

# **Problemy Polityki Społecznej**



POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ  
UNIwersYTET WARSZAWSKI  
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ  
WYDZIAŁU DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH

# Problemy Polityki Społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

KWARTALNIK

**#30 (3) / 2015**

WARSZAWA 2015

Publikacja finansowana przez:  
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk,  
Instytut Polityki Społecznej WDiNP UW,  
Uniwersytet Łódzki

**RADA PROGRAMOWA**

Antoni Rajkiewicz (honorowy przewodniczący) (PL),  
Józef Orczyk (przewodniczący) (PL), Jolanta Supińska (wiceprzewodnicząca) (PL),  
Julian Auleytner (PL), Stanisława Golinowska (PL), Tomasz Ingłot (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

Redaktor merytoryczny tomu  
Jolanta Grotowska-Leder

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim  
Ewa Rydlewska

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.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl)  
[problemy.ps@uw.edu.pl](mailto:problemy.ps@uw.edu.pl)

Nakład 120 egz.  
Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa.

Druk / Printed by  
POLSKA AKADEMIA NAUK  
Zespół Teleinformatyki  
Drukarnia  
ul. Śniadeckich 8, 00-656 Warszawa



Przygotowanie do druku:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 635 03 01, 635 17 85, e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl)  
[www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Spis treści

Od Redakcji .....	9
-------------------	---

### STUDIA

Bogusława Urbaniak, <i>Nadzieja pracowników na poprawę własnej sytuacji na rynku pracy w konfrontacji z realiami pracy tymczasowej</i> .....	15
Zofia Czepulis-Rutkowska, <i>Paradygmat inwestycji socjalnych a perspektywa cyklu życia w polityce społecznej</i> .....	29
Barbara Szatur-Jaworska, <i>Polityka senioralna w Polsce — analiza agendy</i> .....	47
Agnieszka Golczyńska-Grondas, <i>Usamodzielnienie wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych — podstawowe problemy, implikacje dla praktyki</i> .....	77

### Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Kamil Kruszyński, <i>Reprezentanci władz lokalnych wobec bezrobocia i biedy oraz sposobów ich przezwyciężania (na przykładzie gmin województwa łódzkiego) — raport z badań</i> .....	99
Anna Kurowska, <i>Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu</i> .....	119

### RECENZJE

Magdalena Rek-Woźniak, <i>Kultura masowa o problemach społecznych</i> (recenzja z: B. Łaciak, <i>Kwestie społeczne w polskich serialach obyczajowych — prezentacje i odbiór</i> ) .....	143
---	-----



# Contents

Editorial .....	9
-----------------	---

## STUDIES

Bogusława Urbaniak, <i>Workers' hopes for improving their labour market situation and the reality of temporary agency work</i> .....	15
Zofia Czepulis-Rutkowska, <i>Social investment paradigm and the life course perspective</i> .....	29
Barbara Szatur-Jaworska, <i>Senior Policy in Poland: The Agenda Analysis</i> .....	47
Agnieszka Golczyńska-Grondas, <i>De-institutionalisation of children's residential care inmates — main problems, proposed solutions</i> .....	77

## FROM THE RESEARCH AND REPORTS

Kamil Kruszyński, <i>Representatives of local authorities against unemployment and poverty and ways of overcoming them (an example of municipalities in Łódź region)</i> .....	99
Anna Kurowska, <i>Changes in early childcare services in Poland before and after the implementation of the "nurseries" act</i> .....	119

## REVIEWS

Magdalena Rek-Woźniak, <i>Mass culture of social problems (review of: B. Łaciak, <i>Kwestie społeczne w polskich serialach obyczajowych — prezentacje i odbiór</i>)</i> .....	143
---	-----





## *Od Redakcji*

Zapraszamy naszych Czytelników do lektury kolejnego wielotematycznego numeru naszego czasopisma. Problemy polityki społecznej, o jakich piszą nasi autorzy, to: niepewne zatrudnienie, bezrobocie i bieda, zaspokajanie potrzeb coraz liczniejszego starszego pokolenia, wsparcie dla młodych ludzi opuszczających instytucje pieczy zastępczej, organizacja opieki nad małymi dziećmi rodziców pracujących zawodowo. Proponujemy także studium dotyczące zmiany paradygmatu polityki społecznej.

Zofia Czepulis-Rutkowska analizuje paradygmat inwestycji socjalnych w polityce społecznej w kontekście perspektywy cyklu życia. Paradygmat ten wprowadza nowe podejście, w porównaniu z „paradygmatem kompensacji”, do poszczególnych etapów cyklu życia. Jest to zatem propozycja spojrzenia na politykę wobec cyklu życia przez pryzmat społecznych inwestycji. Autorka przedstawia nowy paradygmat w odniesieniu do dwóch etapów życia — dzieciństwa i starości, czyniąc przedmiotem swoich rozważań zmiany w polityce społecznej wobec rodziny i dzieci oraz w polityce społecznej wobec osób starszych. Zapropionowana analiza dotyczy przede wszystkim Polski, ale zawiera odniesienia do polityki społecznej prowadzonej w Szwecji i do dokumentów Unii Europejskiej. Artykuł, do którego lektury zachęcamy, powstał po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy o podwyższeniu wieku emerytalnego w Polsce. Nie ma zatem w nim pytania o stosunek polskiej opinii publicznej do paradygmatu inwestycji społecznych w polityce wobec starości — zagadnienia bardzo ważnego w kontekście debaty, jaka towarzyszy projektowi referendum w tej sprawie.

Problematyce starszego pokolenia poświęcony jest także artykuł Barbary Szatur-Jaworskiej. Autorka przeprowadza analizę polityki senioralnej jako elementu polskiej agendy politycznej na poziomie centralnym i regionalnym. Poszukuje przy tym odpowiedzi na pytanie, dlaczego w 2012 r. polityka senioralna znalazła się w agendzie politycznej. Wykorzystując w analizie koncepcję trzech strumieni Johna W. Kingdona, przedstawia okoliczności, w wyniku których dla polityki senioralnej otworzyło się „okno możliwości”.

Artykuł Bogusławy Urbaniak, poświęcony pracy tymczasowej, jest kolejnym opublikowanym przez nas w ostatnim czasie tekstem dotyczącym problemu niepewności w sferze zatrudnienia. Prowadząc rozważania teoretyczne i sięgając do wyników badań empirycznych (w tym badań własnych przeprowadzonych w 2013 r. w firmach-użytkownikach pracy

tymczasowej z terenu Łodzi), autorka pokazuje, że pracy tymczasowej, pomimo jej niepewności i nietrwałości, towarzyszy nadzieja pracowników na poprawę swojej sytuacji. Z badań wynika, że pracownicy tymczasowi akceptują tę niepewność w przekonaniu, że praca tymczasowa zwiększa szanse na trwałe zatrudnienie i rozwój kompetencji. Okazuje się jednak, że oczekiwania te są złudne, a praca tymczasowa coraz częściej ulega petryfikacji.

Subiektywnym wymiarem problemu społecznego zajmuje się także Kamil Kruszyński. Autor przedstawia wyniki badań terenowych (w formie wywiadów fokusowych) przeprowadzonych na terenie województwa łódzkiego. Ich celem było rozpoznanie, w jaki sposób przedstawiciele władz lokalnych — a więc osoby bardzo ważne w instytucjonalnej strukturze polityki społecznej — postrzegają problemy społeczne, a zwłaszcza bezrobocie i ubóstwo. Badania wykazały, że lokalni decydenci najczęściej reprezentują podejście określane w literaturze jako „oskarżanie ofiar”, chociaż dostrzegają też, że przyczyną bezrobocia i biedy jest mały popyt na pracę na lokalnych rynkach pracy. Artykuł zawiera także analizę opinii respondentów na temat projektów aktywizujących finansowanych przez Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL). Mamy zatem możliwość przyjrzenia się, jak w skali lokalnej postrzegana jest polityka społeczna realizowana zgodnie z niektórymi założeniami paradygmatu inwestycji społecznych.

Anna Kurowska także analizuje w swoim artykule lokalną politykę społeczną, ale dotyczącą organizacji opieki nad dziećmi do lat 3. W 2011 r. została uchwalona tzw. ustawa żłobkowa, a jej celem było ułatwienie rozwoju różnych form opieki nad najmłodszymi dziećmi, których rodzice potrzebują pozarodzinnego wsparcia w opiece nad nimi. Do zadań własnych gminy należy „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, w czym mieści się organizowanie instytucjonalnej opieki nad dziećmi. Autorka artykułu analizuje, na podstawie zastanych danych statystycznych, formalny dostęp do takiej opieki w polskich gminach, wykorzystując przy tym zaproponowane przez siebie wskaźniki dotyczące tego obszaru polityki społecznej. Artykuł zawiera zatem zarówno propozycje metodologiczne, jak i wnioski z zakresu ewaluacji polityki społecznej.

Agnieszka Golczyńska-Grondas poświęciła swój artykuł pieczy zastępczej, a dokładnie rzecz biorąc — procesowi usamodzielniania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Okres usamodzielnienia wychowanków łódzkich i podłódzkich placówek „dawnego systemu” omawiany jest poprzez odwołanie się do koncepcji trzech kulturowych tranzyjacji w dorosłość. Są to: 1) przejście z systemu szkolnego na rynek pracy (*school-to-work transition*), 2) osiągnięcie niezależności od rodziny i rozpoczęcie formowania rodziny prokrecji (*domestic transition*), 3) opuszczenie domu rodzinnego i uzyskanie odrębnego miejsca zamieszkania (*housing transition*). Autorka omawia także wybrane innowacyjne praktyki stosowane wobec osób usamodzielniających się.

Zachęcamy również do zapoznania się z recenzją książki, której autorka dokonała analizy prezentacji kwestii społecznych w polskich serialach telewizyjnych i odbioru tych treści. Czy i w jakim stopniu jest to próba udana, ocenia na naszych łamach Magdalena Rek-Woźniak.

Publikowane przez nas artykuły mówią, jak się wydaje, nie tylko o tym, czy i jak zmienia się polityka społeczna — jej priorytety i instrumenty, ale i o tym, jak jest ona

postrzegana przez jej twórców i realizatorów. Pojawia się bowiem pytanie, czy paradygmat inwestycji społecznych (lub socjalnych) jest faktycznie czymś nowym, czy może raczej po wielu latach przekonano się do słuszności opinii wielu uczonych, którzy bezskutecznie przekonywali, że polityka społeczna nie powinna być postrzegana jako koszt, lecz jako długoterminowa inwestycja przynosząca różnorodne korzyści poszczególnym ludziom i całemu społeczeństwu. Nasi autorzy opisują, jak decydenci różnego szczebla postrzegają problemy społeczne, wykazując, że nie ma prostego związku przyczynowo-skutkowego między wystąpieniem problemu a jego dostrzeżeniem, zaproponowaniem rozwiązań i ich wdrażaniem.



**STUDIA**



**Bogusława Urbaniak**

Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>

## *Nadzieja pracowników na poprawę własnej sytuacji na rynku pracy w konfrontacji z realiami pracy tymczasowej*

### *Streszczenie*

Rozwój pracy tymczasowej — podobnie jak ona sama — wzbudza wiele kontrowersji. Wiąże się ją z upowszechnieniem prekaryjnych form zatrudnienia, które obniżają jakość zatrudnienia i przyczyniają się do segmentacji rynku pracy. Akceptacja warunków zatrudnienia obciążonych tymczasowością i niepewnością relacji zatrudnienia może być traktowana przez pracowników tymczasowych jako swoista cena, którą przychodzi im zapłacić za wzrost przyszłych szans na uzyskanie trwałego zatrudnienia oraz rozwój potencjału kariery zawodowej. W artykule niniejszym, opartym na rozważaniach teoretycznych i wynikach badań z 2013 r. w firmach-użytkownikach pracy tymczasowej z terenu Łodzi, ustosunkowano się do kwestii wiary i nadziei, które towarzyszą pracownikom podejmującym pracę tymczasową, oraz skonfrontowano ich przekonania z realiami praktyki.

**Słowa kluczowe:** praca tymczasowa, pracownicy tymczasowi, niepewność

### *Wprowadzenie*

W artykule Praca tymczasowa — szansa na większą elastyczność rynku pracy czy nowy wymiar prekaryzacji?, który ukazał się w numerze 26/2014 „Problemów Polityki Społecz-

---

<sup>1</sup> Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, ul. P.O.W. 3/5, 90-255 Łódź; adres internetowy autorki: bogelur@uni.lodz.pl

nej”, podjęto kwestię wpływu pracy tymczasowej i praktyk towarzyszących jej wykorzystaniu na rosnące ryzyko pogarszania standardów zatrudnienia w Polsce. W wyniku rozwoju pracy tymczasowej jesteśmy świadkami powiększania się rzeszy tzw. biednych pracujących (*working poor*) i w efekcie mamy do czynienia z modelem zatrudnienia typowym dla prekariatu, zaś polityka elastycznego bezpieczeństwa dotyczy mniejszości osób podejmujących pracę w tej formie. Maciej Pańków, autor powyższego artykułu, co prawda dostrzega, że jeśli zostaną zapewnione odpowiednie warunki prawne, to praca tymczasowa może się stać „potencjalnie efektywną” ścieżką wejścia na rynek pracy ludzi młodych, absolwentów czy innych kategorii osób, stojących na początku kariery zawodowej, niemniej jego rozważania mają wydźwięk krytyczny wobec tej formy zatrudnienia. A przecież w Polsce następuje gwałtowny rozwój pracy tymczasowej, przynoszącej coraz większe korzyści ekonomiczne agencjom pracy tymczasowej. Skłania to do rozważań na temat uwarunkowań obserwowanych zmian, a także do próby pełniejszego spojrzenia na związane z nią krótko- i długookresowe korzyści, w wymiarze zarówno ogólnym — gospodarczym, społecznym, jak i jednostkowym. W związku z tym przyjęto tezę, że niepewność związana z pracą tymczasową (dotycząca głównie czasu trwania kontraktu i warunków pracy) jest akceptowana przez podejmujących pracę w tej formie jako swoista cena, którą godzą się zapłacić za możliwość wykonywania pracy zwiększającej szanse uzyskania trwałego zatrudnienia i rozwoju kompetencji. Rozważania dotyczące transakcji ekonomicznej między stronami kontraktu pozwolą udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zawarta w tytule niniejszego artykułu „nadzieja” znajduje uzasadnienie w realiach pracy tymczasowej, jakie rysują się na podstawie wypowiedzi pracowników tymczasowych zatrudnionych w wybranych firmach w Łodzi. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na uwarunkowania strukturalne rozwoju pracy tymczasowej w Polsce oraz na pewne jej pozytywne aspekty, widziane głównie przez pryzmat doświadczeń i oczekiwań pracowników tymczasowych. Zostaną przywołane wyniki badań ankietowych i wywiadów kwestionariuszowych przeprowadzonych w ramach badań statutowych przez pracowników i doktorantów Katedry Pracy i Polityki Społecznej (KPiPS) Uniwersytetu Łódzkiego w 2013 r. w wybranych łódzkich firmach korzystających z pracy tymczasowej.

### ***Dlaczego następuje szybki rozwój pracy tymczasowej w Polsce***

Dynamika rozwoju pracy tymczasowej w Polsce zmusza do zastanowienia nad przyczynami tego zjawiska. Wolumen godzin przepracowanych w kraju przez pracowników agencji pracy tymczasowej w IV kwartale 2014 r. wzrósł, według danych Eurociett<sup>2</sup>, w stosunku do analogicznego okresu roku 2013 aż o 15,6%, podczas gdy w dziewięciu krajach europejskich objętych badaniami w styczniu 2015 r. średni przyrost wyniósł tylko 6,1%. W niektórych państwach, np. w Szwajcarii i Norwegii, odnotowano wyraźny spadek liczby przepracowanych godzin pracy tymczasowej. Szacuje się, że łącznie w Europie pracownicy tymczasowi stanowili w 2013 r. 1,7% ogółu ludności pracującej (odpowiednio w USA — 2,1%, w Japo-

---

<sup>2</sup> Badania objęły 65% rynku agencji pracy w Europie. Zob. Eurociett (2015).



nii — 2,0%) (Ciett 2015, s. 26, 27). Intensywny wzrost popularności pracy tymczasowej w Polsce przyczynił się do znacznego powiększenia sumy przychodów ze sprzedaży usług agencji pracy tymczasowej — z tego tytułu odnotowano ich wzrost o 20,8% w okresie między IV kwartałem 2013 r. i IV kwartałem 2014 r. (Eurociett 2015, s. 2). Niemniej jednak obserwowany w 2014 r. liczebny wzrost zatrudnienia osób na kontraktach tymczasowych w UE28 był niższy od przyrostu zatrudnienia na kontraktach stałych, a stało się tak po raz pierwszy od 2011 r. (European Commission 2015, s. 11–12).

Przyczyn dynamicznego upowszechnienia pracy tymczasowej w kraju można poszukiwać nie tylko w rozwiązaniach instytucjonalnych (w tym prawnych), ale także w uwarunkowaniach strukturalnego rozwoju polskiej gospodarki. Jej konkurencyjność wynika z utrzymujących się niskich kosztów pracy (por. godzinowe koszty pracy w tabeli 1) i małego nasycenia zaawansowanymi technologiami, co sprzyja utrzymywaniu nisko kwalifikowanych, prostych miejsc pracy, charakteryzujących się niskimi wynagrodzeniami. Na fakt ten zwraca uwagę Komisja Europejska w dokumencie roboczym poświęconym ocenie sytuacji w Polsce, gdzie wskazuje się, że „swoje dobre wyniki gospodarcze w ciągu ostatnich 25 lat Polska zawdzięcza w dużej mierze konkurencyjnym kosztom pracy; aby przesunąć się w górę łańcucha wartości dodanej, państwo to powinno zwiększyć swoje zdolności innowacyjne”. Tymczasem łączne wydatki na badania i rozwój wyniosły w 2013 r. zaledwie 0,9% PKB, co plasuje Polskę wśród państw o najniższych wydatkach na ten cel. W rezultacie znalazła się na 25. pozycji wśród 28 krajów UE pod względem skali wydatków na badania i innowacje w 2014 r. (Komisja Europejska 2015, s. 1, 23). Niższe niż w Polsce koszty pracy (8,4 euro/h) odnotowuje się w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, z wyjątkiem Czech, Estonii i Słowacji.

**Tabela 1. Średni poziom godzinowych kosztów pracy w euro w krajach UE-28 i Norwegii w latach 2000–2014**

Kraj	2000	2004	2014
UE-28	16,7	19,8	24,6
Belgia	27,0	29,2	39,0
Bułgaria	1,3	1,6	3,8
Czechy	3,7	5,8	9,4
Dania	27,0	29,6	40,3
Niemcy	24,6	26,8	31,4
Estonia	2,9	4,3	9,8
Irlandia	19,7	25,5	29,8
Grecja	11,7	15,3	14,6
Hiszpania	14,3	16,5	21,3
Francja	.	28,2	34,6

**Tabela 1 — cd.**

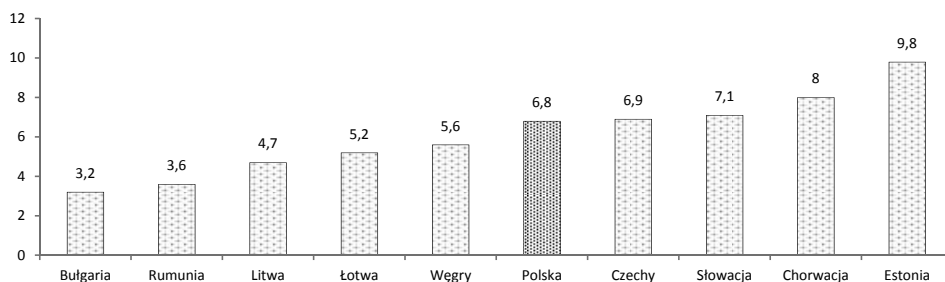
<b>Kraj</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2014</b>
Chorwacja	.	6,9	9,4
Włochy	19,7	22,4	28,3
Cypr	11,0	12,6	15,8
Łotwa	2,2	2,9	6,6
Litwa	2,6	3,2	6,5
Luksemburg	23,1	30,3	35,9
Węgry	3,6	5,9	7,3
Malta	7,9	9,6	12,3
Holandia	23,0	27,3	34,0
Austria	.	25,2	31,5
Polska	4,2	4,7	8,4
Portugalia	11,1	11,3	13,1
Rumunia	1,5	1,9	4,6
Słowenia	10,9	11,2	15,6
Słowacja	2,8	4,1	9,7
Finlandia	22,1	24,4	32,3
Szwecja	.	29,0	37,4
Wielka Brytania	19,7	21,5	22,3
Norwegia	29,8	30,1	54,0

Uwaga: średnioroczne godzinowe koszty pracy obliczono, dzieląc koszty pracy ogółem przez odpowiadającą im liczbę przepracowanych godzin przez przeciętną w roku liczbę pracowników; obejmuje koszty płacowe i pozapłacowe.

Źródło: godzinowe koszty pracy w 2013 r. liczone dla firm zatrudniających 10 i więcej osób; dane Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00173&plugin=1> [dostęp: 12.04.2015].

Polska należy do krajów niskich płac (wykres 1). W 2010 r. znalazła się wśród czwórki krajów UE-27 o najwyższym odsetku pracowników nisko uposażonych<sup>3</sup>. To znaczy, że prawie co czwarty pracownik zarabiał w Polsce nie więcej niż dwie trzecie mediany krajowych zarobków brutto za godzinę pracy, gdy np. w Belgii było takich pracowników zaledwie 6,4% (Eurostat 2015, code `earn_ses_pub1s`). Wynik dla Polski byłby prawdopodobnie jeszcze gorszy, gdyby w badaniach zostały uwzględnione mikrofirmy, zatrudniające mniej niż 10 osób.

<sup>3</sup> W obliczeniach uwzględniono firmy zatrudniające 10 i więcej osób oraz pominięto rolnictwo, rybołówstwo, administrację publiczną, gospodarstwa domowe, organizacje eksterytorialne.

**Wykres 1. Kraje UE-28 o najniższych godzinowych płacowych kosztach pracy w euro w 2014 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00173&language=en> [dostęp: 12.04.2015].

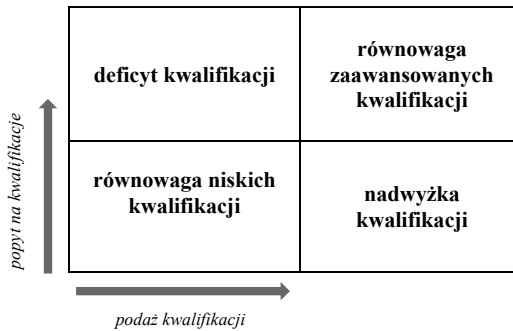
Rozwój pracy tymczasowej jest skutkiem zapotrzebowania na pracę nie wymagającą wysokich kwalifikacji. Zmiana może nastąpić pod wpływem polityki gospodarczej zmierzającej do budowy gospodarki opartej na wiedzy, innowacyjnej. Upowszechnienie pracy tymczasowej, oferowanej przez agencje pracy tymczasowej, utrwala niekorzystną strukturę miejsc pracy na rynkach lokalnych. Dotychczasowe doświadczenia przekonują, że oferty pracy tymczasowej dotyczą najczęściej wakatów, których pracodawca nie może w krótkim czasie samodzielnie zapełnić z uwagi na oferowane warunki pracy i zatrudnienia, losowość sytuacji czy krótkotrwałość przewidywanego popytu na dostarczane produkty i usługi. Agencje pracy tymczasowej pełnią rolę pogotowia ratunkowego, ich zadaniem jest szybko załatać pojawiające się braki w postaci wakatów. Krótkotrwała potrzeba zatrudnieniowa skłania pracodawców do nawiązania współpracy z agencją pracy tymczasowej. Jeśli praca tymczasowa upowszechnia się na rynkach lokalnych, zdominowanych przez tradycyjny profil działalności produkcyjno-usługowej, nie opartej na wiedzy, o niskim poziomie zaawansowania technologicznego, to fakt ten sprzyja utrwalaniu niekorzystnych dla danego rynku struktur gospodarczych (OECD 2014). Z badań wynika, że istnieje dodatni związek między strategią organizacyjną nastawioną na wprowadzenie na rynek zaawansowanych technologicznie produktów a wysoko rozwiniętymi kwalifikacjami pracowników (Froy, Giguère, Meghnagi 2012, s. 34).

Jeśli dzięki pracy tymczasowej zostaje zaspokojony popyt na pracę nisko kwalifikowaną, wówczas po stronie pracodawców nie ma bodźców do poszukiwania zmian w ofercie produkcyjno-usługowej, które zmuszałyby do rozwoju kompetencji pracowniczych, zgodnie z wprowadzanymi unowocześnieniami. Znamion trwałości nabiera sytuacja nazwana w literaturze pułapką równowagi niskich kwalifikacji (*low skills equilibrium*), na którą zwrócili uwagę Froy, Giguère i Hofer (2009). Można to wyjaśnić przy pomocy narzędzia diagnostycznego przedstawionego na rysunku 1.

W sytuacji, gdy lokalni pracodawcy nie zgłaszają popytu na wyższy poziom kwalifikacji, nie ma dostatecznych powodów, aby pracobiorcy podejmowali wysiłek edukacyjny. Dochodzi do wzajemnego dopasowania struktury kwalifikacyjnej podaży i popytu na pracę, tyle że na niskim poziomie rozwoju. Jeśli pracodawcy zdecydują się na inwestycje

w technologii oparte na wiedzy, podążając za zmieniającymi się trendami rynkowymi, to — jak zauważa Coyle (2001) — dopiero po około 50 latach społeczeństwa i gospodarki będą miały zdolność do pełnego wykorzystania swojego potencjału, przynoszącego wzrost produktywności, przez długi okres będą więc opóźnione w stosunku do rozwoju nowych technologii. Sytuacja pułapki niskich kwalifikacji polega na tym, że ludziom nie opłaca się inwestować w podniesienie swoich kwalifikacji, bo te nie są cenione przez pracodawców (Froy, Giguère 2010, s. 75). Jeśli nawet zdecydowałoby się podnieść swoje kwalifikacje z pobudek innych niż poszukiwanie pracy, to zaowocuje to nadwyżką kwalifikacji w danym terenie. Nie znajdują pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami, więc chcąc uniknąć bezrobocia, będą skłonni wyjechać w poszukiwaniu pracy lub przyjąć oferty pracy poniżej aktualnie posiadanych kwalifikacji (tzw. grupa *overqualified*).

**Rysunek 1. Narzędzie diagnostyczne popytu i podaży kwalifikacji na lokalnym rynku pracy**



Źródło: Froy, Giguère, Hofer (red.) (2012) — wersja poprawiona w stosunku do wersji z 2009, *Designing Local Skills Strategies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en>, s. 27, na podstawie A.E. Green, C. Husluck, T. Hogarth, C. Reynolds (2003), *East Midlands FRESA Targets Project — Final Report*, East Midlands Development Agency, Institute for Employment Research, University of Warwick and Pera, cyt. za OECD (2014).

