zasiłkach dla bezrobotnych i zasiłkach chorobowych. Wiele danych, które posłużyły do stworzenia wskaźnika dekomodyfikacji pochodziło z większego Projektu Obywatelskości Społecznej (*Social Citizenship Project*) realizowanego przez naukowców z Swedish Centre for Social Research (SOFI) w Sztokholmie (Scruggs, Allan 2006). Projekt ten rozpoczął się w 1980 r., a w jego ramach m.in. zbierano dane w odstępach pięcioletnich (aż do lat 30.) dla tych samych trzech programów ubezpieczeń społecznych. Dane te jednak nie są upublicznione.

pracownika przez świadczenie emerytalne); (3) okresu wymaganego do uzyskania świadczenia emerytalnego; (4) udziału pracownika w finansowaniu świadczenia emerytalnego.

Każdemu z badanych krajów została nadana wartość punktowa – jeden za niski poziom dekomodyfikacji, dwa za średni albo trzy za wysoki poziom dekomodyfikacji na podstawie tych czterech wskaźników. Esping-Andersen zaklasyfikował kraje do tych trzech rozdzielnych grup i przypisał im poziom dekomodyfikacji na podstawie odchylenia standardowego od średniej. Na sam koniec wyniki tych obliczeń zostały dodane i zwężone odsetkiem właściwej populacji objętej świadczeniami emerytalnymi – np. udział osób w wieku emerytalnym, które otrzymują emerytury. W przypadku indeksu chorobowego i bezrobocia procedura konstruowania indeksu jest niemal identyczna – brana pod uwagę jest tylko stopa zastąpienia świadczeń, pomijany jest udział samodzielnego finansowania i dodany jest czas oczekiwania na świadczenia.

W przypadku analizy polityki społecznej tylko na podstawie wskaźnika dekomodyfikacji Esping-Andersena kluczowe jest zrozumienie, że koncentrował się na tym, jak łatwo i w jakim stopniu świadczenia wypłacane w przypadku wystąpienia jednego z ryzyk społecznych zastępują dochód z pracy, a nie na ogólnej jakości systemu polityki społecznej. Na przykład, w 1980 r. Niemcy uzyskały słaby wynik w kategorii systemu emerytalnego, choć był to jeden z lepiej rozwiniętych systemów zabezpieczenia społecznego w ówczesnym świecie. Miara Esping-Andersena pomija np. renty, które są ważnym uzupełnieniem świadczeń emerytalnych i chorobowych z powodu długotrwałej utraty zdrowia.

Tabela 1. Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 r. wg G. Esping-Andersena

Lp.	Kraj	Indeks bezrobocia	Indeks chorobowy	Indeks emerytalny	Indeks dekomodyfikacji	Model <i>welfare state</i>
1	Szwecja	7,1	15	17	39,1	S
2	Norwegia	9,4	14	14,9	38,3	S
3	Belgia	8,6	8,8	15	32,4	S
4	Holandia	11,1	10,5	10,8	32,4	S
5	Dania	8,1	15	15	32,4	S
6	Austria	6,7	12,5	11,9	31,1	S
7	Szwajcaria	8,8	12	9	29,8	K
8	Finlandia	5,2	10	14	29,2	K
9	Niemcy	7,9	11,3	8,5	27,7	K
10	Francja	6,3	9,2	12	27,5	K
11	Japonia	5	6,8	10,5	27,3	K
12	Włochy	5,1	9,4	9,6	24,1	K

Tabela 1. cd.

Lp.	Kraj	Indeks bezrobocia	Indeks chorobowy	Indeks emerytalny	Indeks dekomodyfikacji	Model <i>welfare state</i>
13	Wielka Brytania	7,2	7,7	8,5	23,4	L
14	Irlandia	8,3	8,3	6,7	23,3	L
15	Kanada	8	6,3	7,7	22	L
16	Nowa Zelandia	4	4	9,1	17,1	L
17	Stany Zjednoczone	7,2	0	7	13,8	L
18	Australia	4	4	5	13	L
Średnia		7,1	9,2	10,7	27,2	
Odchylenie standardowe		1,9	4	3,4	7,7	

Im wyższa wartość wskaźnika, tym większy poziom dekomodyfikacji. Jeżeli jakiś program nie istnieje, otrzymuje wartość 0.

Objaśnienie oznaczeń modelu *welfare state*: S – socjaldemokratyczny; K – konserwatywny; L – liberalny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Esping-Andersen (1990).

Jak widzimy, trzy wymiary indeksu dekomodyfikacji różnią się pod względem poziomu odtowarowienia. Największe znaczenie w 1980 r. odgrywały emerytury – to one najbardziej dekomodyfikowały we wszystkich badanych krajach, najmniejsza średnia dekomodyfikowania była w przypadku świadczeń dla bezrobotnych. Analizowane kraje najbardziej różniły się ze względu na świadczenia chorobowe, ponieważ odchylenie standardowe było największe w przypadku tego wskaźnika częściowego. Między najbardziej rozwiniętymi krajami wybranymi przez Esping-Andersena istnieje zauważalna wariancja, jeżeli chodzi o wartości wskaźników częściowych dla każdego z krajów. Nie zawsze wszystkie elementy *welfare state* są równo rozwinięte lub też ograniczone w przypadku jednego państwa.

Na podstawie wyników widocznych w tabeli 1. hipoteza duńskiego naukowca potwierdzona jest w empirycznej analizie, ponieważ można rozróżnić grupy państw ze względu na różne poziomy dekomodyfikacji. Państwa anglosaskie z silną tradycją liberalną znajdują się na dole rankingu opartego na wskaźniku, natomiast kraje skandynawskie, które mają tradycje socjaldemokratyczne znajdują się na jej górze. Po środku uplasowały się państwa o modelu konserwatywnym (korporacjonistycznym). Esping-Andersen brał również pod uwagę ewolucję kapitalizmu, potrzebę mobilizacji klasowej w strategii socjaldemokracji i jej solidaryzm społeczny, purytańsko-kapitalistyczne stygmatyzowanie ubogich w modelu liberalnym, oraz konserwatywno-chrześcijańskie budowanie wspólnoty oparte

na niechęci do szybkiego postępu. W opinii autora były to mechanizmy społeczne twórczo włączające się w to, jaki ostatecznie kształt przybrało *welfare state* i jaki poziom dekomodifikacji panuje w danym państwie.

Krytyki typologii G. Esping-Andersena

Podejście, które prezentował w 1990 r. Esping-Andersen, jest oparte częściowo na wybranych danych ilościowych i ich dalszej analizie statystycznej przy ich użyciu. Ale jego uzupełnieniem są, jak już wspomniano, jakościowe badania autora i wnioski z nich płynące. Jednak większość krytyk odnosi się do wąskiego rozumienia dekomodifikacji i narzędzi statystycznych użytych przez autora, pomijając analizę jakościową. Niemniej warto przyrzeć się, jakie zarzuty postawiono Esping-Andersenowi w związku ze wskaźnikiem dekomodifikacji, który był kluczowy dla jego opracowania.

Martin Powell i Armando Barrientos (2011) wskazują, że sama teoria Esping-Andersena może być poddana krytyce, ponieważ skupił się on na stworzeniu modeli *welfare state*, a część państw zaklasyfikowanych nie pasuje do przyporządkowanej im kategorii (np. Włochy do tego samego modelu co Niemcy, czyli konserwatywnego). Podkreślają ponadto, że trzy modele społeczne pojawiają w pracach wielu różnych badaczy, którzy dochodzili do nich w różnoraki sposób, rzadko kierując się analizą ilościową. Fundamentalny charakter ma więc według nich pytanie, czy kategorie proponowane przez różnych autorów są porównywalne, skoro zastosowano różne metody wnioskowania.

Lyle Scruggs i James Allan poddali krytyce podejście empiryczne Esping-Andersena (Scruggs, Allan 2006). W 2006 r. obliczyli wskaźnik dekomodifikacji, przyjmując te same założenia co Esping-Andersen. Ich analiza wykazała, że wskaźnik dekomodifikacji nie jest silnym kryterium klasyfikacji modeli społecznych. W jego miejsce zaproponowali wskaźnik hojności, gdyż uważają, że wskaźnik Esping-Andersena nie zapewnia dokładnego pomiaru rzeczywistej zmienności dekomodifikacji w ujęciu krajowym. Uzyskane przez tych autorów wyniki obliczeń sugerują zupełnie inne porządkowanie i grupowanie krajów w prawie połowie przypadków. Scruggs i Allan sugerują także istnienie niewielu empirycznych dowodów spójności modeli na poziomie kraju. Na przykład, wysoki wynik w przypadku świadczeń z powodu bezrobocia nie jest skorelowany z wysokimi wynikami w ubezpieczeniu chorobowym i emerytalnym. Według nich oznacza to, że nie ma współbieżności we wszystkich programach ubezpieczeń społecznych w badanych krajach, a jest to jedno z założeń, na których opiera się operacjonalizacja pojęcia dekomodifikacji (wyjątkami są trzy kraje skandynawskie i Holandia). W swojej późniejszej pracy autorzy ci zreplikowali analizę stratyfikacji społecznej⁴, co zmusiło ich do przewartościowania

⁴ Przeliczając część empiryczną jego badania, czyli wskaźnik dekomodifikacji oraz zbiór danych o stratyfikacji społecznej z 1980 i 2000 r., które pozwalają jakościowo przypisać poszczególne kraje do trzech modeli polityki społecznej. W „Trzech światach...” opisane są trzy wskaźniki ilościowe stratyfikacji społecznej i kilka zmiennych jakościowych, które dotyczą makrospołecznych uwarunkowań danego modelu państwa opiekuńczego. Dwie z tych zmiennych dotyczą konserwatywnego modelu stratyfikacji społecznej, zakładającego utrzymanie obecnych różnic w statusie oraz uprzy-

w podejściu do trzech modeli na podstawie obliczonego przez Esping-Andersena wskaźnika dekomodyfikacji. Wskazywali na potencjalne błędy, do jakich mogło dojść przy formułowaniu teorii, ponieważ na podstawie analizy opartej na tym wnioskowaniu (głównie ze względu na dane użyte do zasilenia wskaźnika syntetycznego) trudno utrzymać argument istnienia typów idealnych (modeli). Wszystko to powoduje, że, zdaniem Scruggsa i Allana, powstają de facto różne typologie i (tylko empiryczne) taksonomie zależne od dostępnych danych i daty (rocznej) dokonywanych obliczeń. Bernhard Ebbinghaus (2012) zwraca ponadto uwagę, że trudno jest przy pomocy wskaźnika dekomodyfikacji porównywać różne okresy, ponieważ wartość, jaką uzyskuje w rankingu dany kraj, zależy od średniej dla całego zbioru. Ten argument zresztą potwierdza w swojej późniejszej pracy autor „Trzech Światów...” (Esping-Andersen 2010a). Sam B. Ebbinghaus opowiada się za analizą jakościową modeli *welfare state*.

Clare Bambra (2006) poddaje krytyce metodykę Esping-Andersena i przy okazji wykonuje obliczenia wartości wskaźnika dekomodyfikacji dla lat 1998–1999. Krytykuje arbitralność w wyborze punktów odcięcia dla poszczególnych kategorii modelu i użycie analizy regresji. Od kiedy powstał pierwszy tekst Esping-Andersena, do opisu modeli państw opiekuńczych użyto wielu bardziej skomplikowanych metod statystycznych, m.in. korzystano z: analizy klastrowej, analizy czynnikowej (w tym analizy głównych składowych), analizy regresji, a także metody zbiorów rozmytych Charlesa C. Ragina (Hudson, Kühner 2012; Powell, Barrientos 2011).

Przed wszystkim trzeba nadmienić, że wskaźniki wybrane przez Esping-Andersena (czas otrzymywania świadczenia, jak długo trzeba na nie czekać oraz jak długo trzeba pracować, by być do niego uprawnionym) są bardzo arbitralne. Mając na uwadze literaturę przedmiotu i wiele badań komparatystycznych (Scruggs, Allan 2006; Scruggs, Allan 2008) analizę modeli polityki społecznej warto poszerzyć, wychodząc poza pierwotną listę 18 państw, zwłaszcza że liczne klasyfikacje wykazały, iż istnieją co najmniej cztery modele państw dobrobytu (Szarfenberg 2009a).

Warto dodać, że wykorzystywanie odchylenia standardowego to dosyć duże uproszczenie metodyczne i samo przypisywanie do różnych modeli społecznych na tej podstawie jest zależne od wyboru liczby klas na samym początku analizy.

Na koniec warto dodać, że M. Powell i A. Barrientos (2011) krytykują Esping-Andersena za zbytne koncentrowanie się na debatach obecnych w skandynawskim środowisku naukowym, za ignorowanie rozwoju feminizmu i poprawy sytuacji kobiet, użycie katego-

wilejowaną pozycję państwa w państwach o konserwatywnym modelu społecznym, tj. segmentacja systemów zabezpieczenia społecznego (korporatyzm) i udział w PKB wydatków publicznych na pensje dla pracowników administracyjnych. Trzy czynniki dotyczą liberalnego podejścia do zapewnienia usług społecznych: świadczeń pomocy społecznej, istnienia prywatnego systemu emerytalnego (jak duży udział ma w świadczeniach emerytalnych) oraz prywatnych nakładów na zdrowie (jaką część wszystkich wydatków stanowią). Dwa czynniki dotyczą stratyfikacji społecznej w modelu socjaldemokratycznym: uniwersalizm (jak wiele osób ma prawo do świadczeń chorobowych, dla bezrobotnych oraz emerytalnych) i różnice w wysokości świadczeń (jaka jest różnica między najwyższym możliwym i najniższym świadczeniem chorobowym, zdrowotnym i emerytalnym).

rii modeli niepasujących do postmodernistycznego systemu – zarówno politycznego, jak i gospodarczego, za niezwrócenie uwagi na realne różnice polityczne wpływające na konstrukcje *welfare state* i przede wszystkim na różnice między większościami i mniejszościami systemami wyborczymi. Do dużej części zarzutów Esping-Andersen odniósł się w swojej późniejszej publikacji „Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej” (2010a).

Wskaźnik dekomodifikacji po latach

C. Bambra (2006), używając tej samej metody co Esping-Andersen, porównała jego oryginalne wyniki z własnymi obliczeniami z lat 1998–1999 i zauważyła średni spadek poziomu dekomodifikacji z 27,2 pkt w 1980 r. do 25,7 pkt w 1998–1999 oraz zmiany na liście państw klasyfikujących się do poszczególnych modeli. Ostatnim państwem w tym rankingu jest Nowa Zelandia, a pierwsza nadal Szwecja. Trzeba pamiętać, że dane te odnoszą się do jeszcze niezreformowanego systemu emerytalnego w Szwecji, który został później częściowo sprywatyzowany. Jeżeli chodzi o sam rozkład, to jest on bardzo podobny do tego, jaki można było zaobserwować w oryginalnym badaniu z 1980 r. (tabela 1). Kraje przypisywane są do modelu tylko i wyłącznie poprzez podzielenie sumy 18 krajów na trzy równe grupy (tabela 2).

Tabela 2. Wskaźnik dekomodifikacji w latach 1998–1999 na podstawie obliczeń C. Bambrzy⁵

Lp.	Kraj	Indeks bezrobocia	Indeks chorobowy	Indeks emerytalny	Indeks dekomodifikacji	Model <i>welfare state</i>
1	Szwecja	10,4	10,4	13,9	34,7	S
2	Finlandia	9,1	9,1	16,4	34,6	S
3	Norwegia	10,3	10,3	13,4	34,0	S
4	Belgia	10,0	7,6	14,3	31,9	S
5	Francja	8,5	7,7	15,3	31,5	S
6	Austria	7,1	8,9	15,1	31,1	S
7	Szwajcaria	-	-	9,9	29,7	K
8	Dania	9,1	10,8	9,1	29,0	K
9	Holandia	9,1	8,4	10,5	28,0	K
10	Kanada	8,1	-	10,5	27,9	K
11	Niemcy	9,2	10,9	7,6	27,7	K
12	Włochy	6,2	10,7	10,7	27,6	K

⁵ Dla części wskaźników autorka nie miała wszystkich zmiennych i dokonała obliczeń na podstawie dostępnych średnich dla danego indeksu.

Tabela 2. cd.

Lp.	Kraj	Indeks bezrobocia	Indeks chorobowy	Indeks emerytalny	Indeks dekomodifikacji	Model <i>welfare state</i>
13	Irlandia	6,6	5,7	9,8	22,1	L
14	Japonia	7,6	-	4,6	18,3	L
15	Wielka Brytania	4,6	5,4	5,4	15,4	L
16	Stany Zjednoczone	7,0	-	7,0	14,0	L
17	Australia	-	2,5	6,5	13,5	L
18	Nowa Zelandia	2,5	2,5	6,5	11,5	L
Średnia		10,4	7,9	7,4	25,7	
Odchylenie standardowe		3,7	2,2	3,5	7,6	

Objaśnienie oznaczeń modelu *welfare state*: S – socjaldemokratyczny; K – konserwatywny; L – liberalny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bambra (2006).

Widać, że po blisko 20 latach od pierwszego pomiaru najistotniejszym czynnikiem dekomodyfikującym zostały zasiłki dla bezrobotnych, a nie emerytury. Wśród świadczeń dla bezrobotnych występowało także największe zróżnicowanie, ponieważ odchylenie standardowe było największe. Oprócz tego rozkład parametrów wydaje się podobny, także kolejność państw nie odbiega znacznie od tej z 1980 r.

Czy nastąpiły zmiany w kolejnych 10 latach? Na to pytanie odpowiadają obliczenia, jakie wykonałem dla 2010 r. (tabela 3). Na przykład, w 1999 r. Nowa Zelandia była państwem o skrajnie liberalnym modelu *welfare state*. Jednak przez ponad 10 lat wiele się zmieniło. W kraju tym wprowadzono liczne zmiany instytucjonalne, które mogą tłumaczyć duży skok kraju w rankingu (por. O'Brien 2007). Należy też pamiętać, że Nowa Zelandia ma repartycyjny system emerytalny ze stosunkowo wysoką stopą zastąpienia (emerytura państwowa zależna jedynie od stażu 35 lat pracy wynosi 30 proc. ostatniego wynagrodzenia), nie stawia także zbyt wielu wymagań, by uzyskać prawo do świadczeń społecznych⁶.

⁶ Wartość składowych użytych do obliczenia wskaźnika była porównywana z obecnymi świadczeniami opisanymi na stronach krajowych ministerstw. Baza danych L.A. Scruggsa nie zawiera informacji, które różnią się od informacji podawanych przez oficjalne organy państwa.

Tabela 3. Wskaźnik dekomodyfikacji w 2010 r.

Lp.	Kraj	Indeks bezrobocia	Indeks chorobowy	Indeks emerytalny	Indeks dekomodyfikacji	Model <i>welfare state</i>
1	Belgia	9,5	10,0	10,2	29,7	S
2	Norwegia	9,2	8,0	10,3	27,5	S
3	Nowa Zelandia	8,0	9,0	9,0	26,0	S
4	Irlandia	8,2	7,1	10,4	25,7	S
5	Holandia	7,7	8,7	8,9	25,3	S
6	Szwecja	4,8	12,2	7,0	24,0	S
7	Dania	6,4	9,0	8,2	23,6	K
8	Francja	7,0	8,0	8,0	23,0	K
9	Austria	6,9	6,7	9,0	22,6	K
10	Szwajcaria	8,8	8,0	5,0	21,8	K
11	Finlandia	5,2	7,0	9,0	21,2	K
12	Niemcy	6,8	8,3	6,0	21,1	K
13	Japonia	3,2	4,2	13,3	20,7	L
14	Australia	8,0	6,0	6,5	20,5	L
15	Wielka Brytania	5,9	6,7	7,6	20,2	L
16	Włochy	7,0	5,5	7,7	20,2	L
17	Kanada	4,9	3,9	7,9	16,7	L
18	Stany Zjednoczone	6,8	-	6,7	13,5	L
Średnia						
		6,9	7,1	8,4	22,4	
Odchylenie standardowe						
		1,7	2,7	1,9	3,8	

Objaśnienie oznaczeń modelu *welfare state*: S – socjaldemokratyczny; K – konserwatywny; L – liberalny.

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych L.A. Scruggsa – *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2*.

Główna zmiana, jaką możemy obserwować w stosunku do okresu przed światowym kryzysem ekonomicznym (tabela 2) to przede wszystkim mniejsze o 5 pkt. wyniki kraju o największej wartości wskaźnika. Emerytury znowu – podobnie jak w latach 80. – są najważniejszym dekomodyfikatorem. Dzisiaj to Belgia wydaje się mieć najbardziej rozwinięte

welfare state w kategorii dekomodifikacji, podobnie Irlandia, Holandia i Norwegia. Szwecja – kiedyś lider – obecnie zajmuje 6. lokatę. Na dole stawki nie ma zaskoczeń, ponieważ podobnie jak przed laty znajdują się tam USA, Kanada i Wielka Brytania. Do tej grupy dołączyły jednak Włochy. Wspomniana już wcześniej Nowa Zelandia awansowała na 3. pozycję. Podsumowując, w porównaniu z oryginalnym badaniem Esping-Andersena zmiany są znaczne. Na podstawie wskaźnika dekomodifikacji do modelu socjaldemokratycznego możemy zaklasyfikować: Belgię, Norwegię, Nową Zelandię, Irlandię, Holandię i Szwecję. Do modelu konserwatywnego: Danię, Francję, Austrię, Szwajcarię, Finlandię, Niemcy. Do modelu liberalnego: Japonię, Australię, Wielką Brytanię, Włochy, Kanadę i Stany Zjednoczone. Warto także zwrócić uwagę na to, że w tym zestawieniu Niemcy są na granicy zaklasyfikowania w modelu liberalnym, a Włochy reprezentują właśnie ten model państwa opiekuńczego.