Agencje pracy tymczasowej wspierają nisko efektywną działalność lokalnego biznesu i spowalniają procesy strukturalnych przemian (Froy, Giguère 2010, s. 84). Co więcej, przyczyniają się do retencji niskiej jakości miejsc pracy, pomagając słabo kwalifikowanym pracownikom w przemieszczaniu się między kolejnymi miejscami pracy marnej jakości. Sytuacja ta może w krótkim okresie ograniczyć bezrobocie, lecz w dłuższym — przyczynia się do wzrostu frustracji pracowników „przerzucanych” między kolejnymi pracodawcami do pracy nisko kwalifikowanej, utrwalając tym samym ich status tymczasowych pracowników do prac prostych.

Przedstawiony scenariusz zależności może nieco ulec zmianie, jeśli podjęcie pracy tymczasowej będzie efektem przemyślanej strategii ze strony pracownika, akceptującego tymczasowość sytuacji i związaną z nią niepewność w zamian za osiągnięcie pewnych korzyści, takich jak wzrost doświadczenia zawodowego czy poprawa szans na pracę trwałą. Wówczas można uznać, że agencje pracy tymczasowej przyczyniają się do wzbogacania

kapitału ludzkiego i perspektywicznego budowania trwalszych relacji na rynku pracy między pracodawcą a pracobiorcą. Nie zmienia to faktu, że nadal możliwości poprawy jakości miejsc pracy pozostają ograniczone, gdyż potrzebne są do tego działania o charakterze makroekonomicznym, które pobudzą innowacyjność gospodarki, uczynią ją w pełni nowoczesną.

### *Niepewność jako cecha pracy tymczasowej*

Niestabilność sytuacji na rynku pracy powoduje po stronie pracobiorców permanentne zawieszenie między zatrudnieniem i bezrobociem. Brak pracy niesie ze sobą wzrost zagrożeń ekonomicznej egzystencji jednostki, choć współcześnie także posiadanie pracy nie chroni przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W 2012 r. 9,1% pracujących w krajach Unii było zagrożonych ubóstwem powyżej poziomu średniego dla krajów Wspólnoty (European Commission 2014, s. 16–17).

Z istoty pracy tymczasowej wynika, że niepewność zatrudnienia jest cechą obiektywnych warunków kontraktu, zaakceptowanych przez jego trzy strony, tj. agencje pracy tymczasowej, pracownika tymczasowego i pracodawcę-użytkownika. Z punktu widzenia pracownika niepewność sytuacji pracy wynika nie tylko z czasowości trwania kontraktu, lecz także zmienności miejsc wykonywania pracy u różnych pracodawców-użytkowników. Akceptacja takich warunków jest ceną, którą pracownik godzi się zapłacić za pozyskanie określonych korzyści bieżących (płaca) i przyszłych (doświadczenie zawodowe, podniesienie kwalifikacji, wzrost szans na trwałe zatrudnienie).

Niepewność w najprostszym ujęciu jest rozumiana jako przekonanie jednostki odnośnie do prawdopodobieństwa utraty pracy i poniesienia w związku z tym straty (Lozza, Libreri, Bosio 2013, s. 89–90). Tę cechę współczesnych warunków pracy można rozumieć głębiej — jako brak stabilnych podstaw, które pozwalałyby nadać znaczenie wysiłkowi związanemu z pracą w ramach projektu mającego jakiś większy sens. Wobec tego należałoby rozróżniać niepewność zatrudnienia, miejsca pracy od niepewności dotyczącej zadań, wykonywanej pracy (Tweedie 2013, s. 101–102). W niniejszym artykule posługujemy się pierwszym ze znaczeń niepewności. Nietrwałość kontraktu, w sytuacji gdy pracownik podejmując pracę, żywił nadzieję, że będzie to stabilna relacja oparta na zatrudnieniu na czas nieokreślony, wywołuje u niego najprawdopodobniej negatywny stan emocjonalny. Jednak w każdym przypadku inna jest skala indywidualnych odczuć pracowników, doznania przykrości mają inną intensywność. Skoro pracownik wie, że praca okresowa skończy się wraz z upływem danego terminu (prawdopodobieństwo przekształca się w pewność), wówczas jego poczucie straty wynikłe z jej zakończenia powinno być relatywnie niskie w porównaniu z sytuacją, w której oczekiwana kontynuacja zatrudnienia (np. praca na czas nieokreślony) zostaje zagrożona (rośnie prawdopodobieństwo zwolnienia w związku np. z recesją), a więc w tej sytuacji poczucie prawdopodobnej straty staje się bardziej dotkliwe. Niepewność i związane z nią negatywne odczucia są stosunkowo nieznaczne, jeśli pracownik podejmujący pracę jest świadomy jej tymczasowości i akceptuje ją. Co więcej, pracownik tymczasowy może doświadczyć dodatkowo satysfakcji, jeśli dzięki własnej zaradności

uda mu się pozyskać kolejną ofertę pracy, zwłaszcza gdy tym razem będzie to praca na czas nieokreślony.

Subiektywne podejście do terminowości zatrudnienia, zgoda na nietrwale relacje z pracodawcami przynoszą określone konsekwencje psychologiczne (Klendermans, Hesselink, van Vuuren 2010), wynikające z niestałości zawartego kontraktu psychologicznego (związane np. z permanentną destabilizacją relacji zawodowych). Analizę zatrudnienia w kontekście tymczasowego kontraktu psychologicznego przedstawia Rogozińska-Pawelczyk, wskazując, że ciągłe negocjowanie między stronami wzajemnych oczekiwań może osłabiać negatywne konsekwencje terminowości kontraktu (2014, s. 78). Wyniki badań potwierdzają, że niepewność nie niesie za sobą tak wielu negatywnych konsekwencji dla pracowników tymczasowych (i ogólnie — pracowników okresowych), jak dla stałych pracowników, którzy z założenia oczekują pewniejszych warunków zatrudnienia, lecz w wyniku splotu okoliczności zostali narażeni na ich zmianę (De Cuyper, De Witte 2007, s. 66; Klendermans, Hesselink, van Vuuren 2010).

Pojawiają się kolejne pytania dotyczące relacji między akceptacją niepewności pracy tymczasowej a jej korzyściami dla pracowników. Czy podejmowanie ofert pracy tymczasowej jest efektem dobrowolnych decyzji, wynikających z przemyślanej strategii budowy kariery zawodowej, np. przez osoby wkraczające na rynek pracy, które chcą się sprawdzić w różnych miejscach pracy, zanim zdecydują o tym, co dla nich najlepsze? Czy raczej praca tymczasowa jest sytuacją wymuszoną, ucieczką przed bezrobociem i trudami samodzielnych poszukiwań pracy? Czy warunki pracy u pracodawców-użytkowników są porównywalne z tymi, które są oferowane stałej załodze, czy pracownicy tymczasowi z tej racji, że są gorzej traktowani przez pracodawców-użytkowników, mają poczucie przynależności do gorszego segmentu rynku pracy, czy wierzą, że dzięki kontraktom tymczasowym wzrośnie ich zatrudnialność w przyszłości? Z badań Ciett wynika, że w Stanach Zjednoczonych tylko 11% pracowników tymczasowych, zapytanych o to, czy wykonywana praca przyczyniła się w jakimś zakresie do poprawy ich zatrudnialności, wskazało na brak takowych efektów (Ciett 2015, s. 53). Czy nadzieja na znalezienie stałego zatrudnienia poprzez pracę tymczasową może się spełnić (w badaniach Ciett na wzrost szans na uzyskanie trwałego zatrudnienia wskazał prawie co drugi pracownik tymczasowy)? Z badań NBP wynika, że w przypadku osoby zatrudnionej na czas określony istnieje 3,5 razy większe prawdopodobieństwo zawarcia umowy na czas nieokreślony niż w przypadku osoby bezrobotnej (NBP 2013).

### ***Oczekiwania pracowników wobec pracy tymczasowej w świetle badań***

Badania nad pracą tymczasową, podjęte w pierwszym półroczu 2013 r. na terenie Łodzi przez zespół Katedry Pracy i Polityki Społecznej UŁ, przeprowadzono wśród pracowników tymczasowych (zatrudnionych w firmach: Dalkia, Hutchinson, producent AGD X, łącznie 126 osób) i przedstawicieli kierownictwa działów do spraw zasobów ludzkich w firmach-użytkownikach (firmy: Dakri, Dalkia, Hutchinson, Selgros). Wykorzystano kwestionariusze ankietowe, które dostarczono pracownikom metodą tradycyjną; zawarto w nich

trzyście pytań zamkniętych oraz pytania metryczkowe. Z przedstawicielami firm przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe. Pełny opis wyników badań przeprowadzonych przez KPIPS zawarto w publikacji (Urbaniak, Oleksiak 2014).

Krótką charakterystyką pracowników tymczasowych wskazuje, że ponad połowa (54%) to osoby młode, które nie ukończyły 30 lat; zauważono znaczne różnice w strukturze zatrudnionych według płci i poziomu wykształcenia — wśród kobiet co trzecia miała wykształcenie wyższe, niewiele mniej, bo 31,4%, miało wykształcenie średnie. Tym samym kobiety podejmujące pracę poprzez agencje pracy tymczasowej były znacznie lepiej wykształcone niż mężczyźni, którzy w większości mieli wykształcenie średnie (40,5%) bądź zasadnicze zawodowe (29,7%); co piąty mężczyzna miał co najwyżej wykształcenie gimnazjalne, zaś wykształceniem wyższym legitymowało się zaledwie 9,5%.

Jako powód podjęcia pracy tymczasowej (proszono o podanie trzech najistotniejszych spośród wyróżnionych siedmiu) kobiety najczęściej podawały nadzieję na otrzymanie stałego zatrudnienia, zaoferowanego w następstwie pracy tymczasowej przez pracodawcę-użytkownika (51,0%), oraz brak wcześniejszych możliwości podjęcia stałego zatrudnienia (45,1%). Natomiast mężczyźni wskazywali głównie na niemożność uzyskania stałej pracy (58,7%), a znacznie rzadziej — nadzieję na uzyskanie trwałego zatrudnienia (co trzeci badany). Co istotne, prawie co trzecia kobieta i co czwarty mężczyzna wiąźali z pracą tymczasową możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego. Tylko co dziesiąta osoba stwierdziła, że skierowała się do agencji pracy tymczasowej, bo nie dysponowała własnymi możliwościami poszukiwania pracy bądź zależało jej na dodatkowym źródle dochodu.

Konfrontacja wyników badań przeprowadzonych w łódzkich warunkach z uzyskanymi przez krajowe federacje Ciett na temat najczęstszych przyczyn podejmowania pracy tymczasowej (Top 3 reasons for choosing agency work) w ośmiu krajach (Belgia, Norwegia, Dania, Francja, Wielka Brytania, Finlandia, Stany Zjednoczone i Szwecja) wykazała, że także tam była nią głównie nadzieja na uzyskanie trwałego zajęcia (Belgia, USA, Szwecja), na drugim miejscu wskazywano na brak możliwości podjęcia stałej pracy (Francja, Wielka Brytania, Finlandia), a na trzecim — chęć uzyskania doświadczenia zawodowego (Belgia, USA, Szwecja). Dość popularną przyczyną zainteresowania pracą tymczasową, która w polskich warunkach nie ogrywała istotnej roli, była chęć uzyskania dodatkowego, „szybkiego” dochodu (Belgia, Szwecja — drugi najczęstszy powód, Wielka Brytania, Finlandia — trzeci najczęściej podawany powód).

Przedstawione wyniki świadczą o tym, że występuje dość powszechne przekonanie wśród osób podejmujących pracę tymczasową, iż jest to dobry sposób na zaprezentowanie swoich kompetencji pracodawcom, którzy doceniając ich walory w czasie trwania kontraktu tymczasowego, zdecydują się po jego zakończeniu przedstawić ofertę stałego zatrudnienia. Czasem bywa to złudne oczekiwanie. Wskazują na to wypowiedzi pracodawców-użytkowników z niektórych krajów objętych badaniami Ciett i w badaniach przeprowadzonych w Łodzi. W zależności od kraju odsetek pracodawców traktujących pracę tymczasową jako narzędzie testujące potencjalnego kandydata do pracy (*screening device*) wahał się od 47% w Stanach Zjednoczonych, 43% w Niemczech do 10% w Szwecji; w takich kra-

jach jak Francja i Wielka Brytania pracodawcy w ogóle nie zwrócili uwagi na tę kwestię, wypowiadając się na temat znaczenia pracowników tymczasowych dla ich organizacji (Ciett 2015, s. 65). Z badań przeprowadzonych przez KPİPS wynika, że choć teoretycznie taka sytuacja jest możliwa, to w praktyce zależy to od zapatrywań konkretnego pracodawcy — w dwu z badanych firm sytuacje takie zdarzały się incydentalnie (Dalkia, Selgros), w dwu innych (Dakri, Hutchinson) była to stała praktyka, wynikająca z przyjętej polityki zatrudnienia.

Wyniki badań przeprowadzonych w Łodzi mówią, że zanim respondenci nawiązali tymczasowe kontrakty za pośrednictwem agencji zatrudnienia, najczęściej pracowali zawodowo (62,5% kobiet i 63,9% mężczyzn), a tylko 21,5% kobiet i 28,0% mężczyzn było wcześniej zarejestrowanych jako bezrobotni. Utrata dotychczasowej pracy wyzwoliła w nich chęć samodzielnego, aktywnego kształtowania przebiegu własnych karier zawodowych. Część osób upatrywała w pracy tymczasowej sposobu na uzyskanie lepszych warunków zatrudnienia niż te, które miały dotychczas w ramach zatrudnienia „na czarno” (głównie mężczyźni — 21,3%) lub pracy na podstawie umów cywilnoprawnych (głównie kobiety — 21,5%). Osoby te traktowały pracę tymczasową jako korzystniejsze rozwiązanie, które pozwoli im poprawić aktualny status.

Zwraca uwagę fakt, że pracownicy tymczasowi, szczególnie kobiety, doceniają walory pracy tymczasowej jako ścieżki budowania trwalszych karier zawodowych oraz sposobu na budowanie indywidualnego kapitału kariery zawodowej. Do takiego wniosku składają odpowiedzi respondentów — głównie kobiet — dotyczące zalet pracy tymczasowej (tabela 2).

**Tabela 2. Najważniejsze trzy zalety i wady pracy tymczasowej w ocenach pracowników tymczasowych**

Zalety pracy tymczasowej			Wady pracy tymczasowej		
wskazania kobiet w % (n = 51)					
1.	sposób na uniknięcie bezrobocia	72,5	1.	ograniczone bezpieczeństwo zatrudnienia	66,7
2.	ułatwia znalezienie stałej pracy	62,7	2.	krótkie okresy zatrudnienia	58,8
3.	pozwała zdobyć doświadczenie zawodowe	47,1	3.	nikłe perspektywy na stałe zatrudnienie w aktualnym miejscu pracy	39,2
wskazania mężczyzn w % (n = 75)					
1.	sposób na uniknięcie bezrobocia	78,7	1.	krótkie okresy zatrudnienia	58,7
2.	ułatwia znalezienie stałej pracy	46,7	2.	ograniczone bezpieczeństwo zatrudnienia	57,3
3.	zabezpiecza opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne	40,0	3.	bardzo niskie wynagrodzenia	33,3

Uwaga: statystycznie istotny okazał się związek między płcią i zaletą „pozwała zdobyć doświadczenie zawodowe”,  $p = 0,091$  przy  $\alpha = 0,10$ .

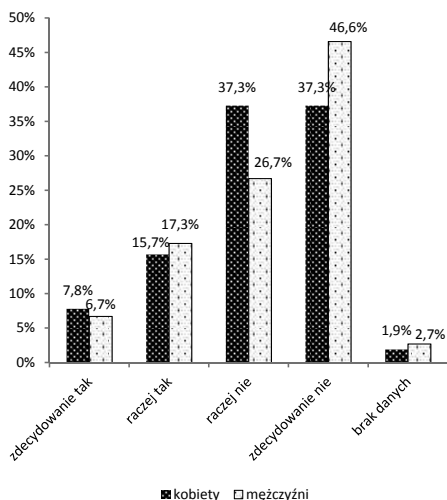
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych przez KPİPS UŁ (Chojnacki 2014, s. 115, 121).



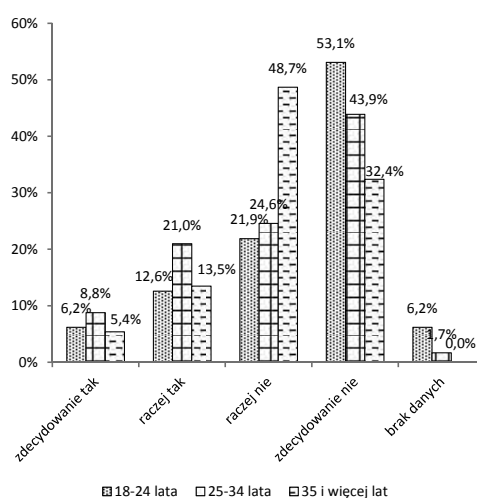
Zauważono, że niemal dwie trzecie zbiorowości traktuje pracę tymczasową jako sposób na budowanie kapitału kariery zawodowej, gdyż stanowi ona dobre pole kumulacji różnych elementów potencjału kompetencyjnego — dzięki szkoleniom, nabywaniu praktyki, kształtowaniu więzi społecznych. Generalnie ponad 66,0% kobiet i 69,3% mężczyzn oceniło korzystnie wpływ aktualnie wykonywanej pracy tymczasowej na ich rozwój zawodowy. Niemniej prawie co trzeci badany nie zauważył owych zalet, co w dużej mierze wiąże się z wiekiem i poziomem wykształcenia; najwięcej pozytywnych ocen pochodziło od osób w wieku 25–29 lat (80,6%) oraz z wyższym wykształceniem (73,9%). Z pewnością ma to związek ze stopniem zgodności aktualnie wykonywanych zadań w ramach pracy tymczasowej z posiadanym lub wyuczonym zawodem (wykres 2A i 2B).

**Wykres 2. Zgodność zadań wykonywanych przez badanych pracowników tymczasowych u pracodawców-użytkowników z posiadanym lub wyuczonym zawodem wg płci i wieku**

**Wykres 2A. Wypowiedzi wg płci (k=51; m=75)**



**Wykres 2B. Wypowiedzi wg wieku (n=126)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań KPiPS.

Porównanie zgodności zadań wykonywanych w ramach pracy tymczasowej u aktualnych pracodawców-użytkowników z posiadanym przygotowaniem zawodowym nie wypadła pomyślnie — większość kobiet (74,6%) i mężczyzn (73,3%), niezależnie od wieku, wykonywała zadania niezgodnie ze swoim przygotowaniem zawodowym. Potwierdza to także wynik zestawienia typów zawodów posiadanych (bądź wyuczonych) z rodzajami czynności wykonywanych w ramach pracy tymczasowej, w podziale na prace robotnicze i nierobotnicze, w tym proste i złożone. Przykładowo, 22,5% pracowników tymczasowych posiadało przygotowanie zawodowe w zakresie złożonych zawodów nierobotniczych, lecz tylko 9,8% faktycznie wykonywało typ zadań wymagających takiego zaawansowanego przygotowania kwalifikacyjnego (np. specjaliści ds. kadr, rozwoju kompetencji, controllingu czy samodzielna księgowość). Natomiast 25,4% badanych pracowników tymczasowych miało zawód

posiadany lub ostatnio wykonywany pozwalający zaliczyć ich do grupy osób wykonujących prace robotnicze proste, lecz odsetek osób wykonujących tego typu prace był znacznie wyższy i wynosił 47,9%. Na tej podstawie można wnosić, że część pracowników tymczasowych wykonywała zadania poniżej posiadanych kompetencji zawodowych. W tej sytuacji dość krytycznie należy podejść do wcześniejszych, przychylnych ocen respondentów w kwestii wpływu aktualnie wykonywanej pracy tymczasowej na rozwój zawodowy.

Pracownicy tymczasowi mają poczucie, że nie tylko uzyskują rażąco niskie wynagrodzenia (wskazania 32,0% mężczyzn i 31,4% kobiet), ale i są gorzej traktowani przez pracodawców-użytkowników niż stała kadra. Na tę kwestię zwracają uwagę przede wszystkim kobiety (31,4%, mężczyźni — 16,0%; cecha wykazuje zależność istotną statystycznie,  $p = 0,081$  przy  $\alpha = 0,10$ ). Dla nich jest to kwestia tak samo istotna jak niskie wynagrodzenia za pracę. Mężczyźni natomiast częściej wskazują na niedotrzymywanie warunków umowy ze strony firmy-użytkownika. Wymienione problemy, które napotykają pracownicy tymczasowi, powodują, że grupa ta może mieć poczucie przynależności do gorszego segmentu rynku pracy.

### *Dyskusja wokół pracy tymczasowej*

Praca tymczasowa budzi wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście jej rozwój może być korzystny z punktu widzenia interesów pracowników, skoro kolejne badania potwierdzają, że nie pozwala ona pracownikom na wykorzystanie posiadanych kwalifikacji, przynosi niskie dochody i wiąże się z poczuciem gorszego traktowania przez pracodawcę-użytkownika w porównaniu z pracownikami wewnętrznymi, wchodzącymi w skład „własnej” kadry. Z jednej strony jest ona przejawem rosnącej elastyczności rynku pracy, lecz z drugiej — odbiciem jego słabości strukturalnej, która jest efektem niskiego poziomu nowoczesności miejsc pracy, i wynikających stąd m.in. relatywnie niskich kosztów pracy. Związana z nią niepewność, rozpatrywana przez pryzmat doświadczeń i oczekiwań pracowników tymczasowych, nie jest dla nich — jak się okazało — jednoznacznie negatywnym doświadczeniem. Godzą się oni na tymczasowość relacji z pracodawcami-użytkownikami, uznając, że jest to nieunikniona cena za możliwość wykonywania pracy, która zwiększy ich szanse uzyskania trwałego kontraktu, a przede wszystkim przyczyni się do podniesienia poziomu ich kompetencji.

W świetle przeprowadzonych badań widać, że jest to złudne przekonanie, gdyż nie ma jednoznacznej zależności między tymczasowym zatrudnieniem a — z jednej strony — szansą uzyskania trwałego zatrudnienia w przyszłości (wszystko zależy od polityki zatrudnienia zewnętrznego i wewnętrznego w danej firmie), z drugiej zaś — szansą rozwoju kompetencji, gdyż w większości przypadków wykonywane zadania pracownika tymczasowego są poniżej jego możliwości udokumentowanych posiadanych lub wyuczonych zawodem. Oczywiście występują przypadki, gdy pracownik tymczasowy wykonuje zadania wymagające kwalifikacji zgodnych z posiadanymi, ale najczęściej jest to efekt działań doraźnych, podejmowanych w tzw. sytuacjach awaryjnych przez pracodawców-użytkowników pracy tymczasowej.

Tak więc, potwierdziła się postawiona na wstępie teza, że niepewność związana z pracą tymczasową (dotycząca głównie czasu trwania kontraktu i warunków pracy) jest akceptowana przez podejmujących pracę w tej formie jako swoista cena, którą godzą się zapłacić za możliwość wykonywania pracy zwiększającej szanse uzyskania przez nich trwałego zatrudnienia i rozwoju kompetencji. Jest to prawdą o tyle, że pracownicy rzeczywiście żywią takie przekonanie, jednak w konfrontacji z realiami praktyki raczej nie zostaje ono pozytywnie zweryfikowane. Rozbudzona nadzieja na poprawę sytuacji okazuje się złudna, praca tymczasowa coraz częściej ulega petryfikacji.

## Bibliografia

- Chojnacki P. (2014), *Pracownicy tymczasowi o swojej pracy*, w: B. Urbaniak, P. Oleksiak (red.), *Praca tymczasowa. Droga do kariery czy ślepy zaułek?*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ciett (2015), *Economic Report*, 2015 Edition (Based on data of 2013/2014).
- Coyle D. (2001), *Paradoxes of Prosperity. Why the New Capitalism Benefits All*, New York, Texere.
- De Cuyper N., De Witte H. (2007), *Job insecurity in temporary versus permanent workers: Associations with attitudes, well-being, and behaviour*, „Work and Stress”, vol. 21, No 1.
- Eurociett (2015), *Agency Work Business Indicator March 2015*, <http://www.eurociett.eu/index.php?id=177> [dostęp: 8.04.2015].
- European Commission (2014), *Draft joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2015*, Brussels, 28.11.2014, COM(2014) 906 final.
- European Commission (2015), *EU employment and social situation*, „Quarterly Review”, March, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2193&furtherNews=yes> [dostęp:16.04.2015].
- Eurostat (2015), code earn\_ses\_pub1s; <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00173&language=en> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00173&plugin> [dostęp: 5.03.2015].
- Froy F., Giguère S. (2010), *Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Working Papers, No 13, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7j-f7qtk9p-en> [dostęp: 21.02.2015].
- Froy F., Giguère S., Hofer A. (red.) (2012), *Designing Local Skills Strategies*, wersja poprawiona <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en> [dostęp: 25.02.2015].
- Froy F., Giguère S., Meghnagi M. (2012), *Skills for Competitiveness: A Synthesis Report*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Working Papers, nr 9, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6> [dostęp: 11.04.2015].

- Klandermans B., Hesselink J.K., van Vuuren T. (2010), *Employment status and job insecurity: On the subjective appraisal of an objective status*, „Economic and Industrial Democracy”, vol. 31, No 4.
- Komisja Europejska (2015), *Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie krajowe — Polska 2015 r.*, Bruksela, dnia 26.2.2015 r., SWD(2015) 40 final{COM(2015) 85 final}.
- Lozza E., Libreri C., Bosio A.C. (2013), *Temporary employment, job insecurity and other extraorganizational outcomes*, „Economic and Industrial Democracy”, vol. 34, No 1.
- NBP (2013), *Kwartalny raport o rynku pracy — IV kwartał 2012*, 15 marca, [http://www.nbp.pl/publikacje/rynek\\_pracy/rynek\\_pracy\\_12\\_2012.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_pracy/rynek_pracy_12_2012.pdf) [dostęp: 12.05.2013].
- OECD (2014), *Job Creation and Local Economic Development*, OECD Publishing DOI:10.1787/9789264215009-en [dostęp: 21.02.2015].
- Rogozińska-Pawelczyk A. (2014), *Zatrudnienie w kontekście tymczasowego kontraktu psychologicznego*, w: B. Urbaniak, P. Oleksiak (red.) *Praca tymczasowa. Droga do kariery czy ślepy zaułek?*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Top 3 reasons for choosing agency work* (2014), <http://ow.ly/i/a7yad/original> [dostęp: 13.03.2015].
- Tweedie D. (2013), *Making sense of insecurity: A defence of Richard Sennett's sociology of work*, „Work, Employment and Society”, vol. 27, No 1, DOI: 10.1177/0950017012460327 [dostęp: 21.02.2015].
- Urbaniak B., Oleksiak P. (red.) (2014), *Praca tymczasowa. Droga do kariery czy ślepy zaułek?*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

### Summary

The spreading use of temporary agency work gives rise to many controversies. The growth of precarious forms of employment comes with lower-quality jobs and leads to the segmentation of the labour market. Temporary workers can perceive the acceptance of employment conditions burdened by transient and insecure relations as a price to pay for better employment and career development opportunities in the future. Based on a theoretical discussion and the results of the 2013 survey of Łódź-based firms using temporary agency workers, the article explores the issue of trust and hope, the two feelings that accompany workers taking temporary jobs, and juxtaposes their aspirations and realities.