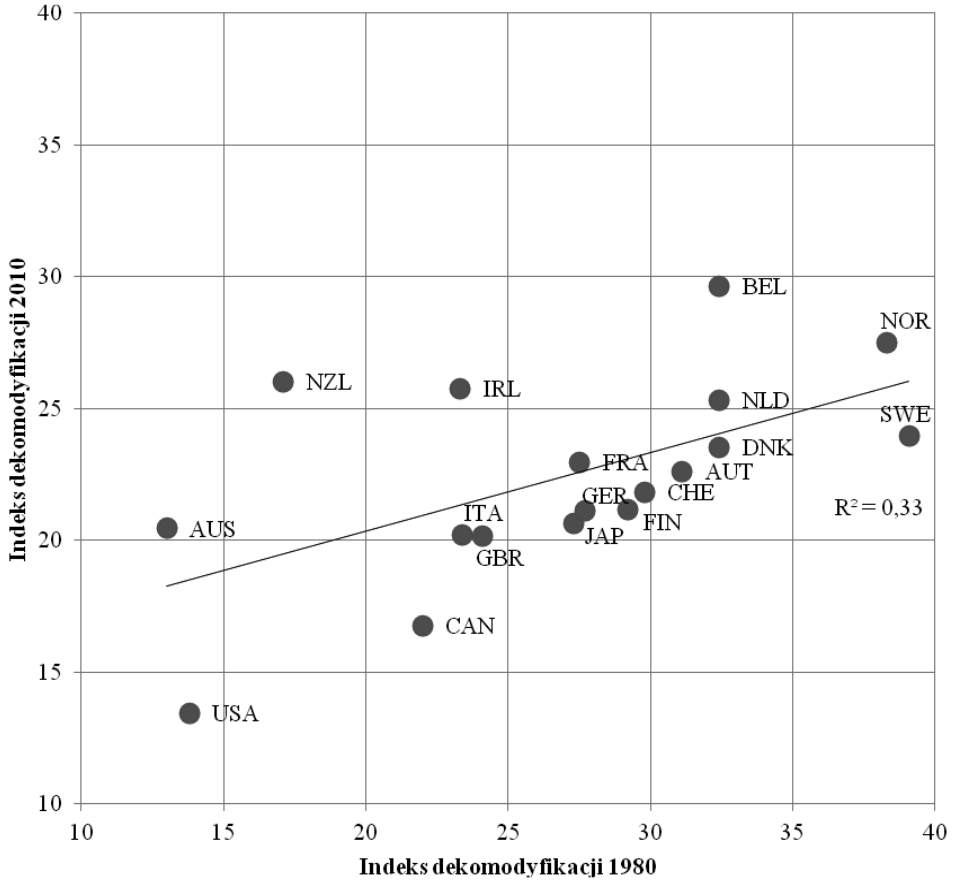
Na podstawie podanych wyliczeń, dotyczących oczywiście tylko wybranych elementów *welfare state*, stwierdzić można, że „trzy światy” polityki społecznej to zupełnie inne grupy państw rozwiniętych, choć jak widać na poniższej ilustracji (wykres 1), zależność między wartościami wskaźników przez te lata bardzo się nie zmieniła. Współczynnik korelacji liniowej dla wartości z 1980 i 2010 r. wynosi 0,57 i jest to umiarkowanie silna zależność. Użyte do analizy dane były weryfikowane przez autora i wydają się odpowiadać faktycznym wartościom wskaźników udostępnianych przez instytucje publiczne krajów OECD.

Z jednej strony, jest możliwe, że w wyniku ogólnych tendencji rozwoju, a także kryzysu gospodarczego następuje konwergencja modeli polityki społecznej w ramach obszarów, które mierzy wskaźnik dekomodifikacji. Z drugiej, istnieje prawdopodobieństwo, że obecnie trzeba się odwołać do zupełnie innych wskaźników społecznych lub miar syntetycznych niż kiedyś. W takim przypadku trzeba by było szczegółowo przeanalizować jakościowe czynniki polityczne i kulturowe wpływające na klasyfikację do jednego z modeli ze względu na poziom dekomodifikacji. Mógł mieć na to wpływ kształt systemu wyborczego lub rodzaje koalicji rządzących przez określony czas, co opisywali m.in. Torben Iversen i David Soskice (2008).

Nie można powiedzieć, że wskaźnik dekomodifikacji jest nieaktualny, bo pokazuje, że część państw podjęła reformy, które przyniosły efekt w postaci mniejszego poziomu dekomodifikacji (wykres 1). Nadal najbardziej charakterystyczni przedstawiciele danego modelu mogą być do niego przypisani – USA do liberalnego, Szwecja do socjaldemokratycznego, a Niemcy do konserwatywnego. Pośrednio dowodzi to, że omawiany wskaźnik dobrze diagnozuje zmiany w czasie, czego nie oczekiwał nawet sam autor koncepcji dekomodifikacji. Dodajmy, że obniżenie miejsca Szwecji w rankingu wynika także z analiz Barbary Vis, Keesa van Kersbergena i Toma Hylandsa prowadzonych metodą zbiorów rozmytych (Vis i in. 2011).

Możliwe są różne wyjaśnienia zaobserwowanych zmian. Przede wszystkim, państwa, które były wcześniej mniej „szczodre”, teraz inwestują więcej w świadczenia społeczne, a te, które były kiedyś bardziej „rozzrutne” – ograniczają ich wysokość i dostępność. Według Paula Piersona (2001) reformy *welfare state* mają głównie charakter rekalkibra-

Wykres 1. Zależność między indeksem dekomodyfikacji w 1980 i 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Esping-Andersen (1990).

cji polityki społecznej i częściowego powrotu do dekomodyfikacji jednostki. Rekomodyfikacja, według niego, to pewne działania w kierunku demontażu *welfare state*, które starają się chronić niektóre jednostki przed presją rynku, ale przy ograniczaniu zasięgu przedmiotowego i podmiotowego świadczeń społecznych przez zaostrenie kryteriów ich przyznawania, np. w wyniku podniesienia wieku emerytalnego (por. OECD 2013), jak również cięcia w ich poziomie, np. za pomocą zmiany systemu emerytalnego – z systemu zdefiniowanego świadczenia na system oparty na zasadzie zdefiniowanej składki, co zmniejsza presję fiskalną w systemie zabezpieczenia społecznego. Przez kalibrację Pierson (2001) rozumie reformy systemu polityki społecznej dzięki eliminacji nieskutecznych programów społecznych. Kalibracja to racjonalizacja i aktualizacja wydatków i jednocześnie tworzenie nowych programów dostosowanych do ujawniających się problemów społecznych. Według Piersona (2001) wprowadzenie możliwości wyboru prywatnego systemu

emerytalnego w Europie kontynentalnej to dobry przykład rekodyfikacji. Zmniejsza się w nim bowiem udział państwa w dzieleniu ryzyka związanego z dochodami osób starszych, bowiem w coraz większym stopniu ryzyko to przejmują instytucje rynkowe oraz jednostki i rodziny. Warto przypomnieć, że system emerytalny w 2010 r. okazał się najbardziej dekomodifikującym elementem opisywanego wskaźnika (tabela 3).

Możliwe też, że tak zbudowany wskaźnik, opierający się na bardzo klasycznym rozumieniu roli polityki społecznej (bez polityki rodzinnej, zdrowotnej, edukacyjnej), nie jest w stanie uchwycić różnic w modelach *welfare state*. Na podstawie wyników dla 2010 r. wskaźnik pokazuje, że państwa o – wydawałoby się – różnym ustroju społecznym mają podobny poziom zaspokajania potrzeb obywateli wynikających z ryzyk socjalnych. Dzisiaj, aby w pełni uchwycić różnice między modelami *welfare state*, należy odwołać się do wielu zmiennych kulturowych i ekonomicznych (por. Stegmueller i in. 2012), które wpłynęły na zmianę polityki rządów. Niewykluczone, że dałoby się stworzyć wskaźnik, który jest w stanie obiektywnie mierzyć wysiłek polityki społecznej lub dekomodifikację w ujęciu postmodernistycznym.

Analiza wskaźnika dekomodifikacji skłania do refleksji nad przyszłością *welfare state* i tego, w jaki sposób ono się zmienia. Nicholas Barr (2010, s. 21) uważa, że państwo opiekuńcze przetrwa także swoich krytyków, pomimo że presja cięcia kosztów powoduje wprowadzanie reform ograniczających redystrybucję publiczną. *Welfare state* będzie ewoluować, bowiem – według N. Barra i G. Esping-Andersena – nic nie implikuje tego, że musi ono być statyczne. Jego forma, podobnie jak w przeszłości⁷, dostosuje się do zmian zachodzących w świecie, w którym funkcjonuje. Zdaniem Barra (2010) zmniejszające się bezpieczeństwo zatrudnienia, m.in. przez rozpowszechnienie się elastycznych form zatrudnienia (World Bank 2006), wywołuje konsekwencje w zakresie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Zmniejszająca się stabilność rodziny przyczynia się do wzrostu znaczenia indywidualnych emerytur, w przeciwieństwie do systemów powszechnych i repartycyjnych w przeszłości. Zmiany demograficzne będą pociągać za sobą nacisk na obniżenie wysokości świadczeń. Dodatkowo, według Barra (2010), zwiększający się międzynarodowy przepływ informacji oraz kapitału będzie sprzyjał naciskom na konwergencję państw opiekuńczych. Obok tych ogólnosiątkowych tendencji, których nie sposób wyczerpująco opisać w tym artykule (i co także nie było jego celem), na kształt *welfare state* będą wpływały również ograniczenia specyficzne dla danego kraju. Wymogi polityczne, ekonomiczne i instrumentalne danej polityki są przewodnim tematem sporów politycznych w każdym kraju, a od wyników tych sporów zależą kierunki reform.

Według analityków Policy Network (Diamond, Lodge 2013), od początku lat 90. między różnymi partiami socjaldemokratycznymi w Europie istniało porozumienie co do tego, że nordyckie państwo dobrobytu tworzy pożądaną równowagę między rynkiem a usługowym i inwestującym państwem opiekuńczym. Zgodnie z tym podejściem *welfare*

⁷ Opis reform w państwach rozwiniętych w części jakościowej analizy *welfare state* – zob. Esping-Andersen (2010b). Syntetyczny opis reform podjętych w krajach OECD w obszarze polityki społecznej – zob. m.in. World Bank (2006).

state powinno się koncentrować nie na „starych” ryzykach socjalnych (bezrobocie, starość), ale na „nowych” – dotyczących rozpadających się związków, polityki prorodzinnej, wczesnej opieki nad dziećmi, by wyrównać szanse rozwojowe. Jak zauważają Patrick Diamond i Guy Lodge (2013), to przejście do nowych ryzyk społecznych może prowadzić do przedefiniowania programów politycznych partii socjaldemokratycznych. Odejście od starych ryzyk socjalnych, jako istotnych kwestii politycznych, sprawia, że dekomodyfikacja w przyszłości będzie musiała być mierzona w inny sposób niż w przypadku propozycji Esping-Andersena.

Podsumowanie

Celem tego artykułu jest zaprezentowanie, jak zmieniły się kategoryzacje państw opiekuńczych tylko i wyłącznie na podstawie wskaźnika dekomodyfikacji Esping-Andersena. Nie było jego celem powtórzenie badań duńskiego uczonego, gdyż w dużej mierze jakościowy charakter wnioskowania autora „Trzech światów...” skazywałby to zadanie z góry na porażkę. Teoria trzech modeli *welfare state* z 1990 r. nie zestarzała się, ponieważ była oparta na triangulacji doświadczeń kulturowych, badań jakościowych i ilościowych. Na podstawie wyliczeń wskaźnika dekomodyfikacji dla 2010 r. widać natomiast, że – analizowane ilościowo – państwo opiekuńcze zmieniło się. Powtórzona analiza wskaźnika dekomodyfikacji pokazuje, że zmieniła się relatywna pozycja 18 krajów przebadanych przez Esping-Andersena i nastąpiła konwergencja większości państw do modelu konserwatywnego przez zmniejszenie się średniej wartości dekomodyfikacji dla całej grupy państw.