**Key words:** temporary agency work, temporary workers, insecurity

### Cytowanie

Bogusława Urbaniak (2015), *Nadzieja pracowników na poprawę własnej sytuacji na rynku pracy w konfrontacji z realiami pracy tymczasowej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 15–28. Dostępny w Internecie na [www.problemypolitykispolecznej.pl](http://www.problemypolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

**Zofia Czepulis-Rutkowska**

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych<sup>1</sup>

## ***Paradygmat inwestycji socjalnych a perspektywa cyklu życia w polityce społecznej<sup>2</sup>***

### ***Streszczenie***

Celem opracowania jest przedstawienie nowego paradygmatu inwestycji socjalnych w polityce społecznej w kontekście perspektywy cyklu życia. Nowy paradygmat zmienia, w porównaniu z „paradygmatem kompensacji”, podejście do poszczególnych etapów cyklu życia; wskazuje, że dla skuteczności polityki społecznej kluczowe znaczenie ma to, w jakim momencie życia są podejmowane jej działania, i że powinna ona być nastawiona na osiągnięcie celów *ex post*.

Za egzemplifikację jego zastosowania posłużą wybrane zmiany polityki społecznej wobec rodziny i dzieci oraz wobec osób starszych w Polsce — przedstawione na tle wybranego kraju (Szwecji) oraz dokumentów Unii Europejskiej.

W ramach tego opracowania przeprowadzono analizę wybranych instytucji polityki społecznej, a także dokumentów programowych oraz danych statystycznych.

**Słowa kluczowe:** paradygmat polityki społecznej, nowe ryzyka socjalne, inwestycje socjalne, polityka społeczna wobec dzieci, polityka społeczna wobec osób starszych

---

<sup>1</sup> IPiSS, 01-022 Warszawa, ul. Józefa Bellottiego 3B; adres internetowy autorki: zrutkowska@yahoo.com, sekretariat@ipiss.com.pl

<sup>2</sup> Artykuł powstał w ramach prac nad projektem badawczym OPUS 5 nr 2013/09/B/HS5/00039 finansowanym przez Narodowe Centrum Nauki pod tytułem „Instytucje zabezpieczenia osób starszych w kontekście modeli polityki społecznej”.

## ***Wprowadzenie***

Przeobrażenia gospodarcze, a także proces starzenia się ludności oraz zmiany struktury i funkcji rodziny w państwach Zachodu w ostatnich dekadach XX i na początku XXI w. — wszystkie te czynniki doprowadziły do istotnych zmian w polityce społecznej<sup>3</sup>. Po okresie krytyki — w pierwszym dziesięcioleciu po kryzysie lat 70. — państwa opiekuńczego, w latach 90. ukształtowało się nowe podejście polegające na zmienianiu podstawowego paradygmatu polityki społecznej z kompensacyjnego na paradygmat inwestycji socjalnych (Jenson 2009). W zmianie tej chodziło o zachowanie instytucji państwa opiekuńczego, ale w zmodyfikowanej, dostosowanej do nowych wyzwań, formie.

W myśl nowego paradygmatu polityka społeczna ma, przez odpowiednie inwestycje, wspierać aktywność, głównie zawodową. Istotne jest podjęcie odpowiednich działań na poszczególnych etapach życia w charakterze właśnie „inwestycji”. Mogą być one przypisane do wybranych etapów życia, tak jak ma to miejsce w przypadku wczesnej edukacji odnoszącej się jedynie do okresu dzieciństwa. Inne natomiast, takie jak szkolenia, profilaktyka zdrowotna itp., mogą być podejmowane na różnych etapach życia. Biorąc pod uwagę fakt, że indywidualne biografie zawodowe i rodzinne są obecnie bardziej zróżnicowane niż w pierwszych dekadach po II wojnie światowej, instytucje polityki społecznej powinny też być przygotowane do odpowiedzi na odmienne potrzeby różnych osób lub grup znajdujących się na podobnym etapie cyklu życia (Bovenberg 2007).

Celem opracowania jest przedstawienie nowego paradygmatu inwestycji socjalnych w polityce społecznej w kontekście perspektywy cyklu życia. Omawiając tutaj instytucje polityki społecznej, koncentruję się na wybranych dwóch etapach cyklu życia: dzieciństwie oraz starości. Opracowanie nie wyczerpuje podjętego, bardzo obszernego, tematu, ma przede wszystkim służyć pokazaniu jego znaczenia.

Na tekst składają się następujące części: zmiana paradygmatu polityki społecznej, Unia Europejska a paradygmat inwestycji socjalnych, wybrane rozwiązania krajowe (w Szwecji i w Polsce) oraz podsumowanie.

### ***Zmiana paradygmatu polityki społecznej***

#### ***Nowe wyzwania stojące przed polityką społeczną***

Polityka społeczna po II wojnie światowej odpowiadała na potrzeby społeczeństwa, którego funkcjonowanie było oparte na stabilnej rodzinie i stałym zatrudnieniu zapewnianym przez gospodarkę z przewagą przemysłu. Główny żywiciel (najczęściej mężczyzna) miał

---

<sup>3</sup> Politykę społeczną określam tutaj jako działania państwa podejmowane na rzecz rozwoju społecznego i wzrostu dobrobytu społeczeństwa jako całości oraz poszczególnych jego obywateli. Używam też zamiennie, stosowanego szeroko w zagranicznej literaturze przedmiotu, terminu „państwo opiekuńcze” (*welfare state*), zdając sobie sprawę z wielości definicji polityki społecznej stosowanych zarówno w Polsce, jak i za granicą. Wydaje się zresztą, że samo pojęcie polityki społecznej ulega przeobrażeniom wraz ze zmianami społecznymi, ekonomicznymi i demograficznymi. Zmiany te mogłyby stanowić przedmiot odrębnego opracowania.

często w całym cyklu życia zawodowego stabilne, odpowiednio opłacane zatrudnienie, a jego żona zajmowała się domem i dziećmi. Usługi związane z prowadzeniem domu były więc świadczone przez kobiety pozostające poza formalnym rynkiem pracy. W przypadku gdy rodzina obejmowała jeszcze jedno pokolenie — osoby starsze, niejednokrotnie wymagające opieki — usługi opiekuńcze świadczone były również w ramach rodziny, przez „niepracujące” żony (Czepulis-Rutkowska 2013). Kształcenie przygotowujące do pracy zawodowej przypadało na okres młodości i wczesnej dorosłości. Szkolenia, podejmowane w późniejszym etapie cyklu życia zazwyczaj stanowiły jedynie uzupełnienie wcześniejszej edukacji. Znana dziś dobrze potrzeba kształcenia ustawicznego pojawiła się później.

Zabezpieczenie społeczne, rozumiane tutaj w znaczeniu konwencji MOP Nr 102 z 1952 r., zostało zorganizowane wokół ryzyk socjalnych charakterystycznych dla gospodarki przemysłowej — obecnie określanych jako „stare” ryzyka socjalne. Konwencja ta dotyczy zabezpieczenia na wypadek utraty dochodów z powodu choroby, inwalidztwa, bezrobocia, starości i śmierci głównego żywiciela. Idea zabezpieczenia społecznego polegała na kompensacji utraconych dochodów z pracy (Uścińska 2013).

W konsekwencji kryzysu połowy lat 70. XX w., w strukturze gospodarki zmniejszał się udział przemysłu, zwiększał się natomiast udział usług. Zatrudnienie w przemyśle, a co za tym idzie — płaca głównego żywiciela i w konsekwencji również jego pozycja w rodzinie przestawały być stabilne. W tej sytuacji niepracujące wcześniej żony zaczęły dostarczać dodatkowych dochodów, podejmując zatrudnienie na ogół w rozwijających się dynamicznie usługach (Streck 2009). Tym przeobrażeniom towarzyszył wzrost liczby rozwodów i spadek liczby zawieranych małżeństw; w ten sposób również instytucja tradycyjnej rodziny traciła wcześniejszą stabilność.

Zmiany w funkcjonowaniu systemu gospodarki oraz rodziny postawiły przed polityką społeczną nowe wyzwania. Jedną z reakcji na te wyzwania stało się stworzenie nowego paradygmatu inwestycji socjalnych.

### *Stary i nowy paradygmat*

Instytucje państwa dobrobytu w okresie „wspaniałych trzydziestu lat” po II wojnie światowej miały za zadanie przede wszystkim kompensację utraty dochodów z pracy. Ich funkcjonowanie było zgodne z ekonomiczną doktryną Johna Maynarda Keynesa, w myśl której, aby pobudzić gospodarkę, należało zwiększać popyt przez zwiększanie zasobu pieniędzy w obiegu — na przykład przez wypłatę świadczeń społecznych (Hemerijck 2002). „Stary” paradygmat polityki społecznej dobrze współdziałał z ówczesną doktryną ekonomiczną. Maurizio Ferrera (2013) wymienia następujące jego cechy: nacisk na ochronę socjalną jako kompensację utraconych dochodów; przyznawanie świadczeń *ex post* jako reakcja na urzeczywistnienie się ryzyka socjalnego; istotna rola pasywnych transferów w okresie pozostawania poza zatrudnieniem (emerytury, bezrobocie, niezdolność do pracy, choroba, macierzyństwo, świadczenia dla osób na utrzymaniu); rezyduálność sieci pomocy społecznej; ubóstwo traktowane jako ryzyko mało istotne i marginalne wobec prawie powszechnych systemów zabezpieczenia społecznego; adresowanie zabezpieczenia społecznego do

gospodarstwa domowego, w skład którego wchodziły osoby pełniące różne funkcje: mężczyzna — funkcję głównego żywiciela, kobieta — funkcje opiekuńcze. Edukacja i szkolenia znajdowały się poza zainteresowaniem zabezpieczenia społecznego, ponieważ ich największe znaczenie przypadało na czas przed podjęciem zatrudnienia.

„Stary” paradygmat i wspierające go instytucje dostosowane były do „starych ryzyk socjalnych”. Wraz ze zmianami ekonomiczno-społecznymi zaczęto jednak inaczej postrzegać i określać ryzyka socjalne — rozwinęła się koncepcja „nowych ryzyk socjalnych” (Czepulis-Rutkowska 2013), która wiązała się z powstaniem nowych wymogów wobec polityki społecznej.

Koncepcja nowego paradygmatu polityki społecznej pojawiła się już połowie lat 90. pod różnymi nazwami: flexicurity, polityka społeczna jako czynnik produkcyjny oraz paradygmat inwestycji socjalnych (Jenson 2009). Ta ostatnia nazwa została przyjęta przez Unię Europejską i OECD. W końcowym dokumencie OECD ze spotkania ministrów spraw socjalnych zawarta jest następująca ocena: „Efektywne polityki socjalne są potrzebne dla tworzenia gospodarczego dynamizmu i uczestnictwa w elastycznym rynku pracy; do zapewnienia, aby upośledzenie w dzieciństwie nie prowadziło do upośledzenia w dorosłości, aby zapobiec wykluczeniu z rynku pracy, aby zapewnić stabilny finansowo system wsparcia dla osób starszych. Polityki socjalne muszą być proaktywne, podkreślać potrzebę inwestycji w ludzkie możliwości, a nie jedynie zabezpieczać przeciwko niekorzystnym zdarzeniom” (OECD 2005).

Koncepcja inwestycji socjalnych czerpie z pojęcia kapitału ludzkiego jako ważnego czynnika wzrostu i rozwoju gospodarczego (Heckman 1999). Aby uzyskać odpowiedni kapitał ludzki, należy odpowiednio „zainwestować” w ludzi: inwestycje powinny być dostosowane do potrzeb, a także — w zależności od ich rodzaju — podejmowane na właściwych etapach cyklu życia. Heckman zwraca też uwagę na znaczenie różnych komponentów kapitału ludzkiego, zarówno poznawczych (*cognitive*), jak i społecznych, behawioralnych (*noncognitive*). Szeroko rozumiane kwalifikacje powstają w procesie formalnej edukacji, pracy i wychowania, a poszczególne elementy tego procesu synergicznie na siebie oddziałują. Wczesniejsze inwestycje umożliwiają lub wspierają inwestycje późniejsze. Dlatego tak istotne są inwestycje na etapie dzieciństwa<sup>4</sup>.

Inwestycje socjalne są korzystne również w późniejszym okresie, a ich przykładem mogą być działania prewencyjne w starszym wieku, które z jednej strony pozwalają wydłużyć aktywność zawodową, z drugiej zaś strony przyczyniają się do ograniczania kosztów opieki zdrowotnej lub opieki długoterminowej.

Na nowy model polityki społecznej, oparty na paradygmacie inwestycji, powinny — według Ferrery (2013) — składać się następujące czynniki: nastawienie polityki społecznej na wspieranie i umożliwianie aktywności zawodowej oraz społecznej a więc na aktywizację osób, a nie na kompensację utraty lub zmniejszenia ich dochodów; wczesna prewencja w zakresie ryzyk i potrzeb; rozwinięte usługi socjalne umożliwiające podtrzymywanie aktywności lub powrót do aktywnego życia, przede wszystkim do pracy zawodowej; roz-

---

<sup>4</sup> Heckman (1999) ocenia, że w Stanach Zjednoczonych inwestycje na etapie wczesnej młodości są niewystarczające, a wobec dorosłych o niskich kwalifikacjach — nadmierne.



winięta sieć zabezpieczenia przed ubóstwem oraz aktywizacji osób ubogich; kierowanie działań polityki społecznej do poszczególnych osób w modelu partnerstwa w rodzinie (dwoje zarabiających i dwoje opiekunów dzieci); wspieranie równowagi między pracą i życiem rodzinnym; szeroko rozumiana edukacja — obejmująca szkolnictwo, szkolenia i kształcenie ustawiczne — jako integralna część zabezpieczenia społecznego; wsparcie dla socjalnych innowacji; poszukiwanie nowych rozwiązań w polityce społecznej, na przykład z wykorzystaniem technologii informatycznych.

W nowym paradygmacie ważna jest nie tylko bieżąca potrzeba (materialna), ale przede wszystkim przyszłość w bliższej lub dalszej perspektywie. Jane Jenson uważa, że państwa w praktyce dostosowują się do perspektywy nowego paradygmatu inwestycji socjalnych. Nie starają się wrócić do zasad z okresu stosowania zasad ekonomicznej doktryny keynesowskiej, nie odrzucają też w pełni myślenia neoliberalnego, które w polityce społecznej dostrzegało głównie obciążenie dla rozwoju ekonomicznego (Jenson 2009). Według autorki, poszczególne kraje poszukują nowej roli państwa. Niezależnie od reprezentowanego przez nie modelu polityki społecznej, podjęły próby praktycznej modernizacji państwa opiekuńczego. Na przykład w Wielkiej Brytanii ogłoszono zasady tak zwanej trzeciej drogi, w Holandii i Danii — flexicurity. Wydatki w ramach tego zmienionego podejścia zostały zorientowane na przygotowanie do trudnych sytuacji — (*preparing*), w miejsce naprawy ich skutków (*repairing*).

Paradygmat inwestycji socjalnych odwołuje się, podobnie jak ekonomiczna doktryna liberalna, do gospodarki sterowanej przez podaż, nie popyt. Różnica w stosunku do podejścia czysto liberalnego polega na większym udziale państwa w tworzeniu podaży — przede wszystkim dobrze przygotowanej siły roboczej. Szczególnego znaczenia nabiera też właściwe przygotowanie dzieci i młodzieży do późniejszych wyzwań związanych z aktywnością — głównie na rynku pracy. Bardzo istotne jest też szkolenie, podnoszenie kwalifikacji dostosowane do zmieniających się wymagań rynku pracy.

### ***Paradygmat inwestycji socjalnych w dokumentach i inicjatywach Unii Europejskiej***

Komisja Europejska definiuje inwestycje socjalne — zgodnie z koncepcją kapitału ludzkiego — jako inwestycje w ludzi (Fransen 2013). Według unijnych dokumentów polityka społeczna ma na celu stwarzanie lub wzmacnianie kwalifikacji oraz umiejętności pozwalających na pełne uczestnictwo w zatrudnieniu i życiu społecznym. Jako podstawowe działania wymienia się tym kontekście: edukację i szkolenia, opiekę nad dzieckiem, ochronę zdrowia, pomoc w poszukiwaniu pracy i rehabilitację. Wiele dokumentów oraz inicjatyw unijnych promuje paradygmat inwestycji socjalnych. Tutaj omawiam ważniejsze z nich.

W ramach działania na rzecz upowszechniania koncepcji inwestycji społecznych Komisja Europejska przygotowała dokument programowy: Pakiet Inwestycji Socjalnych (Social Investment Package — SIP) (Fransen 2013). Jest to zbiór niewiążących prawnie dokumentów przyjętych w 2013 r., pomyślany między innymi jako odpowiedź na kryzys ekonomiczny, który ograniczył szansę osiągnięcia wcześniej ustalonych celów zmniejsze-

nia zakresu ubóstwa, oraz na zmiany demograficzne. Zawiera on wskazówki w sprawie polityki społecznej państw członkowskich. Polityka społeczna ma być nastawiona na osiągnięcie rezultatów w przyszłości w myśl zasady inwestowania, która mówi, że podejmuje się działania i angażuje środki, po to aby uzyskać odpowiedni „zwrot” w przyszłości. Państwa powinny zatem inwestować w rozwój obecnych i przyszłych kwalifikacji, żeby zapewnić poprawę możliwości uczestnictwa w życiu społecznym i na rynku pracy. Istotne jest również wspieranie zintegrowanych pakietów świadczeń i usług, które pozwalają uzyskać trwałe pozytywne „wyniki” socjalne (*social outcomes*), a nie jedynie krótkotrwale łagodzić bieżące problemy. W szczególności zaś państwa powinny inwestować w dzieci i młodzież w taki sposób, aby poprawić ich szanse życiowe niezależnie od społecznego pochodzenia.

Strategia „Europa 2020” zawiera wiele elementów wspierających realizację paradygmatu inwestycji socjalnych. Podkreśla się w niej znaczenie kształcenia przez całe życie. Mowa jest o „rozwoju kwalifikacji w ciągu cyklu życia, po to aby zwiększyć udział w rynku pracy [...]” (European Commission 2010, s. 6). Wśród podstawowych celów wymienia się w szczególności wykształcenie ludzi młodych: „udział osób, które zbyt wcześnie odchodzą ze szkoły, nie powinien przekraczać 10%, a minimum 40% osób młodych powinno uzyskać wykształcenie wyższe” (tamże, s. 5). Można założyć, że do osiągnięcia tych celów, w myśl koncepcji kapitału ludzkiego, konieczne są inwestycje na wcześniejszym etapie życia: w okresie przedszkolnym i wczesnoszkolnym.

Jeśli zaś chodzi o zabezpieczenie społeczne, w strategii „Europa 2020” zwraca się uwagę w szczególności na potrzebę walki z ubóstwem. Ustalono, że celem jest ograniczenie liczby ubogich o 20 milionów osób, zaś wśród sztandarowych inicjatyw Strategii wymieniono stworzenie Europejskiej Platformy przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu.

Polityka wobec rodziny i dzieci zajmuje szczególną pozycję w pakiecie na rzecz inwestycji socjalnych. Jednym z ważniejszych dokumentów unijnych dotyczących inwestycji socjalnych na etapie dzieciństwa jest zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. — „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” („Investing in children: breaking the cycle of disadvantage”) (European Commission 2013a). Komisja powołuje się tam na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności art. 292: „Poszanowanie ludzkiej godności jest podstawową wartością Unii Europejskiej [...]”. Unia musi chronić prawa dziecka, zwalczać wykluczenie społeczne i dyskryminację, promować sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną. Zalecenie w punkcie 2 mówi o tym, że w większości państw unijnych dzieci są bardziej niż reszta populacji narażone na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Ponadto dzieci wykluczone lub żyjące w ubóstwie mają mniejszą niż ich lepiej usytuowani rówieśnicy szansę na osiągnięcie dobrych wyników w szkole i na pozostawanie w dobrym stanie zdrowia oraz na rozwinięcie w pełni swojego potencjału w dorosłym życiu.

Co ważne, w zaleceniu tym podkreśla się, że stan obecny wpływa na stan późniejszy i że konieczne są działania właśnie teraz, żeby poprawić sytuację dzieci w przyszłości — co stanowi istotę podejścia inwestycyjnego. Zalecenie proponuje przede wszystkim stosowanie wspomnianej już wyżej prewencji, tj. zapobieganie zaniedbaniu na etapie wczesnego rozwoju w cyklu życia. Argumentem na rzecz prewencji na wczesnym etapie jest również jej niższy koszt niż koszt działań naprawczych podejmowanych *ex post*.

Zalecenie mówi też o tym, że zapobieganie zaniedbaniu dzieci jest najbardziej efektywne, jeśli łączy się pomoc dla dzieci ze wsparciem ich rodziców. Istotne jest, aby z jednej strony rodzice mogli uczestniczyć w rynku pracy, otrzymując odpowiedni dochód, z drugiej zaś strony, aby dostępne były usługi umożliwiające i wspierające rozwój dzieci, takie jak edukacja przedszkolna, ochrona zdrowia, zapewnienie odpowiedniego mieszkania, oraz usługi socjalne.

Zalecenie wskazuje na potrzebę respektowania zasad horyzontalnych, w myśl których dziecko powinno być traktowane jako istota posiadająca własne odrębne prawa, przy równoczesnym uwzględnianiu znaczenia opiekunów oraz poziomu i jakości ich życia.

Strategie inwestowania w dzieci powinny się opierać na trzech filarach. Pierwszy filar jest określany jako dostęp do odpowiednich zasobów. Działania w ramach tego filaru obejmują pomoc dla rodziców — w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci. Powinny one polegać między innymi na wspieraniu takich systemów zatrudnienia rodziców, które nie kolidują z właściwą opieką nad dzieckiem. Chodzi więc o to, żeby dziecko wraz z rodziną miało dostęp do środków materialnych pozwalających na normalne prowadzenie gospodarstwa domowego. Drugi filar jest rozumiany jako dostęp do usług obejmujących przede wszystkim wczesną edukację i opiekę (Early Childhood Education and Care — ECEC). Zalecenie wyznacza jako cel inwestowanie w dzieci niezależnie od ich pochodzenia społecznego. Dlatego też postuluje udział w korzystaniu z tych usług dzieci z upośledzonych materialnie i społecznie środowisk, w szczególności dzieci poniżej 3. roku życia. Dostęp dzieci z wykluczonych środowisk do usług edukacyjnych powinien być wspierany przez przygotowanie systemu ochrony zdrowia na potrzeby dzieci w gorszej sytuacji, zabezpieczenie odpowiedniego mieszkania i otoczenia, wzmocnienie wsparcia rodziny i alternatywnych możliwości opieki. Trzecim filarem zintegrowanych strategii jest zapewnienie prawa dzieci do uczestnictwa zarówno w życiu społecznym, jak też w podejmowaniu decyzji ich dotyczących. Stanowi wyraz upodmiotowienia dziecka w takim zakresie, w jakim jest to możliwe; dziecko nie jest — w myśl zalecenia — przedmiotem i członkiem stanowiącej całość rodziny, ale odrębnym podmiotem mającym wpływ na swój los. O tym aspekcie mówił, przywoływany już wcześniej, Ferrera (2013). W działania na rzecz upodmiotowienia dzieci jest zaangażowana między innymi organizacja Eurochild, skupiająca wiele instytucji w krajach Unii pracujących na rzecz poprawy jakości życia dzieci i młodzieży (Eurochild 2010).

W Unii Europejskiej paradygmat inwestycji socjalnych promowany jest również w odniesieniu do późnego etapu cyklu życia — starości. Unijne dokumenty i inicjatywy mają wspierać proces aktywnego starzenia się, przeciwdziałać przedwczesnemu odchodzeniu z rynku pracy lub wykluczeniu z życia społecznego (Urbaniak 2013). Inwestycje aktywizujące poprawiają jakość życia osób starszych, a także przyczyniają się do ograniczania wydatków na świadczenia emerytalne, rentowe, zdrowotne czy z zakresu opieki długoterminowej.

Pierwszoplanowe znaczenie ma promocja zdrowia i prewencja chorobowa (European Commission 2012a). Ich celem jest wydłużanie trwania życia, przede wszystkim zaś zwiększenie liczby lat przeżytych w zdrowiu. Ważnym celem jest jak najdłuższe zachowanie zdolności do samodzielnego funkcjonowania osób starszych, a do osiągnięcia tego celu

przyczyni się stworzenie warunków podtrzymywania aktywności fizycznej i psychicznej. Dla aktywnego funkcjonowania osób starszych duże znaczenie ma jakość mieszkania i wprowadzanie rozwiązań dostosowanych do możliwości poruszania się osób starszych. Chodzi o rozwiązania pozwalające z jednej strony na swobodne funkcjonowanie w samym mieszkaniu, z drugiej zaś — na łatwe wychodzenie na zewnątrz. Potrzebne adaptacje mieszkań powinny w szczególności uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych. Rada zwraca też uwagę na dostęp do transportu w odpowiedniej cenie stanowiący warunek uczestnictwa w życiu społecznym. Podkreśla również znaczenie stworzenia szerszego środowiska korzystnego dla wspierania aktywnego życia osób starszych, na które będą się składały towary i usługi przeznaczone dla osób starszych (*age-friendly environments, goods, and services*). Chodzi o to, żeby produkty i usługi były odpowiednie dla osób w każdym wieku. Potrzeby starszej populacji powinny być zaspokajane również dzięki zastosowaniu nowych technologii, na przykład za pomocą rozwiązań w zakresie e-zdrowia. Podstawowe zaś znaczenie ma odpowiednia organizacja opieki długoterminowej, ze szczególnym naciskiem na jak najdłuższe i najszerze zachowanie sfer autonomii.

W dokumentach unijnych ostatniej dekady stosunkowo mało miejsca poświęca się dochodom ze świadczeń skierowanych do osób starszych. W Białej Księdze Emerytalnej (European Commission 2012b) zawarta jest ocena, że — przeciętnie — poziom emerytur jest wystarczający, a jedynie pewne grupy (głównie kobiety) mogą być zagrożone ubóstwem w starszym wieku, w związku z czym należy je uwzględnić w działaniach polityki emerytalnej. W tym przeniesieniu akcentów z polityki dochodowej wobec osób starszych na działania aktywizujące i prewencyjne wyraża się właśnie podejście inwestycyjne, które zastępuje podejście kompensacyjne.

Ważnym gestem Unii Europejskiej było ogłoszenie roku 2012 — Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (Urbaniak 2013). Ta inicjatywa akcentowała potrzebę zdrowego starzenia się, a więc również możliwości dłuższego przebywania na rynku pracy. Hasło solidarności międzypokoleniowej należy zaś rozumieć nie tylko w kategoriach pomocy dla starszego pokolenia ze strony pokolenia młodszego, ale także uwzględniania przez pokolenie starsze — potrzeb pokolenia młodszego. W tym drugim przypadku chodzi również o realokację środków przeznaczonych na cele socjalne — polegającą na przesunięciu części sum wydatkowanych na rzecz ludzi starszych i wykorzystaniu ich do sfinansowania potrzeb młodszego pokolenia, takich jak edukacja.

### ***Rozwiązania krajowe — wybrane zagadnienia***

Przedstawiam w tym opracowaniu wybrane elementy dwóch dziedzin polityki społecznej: polityki rodzinnej i wobec dzieci<sup>5</sup> (mającej na celu głównie inwestycje socjalne w młodszymi pokolenie) oraz polityki wobec osób starszych w kontekście nowego paradygmatu polityki społecznej w Szwecji i w Polsce.

<sup>5</sup> Używam określenia „polityka rodzinna i wobec dzieci” dla podkreślenia zmiany w podejściu polityki społecznej do rozwoju młodego pokolenia, chociaż w polskiej literaturze przedmiotu ciągle używa się głównie określenia „polityka rodzinna”.

Polityka rodzinna i wobec dzieci w myśl nowego paradygmatu nastawiona jest na: zwalczanie długoterminowych skutków ubóstwa dzieci, wspomaganie rodziców w łączeniu pracy i obowiązków rodzinnych oraz przygotowanie wszystkich dzieci do wyzwań rynku pracy w przyszłości. Te trzy działania są traktowane jako inwestycje socjalne (Jenson 2006) i do nich będą się odnosić w tym skrótowym omówieniu rozwiązań krajowych.

Polityka wobec osób starszych, która ma na celu, w myśl nowego paradygmatu, ich aktywizację oraz wsparcie, może obejmować szeroki zakres rozwiązań instytucjonalnych<sup>6</sup>. W tym tekście odnoszę się jedynie do wybranych dwóch instytucji: systemów emerytalnych oraz opieki długoterminowej.

Na wstępie należy odnotować kilka kwestii istotnych dla przeprowadzonego porównania rozwiązań krajowych oraz formułowania wniosków na jego podstawie. Polska jest tutaj przykładem kraju po transformacji ustrojowej, który stoi przed wyzwaniem szybkiego dostosowania swoich instytucji polityki społecznej do zmieniającej się dynamicznie, stosunkowo młodej gospodarki rynkowej. Natomiast Szwecja jest nie tylko pozytywnym przykładem stosowania nowego paradygmatu, ale również jego pierwowzorem, a przede wszystkim krajem, w przeciwieństwie do Polski, o długiej historii gospodarki rynkowej. Szwecja jest krajem zamożnym, a Polska krajem na dorobku. Jednak również instytucje w Szwecji są poddawane reformom, o których nie można jednoznacznie powiedzieć, że wspierają paradygmat inwestycji socjalnych.

W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, że rozwiązania szwedzkie mogą stanowić punkt odniesienia dla oceny rozwiązań polskich. Nie można jednak postulować przenoszenia ich na polski grunt bez szerszej analizy, bowiem rozwiązania w Szwecji stanowią element większej całości i ewentualne propozycje zmian dotyczące Polski musiałyby uwzględniać ten szerszy kontekst instytucjonalny.

### *Rozwiązania w Szwecji*

Szwecja jest krajem o rozwiniętej polityce rodzinnej wspierającej możliwość łączenia pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci. Polityka rodzinna opiera się na założeniu, że dwie osoby dorosłe w rodzinie pracują zarobkowo. Jednakowe, w świetle prawa, są dla obu płci obowiązki i prawa w odniesieniu do rynku pracy oraz rodziny. Szwecja była pierwszym krajem, który wprowadził — w 1974 r. — urlop rodzicielski również dla ojców. W równościowych rozwiązaniach, a także w rozwoju usług opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci dostrzega się główną przyczynę wysokiego przyrostu naturalnego i niskiego poziomu ubóstwa wśród dzieci (Streeck 2009).

Polityka społeczna wobec rodziny i dzieci w Szwecji jest organizowana głównie wokół miejsca zamieszkania, ponieważ takie rozwiązanie może skutecznie wspierać rozwój wszystkich dzieci. Do jej najważniejszych instytucji należą centra opieki dziennej i opieki

---

<sup>6</sup> Coraz większego znaczenia w związku z potrzebą aktywizacji osób starszych nabiera prewencja chorobowa i rehabilitacja skierowana do osób starszych, ale także polityka w zakresie szkoleń dostosowanych do potrzeb i możliwości starszej generacji oraz warunków pracy.

po szkole. Istnieją też świadczenia niezwiązane z miejscem zamieszkania, m.in. ubezpieczenie rodzicielskie oraz zasiłki na dzieci.

Z punktu widzenia inwestycji socjalnych szczególną rolę odgrywają usługi opiekuńcze dla dzieci w wieku 1–12 lat. Zapewnienie opieki przedszkolnej oraz dla dzieci w wieku szkolnym pozwala na podejmowanie zatrudnienia przez oboje rodziców. Spełniony jest w ten sposób postulat zawarty w zaleceniu Komisji Europejskiej dotyczący umożliwienia rodzicom pracy zarobkowej.

Istotnym celem działalności placówek opiekuńczych jest, poza sprawowaniem opieki, prowadzenie działalności edukacyjnej na wysokim poziomie. Osiągnięciu tego celu służy zatrudnianie dobrze wykształconej i dobrze opłacanej kadry, którą do zawodu przyciąga zarówno odpowiednie wynagrodzenie, jak też związany z nim wysoki prestiż. Usługi opiekuńcze przyczyniają się również do urzeczywistnienia celu, który postawiono w zaleceniu Komisji Europejskiej — wyrównywania szans dzieci na wczesnym etapie życia. Już w 1970 r. wprowadzono usługi opiekuńcze dla wszystkich dzieci w wieku 6 lat, a w późniejszych latach rozszerzono ich zakres na dzieci w młodszym wieku. Celem tych działań było objęcie opieką wszystkich dzieci powyżej 1. roku życia, których rodzice pracują. W późniejszych latach zakres opieki rozszerzono na dzieci rodziców bezrobotnych, uczących się lub przebywających na urlopie rodzicielskim (Duvander 2008).

W efekcie stosowanej polityki blisko 80% dzieci w wieku od 1 roku do 3 lat uczestniczy w zajęciach w placówkach opiekuńczo-edukacyjnych, a w wieku 4–5 lat już 98%. W praktyce więc opieka nad małymi dziećmi ma charakter świadczenia uniwersalnego. Koszt pobytu w placówkach jest co prawda zależny od dochodu, ale stosuje się, obowiązującą w całym kraju, górną granicę opłat. Opłaty rodziców pokrywają około 8% kosztów utrzymania placówek (Duvander 2008).

Ubezpieczenie rodzicielskie obejmuje kilka świadczeń, m.in. urlop rodzicielski. Wprowadzony w 1974 r. urlop rodzicielski wiąże się z przejściem od modelu głównego żywiciela rodziny do modelu rodziny dwóch żywicieli (osób zarabiających). Obecnie długość urlopu wynosi 16 miesięcy, przy założeniu, że ojciec i matka dzielą się nim po połowie. 2 miesiące nie mogą być przekazywane drugiemu rodzicowi i jeśli pozostają niewykorzystane — przepadają.

W okresie 13 miesięcy wysokość świadczenia powiązana jest z dochodem uzyskiwanym przed urodzeniem dziecka. Ustalona jest na poziomie 80% zarobków, z górnym limitem; w praktyce zarobki większości rodziców znajdują się poniżej tego limitu. Część zasiłku rodzicielskiego jest ustalona kwotowo i przyznawana również rodzicom, którzy nie pracowali przed urodzeniem dziecka. Fakt, że ojcowie otrzymują na ogół większe wynagrodzenie, sprawia, że opiekę nad bardzo małym dzieckiem częściej podejmowały matki, gdyż oznaczało to mniejszą stratę dla budżetu domowego. W 2008 r. wprowadzono bonus równości ze względu na płeć (*gender equality bonus*), który ma spowodować, że strata dochodu, gdy lepiej zarabiający ojciec bierze urlop rodzicielski (zamiast matki), będzie minimalizowana (Duvander 2013).

Jednocześnie wprowadzono reformę umożliwiającą opiekę nad dzieckiem w domu (*child home care*), polegającą na tym, że jedno z rodziców pozostaje w domu z dziećmi

poniżej 3. roku życia, dzięki czemu nie są one wysyłane do placówek opiekuńczych. Tę modyfikację — wprowadzoną pod wpływem nacisku społecznego między innymi ze strony środowisk imigrantów — można jednak zinterpretować jako niezgodną z zasadą inwestycji we wczesną edukację.

System emerytalny stał się w Szwecji przedmiotem intensywnych analiz już wiele lat temu głównie z powodu przewidywanego wzrostu wydatków na świadczenia. Politycy szwedzcy z różnych partii zdecydowali się wtedy na porozumienie w sprawie reformy emerytalnej, której celem było ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków w przyszłości, a także stworzenie zachęty do pozostawania jak najdłużej na rynku pracy (Barr 2013). Wprowadzono formułę zdefiniowanej składki, która miała chronić przed niekontrolowanym wzrostem wydatków emerytalnych (Szczur 2014).

Podstawowe założenia przeprowadzonej reformy emerytalnej są zgodne z paradygmatem inwestycji socjalnych — mają nakłaniać do inwestowania w kapitał ludzki w taki sposób, aby pracownicy chcieli jak najdłużej pozostawać w zatrudnieniu. Z kolei ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków ma pozwolić na realokację części środków na inne ważne cele społeczne, bardziej „inwestycyjne” niż li tylko kompensacja dochodów utraconych po przejściu na emeryturę. Świadczenia opieki długoterminowej są w Szwecji tradycyjnie bardzo dobrze rozwinięte. Oferowane są głównie jako część pomocy społecznej organizowanej przez władze lokalne. Nie występuje konieczność poważnego angażowania członków rodziny w obowiązki opiekuńcze nad osobami starszymi. Tak więc system opieki długoterminowej nie jest barierą w podejmowaniu lub kontynuacji pracy zawodowej przez osoby w kategorii wiekowej 50+ lub 60+. Rozwinięte są również usługi prewencyjne i rehabilitacyjne. Opieka długoterminowa nie stanowi, jak na przykład w Niemczech, wyraźnie wyodrębnionego segmentu polityki społecznej. Można sądzić, że jej efektywność związana jest w dużej mierze z wysokim poziomem przeznaczanych na nią środków (około 4% PKB).

### *Rozwiązania w Polsce na tle rozwiązań szwedzkich*

Różnice między Polską a Szwecją są szczególnie wyraźne w polityce rodzinnej, ale także w opiece długoterminowej.

Edukacja przedszkolna ma znacznie mniejszy zakres i nie zapewnia tak wysokiej jakości usług opiekuńczych oraz edukacyjnych jak w Szwecji. Wynika to z wielu czynników — ekonomicznych (finansowych), mentalnościowych i historycznych. Polska pod względem zakresu opieki nad małymi dziećmi plasuje się na ostatnich miejscach w Europie. Z opieki żłobkowej korzysta jedynie 3% dzieci, a z przedszkolnej — 54%, podczas gdy wskaźniki, których osiągnięcie postawiła jako cel Unia Europejska, wynoszą odpowiednio: 33% i 90%.

Świadczenia i usługi w Polsce podlegają jednak zmianom, które można oceniać jako — w dłuższej perspektywie czasowej — generalnie zgodne z paradygmatem inwestycji socjalnych.

Istotne zmiany nastąpiły w zakresie urlopów rodzicielskich. Wprowadzenie tych zmian było motywowane niską dzietnością w Polsce i przekonaniem, że wydłużony urlop może przyczynić się do zwiększenia liczby urodzeń. Od 2013 r. obowiązują nowe zasady korzy-

stania z urlopów rodzicielskich. Rodzicom przysługują 52 tygodnie urlopu podzielone w następujący sposób: 20-tygodniowy urlop macierzyński (w tym 14 tygodni zarezerwowanych dla matki), 6-tygodniowy urlop dodatkowy i 26-tygodniowy urlop rodzicielski. Urlop dodatkowy i rodzicielski mogą otrzymać ojciec lub matka. Wymiar zasiłku macierzyńskiego wynosi 100% wynagrodzenia przez pierwsze 26 tygodni, a później 60%.

Polskie rozwiązania w zakresie urlopu rodzicielskiego zbliżają się do modelu szwedzkiego. Jedną z różnic podnoszonych w debatach to kwestia nierówności płci w sprawowaniu opieki nad małym dzieckiem, polegająca na znacznie większym zaangażowaniu kobiet w tę opiekę. W Polsce pozostawiono rodzinom wybór co do podziału urlopu pomiędzy oboje rodziców, podczas gdy w Szwecji część urlopu przypisana jest tylko ojcu. Ponadto, jak już wspomniano, w Szwecji został wprowadzony specjalny bonus dla rodzin, który ma za zadanie niwelować uszczerbek w dochodach związany z faktem, że to mężczyzna — na ogół zarabiający lepiej niż kobieta — pozostaje na urlopie rodzicielskim.

Kwestia polityki rodzinnej i wobec dzieci jest obecna w debacie na wysokim szczeblu. Między innymi aktywnie uczestniczył w niej Urząd Prezydenta RP (*Dobry klimat dla rodziny* 2013; *Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo* 2013). Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny” koncentruje się na kwestii umożliwienia posiadania dzieci, ale we wstępie do dokumentu Prezydent również mówi, „co zrobić, aby [Polacy] byli dobrymi rodzicami, a dzieci miały dobre dzieciństwo”. Zaś wśród zasad tegoż programu, pierwsza mówi o traktowaniu polityki rodzinnej jako inwestycji: „Dobre rodzicielstwo i wyższa dzietność stają się celem strategicznym rozwoju gospodarczego i społecznego Polski”. Waga wczesniej edukacji w kontekście inwestycji społecznych dostrzegana jest też w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej<sup>7</sup>.

System emerytalny w Polsce, podobnie jak w Szwecji, jest systemem zdefiniowanej składki (Czepulis-Rutkowska 2011; Wiktorow 2014). Zawiera więc mechanizm, który — teoretycznie — powinien zachęcać do długiego pozostawania na rynku pracy. Aby jednak ten mechanizm działał, potrzebne jest funkcjonowanie wielu innych instytucji — prawnych i społecznych, a także ugruntowanie tego rozwiązania w powszechnej świadomości. Przewidywane w przyszłości świadczenie z publicznego systemu emerytalnego będzie niskie; może osiągać poziom 30–40% wcześniejszych zarobków. Realizowana więc będzie przez system emerytalny funkcja zapobiegania ubóstwu, która jest przywoływana w paradygmacie inwestycji socjalnych w miejsce wcześniejszej funkcji hojnej kompensacji dochodów. W tym kontekście istotne jest podniesienie w Polsce wieku emerytalnego do 67 lat. Zwiększa ono konieczność dokonywania inwestycji socjalnych w zakresie kształcenia ustawicznego. Im dłużej bowiem ludzie będą przebywali na rynku pracy, tym bardziej potrzebne stanie się dostosowywanie kwalifikacji do zmieniającej się sytuacji — zarówno osobistej, jak i w miejscu pracy.

Instytucje opieki długoterminowej dla osób starszych funkcjonują w ramach pomocy społecznej i systemu ochrony zdrowia. Są one jednak niewystarczające; ciągle w dużym

---

<sup>7</sup> Minister, między innymi w wywiadzie prasowym, mówi o tym, jak udział w edukacji żłobkowej i przedszkolnej poprawia późniejsze szanse rozwojowe dzieci (*Tani jak Polak?...* 2014).



stopniu obowiązki opiekuńcze spoczywają na rodzinach (Golinowska 2010; Szweda-Lewandowska 2013). Od wielu lat trwa debata nad koniecznością uporządkowania i dofinansowania opieki długoterminowej dla osób starszych. Przygotowaniem odpowiedniej regulacji prawnej zajmuje się grupa robocza przy Klubie Senatorów Platformy Obywatelskiej (*Opieka długoterminowa w Polsce...* 2010).

Powaznym problemem jest niski poziom finansowania opieki długoterminowej — niespełna 1% dochodu narodowego w państwie, w którym PKB należy do najniższych w Europie. W zamożnej Szwecji poziom wydatków na opiekę długoterminową wynosi około 4% (Lipszyc, Sail, Xavier 2012). Postuluje się podniesienie wydatków na opiekę długoterminową, ale możliwości działania w tym kierunku są ograniczone. W tym kontekście jeszcze większego znaczenia nabiera istotny element paradygmatu inwestycji socjalnych, jakim jest prewencja, gdyż może ona, przynajmniej w przyszłości, prowadzić do zmniejszenia popytu na usługi opieki długoterminowej.

### ***Podsumowanie***

Zmiana paradygmatu polityki społecznej prowadzi do modyfikacji jej funkcji i znaczenia na kolejnych etapach cyklu życia. Wymogi wobec polityki społecznej stają się też bardziej zróżnicowane w wymiarze indywidualnym oraz grupowym. Polityka społeczna powinna więc w miarę możliwości oferować zróżnicowaną ofertę działań na kolejnych etapach życia, aby przez odpowiednie inwestycje wykorzystać zróżnicowany potencjał oraz możliwości jednostek. W tym tekście uwagę skupiono na zastosowaniu nowego paradygmatu na dwóch wybranych etapach cyklu życia: dzieciństwie oraz starości.

Dzieciństwo odgrywa istotną rolę w przygotowaniu do dalszego, związanego z różnorodnymi „nowymi ryzykami” życia. Właśnie dokonywane na etapie dzieciństwa inwestycje socjalne mają szansę przynieść najwyższą „stopę zwrotu” w postaci wiedzy, kompetencji, a także odpowiedniej postawy wobec konieczności kształcenia ustawicznego. Inwestycje te nie mogą być rzecz jasna realizowane, jeśli dzieci są wykluczone społecznie lub żyją w ubóstwie; dlatego tak istotne jest stosowanie rozwiązań zapobiegających biedzie wśród dzieci.

Również w przypadku późnego etapu cyklu życia, tj. starości, podejście „inwestycyjne” jest postrzegane jako efektywne. Coraz mniej w debatach oraz dokumentach krajowych i międzynarodowych mówi się o kompensacji, zastąpieniu — przez emeryturę — dochodu z pracy. Większą uwagę zyskuje z jednej strony przygotowanie do wydłużania okresu pozostawania na rynku pracy, z drugiej zaś strony — zapewnienie opieki w okresie późnej starości, kiedy to zatrudnienie czy inna aktywność indywidualna są utrudnione. Postulowane w nowym paradygmacie podejście zindywidualizowane jest potrzebne również na etapie starości. O ile bowiem niektóre osoby w starszym wieku mogą jeszcze wykonywać pracę zawodową, o tyle inne stają się niesamodzielne i wymagają wsparcia instytucji opieki długoterminowej, a instytucje polityki społecznej powinny te różnice uwzględnić.

Podejście inwestycyjne jest stosowane na wszystkich etapach cyklu życia, co oczywiście nie znaczy, że podejście kompensacyjne całkowicie traci zastosowanie. Jednak rozumie-

nie kompensacji ewoluuje w stronę realizowania przez działania kompensacyjne funkcji zapobiegania ubóstwu.

W przypadku polityki wobec dzieci wyrazem nowego podejścia jest przede wszystkim zalecenie Komisji Europejskiej „Inwestowanie w dzieci...”, ale także strategia „Europa 2020”. W odniesieniu do późnego etapu cyklu życia — starości — można przytoczyć jako wyraz polityki unijnej między innymi jej dwa działania: Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej oraz wymienioną wyżej strategię.

Szwecja stanowi pozytywny przykład inwestowania w dzieci. W Polsce natomiast nowy paradygmat w polityce społecznej stopniowo zyskuje na znaczeniu. Wyrazem tego jest na przykład wspomniany już Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny”, a także inne regulacje, jak na przykład obniżenie wieku realizacji obowiązku szkolnego.

Należy jednak podkreślić, że w Szwecji polityka inwestowania w edukację i dobrobyt dzieci stanowiła podstawę szerszej polityki społecznej już w latach 70., na długo przed ogłoszeniem zasady nowego państwa dobrobytu przez OECD czy Unię. Ten element polityki społecznej współgrał z innymi standardami, takimi jak równość płci czy zasada gospodarstwa domowego z dwoma osobami zarabiającymi itp. Podając więc Szwecję jako pozytywny przykład realizacji postulatów zalecenia Komisji Europejskiej z 2013 r., należy zwracać uwagę na szerszy kontekst instytucjonalny, który umożliwia, a nawet wyprzedza, ich realizację.

Jeśli chodzi o politykę wobec osób starszych, w Szwecji zreformowano system emerytalny w taki sposób, aby stworzyć bodźce do uczestnictwa na rynku pracy (przez formułę zdefiniowanej składki). W Polsce również dokonano takiej reformy i pomimo wielu zmian zasadę zdefiniowanej składki utrzymano. Podwyższono też wiek emerytalny do 67 lat dla obu płci.

Bardzo ważna z punktu widzenia osób starszych instytucja — opieka długoterminowa — jest od lat dobrze rozwinięta w Szwecji. Potrzeba opieki długoterminowej nad starszymi lub niesamodzielnymi członkami rodziny nie powoduje tam dezaktywacji osób w wieku średnim. W Polsce usługi opieki długoterminowej nie są rozwinięte głównie z powodu niewystarczających środków. Toczy się jednak debata na temat opieki nad osobami starszymi. Od wielu lat trwają też w Sejmie prace nad ustawą o opiece długoterminowej.

Paradygmat inwestycji socjalnych znajduje zastosowanie na wszystkich etapach cyklu życia. Państwa, szczególnie europejskie (w tym Polska), niezależnie od poziomu rozwoju zmieniają swoje polityki, uwzględniając *explicite* lub *implicite* zasady nowego paradygmatu.

Nasuwa się, rzecz jasna, pytanie, czy i w jakim stopniu nowy paradygmat przyczyni się do większej efektywności polityki społecznej jako instytucji wspierającej rozwój społeczny i indywidualny, mającej na celu z jednej strony maksymalizację indywidualnego potencjału i możliwości członków społeczeństwa, z drugiej zaś strony — zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu. Jakkolwiek można dostrzec, na przykładzie doświadczeń szwedzkich, korzystne oddziaływanie inwestycji socjalnych, to jednak trudno na to pytanie odpowiedzieć wyczerpująco choćby z tego powodu, że ocena zwrotu z inwestycji, również socjalnych, wymaga analizy w dłuższej perspektywie czasowej.

**Bibliografia**

- Barr N. (2013), *The Pension System in Sweden: Report to the Expert Group on Public Economics*, Stockholm, [eso.expertgrupp.se/.../Till-webben-ESO-2013-7.pdf](http://eso.expertgrupp.se/.../Till-webben-ESO-2013-7.pdf) [dostęp: 10.12.2013].
- Bovenberg A.L. (2007), *The Life-Course Perspective and Social Policies: An Overview of the Issues*, OECD Seminar on the Life Risks, Life Course and Social Policy, May 31, 2007, [www.oecd.org/social/soc/38614059.pdf](http://www.oecd.org/social/soc/38614059.pdf) [dostęp: 10.12.2013].
- Czepulis-Rutkowska Z. (2011), *National Report on Poland*, w: K. Hirose (red.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*, International Labour Organization, Budapest.
- Czepulis-Rutkowska Z. (2013), *Nowe ryzyka społeczne*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Duvander A.-Z. (2008), *Family Policy in Sweden: An Overview*, [www.su.se/polopoly\\_fs/1.18718.../WP5.pdf](http://www.su.se/polopoly_fs/1.18718.../WP5.pdf) [dostęp: 2.05.2014].
- Duvander A.-Z., Ferrarini T. (2013), *Sweden's Family Policy under Change: Past, Present, Future*, [www.su.se/polopoly\\_fs/1.../file/WP\\_2013\\_8.pd.2.05.2014f](http://www.su.se/polopoly_fs/1.../file/WP_2013_8.pd.2.05.2014f) [dostęp: 2.05.2014].
- Dobry klimat dla rodziny* (2013), Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP, broszura wydana przez Kancelarię Prezydenta RP, maj 2013.
- Eurochild (2010), *Valuing Children's Potential: How children's participation contributes to fighting poverty and social exclusion*, Eurochild, Brussels, September 2010.
- European Commission (2010), „*Europe 2020*”: *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, [ec.europa.eu/eu2020](http://ec.europa.eu/eu2020) [dostęp: 10.04.2014].
- European Commission (2012a), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Taking forward the Strategic Implementation Plan of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, [ec.europa.eu/...union/index](http://ec.europa.eu/...union/index) [dostęp: 10.01.2014].
- European Commission (2012b), *White Paper: An agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels 16.2.2012, [ec.europa.eu/social/main.jsp](http://ec.europa.eu/social/main.jsp) [dostęp: 11.05.2014].
- European Commission (2013a), *Investing in Children*, [ec.europa.eu/social/](http://ec.europa.eu/social/) [dostęp: 4.04.2014].
- European Commission (2013b), *Social Investment Package*, Commission Staff Working Document, [www.easpd.eu/en/content/social-investment-package](http://www.easpd.eu/en/content/social-investment-package) [dostęp: 11.05.2014].
- Ferrera M. (2013), *From Protection to Investment? New Frontiers for the European Social Model(s)*, presentation prepared for the 6th EU-India Joint Seminar on Employment and Social Policy, Brussels, [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10354](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10354) [dostęp: 12.03.2014].
- Fransen L. (2013), *Social Investment Package*, [ec.europa.eu/social/](http://ec.europa.eu/social/) [dostęp: 11.05.2014].
- Golinowska S. (2010), *The Long-Term Care System for the Elderly in Poland*, ENEPRI Research Report No. 83, <http://www.ancien-longtermcare.eu/mode/27> [dostęp: 14.02.2014].
- Heckman J.J. (1999), *Policies to Foster Human Capital*, NBER Working Paper Series No. 7288, <http://www.nber.org/papers/w7288> [dostęp: 15.01.2014].

- Hemerijck A. (2002), *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, w: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why we Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo* (2013), Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, nr 27, sierpień 2013.
- Jenson J. (2006), *Social Investment for New Social Risks: Consequences of the LEGO™ Paradigm for Children*, [www.cccg.umontreal.ca/.../social%investment](http://www.cccg.umontreal.ca/.../social%investment) [dostęp: 12.02.2013].
- Jenson J. (2009), *Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving Towards Social Investment*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *What Future for Social Investment?*, Institute for Futures Studies, Research Report, [www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/06/what-f.pdf](http://www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/06/what-f.pdf) [dostęp: 15.12.2013].
- Lipszyc B., Sail E., Xavier A. (2012), *Long-term care: need, use and expenditure in EU-27*, European Commission, Economic Papers 469, [ec.europa.eu/economy\\_finance/publications](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications) [dostęp: 10.12.2013].
- OECD (1981), *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, Paris.
- OECD (1988), *Reforming Public Pensions*, Paris.
- OECD (2005), *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All, Summary report prepared for the meeting of Social Ministers of the OECD*, Paris, [www.oecd.org/socialmin2005](http://www.oecd.org/socialmin2005) [dostęp 10.02.2014]
- Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje* (2010), Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Warszawa.
- Streeck W. (2009), *Flexible Employment, Flexible Families, and the Socialization of Reproduction*, [www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-13.pdf](http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-13.pdf) [dostęp: 10.05.2014].
- Szczur M. (2014), *System emerytalny w Szwecji — przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość*, „Ubezpieczenia Społeczne”, nr 6 (123).
- Szweda-Lewandowska Z. (2013), *Demograficzne oraz społeczno-ekonomiczne uwarunkowania opieki nad osobami starszymi*, w: D. Kałuża-Kopias, P. Szukalski (red.), *Starzenie się ludności — między demografią a polityką społeczną*, „Acta Universitatis Lodzensis, Foelia Oeconomica” 291, Łódź.
- Tani jak Polak? Dość konkurowania z niskimi płacami* (2014), wywiad z ministrem pracy i polityki społecznej — Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem, „Gazeta Wyborcza”, 19 maja.
- Urbaniak B. (2013), *Aktywizacja zawodowa starszego pokolenia — czy Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej dobrze ją promuje?*, w: D. Kałuża-Kopias, P. Szukalski (red.), *Starzenie się ludności — między demografią a polityką społeczną*, „Acta Universitatis Lodzensis, Foelia Oeconomica” 291, Łódź.
- Uścińska G. (2013), *Ryzyko jako przesłanka ochrony w systemie zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12 (numer specjalny).
- Wiktorow A. (2014), *Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014)*, „Ubezpieczenia Społeczne”, nr 6 (123).