Po przeszło 20 latach od opublikowania pracy Esping-Andersena widać, że triangulacja oparta na różnicach politycznych i kulturowych wymaga nowej analizy, ponieważ tylko i wyłącznie na podstawie analizy ilościowej do modelu socjaldemokratycznego zaklasyfikowało się państwo o pochodzeniu anglosaskim⁸. Można postawić hipotezę, że *welfare states* uległy przeobrażeniu i nie są tak spójne kulturowo i politycznie jak dawniej. Nowa Zelandia, kiedyś realizująca skrajnie liberalną politykę społeczną, obecnie – sklasyfikowana jako socjaldemokratyczna – znajduje się na czele rankingu dekomodyfikacji. Podobnie Szwecja, przez lata uchodząca za przykład sprawnie działającego modelu socjaldemokratycznego, straciła swoje pierwsze miejsce na rzecz Belgii. Inne państwa, takie jak Holandia czy Irlandia, także awansowały w rankingu opartym na tym wskaźniku.

Państwo dobrobytu będzie zmieniało się dalej w wyniku procesów ekonomicznych, politycznych i demograficznych. Jak zauważa Mirosław Księżopolski (2009, s. 34): „kryzys gospodarczy prawdopodobnie jeszcze wzmocni tendencje do ograniczenia roli państwa i równoległego zwiększania odpowiedzialności jednostki za swój własny dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne [...] zmniejszy się bowiem z pewnością wielkość środków, które mogą zostać przeznaczone na cele socjalne”. Można prognozować na tej podstawie, że spadek poziomu ochrony w ramach różnych rodzajów ubezpieczeń społecznych i obniżenie jakości albo dostępności usług społecznych sprawi, że dużo osób będzie poszukiwać indywi-

⁸ Więcej o pochodzeniu kulturowym różnych państw opiekuńczych por. P. Manow (2004).

dualnych sposobów zaspokajania swych potrzeb i może zacząć korzystać z komercyjnych ubezpieczeń i usług w tym zakresie. Najpewniej jednak, będzie to związane z ewentualnym obniżeniem dochodów klasy średniej, ale zakup usług na rynku może okazać się łatwiejszy i szybszy niż wywieranie nacisku politycznego. Według Księżopolskiego (2009) doprowadzi to do obniżenia poparcia wyborców dla programów politycznych o charakterze uniwersalnym. Preferowane będą działania o charakterze opiekuńczym ukierunkowane na tych, którzy nie są w stanie poradzić sobie sami. *Welfare state* znajdzie się między rynkiem a państwem, które będzie gwarantowało minimalny zakres usług społecznych. Interesującym faktem jest to, że następuje konwergencja w kierunku małej dekomodyfikacji i większej nierówności, ponieważ wskaźnik Giniego rośnie w Szwecji i spada tam, gdzie był wcześniej wysoki – por. OECD (2011).

Dalsze analizy powinny się koncentrować na badaniu związku polityki europejskiej ze zmianami modeli państwa opiekuńczego. Koordynacja na poziomie unijnym mogła potencjalnie wpłynąć na modele polityki społecznej w państwach członkowskich i na dekomodyfikację w nich zachodzącą.

Tautologicznym, ale słusznym wnioskiem wynikającym z ponownego obliczenia wskaźnika dekomodyfikacji Esping-Adersena jest także to, że metoda liczenia na podstawie odchylenia standardowego i rangowania stanowi dosyć prostą analizę statystyczną. Przy większym zbiorze danych udałoby się stworzyć bardziej skomplikowaną miarę, która mogłaby mówić o dekomodyfikacji znacznie więcej. Stąd też, jak pokazują przykłady z literatury, później wykorzystywano analizę skupień czy inne metody statystyczne w rozwiązywaniu tego problemu. Niemniej jednak, prosty wskaźnik, który dotyczy dochodów przeciętnego obywatela w różnych sytuacjach życiowych, takich jak choroba, utrata pracy i starość, jest nadal według autora przekonujący analitycznie.

Rozwiązaniem problemów z ilościowym mierzaniem *welfare state* mogłoby być odejście od opisu instytucjonalnej polityki społecznej. Na przykład Andreas Kammer, Judith Niehues i Andreas Peichl (2012), zamiast używać danych makroekonomicznych, skupili się na danych mikrospołecznych pokazujących rozkład dochodów wśród gospodarstw domowych przy użyciu hierarchicznej analizy skupień. Udało im się ustalić, że modele społeczne można także wyróżniać ze względu na typy polityki fiskalnej i poziom redystrybucji w gospodarstwach domowych. Możliwe, że jest to kierunek analiz, w którym należy podążać, zważywszy na dostępność informacji o gospodarstwach domowych w państwach OECD.

Skoro dekomodyfikacja nie jest sensem *welfare state* (jest tylko jego elementem), to otwarte pozostaje pytanie, w jaki sposób można zmierzyć działanie *welfare state*? Czy tak jak Esping-Andersen jesteśmy skazani na użycie triangulacji metod ilościowych i jakościowych, czy też da się opracować uniwersalną miarę *welfare state*, która będzie równorzędna z podejściem Esping-Adersena? Próby takie już były podejmowane, ale żadna z proponowanych miar nie ma uniwersalnego zastosowania. Politycy społeczni zamiast tego częściej sięgają po wskaźniki wynikowe (np. HDI, wskaźnik Giniego etc.), które mówią o efektach polityki społecznej, a nie bezpośrednio o tym, jakie jest badane państwo opiekuńcze. Mam nadzieję, że ten artykuł wzmocni debatę o tym, w jaki sposób mierzyć

dekomodifikację w ramach modeli polityki społecznej, ale także zwiększy zainteresowanie tworzeniem nowych miar, które mogą lepiej opisywać instytucje i charakter polityki społecznej państw.

Ten artykuł skupia się tylko na jednym z elementów ilościowej analizy Esping-Andersena; drugiemu w kolejności elementowi, którym jest stratyfikacja społeczna, poświęcono w literaturze mniej uwagi niż dekomodifikacji. Możliwe, że temu problemowi – bezpośrednio związanemu z nierównościami społecznymi – warto poświęcić więcej miejsca w następnych analizach. Ponadto, w dalszych pracach należy rozważyć przeprowadzenie obliczeń dla pełnego zbioru państw należących obecnie do OECD (w tym Polski).

Institucje państwa opiekuńczego są oparte na solidnych podstawach, także teoretycznych. Z tego powodu dekomodifikacja nadal będzie istotnym tematem badań – z pewnością pozostanie nim w następnych latach, gdy wartości wskaźnika będą weryfikowane po raz kolejny.

Bibliografia

- Adema W., Ladaique M. (2005), *How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database*, Paris, OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Amenta E., Collier D. (1986), *What We Know about the Development of Social Policy. Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective*, w: J. Mahoney, D. Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bambra C. (2006), *Decommodification and the worlds of welfare revisited*, „Journal of European Social Policy”, vol. 16, nr 1.
- Barr N. (2010), *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, tłum. B. Więckowska, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Bednarski M., Szatur-Jaworska B. (red.) (1999), *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Castles F. (1996), *Needs-based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand*, w: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*, London, Sage.
- Castles F. (2008), *What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach*, „Journal of Social Policy”, vol. 38, nr 1.
- Clasen J. (2005), *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford–New York, Oxford University Press.
- Danforth B. (2014), *Worlds of welfare in time: A historical reassessment of the three-world typology*, „Journal of European Social Policy”, vol. 24, nr 2.
- Diamond P., Lodge G. (2013), *European Welfare States after the Crisis. Changing public attitudes*, London, Policy Network, <http://www.policy-network.net/publications/4320/European-Welfare-States-after-the-Crisis> [dostęp: 8.12.2013].

- Ebbinghaus B. (2012), *Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?*, Edinburgh, ESPANet Conference, http://www.espanet2012.info/_data/assets/pdf_file/0005/89033/Ebbinghaus_-_Stream_2.pdf [dostęp: 8.12.2013].
- Esping-Andersen G. (2010a), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, tłum. R. Włoch, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Esping-Andersen G. (2010b), *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa, Difin.
- Hudson J., Kühner S. (2012), *Analyzing the Productive and Protective Dimensions of Welfare: Looking Beyond the OECD*, „Social Policy & Administration”, vol. 46, nr 1, <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9515.2011.00813.x> [dostęp: 8.12.2013].
- Iversen T., Soskice D. (2008), *Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others*, „SSRN Electronic Journal”, <http://papers.ssrn.com/abstract=1159452> [dostęp: 20.02.2014].
- Jorens Y. (2005), *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna”, nr 3 (372).
- Kammer A., Niehues J., Peichl A. (2012), *Welfare regimes and welfare state outcomes in Europe*, „Journal of European Social Policy”, vol. 22, nr 5.
- Książopolski M. (1999), *Modele polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Książopolski M. (2009), *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej*, w: M. Książopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żóładowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Leibfried S. (1992), *Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes in the European Community*, w: Z. Ferge, J.E. Kolberg (red.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Manow P. (2004), *„The Good, the Bad, and the Ugly” – Esping-Andersen’s Regime Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State*, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-3/wp04-3.html> [dostęp: 8.12.2013].
- Menahem G. (2007), *The Decommodified Security Ratio: A tool for assessing European social protection system*, „International Social Security Review”, vol. 60, nr 4.
- O’Brien M. (2007), *Poverty, Policy and the State: Social Security Reform in New Zealand: The Changing Face of Social Security*, Bristol, Policy Press.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD.
- OECD (2013), *Pensions at a Glance*, Paris, OECD.
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson.
- Orczyk J. (2012), *Ekonomia społeczna a polityka społeczna*, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Pieliński B. (2006), *Problemy z kategoryzacją polityki społecznej – przypadek Azji Wschodniej*, „Wiadomości Społeczne”, nr 1.

- Pieliński B. (2010), *Państwo, rynek i organizacja trzeciego sektora w społeczeństwie postindustrialnym*, Warszawa, Collegium Civitas.
- Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, UK – New York, Oxford University Press.
- Polanyi K. (1944), *The Great Transformation*, New York, Rinehart.
- Powell M., Barrientos A. (2011), *An audit of the welfare modelling business*, „Social Policy and Administration”, vol. 45, nr 1.
- Ragin Ch. (1981), *Comparative Sociology and the Comparative Method*, „International Journal of Comparative Sociology”, vol. XXII, nr 1–2.
- Ragin Ch. (1989), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Los Angeles, University of California Press.
- Rysz-Kowalczyk B. (red.) (2001), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Sainsbury D. (1991), *Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 14, nr 1.
- Scruggs L.A. (2007), *Welfare state generosity across space and time*, w: J. Clasen, N.A. Siegel (red.), *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, Cheltenham, UK – Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
- Scruggs L.A., Allan J.P. (2006), *Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision*, „Journal of European Social Policy”, <http://esp.sagepub.com/content/16/1/55.short> [dostęp: 8.12.2013].
- Scruggs L.A., Allan J.P. (2008), *Social Stratification and Welfare Regimes for the Twenty-first Century: Revisiting The Three Worlds of Welfare Capitalism*, „World Politics”, vol. 60, nr 4, http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/world_politics/v060/60.4.scruggs.html [dostęp: 8.12.2013].
- Stegmueller D. i in. (2012), *Support for Redistribution in Western Europe: Assessing the role of religion*, „European Sociological Review”, vol. 28, nr 4.
- Szarfenberg R. (2008), *Marginalizacja i wykluczenie społeczne*, Instytut Polityki Społecznej UW, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/wykluczenie/> [dostęp: 8.12.2013].
- Szarfenberg R. (2009a), *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, Instytut Polityki Społecznej UW, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf [dostęp: 8.12.2013].
- Szarfenberg R. (2009b), *Reformy welfare state w świetle ilościowych badań porównawczych*, Instytut Polityki Społecznej UW, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/reformy_ws.pdf [dostęp: 8.12.2013].
- Szarfenberg R. (2009c), *Pożegnanie państwa opiekuńczego*, Instytut Polityki Społecznej UW, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ws_pozegnanie.pdf [dostęp: 8.06.2014].
- Titmuss R.M. (1974), *Social Policy: An Introduction*, London, Allen and Unwin.
- Vis B., van Kersbergen K., Hylands T. (2011), *To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State?*, „Social Policy & Administration”, vol. 45, nr 4, <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9515.2011.00778.x> [dostęp: 8.12.2013].