**Summary**

The aim of this article is to present the new social policy paradigm — social investment — and in this context — the importance of the life course perspective. A substantial shift in approach (comparing with the “compensation” paradigm) towards particular stages of the life course is suggested. The new paradigm indicates that the time of realizing social policy is crucial for its efficiency. It is also important that social policy should be focused on the ex post results.

Selected changes in social policy for children and families and for the elderly in Poland on the background of the Swedish experience and European Union thematic documents are presented as an example of executing social investment paradigm.

Analysis of selected social policy institutions, documents and statistics were used as research methods.

**Key words:** social policy paradigm, new social risks, social investments, social policy for children, social policy for the elderly

**Cytowanie**

Zofia Czepulis-Rutkowska (2015), *Paradygmat inwestycji społecznych a perspektywa cyklu życia w polityce społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 29–45. Dostępny w Internecie na [www.problemy polityki społecznej.pl](http://www.problemy polityki społecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



**Barbara Szatur-Jaworska**

Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>

## *Polityka senioralna w Polsce — analiza agendy*

### *Streszczenie*

Artykuł odpowiada na pytanie, dlaczego w 2012 r. polityka senioralna znalazła się w polskiej agendzie politycznej. Autorka przeprowadza analizę zaproponowanego w dokumentach rządowych pojęcia „polityka senioralna”. Charakteryzuje ją jako politykę publiczną, sięgając do dwóch kategorii analitycznych: problemu publicznego i agendy. Założeniem wyjściowym analizy jest twierdzenie, że polityka senioralna jest obecnie w Polsce elementem systemowej agendy politycznej. Autorka analizuje tak określoną politykę senioralną na poziomie centralnym i regionalnym. Przedstawia także uwarunkowania pojawienia się jej w agendzie centralnej, wykorzystując w analizie koncepcję trzech strumieni Johna W. Kingdona. Źródłami danych są: dokumenty urzędowe, raporty z badań, raporty z realizacji programów społecznych oraz obserwacja uczestnicząca.

**Słowa kluczowe:** polityka senioralna, agenda, polityka publiczna, koncepcja trzech strumieni, ludzie starzy

### *Wprowadzenie*

Wzrost liczby ludzi starych w Polsce i proces starzenia się ludności, a dokładnie mówiąc — następstwa tych zmian demograficznych — to jeden z problemów zbiorowych, w których rozwiązywanie coraz intensywniej angażują się władze publiczne. Posługując się pojęciem

---

<sup>1</sup> Instytut Polityki Społecznej UW, Nowy Świat 67, pok. 110, 00-927 Warszawa; adres internetowy autorki: b.szatur-jaworska@uw.edu.pl

stosowanym w analizach polityki publicznych, stwierdzić można z całą pewnością, że problemy te znalazły się w polskiej agendzie. Odrębnej analizy wymaga natomiast ustalenie, w jakiej agendzie są one obecne.

W badaniach nad politykami publicznymi termin „agenda” występuje w innym nieco znaczeniu niż w języku potocznym. Jest definiowany w ujęciu statycznym lub dynamicznym. Wedle definicji pierwszego typu jest to „zespół centralnych problemów, które przyciągają uwagę społeczeństwa oraz jego funkcjonariuszy rządowych”<sup>2</sup>. W ujęciu dynamicznym agenda jest określana jako „proces definiowania problemu publicznego, sposób jego postrzegania, nadawania mu określonego miejsca w hierarchii ważności wśród innych problemów publicznych”<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu wyróżnia się różne typy agend. Tom A. Birkland mówi o agendach: powszechnej, systemowej i instytucjonalnej. Agenda powszechna (najszersza) zawiera „wszystkie pomysły i koncepcje cyrkulujące w społeczeństwie i w świecie polityki w zakresie danego zagadnienia”<sup>4</sup>. Można ją w badaniach empirycznych zoperacjonalizować, na przykład prowadząc badania opinii publicznej i mediów lub analizując dokumenty programowe podmiotów politycznych. Agenda systemowa według Birklanda „składa się z zagadnień, które przyciągają uwagę społeczności politycznej”<sup>5</sup>. Podstawowymi źródłami w badaniu jej zawartości są — moim zdaniem — dokumenty programowe różnych podmiotów politycznych, wypowiedzi polityków itp., bowiem są one wskaźnikami zainteresowania jakimiś sprawami podmiotów politycznych. Agenda instytucjonalna natomiast to „lista ściśle wyselekcjonowanych zagadnień, które stają się przedmiotem namysłu różnych uprawnionych władz”<sup>6</sup>. W badaniach empirycznych jej operacjonalizacja polegać może na analizie treści aktów prawnych różnego rzędu oraz analizie konkretnych działań służących rozwiązaniu problemów publicznych. Inna typologia, odwołująca się do kryterium podmiotów tworzących agendę, wyróżnia następujące trzy rodzaje agend: medialną („zestaw kwestii będących przedmiotem relacji medialnych występujących w określonej hierarchii”), publiczną („zestaw kwestii uważanych za ważne przez opinię publiczną, występujących w określonej hierarchii”) oraz polityczną („zestaw kwestii stanowiących przedmiot wypowiedzi lub aktywności decyzyjnej aktorów politycznych reprezentujących instytucje lub organizacje polityczne”) (Nowak 2013, s. 198–199).

Przyjmując powyższe typologie agend, przedmiot analizy zawartej w niniejszym opracowaniu określam mianem polityki senioralnej, którą rozpatruję jako element statycznie ujmowanej agendy politycznej w jej wymiarze systemowym. Analizowana będzie agenda polityczna, gdyż uważam, że coraz liczniejsze — od niedawna — decyzje i działania podmiotów politycznych są wskaźnikami pojawienia się właśnie w agendzie politycznej problemów zaliczanych do polityki senioralnej. Za wskaźnik wejścia polityki senioralnej do agendy systemowej uznaję zaś opracowanie przez władze publiczne dokumentów programowych zawierających zbiór celów i zadań określanych mianem polityki senioralnej. Nie

<sup>2</sup> Definicja Toma A. Birklanda; podaję za: Zybała 2013, s. 200.

<sup>3</sup> Definicja Michaela E. Krafta i Scotta R. Furlonga; podaję za: Zybała 2013, s. 200.

<sup>4</sup> Podaję za: Zybała 2013, s. 200.

<sup>5</sup> Jw.

<sup>6</sup> Jw.



odnoszę się w artykule do miejsca polityki senioralnej w agendzie powszechnej i instytucjonalnej. Pojęciem agendy posługuję się w ujęciu statycznym, pokazując zarazem, jak przebiegał proces włączania polityki społecznej do agendy politycznej.

Zgodnie z koncepcją trzech strumieni Johna W. Kingdona, agenda polityk publicznych kształtuje się pod wpływem wzajemnego oddziaływania na siebie trzech grup czynników. Przy czym oddziaływania te nie przebiegają według racjonalnie określonego i realizowanego planu, lecz są efektem często przypadkowych zdarzeń pojawiających się w przygodnej koincydencji. Pierwszym wyróżnionym przez tego autora czynnikiem jest tzw. strumień problemów — czyli wystąpienie problemu, który przyciąga uwagę opinii publicznej i uwagę decydentów. Drugim jest strumień rozwiązań, co oznacza, że w przestrzeni publicznej są dostępne propozycje, procedury czy instrumenty pozwalające na rozwiązanie danego problemu. Trzecim czynnikiem (strumień polityczny) jest sprzyjająca sytuacja polityczna, wola decydentów. W momencie gdy spotykają się te trzy strumienie, „otwiera się okno możliwości” działań (*window of opportunity, policy window*) mających doprowadzić do rozwiązania jakiegoś problemu<sup>7</sup>. W niniejszym artykule podejmuję próbę analizy owych trzech strumieni i ich znaczenia dla „otwarcia okna” dla polityki senioralnej w polskiej agendzie politycznej. Moim celem badawczym jest odpowiedź na pytanie, dlaczego w 2012 r. polityka senioralna znalazła się w polskiej agendzie politycznej na poziomie centralnym i regionalnym.

Przedmiot analizy ograniczam do polityki senioralnej, definiowanej tak, jak to zrobiono w uchwale Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r. Nie zajmuję się w związku z tym polską polityką emerytalną, która znajduje się w agendzie nieprzerwanie od 1989 r. (a występowała także w latach wcześniejszych), ale do zakresu polityki senioralnej nie jest obecnie zaliczana.

W artykule wykorzystuję analizę treści oraz obserwację uczestniczącą (jako ekspert brałam udział w różnych przedsięwzięciach związanych z kształtowaniem się polityki senioralnej).

Prezentowane opracowanie powstało w ramach finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki projektu badawczego pt. *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności Polski — analiza dla lat 1971–2013* (UMO-2013/09/B/HS5/00064).

### ***Polityka senioralna — definicja, zakres przedmiotowy***

Pojęcie polityki senioralnej wprowadziło do polskiej debaty publicznej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Definicję tego pojęcia zaproponowano w uchwalonym przez Radę Ministrów dokumencie Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (dalej: „Założenia...”), choć pojawiło się ono wcześniej w nazwach podmiotów instytucjonalnych tworzonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W przywołanej uchwale Rady Ministrów wyjaśniono, że „polityka senioralna jest to ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji,

<sup>7</sup> Koncepcję Johna W. Kingdona omawiam za: Zybala 2013, s. 48–49 i 201.

które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”<sup>8</sup>. W innym miejscu tego dokumentu czytamy, że „celem polityki senioralnej w Polsce będzie wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych”<sup>9</sup>. W uchwale znajdujemy także stwierdzenie, że „na potrzeby niniejszego dokumentu polityka senioralna rozumiana jest szeroko jako ogół działań w okresie całego życia człowieka, prowadzących do zapewnienia warunków wydłużenia aktywności, zarówno zawodowej, jak i społecznej oraz samodzielnego, zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych”<sup>10</sup>. Jednak lektura zawartości uchwały Rady Ministrów dowodzi, że jest to deklaracja na wyrost, gdyż nie znajdujemy tam propozycji działań, które można by uznać za adresowane do faz życia wcześniejszych niż starość lub późna dorosłość (wzrost aktywności zawodowej jest celem określanym wobec „osób 50+ i 60+”)<sup>11</sup>. Senior, osoba starsza — to, zgodnie z „Założeniami...” — osoba, która ma 60 lat lub więcej.

W omawianym tu rządowym dokumencie wyróżniono pięć zakresów problemowych: zdrowie i samodzielność; aktywność zawodową osób 50+; aktywność edukacyjną, społeczną i kulturalną osób starszych; srebrną gospodarkę; relacje międzypokoleniowe. Zakresy te zostały bardzo różnie opisane, jeśli weźmie się pod uwagę stopień szczegółowości przyporządkowanych im propozycji zmian. Najwięcej miejsca poświęcono zdrowiu i samodzielności osób starszych oraz ich aktywności, zaś najmniej — srebrnej gospodarce i relacjom międzypokoleniowym. W rządowej koncepcji polityki senioralnej uwzględnia się takie polityki szczegółowe polityki społecznej, jak ochronę zdrowia, pomoc społeczną, edukację, politykę zatrudnienia, politykę rynku pracy, upowszechnianie uczestnictwa w kulturze oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego. Pomija się natomiast dwa istotne obszary polityki społecznej państwa, które są związane z zaspokajaniem materialnych potrzeb osób starszych — politykę emerytalno-rentową oraz politykę mieszkaniową. Z treści „Założeń...” wynika, że polityka ta zawiera w sobie nie tylko elementy polityki społecznej, ale i innych polityk publicznych, takich jak, między innymi, polityka kształtowania przestrzeni, polityka gospodarcza.

Przyjmując, że polityka senioralna może być analizowana jako polityka publiczna, należy odpowiedzieć na pytanie, czym — w myśl rządowej koncepcji polityki senioralnej — są wymagające rozwiązania problemy publiczne.

Zanim przejdę do rekonstruowania listy tych problemów, wyjaśnię, jak rozumiem pojęcie „problem publiczny”. Chociaż jest ono bardzo często używane w analizach polityk publicznych, to nie ma ustalonej definicji, a posługujący się nim badacze zazwyczaj go nie precyzują. Proponuję, by punktem wyjścia do ustalenia, co jest problemem publicznym, uczynić istniejące w socjologii konceptualizacje pojęcia „problem społeczny”. W rozważa-

<sup>8</sup> Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (Monitor Polski, poz. 118), s. 4.

<sup>9</sup> Tamże, s. 6.

<sup>10</sup> Tamże, s. 4.

<sup>11</sup> O pojęciu polityki wobec starości piszę w: Szatur-Jaworska 2000, s. 121.

niach definicyjnych na temat tego pojęcia Krzysztof Frysztacki zauważa, że „problemy «są» [...] ale wtedy i o tyle, o ile zostały za takowe uznane w procesie społecznego obserwowania rzeczywistości i przypisywania jej określonych sądów. Te sądy są mniej lub bardziej jednoznacznie krytyczne, zawarte jest w nich przekonanie, że [...] doszło do złamania co najmniej jednej z powszechnie uznawanych lub aprobowanych norm” (Frysztacki 2009, s. 17). Konstytutywny dla problemu społecznego jest zatem aspekt subiektywny (intersubiektywny), choć oczywiście problem ma także aspekt obiektywny (Frysztacki 2009, s. 18). Tak rozumiane pojęcie problemu społecznego można traktować jako synonim problemu publicznego oraz problemu zbiorowego. Wówczas każde z tych pojęć jest przeciwstawiane problemom indywidualnym (osobistym)<sup>12</sup>. Można jednak przyjąć założenie, że przywołane wcześniej pojęcia mają różne znaczenie, choć łączy je to, iż opisują sytuacje (zjawiska, procesy, zachowania, relacje itd.), które podlegają negatywnej ocenie. Warto przy tym podkreślić, że taka ocena może wynikać zarówno z naruszenia wspomnianych wcześniej norm i wartości, jak i z zagrożenia społecznego, ekonomicznego i kulturowego status quo. A zatem ocena sytuacji jako problemowej może mieć swoje źródło także w poczuciu niepewności i obawach o przyszłość. To, co różnicuje wymienione wcześniej cztery pojęcia, choć nie czyni ich rozłącznymi, przedstawiam w tabeli 1. Przyjmuję przy tym, że problemy społeczne (obok ekonomicznych, demograficznych, przestrzennych, środowiskowych itd.) są subkategorią problemów zbiorowych.

Nie ma jednego wzoru powiązań między problemami indywidualnymi, zbiorowymi, społecznymi i publicznymi. Na przykład, bezrobocie może być rozpatrywane jako problem indywidualny (zakłóca zaspokojenie potrzeb jednostek i rodzin), społeczny (wywołuje zaniepokojenie różnych aktorów, zagraża społecznej spójności) oraz publiczny (władze publiczne podejmują działania mające ograniczać bezrobocie i jego negatywne konsekwencje). Z kolei zanieczyszczenie wód raczej nie jest problemem indywidualnym (chyba że prowadzi do ograniczenia spożycia wody, zagrażając zaspokajaniu potrzeb fizjologicznych), jest natomiast problemem zbiorowym (zaburza gospodarkę, może wymagać zmian sieci osadniczej) i publicznym (jeśli władze publiczne podejmują działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego).

Przyjmuję, że problemy publiczne to różne problemy zbiorowe (w tym społeczne), które zostały uznane przez władzę publiczną za wymagające rozwiązania, ograniczenia lub podjęcia działań zapobiegawczych. Problemy publiczne mogą być zakłóceniami, które faktycznie występują lub które są dopiero spodziewane (prognozowane). Władza publiczna może zatem stosować wobec nich środki zarówno zaradcze, jak i prewencyjne. Nie ma jednego wzoru sekwencji pojawiania się problemów, co oznacza, że wyłonienie się problemów publicznych może, ale nie musi być następstwem pojawiania się problemów zbiorowych (w tym społecznych). Na przykład, władze publiczne podejmują decyzję, by prowadzić politykę pronatalistyczną, podczas gdy społeczeństwo i liderzy opinii nie definiują jako problemu niskiego poziomu liczby urodzeń.

---

<sup>12</sup> Jak się wydaje, taki sposób rozumienia pojęcia „problem publiczny” przyjmuje Andrzej Zybala w przywoływanej wyżej książce.

**Tabela 1. Porównanie pojęć: problem indywidualny, problem zbiorowy, problem społeczny, problem publiczny**

Elementy definicji pojęcia	Problem indywidualny (osobisty)	Problem zbiorowy	Problem społeczny	Problem publiczny
Z czego wynika problemowość?	naruszone są wartości, normy, zasady ważne dla jednostki (oczywiście socjalizowanej w szerszej zbiorowości)	naruszane są normy, zasady, wartości uznawane i podzielane przez większe zbiorowości, zagrożone jest społeczne, ekonomiczne lub kulturowe status quo	naruszane są normy, zasady, wartości uznawane i podzielane przez większe zbiorowości, zagrożone jest społeczne lub kulturowe status quo	naruszane są normy, zasady, wartości uznawane i podzielane przez większe zbiorowości, zagrożone jest społeczne, ekonomiczne lub kulturowe status quo
Kto definiuje problem, nadaje mu takie miano?	jednostka i jej najbliższy krąg społeczny	zinstytucjonalizowani i niezinstytucjonalizowani liderzy danej zbiorowości	zróżnicowani aktorzy życia społecznego: opinia publiczna, eksperci, liderzy zbiorowości, organizacje, władza publiczna	władza publiczna jako ostateczna instancja, działająca pod wpływem różnych aktorów
Czego problem dotyczy?	różne potrzeby człowieka	potrzeby zbiorowe (zapewnienie spójności i trwania zbiorowości), relacje społeczne, potrzeby poszczególnych osób, stan środowiska fizycznego i przyrodniczego	potrzeby zbiorowe (zapewnienie spójności i trwania zbiorowości), relacje społeczne, potrzeby poszczególnych osób	potrzeby zbiorowe (zapewnienie spójności i trwania zbiorowości), potrzeby poszczególnych osób, relacje społeczne, stan środowiska fizycznego i przyrodniczego

Źródło: opracowanie własne.

W rządowym programie długofalowej polityki senioralnej problemy publiczne zostały zdefiniowane wprost lub pośrednio. Zatem analiza tego dokumentu dotyczy i tego, co zostało wyraźnie powiedziane, i tego, co znajduje się między wierszami. Problemami publicznymi, na które odpowiada polityka, są następujące kwestie:

- zbyt krótka, w stosunku do całego cyklu życia, aktywność zawodowa osób w fazie późnej dojrzałości;
- mała skuteczność instrumentów aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+;
- niewystarczająca aktywność społeczna i obywatelska osób starszych;
- trudności z godzeniem przez osoby w wieku 50+ obowiązków rodzinnych (głównie opieki nad osobami niesamodzielnymi) z zawodowymi;
- funkcjonowanie coraz liczniejszej populacji osób starszych w jednoosobowych gospodarstwach domowych (trudności z uzyskaniem wsparcia w życiu codziennym, osamotnienie);
- zły stan zdrowia osób starszych;
- nienadążanie seniorów za rozwojem technologicznym (tzw. e-wykluczenie);

- niedostatki w zakresie ochrony zdrowia i jej niedostosowanie do procesu starzenia się ludności;
- wzrost liczby niesamodzielnych osób starszych i związany z tym wzrost potrzeb opiekuńczych;
- niezadawalający poziom zapewnienia seniorom bezpieczeństwa oraz godnego traktowania w rodzinie i sferze publicznej;
- niedostosowanie przestrzeni publicznej i przestrzeni zamieszkania do potrzeb osób starszych;
- niski poziom aktywności edukacyjnej osób starszych;
- niski poziom uczestnictwa seniorów w kulturze;
- niedostosowanie gospodarki do procesu starzenia się ludności i do potrzeb osób starszych;
- osłabiona spójność międzypokoleniowa;
- niechętnie starości i osobom starszym postawy społeczne.

Mając na względzie rozwiązywanie wymienionych wyżej problemów publicznych, w dokumencie ustalono cele i zadania polityki senioralnej.

### ***Polityka senioralna jako element agendy politycznej***

#### *Poziom centralny*

Chociaż polityka senioralna ma — jak już wspomniałam — nieco szerszy zakres, jest przede wszystkim elementem agendy polityki społecznej. Obecna jest zarówno w politycznej agendzie centralnej, jak i w agendach regionalnych (wypracowywanych przez samorządy wojewódzkie). Pojawia się coraz częściej na poziomie lokalnym, ale nie będzie to przedmiotem dalszej analizy.

Na poziomie centralnym dla polityki senioralnej „okno otworzyło się” w 2012 r. Bardzo ważne znaczenie miał tutaj fakt, że rok 2012, na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady<sup>13</sup>, został ustanowiony Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, a w ślad za tym Senat Rzeczypospolitej Polskiej ustanowił go także Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku<sup>14</sup>. Doświadczenia światowego Roku Osób Starszych obchodzonego w 1999 r. skłaniały do przypuszczeń, że obchody w 2012 r. będą miały tylko symboliczno-propagandowy charakter. Tymczasem podjęto działania organizacyjne o trwałym charakterze, które były kontynuowane w następnych latach, przyczyniając się do ukształtowania podstaw polskiej polityki senioralnej. Przyjmuję, że

<sup>13</sup> Decyzja nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r.

<sup>14</sup> W Uchwale Senatu RP z 1 lutego 2012 r. napisano: „W Europejskim Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, pragnąc podkreślić znaczenie edukacji dla rozwoju i wykorzystania potencjału starszego pokolenia Polaków oraz wskazać na ogromną rolę, jaką odgrywają seniorskie organizacje samopomocowe, Senat Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia rok 2012 Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku”.

wskaźnikami pojawienia się i utrwalania obecności polityki senioralnej w centralnej agencji politycznej są następujące fakty (w porządku chronologicznym):

- utworzenie w sierpniu 2012 r. Departamentu Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej<sup>15</sup>;
- uchwalenie w sierpniu 2012 r. Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (ASOS)<sup>16</sup>;
- utworzenie w lutym 2013 r. Rady ds. Polityki Senioralnej (jako organu konsultacyjno-doradczego Ministra Pracy i Polityki Społecznej);
- nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym uchwalona 11 października 2013 r., w wyniku której wprowadzono do ustawy artykuł 5c regulujący powoływanie gminnych rad seniorów<sup>17</sup>;
- uchwalenie aktu prawnego wyznaczającego cele i zadania polityki senioralnej — Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020<sup>18</sup>;
- przyjęcie w tym samym dniu przez Radę Ministrów uchwały „w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”<sup>19</sup>;
- przyjęcie w grudniu 2013 r. przez Radę Ministrów uchwały w sprawie Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020<sup>20</sup>;
- powołanie w maju 2014 r. w Sejmie RP, jako komisji stałej, Komisji Polityki Senioralnej<sup>21</sup>;
- ogłoszenie w grudniu 2014 r. przez ministra pracy i polityki społecznej projektu Wieloletniego Programu „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020;
- ogłoszenie w grudniu 2014 r. (na III Konferencji Uniwersytetów Trzeciego Wieku) projektu powołania Obywatelskiego Parlamentu Seniorów.

Krajowym koordynatorem do spraw Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (w skrócie określanego jako ER 2012) została wice-minister w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej<sup>22</sup>. W konsekwencji ten właśnie resort objął pozycję lidera obchodów ER 2012 oraz krajowej polityki senioralnej. Utworzenie

---

<sup>15</sup> Na podstawie Zarządzenia nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (M.P. 2012 r., poz. 590).

<sup>16</sup> Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (M.P. 2012 r., poz. 642).

<sup>17</sup> Dziennik Ustaw 2013 r. poz. 1318.

<sup>18</sup> Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020” (M.P. 2014 r., poz. 118).

<sup>19</sup> Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (M.P. 2014 r., poz. 115).

<sup>20</sup> Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (M.P. 2014 r., poz. 52).

<sup>21</sup> Jej przewodniczącym został poseł Michał Szczerba (Platforma Obywatelska).

<sup>22</sup> Czesława Ostrowska — podsekretarz stanu.

Departamentu Polityki Senioralnej w tym ministerstwie poprzedzone było powołaniem niewielkiego zespołu, który na początku 2012 r. opracował Krajowy Plan Działań na Rzecz Europejskiego Roku 2012<sup>23</sup>. Zespół ten przygotował także projekt Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (ASOS), w którym przewidziano działania długofalowe (opracowanie założeń polityki) i krótko-terminowe (konkurs na projekty). Choć sposób przygotowania tego programu spotkał się z krytyką organizacji pozarządowych (brak konsultacji założeń programu z organizacjami pozarządowymi, krótki czas przewidziany na składanie wniosków — w dodatku w okresie urlopowym), to do udziału w konkursie na dofinansowanie projektów udało się zachęcić liczne podmioty. Konkurs miał 2 edycje (w roku 2012 i 2013), w których łącznie złożono 3160 wniosków, spośród nich 712 przyjęto do realizacji. W programie zaproponowano cztery priorytety: 1) edukacja osób starszych; 2) aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową; 3) partycypacja społeczna osób starszych; 4) usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne). Ponad połowa (52%) spośród projektów zrealizowanych w pierwszej edycji konkursu dotyczyła priorytetu drugiego, zaś 35% priorytetu pierwszego. Podobne proporcje wystąpiły w drugiej edycji (Informacja... 2013). Nie wszystkie cele udało się zatem osiągnąć w tym samym stopniu, ale niewątpliwie rządowe środki przekazywane organizacjom społecznym i innym podmiotom niepublicznym zwiększyły aktywność osób starszych i działających na ich rzecz instytucji, prezentując nowy wizerunek seniora — nie tylko jako osoby wymagającej opieki i wsparcia.

W roku 2013 kontynuowano program ASOS, a także podjęto różnorodne działania organizacyjne, programowe i legislacyjne. Inicjatywą o charakterze organizacyjnym było utworzenie przy ministrze pracy i polityki społecznej Rady ds. Polityki Senioralnej. Gremium to uczestniczyło w konsultowaniu założeń długofalowej polityki senioralnej. Trudno jednak — bez dostępu do zapisu wystąpień podczas spotkań i do kolejnych wersji dokumentu — ocenić, w jakim stopniu stanowisko Rady wpłynęło na ostateczny kształt programu przyjętego przez rząd<sup>24</sup>. Działaniem rządu o charakterze programowym było przyjęcie przez Radę Ministrów pod koniec 2013 r. pakietu trzech uchwał — dwóch dotyczących programu aktywizacji społecznej osób starszych i programu aktywizacji zawodowej osób 50+ oraz (omówionego wyżej) dokumentu zawierającego założenia długofalowej polityki senioralnej.

Z kolei ważnym działaniem o charakterze legislacyjnym (co traktuję jako przejaw włączenia polityki senioralnej do agendy instytucjonalnej) była nowelizacja ustawy o samo-

---

<sup>23</sup> Liderem zespołu, a następnie dyrektorem Departamentu Polityki Senioralnej była pani Marzena Breza.