Wilensky H.L. (1975), *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, University of California Press.

World Bank (2006), *Social Safety Nets in OECD Countries*, Social Safety Nets Primer Notes, nr 25, Washington D.C., World Bank Institute.

Summary

The purpose of this article is to describe the research method used by Gøsta Esping-Andersen to create the three models of a welfare state, i.e., the decommodification index, as well as to show how the classification of countries within the framework of these models has changed during the last 30 years. Esping-Andersen supported his theory of three social regimes by decommodification index, however, he did not identify the results directly with belonging to a particular model. The index serves only as a tool, not a basis for building theories. By this concept, he believed that the higher and more widely distributed social security benefits are, the higher is the level of decommodification of the inhabitants of the country. The paper describes empirical (databases comparable in longer time periods), theoretical and methodological limitations of the index – method of calculating the rate of decommodification by the standard deviation and also a possible supplementation of the index by family policy measures. The result of this study is a new classification of 18 countries, originally studied by Esping-Andersen, and an analysis of why and how some of them have changed their position in the ranking. Change in the classification may be confirmed by the reforms undertaken in some countries over the years. The decommodification index in the original terms, despite its simplicity, is still useful to analyse the three models of social policy. However, a modification in terms of changes to definitions of decommodification and – important from the perspective of welfare state – social services, may be considered.

Key words: index, decommodification, Esping-Andersen, welfare state model

Cytowanie

Arak Piotr (2014), *Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 i 2010 r.*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 125–146. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

RECENZJE

Barbara Szatur-Jaworska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

Światowe autorytety o wskaźnikach społecznych

Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi,
*Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza. Raport Komisji
ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego*

tłum. Agata Kiber, Paweł Kiber
Warszawa 2013, PTE, 135 s.

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne opublikowało tłumaczenie na język polski wydanego w formie publikacji książkowej fragmentu raportu, jaki pod kierunkiem J.E. Stiglitz, A. Sena i J.-P. Fitoussiego przygotowała komisja 33 ekspertów zajmujących się pomiarem kluczowych procesów gospodarczych i społecznych (La Commission pour la Mesure des Performances Economiques et du Progrès Social [franc.]; The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [ang.]). Komisja ta została utworzona w 2008 r. przez ówczesnego Prezydenta Republiki Francuskiej Nicolasa Sarkozy'ego, a w jej skład weszli eksperci pochodzący z różnych krajów. Raport został ogłoszony w październiku 2009 r. Jego pełna wersja w językach francuskim i angielskim jest dostępna w internecie pod adresem www.stiglitz-sen-fitoussi.fr. Na recenzowaną książkę składa się

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autorki: b.szatur-jaworska@uw.edu.pl

tylko część raportu Komisji – słowo wstępne, przedmowa, streszczenie oraz część pierwsza raportu zawierająca obszerny, syntetyczny omówienie jego zawartości (tytuł tej części w raporcie: „Exposé Général du Contenu du Rapport” [franc.]; „Short Narrative on the Content of the Report” [ang.]). Bardziej szczegółowe analizy i propozycje zawiera druga część raportu. Ta druga, obszerniejsza, część jest też, w mojej ocenie, bardziej interesująca. Nie znając jednak warunków, na jakich polski wydawca uzyskał prawo do opublikowania tłumaczenia, trudno oceniać słuszność decyzji, by nie publikować całości raportu.

Komisja postawiła sobie jako główny cel „dostosowanie stosowanych mierników dobrobytu, tak aby odzwierciedlały to, co faktycznie przyczynia się do podwyższenia jakości życia; a poprzez te działania – skierowanie naszych wysiłków na to, co rzeczywiście ma znaczenie” (s. XXV). Dla osiągnięcia tego celu postanowiono przeanalizować Produkt Krajowy Brutto (PKB) jako miernik wydajności ekonomicznej i dobrobytu oraz wskazać na jego ograniczenia w tej roli. Kolejnym celem był przegląd i ocena alternatywnych mierników dobrobytu, jakości życia i rozwoju oraz rozpoczęcie prac nad nowymi, różnorodnymi miernikami, które mają znaczenie dla dobrobytu obecnych i przyszłych pokoleń. Autorzy mieli też nadzieję, że ich praca zapoczątkuje międzynarodową dyskusję – najpierw o miernikach, a potem o wartościach i celach rozwoju. Było to tym bardziej uzasadnione, że w czasie prac komisji nasiliły się zjawiska kryzysowe w światowej gospodarce, co powinno stanowić silny impuls do szukania alternatywnych modeli rozwoju. Członkowie komisji zdecydowali przy tym, że nie będą proponowali konkretnych modeli zmian gospodarczych i społecznych, co oznaczałoby wkraczanie na obszar politycznych wyborów, lecz skupią się na doskonaleniu systemów statystycznych. Nie znaczy to, że nie pamiętali, iż rzetelny pomiar, nawet bez wchodzenia w rozważania o pożądanych kierunkach rozwoju, jest ważnym czynnikiem podejmowania politycznych decyzji. Jak napisali Stiglitz, Sen i Fitoussi: „To, co mierzymy, wpływa na to, co robimy”.

Skupienie uwagi komisji na doskonaleniu systemu gromadzenia i przetwarzania danych o społeczeństwie i gospodarce wynikało z przekonania, że wadliwy pomiar powoduje wyznaczanie wadliwych celów. Ponadto, rosnące społeczne nierówności wymagają uwzględnienia ich w pomiarze dobrobytu. Także rola państwa w dostarczaniu dóbr i usług, a więc w kształtowaniu dobrobytu, jest istotna i potrzebne są takie sposoby pomiaru dobrobytu, które uwzględniałyby to. Zapotrzebowanie na nowe, lepsze mierniki wzrasta także w społeczeństwach, w których wiedza zyskuje na znaczeniu, gdyż obywatele są coraz lepiej przygotowani do odbioru i rozumienia danych. Jednocześnie narasta rozdźwięk między oficjalnymi statystykami a odczuciami społecznymi. Zdaniem autorów raportu, może to wynikać z różnych przyczyn: niedoskonałości procesu pomiaru; posługiwania się wartościami średnimi, które nie uwzględniają społecznych i ekonomicznych nierówności; pomijania w statystykach zjawisk, które są ważne dla poszczególnych ludzi oceniających swój dobrobyt (np. natężenie ruchu samochodowego może podnosić PKB, a pogarszać warunki funkcjonowania ludzi żyjących w sąsiedztwie ruchliwych dróg i ulic); nietrafnego doboru mierników, które są przedstawiane opinii publicznej jako miara dobrobytu, jakości życia i rozwoju.

Po przeczytaniu tytułu i wprowadzenia do książki czytelnik może zadać uzasadnione pytanie, czy to, co piszą jej autorzy, nie jest wyważaniem otwartych drzwi. Przecież właśnie z krytyki mierników ekonomicznych jako kryteriów oceny społecznego dobrobytu i rozwoju wziął się w latach 60. XX w. rozwój tzw. ruchu wskaźników społecznych. Szczególnie lektura krytyki PKB skłania, by sięgnąć do publikacji sprzed kilku dekad, których autorzy nie tylko krytykowali ten „uniwersalny” miernik dobrobytu, ale i wskazywali kierunki, w jakich powinny podążać zmiany w statystyce ekonomicznej i społecznej². Autorzy raportu oczywiście nie pretendują do roli prekursorów prac nad nowymi miarami rozwoju gospodarczego i społecznego, i wielokrotnie podkreślają istniejący bogaty dorobek badawczy, dokonując przy tym jego krytycznego przeglądu. Powraca jednak pytanie, dlaczego mimo upływu tylu lat, mimo zaangażowania intelektualnego tylu badaczy, powstała potrzeba zwołania komisji i przygotowania raportu. Wyjaśnień może być oczywiście wiele – od demaskatorskiego stwierdzenia, że Nicolas Sarkozy chciał w cyniczny sposób zbudować swój wizerunek zatroskanego o losy ludzkości męża stanu, po stwierdzenie, że ponieważ politycy boją się prawdziwszego i bardziej finezyjnego pokazywania stanu spraw społecznych, trzeba wielokrotnie powtarzać takie przedsięwzięcia, z wiarą, że coś jednak dotrze i do decydentów, i do opinii publicznej. Autorzy książki zwracają uwagę na czynnik niebagatelny – stosowane mierniki są odzwierciedleniem dominującej wizji gospodarki, społeczeństwa i ideologii. Gdy zatem uznaje się, że wzrost gospodarczy przynosi wszystkim korzyści, a rynek jest najlepszym regulatorem, wystarczają mierniki pokazujące wyłącznie finansowe efekty gospodarowania. A takie spojrzenie prezentuje wielu prominentnych polityków mających wpływ na losy swoich krajów i społeczności międzynarodowej.

W raporcie wydzielono trzy rozdziały, z których dwa pierwsze dotyczą pomiaru aktualnego dobrobytu w wymiarze finansowym (rozdział pierwszy – poświęcony PKB) i pozafinansowym (rozdział drugi – poświęcony jakości życia), zaś trzeci dotyczy trwałości rozwoju, czyli szans przyszłych pokoleń na dobrobyt i dobrą jakość życia (jego tematem jest pomiar zrównoważonego rozwoju). Członkowie komisji uznali, że są to trzy najważniejsze grupy problemów, które, choć zostały scharakteryzowane osobno, są ze sobą powiązane. Z każdym z tych zagadnień wiąże się pytanie o nierówności, o to, jak uchwycić w miernikach odmienne sytuacje doświadczane przez różnych ludzi. Wśród założeń wspólnych dla trzech omawianych w raporcie obszarów znalazły się następujące: należy dążyć do budowania zestawów wskaźników społecznych (co nie oznacza całkowitej rezygnacji ze wskaźników syntetycznych); należy uwzględniać możliwości (*capability approach*); trzeba przenieść akcent z pomiaru produkcji na pomiar dobrobytu, ale nie rezygnować z PKB, gdyż system pomiaru dobrobytu powinien być komplementarny w stosunku do systemu aktywności rynkowej. Zaproponowano ponadto wielowymiarową definicję dobrobytu, do zakresu której zaliczono: materialny poziom życia (dochód, konsumpcja, majątek), zdrowie, wykształcenie, zajęcia jednostki (w tym pracę), głos polityczny i wpływ na decyzje

² W polskiej literaturze krytykę miary, jaką był dochód narodowy, i koncepcję miernika ekonomicznego dobrobytu (MED) znajdujemy m.in. w książce Leszka Zienkowskiego pt. *Poziom życia. Metody mierzenia i oceny* (1979).

polityczne, powiązania społeczne i związki, środowisko naturalne (warunki obecne i przyszłe) oraz niepewność natury ekonomicznej i materialnej.

Rozdział pierwszy nosi tytuł „Klasyczne problemy związane z PKB”. Autorzy wskazują w nim, między innymi, na ograniczenia mierników pieniężnych. Ich analizy skoncentrowane są na kilku kluczowych zagadnieniach: przydatności innych niż PKB, już wykorzystywanych mierników (jak np. Produkt Krajowy Netto); pomiarze jakości usług, w tym szczególnie usług dostarczanych przez podmioty publiczne; przyjęciu perspektywy gospodarstwa domowego w pomiarze i ocenie poziomu życia; nierównościach w zakresie dochodów, konsumpcji i majątku. Interesujące są np. wyliczenia dochodów gospodarstw domowych uwzględniające wartość pracy w gospodarstwie domowym i czasu wolnego. Autorzy zwracają także uwagę na potrzebę stosowania w analizach dobrobytu zasady niezmienności, według której „przeniesienie danej działalności z sektora państwowego do publicznego (i vice versa) nie powinno zmieniać wartości miernika wydajności, chyba że zachodzi zmiana jakości lub dostępności” (s. 40). Trzeba zatem, mówiąc w uproszczeniu, znaleźć wspólną miarę dla wartości transferów trafiających do gospodarstw domowych, niezależnie od tego, jakie podmioty (rynkowe lub pozarynkowe) w nich uczestniczą. Pozwala to uniezależnić analizy od zmian instytucjonalnych w dziedzinach związanych z zaspokajaniem potrzeb osób w gospodarstwach domowych.

Rozdział drugi, zatytułowany „Jakość życia”, otwierają rozważania dotyczące sposobów rozumienia tytułowej kategorii. W dalszej części omawiana jest jakość życia zdefiniowana jako „subiektywny dobrobyt”, który mierzony jest za pomocą wskaźników subiektywnych. Wiele uwagi autorzy poświęcają ponadto obiektywnym determinantom mającym wpływ na różne wymiary jakości życia. Do czynników tych zaliczono: zdrowie, edukację, osobistą aktywność (podejmowanie różnorodnych czynności i czerpanie z nich – lub nie – osobistej satysfakcji), głos polityczny i wpływ na rządy, więzi społeczne (w tym kapitał społeczny), stan środowiska naturalnego, brak bezpieczeństwa osobistego (zjawiska patologii społecznej, wypadki, katastrofy naturalne)³ i brak bezpieczeństwa ekonomicznego (bezrobocie, niepewność zatrudnienia, starość jako ryzyko socjalne)⁴. Za najważniejsze składowe jakości życia autorzy uznali pierwsze cztery wymienione tu elementy. Wnioski zapisane pod koniec rozdziału zawierają, między innymi, wezwanie do prowadzenia na szerszą skalę badań sondażowych, które dostarczyłyby informacji o tym, jakie obszary osobistej aktywności są dla ludzi źródłem największej satysfakcji. Wyniki takich przykładowych badań zawierają opublikowane w książce wykresy pokazujące wyniki badania w Stanach Zjednoczonych i we Francji budżetów czasu w połączeniu z oceną przez badanych, czy wykonywane czynności były źródłem stresu (smutku, bólu) czy szczęścia. Inne zalecenie dotyczy konieczności poprawy jakości pomiaru obiektywnych czynników wpływających na jakość życia. Autorzy raportu wskazują także na potrzebę prowadzenia badań sonda-

³ W książce: bezpieczeństwo osobiste; w oryginale: *l'insécurité des personnes* (franc.) lub *personal insecurity* (ang.).

⁴ W książce: bezpieczeństwo ekonomiczne; w oryginale: *l'insécurité économique* (franc.) lub *economic insecurity* (ang.).

zowych, które pozwoliłyby na określenie związków pomiędzy różnymi wymiarami jakości życia poszczególnych osób. W tym przypadku podkreśla się przydatność tych badań dla polityki społecznej, gdyż opracowując programy polityki dla jednej z dziedzin (np. zdrowia), powinno się uwzględniać ich znaczenie dla innych wymiarów jakości życia człowieka. Autorzy zachęcają też do budowania syntetycznych (zagregowanych) miar jakości życia. Co ciekawe, jako przykład prac w tym zakresie podają obliczenia Human Development Index, który uznają za wskaźnik jakości życia.

Rozdział trzeci nosi tytuł „Rozwój zrównoważony i środowisko”. Zawiera on przegląd i ocenę prac różnych badaczy nad miarami rozwoju zrównoważonego. Autorzy raportu wyróżnili cztery typy uzyskanych rezultatów: duże zestawienia i zbiory wskaźników (np. wskaźniki Europejskiej Strategii Rozwoju Zrównoważonego); wskaźniki złożone/zagregowane (np. Index of Economic Well Being); skorygowane PKB (np. SEEA – System of Environmental Economic Accounting); wskaźniki koncentrujące się na nadmiernej konsumpcji lub niedoinwestowaniu (np. ANS – Adjusted Net Savings, EF – Ecological Footprint). Przegląd ten wykazał wielkie bogactwo wskaźników, a spośród nich, zdaniem komisji, należy wybrać te, które dotyczą trwałości rozwoju. Trwałość rozwoju wymaga zachowania lub zwiększenia poziomu kilku rodzajów „zasobów”: zasobów naturalnych, kapitału ludzkiego, społecznego i fizycznego. Komisja przedstawiła wstępną propozycję zbioru wskaźników społecznych mających służyć właśnie ocenie trwałości rozwoju.

„Błąd pomiaru” jest książką, która przede wszystkim może zachęcić czytelnika do bardziej pogłębionych, samodzielnych poszukiwań propozycji pomiaru tego, co ważne dla życia obecnych i przyszłych pokoleń. Nie jest bowiem usystematyzowanym przeglądem światowego dorobku w tej dziedzinie, choć w wielu miejscach ten dorobek sygnalizuje. Nie pozostawia przy tym złudzeń, że możliwe są proste i skuteczne recepty na opracowanie trafnych i niezawodnych wskaźników społecznych. Syntetyczna forma prezentacji powoduje, że w wielu miejscach brakuje czytelnikowi bardziej szczegółowych wyjaśnień, które pozwoliłyby lepiej śledzić logikę wyводу. Mimo to, biorąc pod uwagę poziom trudności poruszanych problemów, forma publikacji jest bardzo przystępna. Założeniem komisji było bowiem, by raport dotarł do różnych czytelników: przywódców politycznych, działaczy politycznych i społecznych, środowisk akademickich oraz dziennikarzy.

Decyzję wydawcy, by opublikować tę książkę, uważam za słuszną, aczkolwiek należałoby, moim zdaniem, pomyśleć nie tylko o przetłumaczeniu pracy trzech wybitnych ekonomistów, ale i o naukowej redakcji polskiego wydania oraz o przygotowaniu merytorycznych przypisów objaśniających niektóre pojęcia i zagadnienia. Dzięki pracy redaktora naukowego można by także uniknąć nie zawsze trafnych decyzji tłumaczy; chodzi tu np. o wzmiankowane przeze mnie w przypisie odstępianie od dosłownego przetłumaczenia *insecurity*, dziwnie brzmiące i niezrozumiałe „przeżycia hedoniczne” jako tłumaczenie *hedonic experiences* czy „zwrotne transfery społeczne” (w wersji angielskiej *social transfers in kind*; w wersji francuskiej: *transfers sociaux en nature*).

Emilia Jaroszevska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

O znaczeniu antropologii dla praktyki społecznej

Maciej Ząbek (red.)

Antropologia stosowana

Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW,
Międzynarodowe Centrum Dialogu Międzykulturowego i Międzyreligijnego UKSW,
Warszawa 2013, 398 s.

Książka „Antropologia stosowana” pod redakcją Macieja Ząbka jest dostępna jedynie w Bibliotece Cyfrowej Polskiego Instytutu Antropologii, co z jednej strony stanowi zaletę (możliwość nieodpłatnego korzystania z tekstów), z drugiej – dla osób preferujących teksty drukowane – może być pewnym utrudnieniem (konieczność czytania blisko 400 stron na nośnikach elektronicznych).

Jak zaznaczył w przedmowie sam redaktor, książka jest owocem kilku lat doświadczeń w prowadzeniu przedmiotu antropologia stosowana. Celem publikacji było w pierwszym rzędzie stworzenie podręcznika dla studentów, gdyż żadna tego typu pozycja się dotychczas w Polsce nie ukazała, a podręczniki amerykańskie mogą być w niektórych aspektach dla polskiego odbiorcy nieco abstrakcyjne. Istotną motywacją przy tworzeniu książki była

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autorki: jemmilia@hotmail.com

też próba „uzawodowienia antropologii” i pokazanie powiązań pomiędzy antropologią a rynkiem pracy, a dokładniej rzecz ujmując – uświadomienie studentom antropologii, w jakich zawodach mogą w przyszłości znaleźć zatrudnienie, oraz wyjaśnienie potencjalnym pracodawcom, „do czego może im się przydać absolwent etnologii”.

W przygotowaniu tekstów uczestniczyło 16 autorów – prezentują one różne podejście i skupiają się na różnych aspektach/sektorach rynku pracy. W pierwszej części dominują artykuły odwołujące się do historii, które ukazują zarówno wykorzystanie antropologii w przeszłości, jak i wynikające z tych praktyk etyczne dylematy. Zgodnie z zapowiedzią redaktora, w drugiej części kluczowym aspektem jest rola antropologii w służbach publicznych, w trzeciej zaś – praktyczne zastosowanie antropologii w wybranych obszarach zawodowych (biznes, służba zdrowia, dziennikarstwo). Podział ten nie jest jednak wyraźny, gdyż w części pierwszej znajdziemy też odniesienia do zastosowania antropologii w ramach konkretnych zawodów (np. muzealnictwa – tekst Katarzyny Waszczyńskiej), w części drugiej – nawiązania do perspektywy historycznej (teksty Lecha Mroza i Ryszarda Vorbricha), oraz prezentację praktycznych zastosowań antropologii fizycznej (tekst Karola Piaseckiego), w części trzeciej – rozważania na temat procederu kradzieży wiedzy tubylczej (artykuł Kacpra Świerka).

Punktem wyjścia do rozważań nad rolą antropologii w przeszłości jest antropologia misyjna. Jak zauważa Jarosław Różański w tekście „Działalność misyjna a antropologia”, istotną grupę wśród pierwszych antropologów stanowili właśnie misjonarze – tworzący prace językoznawcze oraz opracowujący encyklopedie kulturowe (opis kultur pod kątem ewangelizacji i duszpasterstwa). Autor zwraca uwagę na zmieniające się paradygmaty pracy misjonarzy; szczególnie ciekawa wydaje się tu idea akomodacji misyjnej, która sprowadza się do przekształcenia miejscowych wartości kulturowych i ich integracji w ramach chrześcijaństwa.