<sup>24</sup> Na inauguracyjnym posiedzeniu Rady minister Władysław Kosiniak-Kamysz mówił: „Przygotowując długofalową politykę senioralną nie chcemy ograniczać się do przesyłania gotowych propozycji do konsultacji. Chcemy jak najszerszej partycypacji od samego początku jej budowania. I stąd pomysł powołania tej Rady. Tylko tak uda się nam sformułować politykę Polski skuteczną wobec wyzwań starzejącego się społeczeństwa. Mam nadzieję również, że Rada stanie się fundamentem przyszłego Parlamentu Seniorów, a także będzie znaczącym partnerem współpracy międzynarodowej w UE tym obszarze”. Podaję za: <http://seniorzy.uml.lodz.pl/w-150.html> [dostęp: 11.03.2015].

rzządzie gminnym stwarzająca jednolite ramy prawne dla gminnych rad seniorów. Ustawodawca stworzył możliwość (nie obowiązek) powoływania takiego gremium przez radę gminy, wskazując, że gminna rada seniorów ma mieć charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny<sup>25</sup>. Ten akt prawny nie rozpoczął procesu tworzenia rad seniorów w gminach, gdyż takie organy doradcze (wójta lub rady gminy) wyłanianio już wcześniej. Wiązano z nim jednak nadzieję na to, że zachęci samorządy lokalne do tworzenia takich ciał konsultacyjnych, gdyż wcześniej w odpowiedzi na inicjatywę mieszkańców władze gmin twierdziły, iż nie mają podstaw, by tworzyć rady seniorów.

Po ogłoszeniu rządowych założeń długofalowej polityki senioralnej zarówno zawarte w nich idee, jak i samo pojęcie „polityka senioralna” zyskały na popularności w kręgach decydentów. Wyrazem tego jest utworzenie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej stałej Komisji Polityki Senioralnej (ranga tego podmiotu jest znacznie większa niż istniejącego wcześniej zespołu parlamentarnego) oraz zmiana nazwy Komisji Rodziny i Polityki Społecznej w Senacie RP na Komisję Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej<sup>26</sup>.

### *Poziom regionalny*

Wskaźnikami obecności polityki senioralnej w regionalnych agendach politycznych jest uwzględnianie problematyki osób starszych w regionalnych strategiach polityki społecznej. Podkreślić należy, że termin „polityka senioralna” — poza jednym wyjątkiem — nie pojawia się w analizowanych dokumentach. Analiza strategii wymaga zwrócenia uwagi na kilka uwarunkowań ważnych dla interpretacji obecności problematyki seniorskiej w tego typu dokumentach. Po pierwsze, dotyczą one takiego zakresu polityki społecznej, jaki mieści się w przewidzianych przez prawo zadaniach samorządu wojewódzkiego. Po drugie, strategie wojewódzkie są tworzone z uwzględnieniem celów wyznaczanych w strategiach krajowych, a więc nie mają w pełni oddolnego, „autorskiego” charakteru. Po trzecie, choć dokumenty te zawierają zawsze diagnozę sytuacji w regionie, zdarza się, że ich autorzy formułują cele polityki społecznej w dosyć luźnym związku z ową diagnozą. Po czwarte, strategie polityki społecznej powstają zazwyczaj w regionalnych ośrodkach polityki społecznej, które są jednostką organizacyjną pomocy społecznej (choć ich nazwa sugeruje coś innego), i to powoduje, że opisywane w tych dokumentach cele i zadania są często ograniczane do zakresu działalności instytucji pomocy społecznej<sup>27</sup>. Po piąte, sposób formułowania strategii, zakres celów i zadań związanych z potrzebami osób starszych i procesem starzenia się ludności zależy od udziału w jej powstawaniu gerontologów społecznych aktywnych w regionalnych środowiskach akademickich<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1318.

<sup>26</sup> Zmiana nazwy w sierpniu 2014 r.

<sup>27</sup> Interesującą formalno-merytoryczną analizę regionalnych strategii przeprowadziła Agnieszka Hryniewicka (2013). Tekst udostępniony również na stronie: [http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Hryniewicka\\_Agnieszka\\_Ekspertyza\\_wojewodzkich\\_strategii\\_polityki\\_spolecznej.pdf](http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Hryniewicka_Agnieszka_Ekspertyza_wojewodzkich_strategii_polityki_spolecznej.pdf)

<sup>28</sup> Najbardziej całościowe podejście do polityki senioralnej w strategiach „pierwszej generacji” znajdujemy w strategii województwa wielkopolskiego, w której powstaniu kluczową rolę odegrał



Przedstawiam poniżej analizę wojewódzkich strategii polityki społecznej z punktu widzenia występowania w nich strategicznych i operacyjnych celów związanych z polityką senioralną. Zgromadzone dokumenty<sup>29</sup> są ostatnimi (z początku 2015 r.) lub przedostatnimi strategiami polityki społecznej dla regionów. Zostaną one podzielone na dwie grupy — opracowane przed 2012 r. (tzn. przed pierwszym rokiem włączania polityki senioralnej do agendy centralnej) oraz opracowane w roku 2012 i w latach następnym.

Strategie regionalne opracowane między rokiem 2002 a 2012, które określam jako strategie „pierwszej generacji”, różnią się między sobą pod wieloma względami, choć ich wspólną cechą jest to, że wszystkie uwzględniają potrzeby seniorów na poziomie celów operacyjnych, a większość odnotowuje je także wśród celów strategicznych. Pod względem podmiotowym najwęższy zakres strategii dotyczy niesamodzielnych ludzi starych (Opolszczyzna), zaś w najszerszym uwzględnia się nie tylko osoby starsze, ale i osoby w wieku średnim, które powinny przygotowywać się do przejścia na emeryturę (Wielkopolska). Zróżnicowany jest także zakres przedmiotowy strategii, w którym wyodrębnić można skrajne koncepcje: opiekuńczą (skoncentrowaną na osobach zależnych i organizowaniu świadczeń pomocy społecznej) i aktywizująco-włączającą (eksponującą potrzebę zapewnienia osobom starszym, przy wykorzystaniu różnych metod i instrumentów, pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, nie pomijając oczywiście potrzeb opiekuńczych). Uwagę zwraca zróżnicowanie określeń grupy docelowej, jakimi posługują się autorzy strategii: ludzie w podeszłym wieku, osoby starsze, ludzie starsi, ludzie starzy, seniorzy; przy czym najczęściej stosowane jest pojęcie osoby starsze / ludzie starsi (tabela 2). Odrębnego odnotowania wymaga inicjatywa samorządu województwa warmińsko-mazurskiego, który przygotował w 2009 r. oryginalną, odrębną w stosunku do strategii polityki społecznej, strategię wojewódzkiej polityki senioralnej zawartą w dokumencie: „«Pogodna i bezpieczna jesień życia na Warmii i Mazurach» — wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013”.

Regionalne strategie „drugiej generacji” (z lat 2012–2014) uwzględniają — na poziomie celów strategicznych albo celów operacyjnych — potrzeby osób starszych lub/i starzenie się społeczeństwa (Świętokrzyskie, Małopolska). Wprowadzenie do regionalnych agend polityki społecznej kontekstu starzenia się ludności jest nową propozycją w stosunku do publikowanych wcześniej dokumentów. W porównaniu z dokumentami „pierwszej generacji” ujednoczeniu ulega określanie grupy docelowej — są to osoby starsze lub seniorzy. Upowszechnia się koncepcja aktywizująco-włączająca, zaś koncepcja opiekuńcza jest zastępowana koncepcją społecznego wsparcia. Warta odnotowania jest też zmiana polegająca na uwzględnianiu w strategiach potrzeb zdrowotnych oraz na rozszerzeniu postrzegania aktywności osób starszych o aktywność zawodową (tabela 3).

---

wybitny poznański gerontolog — prof. Zbigniew Woźniak. Niestandardowe podejście do celów strategii regionalnej znajdujemy ponadto w dokumencie województwa śląskiego z 2006 r., przygotowanym przez zespół, w którym głównym ekspertem była prof. Lucyna Frąckiewicz — wybitny polityk społeczny i gerontolog społeczny.

<sup>29</sup> Kwerenda dotyczy dokumentów dostępnych w Internecie na początku lutego 2015 r., bez województw kujawsko-pomorskiego i podkarpackiego.

Tabela 2. Cele dotyczące osób starszych zapisane w wybranych regionalnych strategiach polityki społecznej z lat 2002–2010

Tytuł dokumentu (rok opublikowania)	Cele strategiczne	Cele operacyjne
„Wojewódzka strategia w zakresie polityki społecznej na lata 2002–2015” (województwo opolskie) (2002)	Dokument ten jest strategią rozwoju pomocy społecznej i operacyjnych. W dokumencie wskazano na potrzebę działań podejmowanych na rzecz ludzi w <u>podszlonym wieku</u> , koncentrując się na problemach osób niesamodzielnych (głównie dotkniętych demencją).	Cele operacyjne
„Dolnośląska strategia integracji społecznej na lata 2005–2013” (2005)	Integracja społeczna środowisk osób wymagających szczególnego wsparcia.	Aktywizacja społeczna <u>osób starszych</u> .
„Strategia województwa zachodniopomorskiego w zakresie polityki społecznej do roku 2015” (2005)	Podniesienie poziomu bezpieczeństwa społecznego i socjalnego wśród <u>osób starszych</u> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poprawa bezpieczeństwa socjalnego <u>ludzi starszych</u>.</li> <li>– Aktywizacja społeczna <u>osób starszych</u>.</li> <li>– Wzmocnienie roli i miejsca <u>osób starszych</u> w środowiskach lokalnych.</li> </ul>
„Strategia wojewódzka w zakresie polityki społecznej dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2013” (2005)	Podniesienie jakości życia <u>osób starszych</u> , zaspokajanie ich potrzeb poprzez spójne i skoordynowane działania podmiotów mających wpływ na realizację regionalnej polityki społecznej.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Podniesienie poziomu i rozwój usług instytucji opieki całodobowej oraz usług dla <u>osób starszych</u> świadczonych w miejscu zamieszkania.</li> <li>– Podniesienie jakości życia <u>osób starszych</u> poprzez zwiększenie dostępu do oferty pomocowej i możliwych form aktywności.</li> <li>– Przeciwdziałanie marginalizacji problemów <u>ludzi starszych</u>, zmniejszanie skali zjawiska społecznego wykluczenia.</li> <li>– Koordynacja i wspieranie działań administracji publicznej, organizacji pozarządowych, środowisk lokalnych w zakresie tworzenia perspektywicznego programu zaspokajania potrzeb <u>ludzi starszych</u>.</li> </ul>
„Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006–2020” (2006)	Wspieranie <u>osób starszych</u> w pełnieniu ról społecznych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Włączenie <u>osób starszych</u> do działań na rzecz rozwoju środowiska lokalnego.</li> <li>– Dostosowanie systemu wsparcia, w tym pomocy społecznej, do potrzeb starzejącego się społeczeństwa.</li> </ul> <p>Upowszechnienie wiedzy na temat starzenia się i jego konsekwencji (profilaktyka starzenia).</p>
„Wojewódzka strategia w zakresie polityki społecznej na lata 2007–2020” (województwo łódzkie) (2007)	Propagowanie aktywnego trybu życia i wsparcie <u>osób w wieku poprodukcyjnym</u> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zwiększenie oddziaływania instytucji zajmujących się <u>osobami starszymi</u>.</li> <li>– Promocja aktywnych form spędzania czasu wolnego przez <u>osoby starsze</u>.</li> <li>– Zmniejszenie poczucia izolacji.</li> <li>– Upowszechnienie działań instytucji zajmujących się <u>osobami starszymi</u>.</li> </ul>

	Systemowa pomoc osobom i rodzinom.	Rozwój usług społecznych dla osób niepełnosprawnych i starszych.
„Wojewódzka strategia polityki społecznej na lata 2010–2018” (województwo podlaskie) (2010)	Wzmocnienie rozwiązań służących harmonijnemu funkcjonowaniu rodzin.	Rozwój usług społecznych i edukacyjnych dla osób starszych.
„Strategia polityki społecznej dla województwa wielkopolskiego do 2020 roku” <sup>1</sup> (2010)	Wielkopolska równych szans i możliwości	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stworzenie <u>ludziom starszym</u> możliwości prowadzenia samodzielnego życia w ich dotychczasowym środowisku społecznym.</li> <li>– Rozwój infrastruktury i warunków do prowadzenia przedsięwzięć edukacyjno-szkoleniowych służących przygotowaniu do życia na emeryturze.</li> <li>– Rozwój infrastruktury instytucjonalnej wspomagającej programy gerontologiczne.</li> <li>– Opracowanie programów umożliwiających wzmocnienie pozycji <u>osób starszych</u> nowymi / odtworzonymi z przeszłości rolami społecznymi.</li> </ul>
	Zdrowi Wielkopolanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rozwijanie opieki zdrowotnej i usług rehabilitacyjnych (rewitalizacyjnych) dla <u>seniorów</u>.</li> <li>– Profilaktyka i leczenie uzależnień w starości.</li> </ul>
	Bezpieczna Wielkopolska (bezpieczeństwo publiczne i socjalne)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu wśród <u>seniorów</u>.</li> <li>– Monitorowanie warunków życiowych <u>seniorów</u> zagrożonych ubóstwem i bezradnością.</li> <li>– Podniesienie poziomu bezpieczeństwa <u>ludzi starszych</u> w ich najbliższym otoczeniu.</li> <li>– Przeciwdziałanie aktom kryminalnym skierowanym przeciwko <u>ludziom starszym</u>.</li> </ul>
	Wielkopolska obywatelska	Poszerzenie udziału <u>seniorów</u> w działaniach instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>1</sup> W strategii tej priorytety strategiczne zostały rozpisane na cele strategiczne i zadania adresowane do pięciu typów zbiorowości: ogółu mieszkańców, dzieci i młodzieży, seniorów, osób z ograniczeniami sprawności, osób z kręgu wysokiego ryzyka socjalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wersji elektronicznych dokumentów dostępnych na oficjalnych stronach instytucji samorządów wojewódzkich. W tabeli zawarte są sformułowania zaczerpnięte z analizowanych dokumentów.

Tabela 3. Cele dotyczące osób starszych zapisane w wybranych regionalnych strategiach polityki społecznej z lat 2012–2014

Tytuł dokumentu (rok opublikowania)	Cele strategiczne	Cele operacyjne
„Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku” <sup>1**</sup> (2012)	Wzmocnienie integracji społecznej.	Coraz większa aktywizacja i integracja <u>osób starszych</u> oraz lepsze wykorzystanie ich potencjału w środowisku lokalnym.
„Strategia polityki społecznej województwa świętokrzyskiego na lata 2012–2020” (2012)	Efektywny system polityki społecznej.	Dostosowanie infrastruktury i bazy społecznej do dynamiki <u>długookresowych trendów demograficznych</u> .
„Strategia polityki społecznej województwa pomorskiego na lata 2014–2020” (2013)	Aktywni seniorzy.	– Wysoka aktywność społeczna i zawodowa <u>seniorów</u> . – Sprawnie funkcjonujący system wsparcia <u>seniorów</u> .
„Program Strategiczny «Włączenie społeczne»” – województwo małopolskie (projekt z marca 2013)	Wdrożenie regionalnej strategii działań w kontekście <u>starzenia się społeczeństwa</u> .	– Dobra Opieka dla Małopolan — podnoszenie jakości i dostępności opieki nad <u>osobami starszymi</u> . – Wspieranie aktywności <u>osób starszych</u> oraz przeciwdziałanie stereotypom.
„Strategia polityki społecznej województwa lubelskiego na lata 2014–2020” (2013)	Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wzrost aktywności i udziału w życiu społecznym <u>osób starszych</u> .	– Wsparcie <u>osób starszych</u> funkcjonujących w środowisku. – Rozwój systemu opieki nad <u>osobami starszymi</u> niemogącymi samodzielnie funkcjonować w środowisku. – Wzrost aktywności <u>osób starszych</u> w życiu społecznym, kulturalnym i zawodowym. – Zapewnienie kompleksowego i wysokiego poziomu usług społecznych skierowanych do <u>osób starszych</u> . – Wzmocnienie integracji międzypokoleniowej. – Poprawa jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej w aspekcie zdrowia, medycyny i profilaktyki. – Zmiana negatywnych stereotypów dotyczących <u>osób starszych</u> .

<p>„Strategia polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020” (2014)</p>	<p>Polityka senioralna: rozwój zróżnicowanych form oraz usług społecznych wspierających samodzielność i aktywność osób starszych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zwiększenie zakresu i liczby programów profilaktycznych utrzymujących aktywność społeczną osób starszych, realizowanych w oparciu o zdiagnozowane potrzeby.</li> <li>– Zwiększenie zakresu i jakości środowiskowych usług społecznych umożliwiających samodzielne funkcjonowanie osób starszych i ich rodzin.</li> </ul>
<p>„Strategia polityki społecznej województwa lubuskiego na lata 2014–2020” (2014)</p>	<p>Wspieranie samorządów lokalnych w zapewnieniu usług środowiskowych oraz instytucjonalnych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Określenie potrzeb mieszkańców województwa w zakresie usług opiekuńczych.</li> <li>– Inspirowanie samorządów lokalnych do tworzenia kompleksowego systemu wsparcia osób starszych.</li> <li>– Wspieranie sieci współpracy w zakresie rozwoju środowiskowych oraz instytucjonalnych form pomocy i samopomocy seniorów.</li> <li>– Rozwój aktywności i wolontariatu seniorów.</li> <li>– Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów.</li> <li>– Podejmowanie działań na rzecz zwiększenia dostępności i jakości opieki zdrowotnej oraz rehabilitacji medycznej dla osób starszych.</li> </ul>

\* W 2012 r. obowiązywał jeszcze dokument „Pogodna i bezpieczna jesień życia na Warmii i Mazurach» — wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wersji elektronicznych dokumentów dostępnych na oficjalnych stronach instytucji samorządów wojewódzkich. W tabeli zawarte są sformułowania zaczerpnięte z analizowanych dokumentów.

Z przeprowadzonych powyżej analiz wynika, że polityka senioralna znajduje się w polskiej agendzie politycznej zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie regionalnym. Jej zakres jest jednak zróżnicowany w agendach różnych podmiotów decyzyjnych. Niejednakowa jest też ranga poszczególnych zbiorowych problemów, które mają być rozwiązywane przez politykę senioralną, choć wsparcie osób niesamodzielnych i aktywizacja samodzielnych seniorów są celami, jakie powtarzają się najczęściej.

### *Analiza trzech strumieni*

Zjawiska i wydarzenia, które w mniejszym lub większym stopniu wpłynęły na sformułowanie polskiej polityki senioralnej, występowały w różnym czasie i miały trwałe lub przejściowy charakter. Ramy czasowe moich rozważań wyznacza fakt, że ujęte w nich zostały czynniki tworzące „trzy strumienie” w latach 2002–2012, czyli w trakcie dekady poprzedzającej wyłonienie się polityki senioralnej jako odrębnego obszaru aktywności polskiego rządu.

### *Strumień problemów*

Wyłonienie się problemów, przenikanie ich do społecznej świadomości jest jednym z procesów prowadzących do uznania przez decydentów, że warto się zająć jakąś sprawą i umieścić ją w agendzie. Problemy zbiorowe mają wymiar obiektywny i (inter-)subiektywny. W przypadku polityki senioralnej wskazać można na kilka podstawowych zjawisk i procesów, których narastanie obiektywnie wymaga reakcji państwa. Można ponadto przedmiotem analizy uczynić rozpoznawanie i definiowanie problemów zbiorowych, które przyczyniło się do narastania strumienia problemów.

Realne procesy ludnościowe, które wymagają — w kontekście polityki senioralnej — reakcji władz publicznych, to starzenie się ludności oraz wchodzenie w wiek emerytalny pierwszych roczników tzw. *baby boom*. Do najważniejszych zjawisk o charakterze ekonomicznym należy rosnące obciążenie finansów publicznych i konieczność wydłużania aktywności zawodowej.

W latach 2002–2012 liczba ludności w wieku 65 lat i więcej zwiększyła się z 4887,7 tys. do 5487,7 tys., czyli o 12%, podczas gdy liczebność populacji naszego kraju wzrosła w tym okresie zaledwie o 1%. Współczynnik starości demograficznej, czyli procentowy udział osób w wieku 65 lat i więcej w populacji, wzrósł z 12,8% do 14,2% (*Sytuacja demograficzna...* 2013, s. 38–39). Proces starzenia demograficznego wykazywał zatem znaczną dynamikę. Jeszcze bardziej gwałtowny był proces tzw. podwójnego starzenia, czyli wzrostu liczby osób w wieku sędziwym (80 lat i więcej) — w 2002 r. było ich 857,9 tys., zaś w 2012 r. — 1443,3 tys. (*Sytuacja demograficzna...* 2013, s. 40) Liczebność tej populacji zwiększyła się więc o 68%. W latach 2002–2012 „próg starości” obliczany dla wieku 65 lat przekraczały osoby urodzone w latach 1937–1947, a zatem w większości należące do wojennego niżu demograficznego, jeżeli jednak próg ten obniżymy do lat 60 (czyli wieku emerytalnego dla kobiet) — to w analizowanym okresie przekroczyły go roczniki urodzone w latach

1942–1952, a więc zarówno roczniki niżowe, jak i pierwsze roczniki powojennego wyżu demograficznego. Łatwo obliczyć, że najliczniejszy rocznik powojennego wyżu, czyli osoby urodzone w 1955 r., obchodzą 60. urodziny w 2015 r., a w 2020 będą miały 65 lat. W tym zatem okresie najdobitniej ujawni się wpływ *baby boomersów* na zmianę składu i specyfiki populacji ludzi starych w Polsce.

W latach 2002–2009 wydatki na emerytury i renty (z różnych systemów) oraz powiązane z nimi świadczenia stanowiły około 15% PKB (*Polska...* 2008, s. 17; *Polska...* 2010, s. 199). W 2002 r. dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i do zaopatrzeniowych systemów emerytalnych stanowiły 27,3% wydatków budżetu państwa (*Polska...* 2008, s. 18), zaś w 2009 r. — 28,6% (*Polska...* 2010, s. 198). W 2002 r. liczba emerytów i rencistów wynosiła w Polsce 9237 tys. (*Polska...* 2008, s. 21), w 2009 r. — 9332 tys. (w tym 6377 tys. emerytów), w 2012 r. — 9027 tys. (w tym 6254 tys. emerytów), a zatem co czwarty mieszkaniec naszego kraju pobierał emeryturę lub rentę (Rocznik Statystyczny 2010 i 2013). Zbliżający się do wieku emerytalnego powojenny wyż demograficzny w krótkim czasie uczyni te proporcje jeszcze mniej korzystnymi, a więc sprawą bardzo pilną stało się doprowadzenie do podwyższenia faktycznego i prawnego wieku przechodzenia na emeryturę.

Opisane tu problemy miały znaczenie dla wzrostu zainteresowania władz publicznych konsekwencjami starzenia się ludności, choć było to zainteresowanie przede wszystkim polityką emerytalną. Wyrazem tego było przeprowadzenie reformy emerytalnej. Problemy demograficzne i ekonomiczne nie wywarły natomiast bezpośredniego wpływu na zainteresowanie władz publicznych problemami, jakie składają się na politykę senioralną.

Wymiar intersubiektywny wyłaniania się problemu publicznego można zoperacjonalizować, poddając obserwacji i analizie treść publicznej debaty. Wieloletnia obserwacja tego, w jaki sposób w naszym kraju diagnozowano i definiowano problemy składające się na zakres przedmiotowy pojęcia „polityka senioralna”, prowadzi mnie do wniosku, że najważniejszymi aktorami dążącymi do umieszczenia tych problemów w agendzie byli naukowcy eksperci, a wśród nich przede wszystkim gerontolodzy, politycy społeczni, demografowie i geriatrzy. W latach 2002–2012 powstały liczne naukowe opracowania diagnozujące problemy i wskazujące na potrzebę tworzenia polityki wobec ludzi starych i starzenia się ludności. Nie sposób przywołać tu wszystkie publikacje i konferencje naukowe, ale przypomnieć należy konferencje organizowane przez Polskie Towarzystwo Gerontologiczne, spotkania naukowe prowadzone w ramach pierwszego (2002 r.) i drugiego (2012 r.) Kongresu Demograficznego czy seminaria Komitetu PAN Polska 2000 Plus. Efektem tych debat było wiele publikacji książkowych i artykułów w czasopismach naukowych.

Debaty eksperckie wykraczały poza środowiska akademickie i prowadzone były w gremiach powiązanych z władzami centralnymi czy innymi podmiotami życia politycznego. Na starzenie się ludności zwracano uwagę w kolejnych raportach Rządowej Rady Ludnościowej (RRL) — organu doradczego Prezesa Rady Ministrów do spraw polityki ludnościowej. Na przykład, w raporcie z 2004 r. RRL przedstawiła „Założenia polityki ludnościowej w Polsce”, będące efektem pracy szerokich gremiów eksperckich. Wśród czterech celów

ogólnych polityki ludnościowej wymieniono „tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie” (*Sytuacja demograficzna...* 2006). W dokumencie tym wskazano na bardzo szeroki zakres potrzeb ludzi starych, jakie należy wspierać, czemu towarzyszyć musi szeroki i bardzo zróżnicowany zakres działań podejmowanych dla ich realizacji. W raporcie RRL z 2010 r. zwrócono uwagę na nowe zagadnienie związane ze starzeniem się ludności, jakim jest zbliżający się do zera wynik wymiany generacji na polskim rynku pracy (*Sytuacja demograficzna...* 2010, s. 6). Problematyką osób starszych zajmowali się także eksperci skupieni wokół Rzecznika Praw Obywatelskich. Janusz Kochanowski — Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji (2006–2010) — powołał zespół, któremu powierzył przeprowadzenie analizy sytuacji osób starszych w Polsce i przestrzegania ich praw<sup>30</sup>, zaś Irena Lipowicz — Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji (2010–2015) — uczyniła prawa osób starszych jednym z priorytetów swojej działalności i powołała Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych<sup>31</sup>.

W rozpoznawaniu i definiowaniu problemów osób starszych jako problemów publicznych stosunkowo niewielki udział miały polskie media. Przez wiele lat prasa i telewizja albo wcale nie zajmowały się problematyką starości, albo robiły to, odwołując się do stereotypu osoby starszej jako ubogiej, schorowanej i niesamodzielnej. Podczas dyskusji na ten temat, inicjowanych przez organizacje pozarządowe, zarówno dziennikarze, jak i medioznawcy utrzymywali, że starość jest „niemedialna” i w związku z tym media nie zajmują się nią. Opublikowano bardzo mało badań na temat treści medialnych dotyczących ludzi starych. W celu określenia występującego w polskich mediach wizerunku osób starszych, w sierpniu 2007 r. (analiza jednego miesiąca) przeprowadzono monitoring ponad 900 wydawnictw prasowych (znaleziono 91 artykułów dotyczących osób starszych i starości), 470 portali polskojęzycznych (znaleziono w nich 54 publikacje na ten temat) oraz wybranych stacji radiowych i telewizyjnych (znaleziono 14 audycji i programów). Oczywiście tematyka, którą były zainteresowane badane media, zależała od bieżących wydarzeń, ale najwięcej uwagi poświęcono emeryturom i rentom, rocznicom obchodzonym przez osoby długowieczne (urodziny, rocznice ślubu), usługom dla seniorów oraz aktywności zawodowej po 50. roku życia. Zainteresowanie mediów tematyką związaną ze starością było zatem niewielkie (szczególnie małe — radia i telewizji). Wizerunek osób starszych w tych przekazach był albo neutralny, albo pozytywny, natomiast treści negatywne występowały marginalnie<sup>32</sup>. Z czasem zainteresowanie mediów osobami starszymi wzrosło, czego przykładem była akcja „Gazety Wyborczej” pod hasłem „Polska to nie jest kraj dla starych ludzi”. O ile ogólnopolskie media dosyć późno zajęły się na większą skalę problematyką starości i osób starszych, to w Internecie pojawiły się — poza głównym nurtem medialnym — portale adresowane do seniorów i zajmujące

<sup>30</sup> Efektem prac tego zespołu jest publikacja: Szatur-Jaworska 2008.