Interesujące refleksje na temat antropologii kolonialnej, obejmującej zarówno badanie podbitych ludów pod kątem ich kontroli oraz lepszego nimi zarządzania, jak i prowadzone np. w Wielkiej Brytanii specjalne kursy dla personelu wyjeżdżającego do pracy w koloniach, znaleźć można w tekstach M. Ząbka i Anny Malewskiej-Szałygin. Rozwinięciem tego wątku są odniesienia do neokolonializmu, czyli prezentowane już w drugiej części książki analizy L. Mroza oraz R. Vorbricha. Vorbrich w swoim rozdziale pt. „Dyskurs rozwojowy – między perspektywą kolonialną a neokolonialną” zauważa, że dominację centrum nad peryferiami legitymizuje idea rozwoju, a Północ nadal ma do Południa stosunek protekcyjny – decyduje o tym, co jest słuszne, deprecjonuje tradycję i narzuca innym swoje wzorce. Różnica sprowadza się jedynie do poprawności politycznej, która każe w bardziej eufemistyczny sposób określać dawne treści (zamiast: prymitywny – tradycyjny, cywilizowany – nowoczesny, dzicy – biedni, ludzie lokalni, beneficjenci...).

Podobne refleksje prezentuje Mróz w tekście „Antropologia w działaniu czy antropologia współpracująca. Przypadek Romów”. Dostrzega on analogię pomiędzy antropologią kolonialną a dzisiejszymi działaniami i motywacjami polityków, którzy nadal są w pierwszym rzędzie zainteresowani skuteczną kontrolą mniejszości etnicznych oraz redukcją ryzyka wynikającego z ewentualnych konfliktów.

Ciekawym uzupełnieniem rozważań na temat historycznego znaczenia antropologii są przedstawione przez K. Piaseckiego wątki popularności teorii antropologicznych w hitlerowskich Niemczech oraz wykorzystania tych teorii i wyników badań (nieraz manipulowanych) w praktyce (zob. też Ząbek). Ilustracją tego zjawiska są przykłady przejścia od idei bazujących na antropologii do łamania praw człowieka – w tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje eugenika².

Niemniej ciekawa jest przeprowadzona przez Veronikę Beliaewą-Saczuk analiza znaczenia antropologii i etnologii w wielokulturowym Związku Radzieckim. W swoim tekście pt. „Etnologia na usługach państwa i ideologii. Przykład ZSRR” ukazuje ona sprzeczność między deklarowanym szacunkiem dla kultur „bratnich narodów i ludów zamieszkujących ZSRR” a rzeczywistymi działaniami – ukierunkowanymi na zacieranie lokalnych kultur³.

Od dominującego w pierwszej części książki historyczno-etycznego charakteru rozważań odbiegają teksty K. Piaseckiego i K. Waszczyńskiej. Piasecki w tekście pt. „Zastosowania antropologii fizycznej” dokonuje przeglądu wywodzących się z antropologii narzędzi i mechanizmów stosowanych w różnych dziedzinach, przy czym na plan pierwszy wybijają się tu: kryminalistyka (od teorii Cesare Lombrosa do takich metod, jak dermatoglifika, biometryka, identyfikacja na podstawie grupy krwi oraz szczątków kostnych) oraz badania w zakresie antropometrii i ergonometrii (mające na celu jak najlepsze dopasowanie produktu do odbiorcy oraz podniesienie wygody i bezpieczeństwa ludzi)⁴.

Artykuł K. Waszczyńskiej pt. „Zbiory, kolekcje, muzea regionalne – etnolog/antropolog a warsztat muzealnika”, dotyczący warsztatu pracy antropologa-muzealnika, jest najmniej interesującym, a zarazem najbardziej hermetycznym tekstem pierwszej części. Ze względu na swoje bardzo silne praktyczne osadzenie tekst ten skierowany jest właściwie tylko do osób pragnących podjąć pracę w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i szeroko rozumianego muzealnictwa⁵.

W drugiej części książki najciekawsze są teksty bazujące na doświadczeniach autorów, czyli rozdział autorstwa M. Ząbka „Antropolog w służbie publicznej”⁶ i wspomniany już rozdział L. Mroza „Antropologia w działaniu czy antropologia współpracująca. Przypa-

² Na przykład jeszcze po II wojnie światowej miała miejsce przymusowa sterylizacja: Lapończyków w Szwecji oraz kobiet romskich w Europie Wschodniej.

³ Interesującym przykładem tego typu działań może być wspomniana przez autorkę tekstu publikacja „Tradycje i nowe obrzędy w ZSRR”, której autorzy (w głównej mierze antropolodzy) nie tylko opisują zmiany w obrzędowości ludów zamieszkujących Związek Radziecki, ale wręcz proponują własne warianty świąt (np. teksty nowych pieśni, scenariusze, wytyczne, jak powinna wyglądać ceremonia z okazji narodzin dziecka, wesela, pogrzebu).

⁴ Chodzi tu np. o meble, rozkład wnętrz, rozmiary ubrań, rozplanowanie przestrzeni...

⁵ W tekście znajdują się bardzo szczegółowe wskazówki dotyczące pozyskiwania i porządkowania zbiorów, zakładania kart ewidencyjnych i katalogów, a także rozważania na temat problemów w pracy antropologa-muzealnika.

⁶ Przez służby publiczne autor rozumie nie tylko pracowników administracji, ale też edukacji, służby zdrowia, wojska, policji i różnego typu organizacji pozarządowych. W tekście można znaleźć np. interesujące informacje na temat roli antropologa w poszukiwaniu źródeł problemów występujących w domach starców.

dek Romów”. Mróz – odwołując się do wieloletnich badań w środowiskach romskich oraz do swojej współpracy m.in. z Fundacją Pojednanie, MSW, Komisją ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych – charakteryzuje nie tylko problemy stojące przed badaczem wchodzącym w hermetyczne środowisko, ale też dylematy etyczne i konflikty lojalności, z jakimi może się zetknąć w swojej pracy antropolog.

M. Ząbek, nawiązując do swojej pracy m.in. w Urzędzie ds. Cudzoziemców oraz w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, pokazuje obszary działania dla antropologów w różnego typu placówkach (zaznaczając jednocześnie, że zarobki w tym sektorze są raczej niskie, a szanse na awans ograniczone!). Píše o rolach, w jakich może wystąpić pracujący w służbach społecznych antropolog (ekspert, negocjator, realizator szkoleń i programów integracji, konsultant projektów), zwracając przy tym uwagę na kluczowe wyzwanie – umiejętność przełożenia posiadanej wiedzy na konkretne rozwiązania i działania.

Rozważaniom na temat możliwości zatrudnienia antropologów w służbach publicznych towarzyszy jednak świadomość istniejących barier. M. Ząbek ubolewa, że służby te częściej zatrudniają socjologów (bo wolą wykresy, liczby i „twarde dane”), wspomina też, że w Polsce nadal wiele sektorów (np. armia) nie uświadamia sobie korzyści wynikających z zaangażowania specjalistów w dziedzinie antropologii⁷.

Świadectwem niewielkiego zainteresowania służb społecznych tym profilem absolwenta są też wyniki badań przeprowadzonych i zrelacjonowanych przez Krzysztofa Brauna w tekście „Etnologia i antropologia kulturowa dla samorządu”. Autor rozesłał do starostów i przewodniczących rad powiatu (Mazowsze) blisko 80 listów z pytaniem „Czym może się zajmować w samorządzie terytorialnym etnolog/antropolog kultury” (w liście zapytano, jakie zadania można takiemu absolwentowi powierzyć oraz jakie kompetencje powinien posiadać). Na zapytanie odpowiedziało jedynie pięciu adresatów, przy czym tylko w trzech przypadkach były to odpowiedzi pozytywne. Zdaniem Brauna mamy tutaj do czynienia z obustronną niewiedzą – samorząd nie ma świadomości użyteczności absolwentów antropologii w realizacji swoich zadań, natomiast absolwenci nie mają świadomości, że mogliby być w tym obszarze przydatni.

Najbardziej kontrowersyjny wydaje się tekst Magdaleny Grabowskiej i Agnieszki Kościańskiej „Antropologia stosowana i zaangażowana wobec dyskryminacji ze względu na płeć i seksualność”. Autorki, przybliżając czytelnikowi „metodologię feministyczną”, wyrażają na początku rozważań przekonanie o braku obiektywizmu i neutralności w tradycyjnej nauce, która jako wytwór kultury patriarchalnej stanowi odbicie zmaskulinizowanego społeczeństwa. Następnie zaś proponują przełamanie paradygmatu obiektywizmu i skupienie się na subiektywnym doświadczeniu kobiet w konkretnym kontekście kulturowym. Istotne jest też ich zdaniem odejście od „postrzegania badaczy jako neutralnych

⁷ Autor wspomina o słabym wykorzystaniu antropologów przez polskie wojsko, pokazując jednocześnie, jak szerokie może być ich pole działania (na przykład ekspertyzy antropologów w okresie II wojny światowej – m.in. Ruth Benedict, nawiązywanie kontaktów z miejscową ludnością, rozeznanie przyczyn konfliktów etnicznych w Wietnamie, Iraku i Afganistanie, projekt Minerva i tworzenie baz danych na temat lokalnych sieci powiązań w USA). Autor ubolewa też nad brakiem konsultacji antropologów na poziomie podejmowania decyzji o operacjach wojskowych za granicą.

obserwatorów rzeczywistości społecznej” i zanegowanie ich roli ekspertów⁸ (poglądy autorek uwidaczniają się też wyraźnie w warstwie językowej, gdyż w tekście regularnie pojawia się zwrot „badaczki i badacze”).

Od pozostałych tekstów tej części nieco odstaje tematycznie rozdział Andrzeja Perzanowskiego „Antropologia i psychologia: społeczny wymiar dezinstytucjonalizacji opieki psychiatrycznej”, który wydaje się interesujący z punktu widzenia analizy przemian w systemach opieki nad chorymi, ale stosunkowo słabo osadzony w nurcie rozważań o antropologii.

Jak już wspomniano, trzecia część książki została poświęcona ocenie znaczenia antropologii dla konkretnych zawodów. M. Ząbek w rozdziale „Antropologia w biznesie i przemyśle” dokonuje szerokiego przeglądu przydatności antropologii w różnych sektorach rynku – poczynając od zajęć z tej tematyki w szkołach biznesu, poprzez rolę konsultantów w koncernach, do badań organizacji. Kluczowym zadaniem antropologów w tych obszarach jest działanie na rzecz sprawniejszej komunikacji i unikania konfliktów oraz badanie zachowań konsumenckich i precyzyjne rozpoznanie potrzeb klienta⁹.

M. Ząbek wyraźnie akcentuje przewagę antropologii nad socjologią w zakresie badania potrzeb ludzkich, opinii czy motywacji, podkreśla także wagę metod jakościowych (ten wątek silnie akcentowano również w tekście M. Grabowskiej i A. Kościańskiej), takich jak wywiad pogłębiony, analiza zdjęć i filmów, obserwacja uczestnicząca, tajny klient, technika cienia¹⁰. Metody te mają pozwolić na głębsze wniknięcie w problem, stawianie ciekawych pytań, obserwację przekazu niewerbalnego.