<sup>31</sup> Efektem prac Komisji i współpracujących z nią ekspertów są m.in. następujące publikacje: Uścińska, Bieniasz 2014; Szatur-Jaworska 2012; Szatur-Jaworska 2014; Trociuk 2012.

<sup>32</sup> Badania na zamówienie Fundacji na Rzecz Kobiet JA KOBIEŃKA przeprowadzone przez PRESS-SERVICE Monitoring Mediów, wyniki opublikowano w wydawnictwie: *Raport medialny. Wizerunek osób starszych w mediach. Sierpień 2007.*



się ich problemami. Prowadzone są przez organizacje pozarządowe (np. [www.seniorzywakcji.pl](http://www.seniorzywakcji.pl), [www.forum50.org](http://www.forum50.org), [www.glosseniara.pl](http://www.glosseniara.pl), [www.senior.org.pl](http://www.senior.org.pl), [www.forum.senior.info.pl](http://www.forum.senior.info.pl)) oraz przez podmioty gospodarcze (np. [www.rynekseniora.pl](http://www.rynekseniora.pl), [www.senior.pl](http://www.senior.pl), [www.seniorzy.pl](http://www.seniorzy.pl)).

### *Strumień rozwiązań*

Przed 2012 r. występowały w Polsce liczne przykłady rozwiązań problemów zaliczanych do zakresu polityki senioralnej. Z jednej strony, były to przykłady rozwiązań stosowanych w innych krajach, przedstawiane w opracowaniach eksperckich. Ich celem było inspirowanie władz publicznych oraz innych podmiotów do kreowania nowych inicjatyw i nowych instytucji. Z drugiej strony, znaleźć można wiele przykładów działań praktycznych, które wytyczały drogę polityce senioralnej.

Przede wszystkim należy wymienić uniwersytety trzeciego wieku (UTW). Pierwszy powstał w Polsce bardzo dawno, bo w 1975 r. Został utworzony w Warszawie, z inicjatywy lekarki i uczoney — profesor Haliny Szwarz, i był powiązany z Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego. Do lat 90. XX w. uniwersytetów trzeciego wieku było stosunkowo niewiele, ale począwszy od 2002 r. ich liczba niezwykle dynamicznie wzrastała. Według badań Towarzystwa Inicjatyw Twórczych „ę”, w 2012 r. w Polsce działały 372 UTW, co oznacza, że na jeden uniwersytet przypadało 36 tys. osób w wieku 50 lat i więcej (Ostrowski 2012, s. 11). Nasycenie tymi instytucjami trudno zatem uznać za wystarczające. Mimo to ich obecność i aktywność — zarówno w środowiskach wielkomiejskich, jak i w małych miastach — zwróciły uwagę decydentów na społeczny i polityczny potencjał starszego pokolenia oraz na potrzeby osób starszych wykraczające poza sprawy materialne czy zdrowotne. UTW miały też wypracowane metody i instrumenty pracy z osobami starszymi i dla osób starszych. Choć placówki te zatrudniają pracowników, najczęściej opierają swoją działalność na pracy wolontariuszy. Osoby te tworzą ofertę programową, nawiązują współpracę z różnymi instytucjami, wypracowują metodykę pracy UTW, a zatem w praktyce pokazują, w jaki sposób można rozwiązywać niektóre problemy starszego pokolenia.

Do powstawania strumienia rozwiązań przyczyniają się w dużym stopniu organizacje pozarządowe, a niekiedy także podmioty gospodarcze, które w pierwszych latach XXI w. podjęły inicjatywy mające na celu pobudzenie aktywności osób starszych oraz wszczęcie społecznej debaty dotyczącej problemów starszego pokolenia. Za pioniera inicjatyw seniorskich — innych niż organizowanie uniwersytetów trzeciego wieku — w trzecim sektorze należy uznać stowarzyszenie Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce (ARFP). W 2003 r. rozpoczęło ono realizację programu „Łączymy pokolenia”, czyli konkursu na inicjatywy międzypokoleniowe (z udziałem seniorów) podejmowane przez organizacje pozarządowe. Innym projektem seniorskim realizowanym przez ARFP w tamtym okresie był projekt diagnostyczno-informacyjny „STOP dyskryminacji osób starszych” (2005). Z inicjatywy Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce w 2005 r. utworzono koalicję organizacji pozarządowych pod nazwą „Forum 50+. Seniorzy XXI wieku”. W 2010 r. ARFP

i firma UPC Polska stały się liderami Koalicji Cyfrowego Włączenia Generacji 50+ „Dojrzałość w sieci”, realizującej szeroko zakrojony program ograniczania wykluczenia cyfrowego osób starszych. Sprawami osób starszych zainteresowała się w tamtym okresie także Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (PAFW), która w latach 2005–2008 realizowała program grantowy dla uniwersytetów trzeciego wieku, a od 2004 r. organizuje krajowe i regionalne spotkania UTW. PAFW wraz z Towarzystwem Inicjatyw Twórczych „ę” prowadzi od 2008 r. program „Seniorzy w Akcji”, mający na celu aktywizowanie osób starszych i budowanie więzi międzypokoleniowych. Przykładem lokalnego programu seniorskiego z pierwszej dekady XXI w. (2008 r.) jest Lubelska Szkoła Superbabci<sup>33</sup>, którą utworzyła Zofia Zaorska przy wsparciu Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej Oddział w Lublinie i Wojewódzkiego Ośrodka Kultury (instytucji samorządowej). Jest to program polegający na poszerzaniu wiedzy potrzebnej do budowania dobrych relacji międzypokoleniowych w rodzinie i uczeniu umiejętności, które temu służą. Od 2009 r. Szkoły Superbabci i Superdziadka — wzorowane na lubelskiej — zaczęły powstawać także w innych miastach Polski<sup>34</sup>. Rzecz jasna, wymienione tu inicjatywy nie są wszystkimi, jakie pojawiały się w trzecim sektorze przed 2012 r. Pokazują one, jak bardzo rozszerzał się zakres spraw i problemów związanych ze starością, na które szukano skutecznego remedium. W trzecim sektorze wytworzono znaczny kapitał wiedzy o polskiej starości, doświadczeń programowych i organizacyjnych, który mógł być wykorzystany przy tworzeniu polityki senioralnej.

Do strumienia rozwiązań należy także zaliczyć oddolne inicjatywy powoływania rad seniorów przy samorządzie terytorialnym — wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Pierwsze rady seniorów powstały w 2006 r., były to rady działające przy samorządzie województwa dolnośląskiego (luty 2006 r.) i pomorskiego (październik 2006 r.). Na podstawie kwerendy internetowej, zespołowi prowadzącemu badanie „ZOOM na Rady Seniorów”<sup>35</sup> udało się zidentyfikować 18 rad seniorów, które powstały przed 2012 r. (Starzyk 2014, s. 12). W związku z brakiem jakichkolwiek zbiorczych informacji na ten temat należy przyjąć, że jest to liczba orientacyjna. Rady najczęściej tworzone były przy organach wykonawczych samorządu terytorialnego i miały charakter doradczo-konsultacyjny. W bardzo zróżnicowany sposób ustalano skład rady. Choć liczba rad seniorów przed 2012 r. nie była wielka, to ich działalność stanowiła przykład do naśladowania przez inne samorządy i środowiska lokalne, o czym świadczy gwałtowny przyrost liczby rad seniorów w latach 2012–2014 — według przytoczonych badań powstało ich wówczas 58 (Starzyk 2014, s. 12). Oznacza to, że taka forma zwiększania politycznej partycypacji seniorów została uznana za skuteczną.

<sup>33</sup> Obecna nazwa — Lubelska Szkoła Superbabci i Superdziadka.

<sup>34</sup> Szerzej o rozwoju tego programu: <http://superbabciaisuperdziadek.pl/about/historia/> [dostęp: 18.03.2015].

<sup>35</sup> Projekt badawczy Towarzystwa Inicjatyw Twórczych „ę”, Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Fundacji na rzecz wspólnot lokalnych „Na miejscu” w ramach programu „Obywatele dla demokracji”.

*Strumień rywalizacji politycznej (polityczny)*

Zagadnienia zaliczane do obszaru polityki senioralnej (przypomnijmy, że nie należy do niego system emerytalny), pomimo licznych doniesień eksperckich, bardzo późno znalazły się w polu zainteresowania polskich decydentów. Co prawda w 1999 r. — tj. w ustanowionym przez ONZ Międzynarodowym Roku Osób Starszych — władze państwowe zaangażowały się w organizowanie obchodów<sup>36</sup>, ale realizowane przedsięwzięcia miały charakter symboliczno-propagandowy: konferencje, uroczyste spotkania, upowszechnianie listu papieża Jana Pawła II do osób w podeszłym wieku, informatory dla seniorów itd. Międzynarodowy Rok Osób Starszych wywołał tylko przejściowy wzrost zainteresowania problemami starszego pokolenia i nie przyniósł konkretnych decyzji politycznych, które można by uznać za tworzenie zrębów polityki senioralnej w podanym wcześniej znaczeniu<sup>37</sup>. O nietrwałości efektów tych działań świadczy to, że trzy lata później polscy politycy wykazali niewielkie zainteresowanie pokłosem Drugiego Światowego Zgromadzenia w Sprawie Starzenia (Madryt, kwiecień 2002). Wprawdzie przedstawiciele resortu pracy i polityki społecznej brali udział w konferencji w Madrycie oraz w międzynarodowych konferencjach będących kontynuacją spotkania madryckiego, ale w pracach tego ministerstwa, jak również innych ministerstw, nie zaczęto stosować zalecanej przez ONZ zasady *ageing mainstreaming*, czyli włączania spraw osób starszych do różnych polityk szczegółowych. O braku zainteresowania rezultatami światowego zgromadzenia w Madrycie świadczy też nieprzygotowanie przez rząd oficjalnego tłumaczenia na język polski dwóch bardzo ważnych dokumentów programowych przyjętych na tej konferencji — Planu Działań i Deklaracji Politycznej<sup>38</sup>.

Do połowy pierwszej dekady XXI w. zainteresowanie polityków problemami osób starszych i starzenia się ludności dotyczyło niemal wyłącznie systemu emerytalno-rentowego<sup>39</sup>. W drugiej połowie omawianej dekady pojawiły się inicjatywy rządowe, które dawały bodziec do szerszego spojrzenia na potrzeby osób starszych. Zaproponowano nowe rozwiązania prawne, opracowano instrumenty realizacji celów należących do celów polityki senioralnej. W 2005 r. przyjęto „Strategię polityki społecznej na lata 2007–2013”, w której jednym z priorytetów uczyniono „Tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie”. Priorytetowi temu zostały podporządkowane następujące cele: „Rozwijanie systemu opieki pielęgnacyjnej, celem zbudowania środowiskowego

<sup>36</sup> Premier Jerzy Buzek powołał (Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 1998 r.) Radę Obchodów Roku Seniora w Polsce. Zob.: Mazurkiewicz 1999, s. 40–41.

<sup>37</sup> Por. np. Grzybowski 2000.

<sup>38</sup> Zrobiono to dopiero w 2012 r.

<sup>39</sup> Te problemy znalazły się w agendzie politycznej w latach 90., kiedy to przeprowadzono reformę emerytalną. Najważniejsze związane z nią akty prawne to (w porządku chronologicznym): Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (data wejścia w życie — 1.01.1999); Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (data wejścia w życie — 1.01.1999, poza wybranymi przepisami); Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (data wejścia w życie — 1.01.1999 r., poza art. 182). W kolejnych latach wprowadzano liczne zmiany do systemu wdrażanego od 1999 r.

modelu integracji ludzi starszych i wymagających pomocy”; „Wprowadzenie specjalizacji stacjonarnej opieki, celem budowy systemu specjalistycznego wsparcia dla osób wymagających szczególnej opieki”; „Aktywizacja i integracja lokalna osób w wieku poprodukcyjnym, wykorzystanie potencjału osób starszych w środowisku lokalnym”; „Zapewnienie odpowiednich świadczeń emerytalnych na starość”; „Prowadzenie spójnej polityki wobec starości i na rzecz osób starszych”. Do wartych odnotowania inicjatyw rządowych należy także projekt ustawy o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym opracowany z inicjatywy ówczesnego ministra zdrowia — Zbigniewa Religi przez zespół ekspertów i ogłoszony latem 2007 r.<sup>40</sup>. W projekcie tym (choć dotyczył on nie tylko osób starszych) dostrzeżono szczególnie potrzeby opiekuńcze osób w wieku sędziwym. Drugą ważną inicjatywą rządową pierwszej dekady XXI w. — inicjatywą kolejnego rządu — było ustanowienie w październiku 2008 r. programu pod nazwą „Solidarność pokoleń — działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”<sup>41</sup>. Zawierał on propozycje działań w dwóch obszarach: „Polityka rynku pracy” oraz „Działania ograniczające dezaktywizację zawodową pracowników w ramach systemu świadczeń społecznych”. Adresatami programu były głównie osoby w wieku 50+ (dla nich przeznaczone są działania aktywizujące), choć przewidziano w nim także działania adresowane do osób nieco młodszych (profilaktyczne programy zdrowotne) i młodych, mających trudności z godzeniem pracy zawodowej z życiem rodzinnym. W 2012 r. przeprowadzono ocenę realizacji tego programu w latach 2010–2011<sup>42</sup>, a w roku 2013 — jak już wspomniałam — uchwalono jego nową wersję.

Obok działań rządowych w omawianym okresie pojawiły się też inicjatywy parlamentarne. Ważnym wydarzeniem dowodzącym wzrostu zainteresowania kręgów decydenckich problematyką, którą później zaliczono do polityki senioralnej, było utworzenie w 2008 r. Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych składającego się z senatorów i posłów (Sejm VI kadencji, Senat VII kadencji). W 2009 r. z jego inicjatywy przygotowano senacki projekt zmiany ustawy o samorządzie gminnym polegającej na wprowadzeniu przepisów o gminnych radach seniorów<sup>43</sup>, ale ostatecznie do końca kadencji nowelizacji nie uchwalono. Zespół został powołany także w kolejnej kadencji Sejmu i Senatu<sup>44</sup>, a w regulaminie jego prac czytamy, między innymi: „Celami i zadaniami Zespołu jest w szczególności: 1) sprzyjanie kreowaniu zintegrowanej i długookresowej polityki na rzecz osób starszych; 2) inspirowanie władz publicznych do tworzenia ustawodawstwa zabezpieczającego pełnię praw osób starszych oraz realizację ich aspiracji i potrzeb; 3) identyfikowanie i reago-

<sup>40</sup> Ustawa nie wyszła poza fazę ministerialnego projektu, gdyż w październiku 2007 r. odbyły się wybory, w wyniku których zmieniła się koalicja rządowa, a prof. Zbigniew Religa przestał pełnić funkcję ministra.

<sup>41</sup> Tekst dostępny na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/>

<sup>42</sup> Tekst sprawozdania z realizacji programu opublikowano na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/sprawozdanie-z-realizacji-programu-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50--w-latach-2010---2011-/>

<sup>43</sup> Podają za: *Opinia prawna o zmianie ustawy o samorządzie gminnym* (druk sejmowy nr 2112).

<sup>44</sup> Przewodniczącym zespołu w obu kadencjach był senator Mieczysław Augustyn (Platforma Obywatelska).

wanie na wszelkie przykłady dyskryminacji osób starszych, zwłaszcza w systemie prawnym; 4) upowszechnianie dobrych praktyk partnerskiego działania samorządów na rzecz ludzi III generacji; 5) animowanie i upowszechnianie działalności organizacji seniorskich oraz pracujących na rzecz osób starszych; 6) zachęcanie do stworzenia wspólnej krajowej reprezentacji organizacji i instytucji działających w środowisku osób starszych; 7) współpraca z Intergrupą ds. Osób Starszych PE, AGE Platform oraz innymi zagranicznymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz osób starszych; 8) upowszechnianie i wspieranie badań naukowych dotyczących sytuacji osób starszych; 9) propagowanie w opinii publicznej pozytywnego wizerunku osób starszych<sup>45</sup>. Zadania zespołu polegają zatem na stwarzaniu warunków do wprowadzenia problemów osób starszych przede wszystkim do agendy politycznej, ale także do agendy publicznej i medialnej. Z inicjatywy lidera zespołu parlamentarnego — senatora Mieczysława Augustyna — podjęto ponadto inicjatywę przygotowania ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym, której założenia poddano pod publiczną dyskusję podczas konferencji w czerwcu 2012 r., zaś projekt ustawy ogłoszono w maju 2013 r.<sup>46</sup>. W 2011 r. utworzono w parlamencie drugi zespół zajmujący się sprawami osób starszych — Parlamentarny Zespół ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Do najważniejszych form jego aktywności należy organizowanie corocznych ogólnopolskich konferencji uniwersytetów trzeciego wieku<sup>47</sup>.

Propozycje do agendy politycznej są zawarte — rzecz oczywista — w programach wyborczych partii politycznych. Programy opracowane przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. dowodzą bardzo różnego poziomu zainteresowania problemami osób starszych. Programy wyborcze sześciu partii politycznych w wyniku ich analizy można podzielić na trzy kategorie: 1) programy ograniczające się do spraw związanych z systemem emerytalnym; 2) programy zajmujące się głównie systemem emerytalnym, ale uwzględniające inne elementy polityki na rzecz osób starszych; 3) programy szeroko określające zakres rozwiązań mających sprzyjać poprawie sytuacji osób starszych. Do pierwszej grupy w kampanii wyborczej w 2011 r. należały programy Ruchu Palikota<sup>48</sup>, Polskiego Stronnictwa Ludowego<sup>49</sup> i ugrupowania Polska Jest Najważniejsza<sup>50</sup>. Do drugiej kategorii należał program Prawa i Sprawiedliwości<sup>51</sup>, w którym, obok szczegółowych propozycji dotyczących systemu emerytalnego, wspomniano o potrzebie udostępniania osobom starszym zasobów Internetu i usług oferowanych przez sieć oraz wskazano na potrzebę rozwijania opieki nad

<sup>45</sup> <http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoły/parlamentarny,6,parlamentarny-zespol-ds-osob-starszych.html> [dostęp: 11.03.2015].

<sup>46</sup> Na konferencji 11 grudnia 2014 r. przedstawiono kolejną wersję projektu ustawy. Wokół projektu ustawy zawiązano koalicję osób i organizacji „Na pomoc niesamodzielnym”. Informacje na jej temat dostępne na: <http://mieczyslawaugustyn.pl/w-mediach/koalicja-na-rzecz-pomocy-niesamodzielnym/>; <http://niesamodzielnym.pl>

<sup>47</sup> <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/zesp?OpenAgent&104> [dostęp: 12.03.2015].

<sup>48</sup> Nowoczesne Państwo.

<sup>49</sup> Człowiek jest najważniejszy. Program wyborczy.

<sup>50</sup> Polska Jest Najważniejsza. Program Wyborczy 2011.

<sup>51</sup> Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości.

seniorami. Trzeci typ programów opracowały Platforma Obywatelska<sup>52</sup> i Sojusz Lewicy Demokratycznej<sup>53</sup>. Zakres polityki wobec osób starszych, jaki wyłania się z propozycji obu tych partii, obejmuje: system emerytalny, rynek pracy dla osób w wieku 50+, edukację (uczenie się przez całe życie), uczestnictwo w kulturze, aktywność rekreacyjną, opiekę nad osobami niesamodzielnymi, włączenie cyfrowe osób starszych (tylko w programie PO). Oczywiście szczegółowe rozwiązania proponowane przez obie partie w ramach podanych tu obszarów są odmienne.

Z analizy programów wyborczych wynika również, że pojawiają się w debacie publicznej coraz silniejsze głosy kwestionujące reformę systemu emerytalnego wdrażaną od 1999 r. Wysuwane wobec niej zarzuty są bardzo poważne, gdyż dotyczą braku możliwości zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego przyszłym emerytom. Temat ten był poruszany nie tylko w toku międzypartyjnej rywalizacji, gdyż pytania o trafność przyjętych rozwiązań stawiano również w publikacjach dziennikarskich, na konferencjach naukowych i podczas debat organizowanych przez Prezydenta RP<sup>54</sup>. Niezależnie od wielkiego zróżnicowania ocen przyszłości polskiego systemu emerytalnego i zróżnicowania pomysłów na poprawę sytuacji, coraz bardziej oczywiste stawało się dla opinii publicznej, że politycy nie mają dla większości przyszłych emerytów tzw. dobrych wiadomości. Pojawiło się zatem zapotrzebowanie na ofertę dla starszego pokolenia, która będzie uwzględniała coś innego niż bezpieczeństwo emerytalne.

W świetle przedstawionej analizy można uznać, że zainteresowanie politycznych decydentów problematyką jakości życia osób starszych szczególnie narastało w latach 2007–2012. Rok 2012 okazał się kluczowy dla procesu uświadamiania sobie przez przedstawicieli władz centralnych (i zapewne także władz niższego szczebla), że zwrócenie większej uwagi na jakość życia seniorów, a nie tylko poziom ich dochodów, jest szansą na pozyskanie akceptacji rosnącej i coraz bardziej aktywnej grupy wyborców. Symbolicznym wydarzeniem był z tego punktu widzenia Kongres Uniwersytetów Trzeciego Wieku (obradujący w Warszawie w dniach 19–20 marca 2012 r.), kiedy to po raz pierwszy spotkało się blisko 3 tysiące osób reprezentujących środowiska aktywnych społecznie i edukacyjnie seniorów, a zebranych odwiedzili: premier rządu RP (Donald Tusk), małżonka Prezydenta RP (Anna Komorowska), ministrowie i parlamentarzyści. Znaczące było też zainteresowanie mediów tym wydarzeniem<sup>55</sup>. Było to, w mojej ocenie, symboliczne wejście na scenę polityczną przedstawicieli starszego pokolenia (niezorganizowanych w partię polityczną) i podkreślenie, że są pełnoprawnymi obywatelami.

---

<sup>52</sup> Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011.

<sup>53</sup> Jutro bez obaw. Program dla Polski.

<sup>54</sup> Np. w maju 2011 r. Prezydent Bronisław Komorowski zorganizował w ramach Forum Debaty Publicznej spotkanie z ekspertami nt. „Jak zapewnić godziwą emeryturę na przyszłość”.

<sup>55</sup> Przykładowe relacje medialne z tego wydarzenia: [http://www.nowoczesnysenior.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48:relacja-utw&catid=17:32012&Itemid=12](http://www.nowoczesnysenior.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=48:relacja-utw&catid=17:32012&Itemid=12); <http://www.rp.pl/artukul/841017.html?p=1>; [http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/kongres-utw-juz-zanami\\_247579.html](http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/kongres-utw-juz-zanami_247579.html) [dostęp: 11.03.2015].

## Podsumowanie

Najprostsza odpowiedź na pytanie, dlaczego od 2012 r. polityka senioralna znajduje się w polskiej agendzie politycznej, mogłaby brzmieć: „Ponieważ Unia Europejska ustanowiła Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej”. Ta odpowiedź byłaby przekonująca, gdyby spektakularne zmiany w polityce państwa nastąpiły po Międzynarodowym Roku Osób Starszych (1999). Takie zmiany jednak nie miały miejsca<sup>56</sup>. Oczywiście europejska inicjatywa była bardziej zobowiązująca dla państw członkowskich Unii Europejskiej niż inicjatywa ONZ — decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej państwa członkowskie zostały zobowiązane do powołania krajowych koordynatorów ds. ER 2012<sup>57</sup>. Nietrudno jednak wyobrazić sobie, że taki koordynator mógłby ograniczyć obchody do form wskazanych w przywołanej tu decyzji, a więc do konferencji, imprez, kampanii informacyjnych i edukacyjnych, badań sondażowych. Tymczasem zakres podjętych działań był dużo większy i — co najważniejsze — były one kontynuowane po zakończeniu ER 2012. Kształtujące się we wcześniejszych latach trzy strumienie: problemów, rozwiązań i polityczny stworzyły sprzyjające warunki do pojawienia się w agendzie politycznej nowych problemów dotyczących osób starszych. Nie wydaje się jednak, by istnienie owych trzech strumieni i „europejski impuls” wyjaśniały, dlaczego właśnie w 2012 r. tak wyraźnie zaczęło wzrastać zainteresowanie władz publicznych szczebla centralnego problematyką senioralną. Najważniejszą przyczyną, dla której w tym właśnie czasie otworzyło się „okno możliwości”, były — moim zdaniem — narastające problemy z budową skutecznego systemu emerytalnego. Przypomnijmy, że spośród problemów związanych ze starością i osobami starszymi, to właśnie kwestie dotyczące emerytur od lat zajmowały wysoką pozycję w polskiej agendzie powszechnej, politycznej i instytucjonalnej. Nasilenie zainteresowania tą problematyką na poziomie krajowym wystąpiło w okresie poprzedzającym reformę emerytalną (weszła w życie w 1999 r.) i następującym tuż po nim (wdrażanie reformy, budowanie drugiego i trzeciego filaru systemu emerytalnego), a także w latach 2011–2013, gdy zdecydowano o podwyższeniu wieku emerytalnego<sup>58</sup> i o faktycznym ograniczeniu udziału Otwartych Funduszy Emerytalnych (mających charakter kapitałowy)<sup>59</sup> w polskim systemie emerytalnym. Wprowadzone przez rząd zmiany w zasadach funkcjonowania systemu emerytalnego nie przynoszą nadziei na poprawę sytuacji przyszłych emerytów i zarazem nie powo-

<sup>56</sup> Wprowadzenie w tym czasie reformy emerytalnej nie miało żadnego związku z inicjatywą ONZ. Było natomiast efektem dyskusji eksperckich na forum międzynarodowym i krajowym oraz oddziaływań Banku Światowego na polską debatę emerytalną.