O znaczeniu antropologii w służbie zdrowia piszą Tomasz Rakowski i Hubert Wierciński. T. Rakowski w tekście „Antropologia medyczna jako stosowana nauka humanistyczna. Założenia, cele, praktyki” wychodzi od rozróżnienia *disease* i *illness*, aby dojść do fenomenu MUS (*medically unexplained symptoms* – czyli schorzeń, których nie można uzasadnić wynikiem lekarskich diagnoz) oraz znaczenia problemów społecznych (takich jak ubóstwo, wykluczenie, marginalizacja) dla zdrowia człowieka. Rolą antropologa w tym

⁸ W feministycznej perspektywie badawczej badany ma odgrywać aktywniejszą rolę, wpływając na proces badania, formułowane hipotezy, interpretację wyników i przygotowanie publikacji. Celem tak prowadzonego badania ma być interwencja polityczna – każdy projekt jest zarazem działaniem naukowym (produkcja wiedzy) i społeczno-politycznym (zmiana społeczna).

⁹ Zabawnym i bardzo czytelnym przykładem nietrafionego przekazu może być reklama proszków do prania składająca się z trzech elementów: brudna odzież – proszek – czysta odzież. W krajach arabskich odbiorca wyciągał z takiej reklamy wnioski, że pod wpływem oferowanego produktu ubranie się pobrudzi, czytanie odbywa się tam bowiem z prawej strony do lewej. Interesujące może być też zróżnicowanie wizji „idealnego telefonu komórkowego” w ramach konkursu zorganizowanego przez Nokię, w którym lokalna specyfika miała wyraźny wpływ na kształt rozwiązań proponowanych przez potencjalnych odbiorców (Indie – możliwość rozmawiania wielu osób naraz, wodoodporność, lepsze zabezpieczenie przed kradzieżą; Brazylia – system rozrywek obejmujący gry, muzykę, TV; Ghana – baterie słoneczne, internet i pendrive, translator języków plemiennych).

¹⁰ W takich badaniach etnograf może obserwować codzienne czynności badanego (np. jak robi zakupy, jak przygotowuje posiłki...), degustować przygotowane potrawy, oglądać wyposażenie mieszkania i oceniać kontekst przestrzenny.

obszarze może być przede wszystkim dostarczenie lekarzom wiedzy na temat środowiska, w jakim funkcjonuje chory.

H. Wierciński w rozdziale „Stosowana antropologia medyczna, czyli co antropolog może dać lekarzowi” podkreśla rolę, jaką pełnią antropologowie w szpitalach anglosaskich, wskazując jednocześnie na główne obszary antropologii medycznej: kwestię zrozumienia chorego, mediacje i negocjacje w przypadku zderzenia odmiennych kultur, badania kontekstu środowiskowego chorób i działania na rzecz zmiany postaw (w zakresie nawyków¹¹, badań profilaktycznych i gotowości podjęcia leczenia).

W mniej pozytywnym świetle ukazuje zawód antropologa Kacper Świerk w rozdziale „Bioprospekcja, biopiractwo i wiedza tubylcza. Przykłady z Ameryki Łacińskiej”, w którym opisuje zjawisko kradzieży tubylczej wiedzy botanicznej przez firmy farmaceutyczne. Zastanawiając się nad rolą, jaką pełnią w tym procederze antropologowie, autor wspomina o osobach pracujących dla kompanii naftowych, których media określają mianem „antropologów-prostytutek”.

Najmniej interesujący w tej części jest tekst Marka Arpada Kowalskiego „Antropologia w dziennikarstwie”. Zestawiając ze sobą cele i metody pracy w tych dwóch dziedzinach, autor przeprowadza dość karkołomne porównania, które z jednej strony mają pokazać ich podobieństwa (można by je znaleźć także w przypadku innych zawodów), z drugiej zaś zwrócić uwagę na (dość oczywiste) różnice. W kontekście tematu książki znaczenie wydaje się mieć jedynie konstatacja, że absolwenci antropologii dzięki wyuczonemu warsztatowi mają „niejako automatycznie przygotowanie dziennikarskie” (kompetencje w zakresie: docierania do informatorów, stawiania wnikliwych pytań, prowadzenia uważnej obserwacji i interpretacji uzyskanych informacji).

Recenzowana książka stanowi interesujący zbiór różnych wątków skupionych wokół wspólnego tematu, jakim jest praktyczne wykorzystanie wiedzy antropologicznej. Niewątpliwą jej zaletą jest wielość perspektyw i towarzysząca rozważaniom nad praktycznym zastosowaniem teorii refleksja nad szansami, ale także zagrożeniami wynikającymi np. z różnorodnych nacisków czy dylematów moralnych. Trudno mi ocenić, w jakim stopniu podręcznik ten jest przydatny dla studentów antropologii. Wydaje się jednak – zgodnie z zapowiedzią – wywiązywać z obietnicy „uzawodowienia antropologii”, analizując różne sektory rynku pracy pod kątem „przydatności” antropologów, którzy w wielu z tych branż mogą pełnić rolę konsultantów, osób opracowujących raporty, ekspertyzy czy programy, ale także negocjatorów, pośredników i swoistych tłumaczy rzeczywistości. Można więc założyć, że lektura niniejszej książki pomoże absolwentowi tego kierunku w lepszym rozoznaniu możliwości dalszej ścieżki zawodowej.

Dla socjologa i polityka społecznego bez wątpienia publikacja ta może być ciekawą lekturą i poszerzeniem oglądu badanych zjawisk społecznych o nową perspektywę. Musi być jednak przygotowany na to, że podczas jej czytania niejednokrotnie natknie się na wypowiedzi mniej czy bardziej wprost podkreślające wyższość antropologii nad socjologią.

¹¹ Przykładowo, wprowadzone w niektórych azjatyckich krajach w związku z epidemią SARS zakazy płucia na ulicach spowodowały znaczny spadek liczby zachorowań.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe mające następujący charakter:

- 1/ omówienie i analiza wyników własnych badań empirycznych – na podstawie źródeł wywołanych i/lub zastanych,
- 2/ opracowanie monograficzne,
- 3/ artykuł przeglądowy (analiza literatury przedmiotu, dokumentów prawnych itp.),
- 4/ artykuł polemiczny,
- 5/ glosa lub komentarz prawniczy.

STRUKTURA ARTYKUŁU NADSYŁANEGO DO REDAKCJI

Autor (imię i nazwisko)
Uczelnia lub inne miejsce pracy
(instytucja, dla której autor zgłasza afiliację)
[po nazwie instytucji należy umieścić odsyłacz do przypisu dolnego, w którym należy podać adres afiliowanej instytucji oraz adres elektroniczny Autora]

Tytuł artykułu (po polsku)

Tekst zasadniczy artykułu, w tym:

- *Wprowadzenie* (zawierające m.in. informacje o charakterze artykułu, celach badawczych, wykorzystanych źródłach, zastosowanych metodach badawczych; konieczne jest także podanie źródeł finansowania badań)
- Podrozdziały artykułu (poszczególne części artykułu nie są numerowane)
- *Zakończenie* (podsumowanie, wnioski końcowe itp.)

Bibliografia

Streszczenie (od 8 do 16 wierszy)[tekst streszczenia po polsku]

W streszczeniu prosimy zawrzeć następujące informacje: przedmiot analizy/problem badawczy podejmowany w tekście; zastosowana metoda analizy i/lub źródła danych; najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań/analiz; zarys struktury tekstu.

Streszczenie nie powinno powtarzać ani parafrazować tytułu artykułu. Powinno być napisane prostymi zdaniami. Należy je pisać w trzeciej osobie. Streszczenie powinno zawierać słowa kluczowe.

Słowa kluczowe: (po polsku; minimalnie 3, maksymalnie 5)

Summary

Tytuł artykułu po angielsku.

Tekst streszczenia po angielsku – tłumaczenie streszczenia przygotowanego po polsku.

Key Words: (tłumaczenie na język angielski słów kluczowych podanych po polsku)

PRAWA AUTORSKIE

Autorzy publikowanych w czasopiśmie opracowań nie otrzymują honorarium. W przypadku zakwalifikowania tekstu do publikacji, z autorem podpisywana jest umowa o nieodpłatne przeniesienie praw autorskich na rzecz wydawców czasopisma. Jej podpisanie przez autora jest warunkiem skierowania tekstu do druku. Zakres wykorzystania publikowanych utworów określany jest zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

SZCZEGÓŁOWO O WYMIAGANIACH FORMALNYCH I REDAKCYJNYCH ORAZ O PROCEDURZE RECENZOWANIA PISZEMY NA STRONIE INTERNETOWEJ CZASOPISMA.

NASI RECENZENCI W 2013 ROKU

1. prof. Włodzimierz Anioł – Uniwersytet Warszawski (IPS)
2. dr Magdalena Arczewska – Uniwersytet Warszawski (ISNS)
3. prof. Marek Bednarski – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
4. prof. Bożenna Balcerzak-Paradowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
5. dr Ewa Charkiewicz – University of Vienna
6. dr Zofia Czepulis-Rutkowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
7. prof. Kazimierz W.Frieske – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
8. prof. Krzysztof Frysztacki – Uniwersytet Jagielloński
9. dr Justyna Godlewska-Szyrkowa – Uniwersytet Warszawski (IPS)
10. prof. Mirosław Grewiński – Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka
11. prof. Tomasz Ingot – Minnesota State University
12. prof. Arkadiusz Karwacki – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
13. prof. Olga Kowalczyk – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
14. dr Anna Kruk – Akademia Pedagogiki Specjalnej im.M.Grzegorzewskiej
15. prof. Mirosław Książkowski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
16. dr Paweł Kubicki – Szkoła Główna Handlowa
17. prof. Ewa Leś – Uniwersytet Warszawski (IPS)
18. dr Aleksander Lipski – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
19. prof. Wiesław Łodziński – Uniwersytet Warszawski (IS)
20. dr Beata Marczevska – Uniwersytet Warszawski (CSSTiRL)
21. prof. Barbara Mikołajczyk – Uniwersytet Śląski
22. prof. Krzysztof Piątek – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
23. dr Adam Piechowski – Spółdzielczy Instytut Badawczy
24. dr Aneta Piekut – University of Sheffield
25. dr Michał Polakowski – Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz ICRA
26. prof. Jacek Raciborski – Uniwersytet Warszawski (IS)
27. dr Marek Rymśa – Uniwersytet Warszawski (ISNS)
28. prof. Piotr Sałustowicz – University of Applied Science Bielefeld
29. prof. Christian Schweiger – University of Sheffield
30. prof. Jolanta Supińska – Uniwersytet Warszawski (IPS)
31. prof. Kazimierz Szczygielski – Politechnika Opolska
32. dr Dorota Szelewa – Uniwersytet Warszawski (IPS)
33. dr hab. Piotr Szukalski – Uniwersytet Łódzki
34. prof. Elżbieta Tarkowska – Akademia Pedagogiki Specjalnej im M.Grzegorzewskiej
35. prof. Bogusława Urbaniak – Uniwersytet Łódzki
36. prof. Cezary Włodarczyk – Uniwersytet Jagielloński
37. dr Maria Zralek – Szkoła Wyższa Humanitas w Sosnowcu
38. dr Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka – Uniwersytet Warszawski (IPS)
39. dr Andrzej Zybala – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
40. prof. Cezary Żołądowski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
41. prof. Maciej Żukowski – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Recenzje przygotowywane są w trybie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają nawzajem swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*). Do oceny każdej publikacji powołuje się dwóch niezależnych recenzentów. W przypadku rozbieżnych recenzji artykułu, redakcja może powołać trzeciego recenzenta. Recenzenci dokonują oceny na specjalnym formularzu recenzyjnym, co zapewnia kompletność i porównywalność ocen. Formularz recenzji jest do wglądu na stronie internetowej czasopisma.