<sup>57</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 246/5 z dnia 23.09.2011 r.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych; Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

dują wzrostu zadowolenia aktualnych. Tak więc kluczowy dotychczas problem publiczny związany z sytuacją osób starszych, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa materialnego emerytom, stał się zagadnieniem, wokół którego trudno było budować pozytywny obraz pracy rządu. W tych warunkach zajęcie się polityką senioralną stanowiło alternatywną propozycję władz państwowych dla starszych obywateli. Ze względu na wstępną fazę budowania tej polityki nie pora na sformułowanie udokumentowanej tezy, że jest ona traktowana przez klasę polityczną instrumentalnie. Pojawiają się jednak niepokojące sygnały. Na przykład, na przełomie roku 2014 i 2015 z inicjatywy ministra pracy i polityki społecznej podjęto prace nad rządowym programem domów dziennego pobytu lub klubów dla osób starszych — „Senior-WIGOR”. Zakłada on dofinansowywanie w latach 2015–2020 tworzenia i funkcjonowania takich placówek w istniejących, zaadaptowanych obiektach<sup>60</sup>. Istnieje obawa, że ograniczenie wsparcia do budynków już istniejących ma na celu jak najszybsze uzyskanie pierwszych efektów, ale nie przyniesie poprawy stanu i jakości infrastruktury społecznej dla osób starszych, która powinna być tworzona zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania. Innym przykładem jest sposób tworzenia narodowego instytutu geriatry, którego powstanie zapowiedziała w swoim exposé premier Ewa Kopacz. Pomimo protestów ze strony geriatrów i gerontologów, rząd uznał, że nie należy tworzyć nowej wyspecjalizowanej w gerontologii i geriatry instytucji, lecz wystarczy rozszerzyć profil działalności istniejącego już instytutu naukowo-badawczego. Jak czytamy w projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, z dniem 15 kwietnia 2015 r. Instytut Reumatologii im. prof. dr hab. nauk med. Eleonory Reicher otrzymuje nazwę Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. nauk med. Eleonory Reicher. Zakres przedmiotowy działalności instytutu rozszerzono o geriatrię (i dyscypliny pokrewne) oraz gerontologię<sup>61</sup>, choć placówka ta nie ma ani kadry, ani dorobku w tych dziedzinach. Nie dysponuje także dodatkowymi pomieszczeniami, które mogłyby być wykorzystywane do prowadzenia nowych badań<sup>62</sup>. Takie rozwiązanie na pewno nie przyczyni się do rozwoju gerontologii i geriatry w Polsce, ale mogło być wprowadzone w szybkim czasie, dzięki czemu premier może ogłosić, że wywiązała się z zobowiązania wobec wyborców. Te dwa przykłady budzą poważne wątpliwości co do tego, w jakim stopniu polska polityka senioralna jest faktycznie, jak zapisano w uchwale Rady Ministrów, „długofalowa”, w jakim zaś — jest krótkoterminowym projektem politycznym obliczonym na pozyskanie przez rząd przychylności starszych wyborców w wyborach parlamentarnych w 2015 r.

<sup>60</sup> Dokumenty dotyczące tego projektu opublikowano na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-programu-senior-wigor/>

<sup>61</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/258061/258142/258144/dokument155699.pdf> [dostęp: 24.03.2015].

<sup>62</sup> Wskazywano na te problemy podczas otwartego posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Senioralnej w dniu 15 stycznia 2015 r.



**Bibliografia**

- Frysztański K. (2009), *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Grzybowski A. (2000), *Pamiętając o seniorach*, „Tygodnik Katolicki «Niedziela»”, nr 9, (wersja elektroniczna na [www.niedziela.pl](http://www.niedziela.pl)).
- Hryniewicka A. (2013), *Ekspertyza wojewódzkich strategii polityki społecznej pod kątem pracy na rzecz społeczności lokalnych, realizacji środowiskowej metody pracy socjalnej na terenie województwa*. Tekst udostępniony na stronie: [http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Hryniewicka\\_Agnieszka\\_Ekspertyza\\_województwskich\\_strategii\\_polityki\\_spoecznej.pdf](http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Hryniewicka_Agnieszka_Ekspertyza_województwskich_strategii_polityki_spoecznej.pdf) [dostęp: 3.03.2015].
- Informacja o realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych*, Departament Polityki Senioralnej MPiPS, Warszawa 23.09.2013, s. 5 i 7; dokument dostępny na: <http://senior.gov.pl/assets/uploads/20131107/Za%C5%82%C4%85cznik%206.pdf> [dostęp: 2.11.2014].
- Mazurkiewicz P. (1999), *Międzynarodowy Rok Osób Starszych. Działania władz polskich*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Nowak E. (2013), *Metodologiczne problemy badania zależności pomiędzy agendą medialną, publiczną i polityczną*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin — Polonia, Sectio K, vol. 20, nr 2 (DOI102478/v10226-012-0046-2).
- Ostrowski Ł. (2012), *ZOOM NA UTW. Zestawienie danych z badania ilościowego — konsultacji z uczestnikami seminarium podsumowującego projekt*, Warszawa, listopad 2012, s. 11. Materiał roboczy.
- Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym* (2010), Warszawa, MPiPS.
- Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne — podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1998–2007* (2008), Warszawa, MPiPS.
- Rocznik Statystyczny 2010 (2010), Warszawa, GUS.
- Rocznik Statystyczny 2013 (2013), Warszawa, GUS.
- Starzyk K. (2014), *ZOOM na Rady Seniorów. Diagnoza funkcjonowania*, Warszawa, Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „e”.
- Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r. Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013* (2005), Warszawa, Ministerstwo Polityki Społecznej.
- Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce. Raport 2004* (2006), Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2009–2010* (2010), Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2012–2013* (2013), Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa.
- Szatur-Jaworska B. (2000), *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

- Szatur-Jaworska B. (red.) (2014), *O sposobach mówienia o starości. Debata — analiza — przykłady*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Szatur-Jaworska B. (red.) (2008), *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Szatur-Jaworska B. (red.) (2012), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Trociuk S. (red.) (2012), *Prawa człowieka. Poradnik dla osób starszych*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Uścińska G., Bieniasz D. (2014), *Prawa socjalne seniorów podróżujących za granicę. Poradnik dla osób starszych*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa, Difin.

*Akty normatywne*

- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 139, poz. 932).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1318).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).
- Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (Monitor Polski 2012 r., poz. 642).
- Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (Monitor Polski 2014 r., poz. 52).
- Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (Monitor Polski, poz. 118).
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (Monitor Polski 2014 r., poz. 115).

Zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (Monitor Polski 2012 r., poz. 590).

*Strony internetowe*

[http://mieczyslawaugustyn.pl/w-mediach/koalicja-na-rzecz-pomocy-niesmaodzielnym/;](http://mieczyslawaugustyn.pl/w-mediach/koalicja-na-rzecz-pomocy-niesmaodzielnym/)  
<http://niesamodzielnym.pl>  
<http://senior.gov.pl>  
<http://seniorzy.uml.lodz.pl>  
<http://superbabciaisuperdziadek.pl/about/historia>  
<http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/>  
<http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/sprawozdanie-z-realizacji-programu-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50--w-latach-2010---2011-/>  
<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-programu-senior-wigor/>  
[http://www.nowoczesnysenior.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48:relacja-utw&catid=17:32012&Itemid=12;](http://www.nowoczesnysenior.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=48:relacja-utw&catid=17:32012&Itemid=12;) <http://www.rp.pl/artykul/841017.html?p=1>  
[http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/kongres-utw-juz-za-nami\\_247579.html](http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/kongres-utw-juz-za-nami_247579.html)  
<http://www.osl.org.pl>  
<http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoly/parlamentarny,6,parlamentarny-zespolods-osob-starszych.html>

*Summary*

The article explains why in 2012, senior policy entered the Polish political agenda. The author analyses the term “senior policy”, proposed in the government papers. It is described as public policy, with use of two analytical categories: public problem and agenda. The analysis’ initial assumption is that senior policy in Poland is currently a part of systemic political agenda. The author analyses the so defined senior policy on a central and regional level. The article demonstrates the conditions of its entering the central agenda, using John W. Kingdon’s concept of three streams. Data sources are: official documents, research reports, social programs’ progress reports and participant observation.

**Key words:** senior policy, public policy, agenda, three streams concept, older people

*Cytowanie*

Barbara Szatur-Jaworska (2015), *Polityka senioralna w Polsce — analiza agendy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 47–75. Dostępny w Internecie na [www.problemypolitykispolecznej.pl](http://www.problemypolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



**Agnieszka Golczyńska-Grondas**

Katedra Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej  
Instytut Socjologii  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>

***Usamodzielnienie wychowanków  
placówek opiekuńczo-wychowawczych  
— podstawowe problemy, implikacje dla praktyki***

*Generalnie odchodząc z domu dziecka człowiek nie ma nic, nie ma nic<sup>2</sup>.*

Hubert WDD20

***Streszczenie***

Tekst przedstawia częściowe wyniki socjologicznych badań biograficznych przeprowadzonych w zbiorowości dorosłych (urodzonych w latach 1959–1980) wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Opisano trzy tranzycje w dorosłość oraz problemy adaptacyjne związane z usamodzielnianiem absolwentów instytucji w szerszym kontekście biograficznym. Założono, że faza usamodzielnienia stanowi krytyczny punkt zwrotny w biografii wychowanków, decydujący w znacznej mierze o przebiegu ich dalszych losów. Tłem przedstawionych analiz jest dyskusja na temat braku efektywności zreformowanych procedur usamodzielniania. W końcowym fragmencie tekstu zamieszczono wnioski dotyczące

---

<sup>1</sup> Instytut Socjologii UŁ, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43, 90-214 Łódź; adres internetowy autorki: agrondas@uni.lodz.pl

<sup>2</sup> Transkrypcja cytatów w wywiadach biograficznych stanowi wierny zapis wypowiedzi narratorów, nie zawsze jest zatem zgodna z zasadami pisowni języka polskiego.

zasadności wprowadzenia w praktykę instytucjonalną innowacyjnego modelu usamodzielnienia opartego na pracy asystenta usamodzielnienia.

**Słowa kluczowe:** wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, usamodzielnienie, asystent usamodzielnienia, badania biograficzne

## Wprowadzenie

Mimo niżu demograficznego, w ostatnich latach stale rośnie liczba dzieci objętych w Polsce różnymi formami pieczy zastępczej. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych utrzymuje się na dość wysokim poziomie około 20 tys. osób<sup>3</sup>; co roku w dorosłość wkracza około 2 tys. pełnoletnich wychowanków takich instytucji<sup>4</sup> (2,3 tys. w roku 2013) (*Pomoc społeczna i opieka...* 2014, s. 34, 36). Sytuacja wchodzących w dorosłe życie „absolwentów” placówek jest w wielu wymiarach odmienna od sytuacji ich rówieśników wychowywanych w „wystarczająco dobrych rodzinach”. Ci pierwsi, obciążeni traumatycznymi przeżyciami z wcześniejszych lat życia, pozbawieni są jakichkolwiek zasobów materialnych. Mają ograniczone możliwości korzystania z czyjegokolwiek wsparcia; dysfunkcje rodziny prokreacji były przeważnie bezpośrednim powodem instytucjonalizacji, co więcej — więzi z bliskimi, także z „pierwotnym” środowiskiem sąsiedzkim, mogły ulec w okresie pobytu dziecka w placówce rozluźnieniu, a nawet destrukcji. Kapitał społeczny, jakim byli wychowankowie dysponują u progu dorosłości, jest więc znikomy. Ponadto, przez wiele lat podopieczni polskich placówek, zaspokajających wszystkie ich potrzeby bytowe, w znikomym stopniu byli przygotowywani emocjonalnie i zadaniowo do samodzielnego życia.

Proces usamodzielnienia wychowanków instytucji przyciąga w ostatnich latach uwagę nie tylko badaczy zainteresowanych rezultatami trwającej od końca lat 90. XX w. reformy systemu opieki nad dziećmi i młodzieżą, ale także bezpośrednich wykonawców zadań polityki społecznej — pracowników instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych oraz organów władzy państwowej. Zrealizowane w połowie pierwszej dekady XXI w. projekty badawcze i ekspertyzy (*Informacja o wynikach kontroli...* 2001; Sokołowska 2004; Kwak 2006; Giermanowska, Raclaw-Markowska 2007; Kaczmarek 2007) oraz przeprowadzona w 2014 r. kontrola NIK (*Informacja o wynikach kontroli...* 2014) wykazały, że wdrożone w 2004 r. procedury usamodzielnienia (uaktualnione w 2012 r. ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>5</sup>), z założenia obejmujące poza świadczeniami mate-

<sup>3</sup> W latach 2005–2008 obserwowano niewielką tendencją spadkową (20 190 dzieci w instytucjach w 2005 r., 19 271 w roku 2008). Od 2009 r. liczba ta ulega wahaniom, w 2013 r. w placówkach przebywało 19 252 dzieci i nastolatków. Liczba dzieci objętych różnymi formami rodzinnej pieczy zastępczej w tym samym okresie stale wzrastała (49 667 w 2005 r., 57 820 w 2013 r.) (*Pomoc społeczna i opieka...* 2014, s. 31).

<sup>4</sup> Oraz około 3 tys. wychowanków spokrewnionych i niespokrewnionych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka (3,3 tys. w 2013 r.) (*Pomoc społeczna i opieka...* 2014, s. 34, 36).

<sup>5</sup> Obecnie wychowankowie są usamodzielniani na podstawie dwóch ustaw — o pomocy społecznej oraz o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W raporcie NIK stwierdza się: „Ustawa o pieczy zastępczej nie precyzuje wielu ważnych kwestii, uregulowanych poprzednio w ustawie

rialnymi także pomoc o charakterze doradczym, w pełni nie zaspokajają potrzeb osób usamodzielnianych nawet w wymiarze ekonomicznym. We wzmiankowanych opracowaniach wskazuje się na: niedostatek zasobów mieszkaniowych<sup>6</sup>, ograniczanie pomocy materialnej ze względu na brak środków finansowych powiatów, nieprzygotowanie kadr pomocy społecznej do udzielania wychowankom pomocy pozamaterialnej i sporadyczność tej ostatniej formy, formalizację funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz zbyt późne rozpoczynanie programów usamodzielnienia. Nadto, część osób opuszczających placówki nie jest objęta żadnymi oddziaływaniami pomocowymi lub też rezygnuje z procedury usamodzielnienia. W literaturze wskazuje się także na brak monitoringu losów podopiecznych, w tym braki w bazach danych uniemożliwiające prowadzenie pogłębionych analiz, zwłaszcza w dłuższej perspektywie temporalnej (Giermanowska, Raclaw-Markowska 2007, s. 151, 154; *Informacja o wynikach kontroli...* 2014). Niniejszy artykuł w sposób szczególny wypełnia tę lukę, opiera się bowiem na badaniach przeprowadzonych w latach 2011–2013 z dorosłymi wychowankami placówek z terenu Łodzi i dawnego województwa łódzkiego<sup>7</sup>. Analiza procesu usamodzielnienia osadzona jest zatem w kontekście biografii osób w wieku od trzydziestu kilku do pięćdziesięciu lat<sup>8</sup>. Jej wyniki pozwalają na sformułowanie podstawowej dla tego artykułu hipotezy o zasadniczym znaczeniu przebiegu okresu usamodzielnienia<sup>9</sup> dla dalszych losów absolwentów instytucji opieki całkowitej. Kluczowość uwarunkowań i wydarzeń tej fazy, stanowiącej istotny punkt zwrotny w życiu wychowanków, związana jest w mojej opinii z nałożeniem się na siebie kryzysu adolescencji lub wczesnej dorosłości<sup>10</sup>

---

o pomocy społecznej oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Z ustaleń kontroli wynika, że system pomocy — funkcjonujący w oparciu o dwie różne ustawy — jest niespójny, głównie ze względu na różnicowanie wysokości świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków ze względu na okres przebywania w pieczy zastępczej i jej formę (rodzinna lub instytucjonalna)” (*Informacja o wynikach kontroli...* 2014, s. 7).

<sup>6</sup> Brak lokali socjalnych powoduje, że wychowankom proponuje się miejsca w hotelach, hostelach, a nawet noclegowniach dla bezdomnych (*Informacja o wynikach kontroli...* 2014, s. 14).

<sup>7</sup> Projekt „Zinstytucjonalizowana tożsamość. Procesy formowania się tożsamości w świetle losów biograficznych dorosłych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych” (grant habilitacyjny NCN, 6716/B/H03/2011/40, Łódź 2011–2014). Wstępny etap prac w 2010 r. zrealizowano dzięki dofinansowaniu badań własnych przez Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ. Łącznie przeprowadzono 46 wywiadów (40 wywiadów narracyjnych lub pogłębionych wywiadów biograficznych z wychowankami placówek państwowych, z czego do analiz zaklasyfikowano 38, sześć pozostałych wywiadów przeprowadzono z osobami wychowanymi w rodzinnych domach dziecka. Wykorzystano także analizę dostępnych „teczek wychowanków” oraz trzy wywiady grupowe z pracownikami systemu opieki całkowitej (placówki, sądownictwo) aktywnymi zawodowo w okresie instytucjonalizacji narratorów.

<sup>8</sup> Taka rozpiętość wieku narratorów (ur. w latach 1959–1980) wynikała z ograniczonego dostępu do badanej zbiorowości (zob. Golczyńska-Grondas 2014, s. 35–38).

<sup>9</sup> Pojęcie usamodzielnienia stosuję do opisu określonej fazy życia narratorów (zarówno formalnie usamodzielnianych, jak i pozabawionych uprawnień do świadczeń), wychodząc poza ramy instytucjonalnej definicji usamodzielnienia rozumianego jako zestaw określonych, prawnie umocowanych procedur.

<sup>10</sup> Zdaniem Erika Eriksona — przełomowego momentu stanowiącego szansę rozwojową (Erikson 2004, s. 85, 90; Szczukiewicz 1998, s. 51).

i kryzysu wynikającego z utraty stabilnych ram codziennego funkcjonowania, jakie placówka tworzyła bez względu na jakość sprawowanej nad wychowankami opieki.

Porównanie rezultatów pogłębionego studium E. Giermanowskiej i M. Raclaw-Mar-kowskiej (2007) z moimi analizami upoważnia do stwierdzenia znacznej zbieżności doświadczenia procesu usamodzielnienia wychowanków placówek reprezentujących różne generacje. Zakładam zatem, że prezentowane niżej rozważania mogą stanowić istotny przyczynek do usprawniania procedur usamodzielniania osób opuszczających instytucje pieczy zastępczej. Podstawowa część tekstu to omówienie okresu usamodzielnienia wychowanków łódzkich i podłódzkich placówek „dawnego systemu” w kontekście trzech kulturowych tranzykcji w dorosłość, w drugiej części artykułu zamieszczono rozważania na temat implikacji przeprowadzonych badań dla praktyki polityki społecznej.

### ***Charakterystyka etapu usamodzielnienia na podstawie narracji dorosłych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych***

Przejsie od adolescencji do dorosłości opisywane jest jako kulturowo uwarunkowana faza tranzykcji<sup>11</sup>, w wyniku której — zgodnie z oczekiwaniami społecznymi — powinna się wyłonić jednostka w pełni zdolna do funkcjonowania w dorosłych rolach (Allat za Skelton 2002, s. 103, Skelton 2002). Narratorzy rozpoczynali dorosłe życie przede wszystkim jeszcze w socjalistycznej Polsce, ewentualnie w pierwszych latach transformacji systemowej, obejmował ich zatem charakterystyczny dla społeczeństw nowoczesnych wzorzec trzech tranzykcji statusowych: 1) przejścia z ram systemu szkolnictwa do ram rynku pracy (*school-to-work transition*) w wyniku ukończenia edukacji w trybie stacjonarnym i podjęcia stałego zatrudnienia; 2) osiągnięcia niezależności od rodziny pochodzenia i emocjonalnego oddzielenia się od jej członków oraz rozpoczęcia formowania rodziny prokreacji poprzez ustanowienie stabilnej intymnej relacji partnerskiej (*domestic transition*); 3) opuszczenia domu rodzinnego i uzyskania własnego lokum (*housing transition*) (Coles 1995 za Skelton 2002, s. 101; Heath 2002, s. 137–138, 152). Wzorzec ten nie zakładał równoczesności tych tranzykcji, żadna jednak nie mogła zostać pominięta. Jednocześnie, osiągnięcie różnych modeli dorosłości było i jest warunkowane m.in. takimi czynnikami, jak klasa społeczna, płeć kulturowa czy rasa. W latach 90. badacze zwrócili uwagę na polaryzację wzorów tranzykcji młodzieży wywodzącej się z dostatnich domów i ze środowisk zmarginalizowanych. Podkreślając, że młodych ludzi, którzy nie podołali zadaniom tranzycyjnym (zgodnie z wzorcami typowymi dla swoich społeczności), definiuje się jako „opóźnionych” lub niedostosowanych (*failure*)<sup>12</sup>, badacze ci wykazali, że osoby defaworyzowane w różny sposób usiłują radzić sobie ze zwielokrotnionym nieuprzywilejowaniem (Wallace i Kovatcheva

<sup>11</sup> Pojęcie tranzykcji w dorosłość i poszczególnych jej kategorii zostało spolszczone i omówione szczegółowo w pracy doktorskiej Magdaleny Rek-Woźniak (2012, s. 83 i n.).

<sup>12</sup> Chociaż uwarunkowania tranzycyjne uległy znacznym przemianom, ciągle jeszcze zakłada się, że młodzi ludzie dążą do przejścia od punktu A do punktu B i że „jedynym satysfakcjonującym stanem jest osiągnięcie tego samego, wysublimowanego stanu dorosłości” (Miles 2002, s. 58; także Skelton 2002, s. 106).



1998; Williamson 1997; Craine 1997; Murray 1994 za Cieslik, Pollock 2002, s. 9; Coles za Skelton 2002, s. 10, 102–103; Evans i Furlong 1997, za Skelton 2002, s. 104). Przykładem zbiorowości podlegającej u progu dorosłości zwielokrotnionej dyskryminacji są właśnie byli podopieczni instytucji opiekuńczo-wychowawczych. Z analiz wynika, że jednym z istotnych doświadczeń biograficznych tej zbiorowości jest kondensacja niskiego statusu stanowiąca po części rezultat stygmatyzującej pracy nad tożsamością wychowanków (Golczyńska-Grondas 2014). Przebieg trzech tranzycji w przypadku narratorów różnicowały czynniki instytucjonalne i makrospołeczne oraz szczególne uwarunkowania życiowe<sup>13</sup>. Generalnie, badani byli wychowankowie opuszczali placówki w wieku 16–23 lat, w większości w 19. roku życia<sup>14</sup>.

### *Tranzycja mieszkaniowa (housing transition)*

Tranzycja mieszkaniowa (w tym przypadku przejście z placówki do innego lokum) stanowiło przeważnie początkowy etap wejścia wychowanka w dorosłość, tworząc ramy dla kolejnych dwóch tranzycji. W badanej próbie przejście to dokonywało się według czterech podstawowych wzorów:

Pierwszy wzór to usamodzielnienie zgodne z procedurami instytucjonalnymi<sup>15</sup>, wśród których najistotniejsza była kwestia zapewnienia wychowankowi miejsca zamieszkania. Mógł on ubiegać się o przydział mieszkania wyłącznie w miejscowości, a w przypadku Łodzi — w dzielnicy, w której był zameldowany przed pobytem w instytucji opiekuńczo-wychowawczej<sup>16</sup>. Ponad jedna trzecia narratorów otrzymała lokal komunalny ewentualnie „zastępcze pomieszczenie mieszkalne” od władz miasta. Starania o przydział mieszkania rozpoczynano około roku, dwóch lat przed planowaną datą usamodzielnienia. W podaniach formułowanych przez domy dziecka do wydziałów i referatów lokalowych oraz w pismach popierających wnioski badanych zamieszczano pozytywne charakterystyki wychowanków<sup>17</sup>, uzupełniając je informacjami zawierającymi poruszające szczegóły dotyczące ich sytuacji rodzinnej. Jak się wydaje, zabiegi te stosowano celowo, by uzyskać współczucie urzędników. Wszystkie mieszkania otrzymane przez narratorów od wydziałów

---

<sup>13</sup> W niektórych przypadkach formalne usamodzielnienie poprzedzał okres pobytu wychowanka w internacie szkoły, do której uczęszczał. Działo się tak nawet wtedy, gdy szkoła znajdowała się na terenie Łodzi.

<sup>14</sup> W opublikowanych w 2004 r. badaniach wychowanków domów dziecka z zastosowaniem grupy kontrolnej osób wychowanych w rodzinie biologicznej stwierdzono, że wychowankowie usamodzielniali się średnio w wieku 19,9 lat. Kobiety z placówek usamodzielniały się około roku wcześniej niż kobiety z grupy kontrolnej, natomiast wiek usamodzielnienia mężczyzn z obu grup był prawie identyczny (Sokołowska 2004, s. 168).

<sup>15</sup> Placówki były zobowiązane do wyposażenia usamodzielnianych wychowanków w wyprawkę oraz do zapewnienia miejsca zamieszkania.

<sup>16</sup> Wychowankowie, którzy całe swoje życie spędzili w placówkach łódzkich, nie chcieli wracać do miejscowości, z którymi nie czuli się związani, i szukali wszelkich sposobów, by uzyskać lokal w Łodzi.

<sup>17</sup> Nawet jeżeli w analizowanych aktach wychowanka odnotowywano złe oceny zachowania wychowanka.

lokalowych mieściły się w starych kamienicach, często w sąsiedztwach postrzeganych jako „niebezpieczne”, ale ich standard był różny. Istotne znaczenie dla jakości uzyskanego lokum miał stopień zaangażowania się w proces poszukiwania mieszkania samego wychowanka oraz personelu domu dziecka. Wsparcie przedstawicieli placówki — udzielane na zasadzie raczej arbitralnych decyzji niż obiektywnych procedur — zwiększało szanse na uzyskanie „lepszego” mieszkania. Część wychowanków dla polepszenia warunków mieszkaniowych mogła także wykorzystać wkład finansowy zgromadzony na książeczkach mieszkaniowych fundowanych w okresie PRL przez zakłady pracy i osoby prywatne<sup>18</sup>. Powierzchnia mieszkalna w lokalach otrzymanych przez narratorów wahała się od 10 do 35 m kw.; w przypadku mniejszych mieszkań było to jedno pomieszczenie, w przypadku większych — przeważnie pokój z kuchnią. Szanse na uzyskanie większego mieszkania wzrastały, gdy usamodzielniający się wychowanek miał zamieszkać w przyszłości z młodszym, przebywającym jeszcze w placówce, rodzeństwem. Najczęściej w mieszkaniach nie było łazienek, ubikacje znajdowały się w korytarzu lub w podwórku, zaledwie jednej z badanych kobiet przyznano lokal z centralnym ogrzewaniem<sup>19</sup>. Standard techniczny i stan budynków, „pozostawiający wiele do życzenia” w momencie otrzymania mieszkania, w kolejnych latach ulegał pogorszeniu. Na przykład, tak wyglądał w 2012 r. budynek, w którym jedna z narratorek od początku lat 90. zajmowała wraz z mężem i dorosłą córką pomieszczenie o powierzchni 21 m<sup>2</sup>:

Stara, duża bardzo zdewastowana kamienica położona wśród podobnych, acz mniejszych oraz wśród bloków. Okropna, brudna klatka schodowa, liczniki na parterze ukryte za kratami, zniszczone schody, odrapane i pokryte grzybami mury, ślady i zapach moczu. W korytarzu idącym przez całą długość kamienicy po obu stronach klatki schodowej wiele drzwi, część z nich bardzo zniszczona. Jest to najgorsza klatka, jaką w życiu widziałam — całość wygląda jakby się miała zaraz rozpaść. (Notatka własna z wywiadu WDD 32).

Zarówno lokalizacja mieszkań, jak i ich niski standard techniczny stanowiły dotkliwy kontrast wobec warunków „placówkowych” („Na początku w ogóle nie mogłem przywyknąć do tego, bo tam [w domu dziecka] otwierałem sobie okno, park, pięknie ptaszki śpiewały i tak dalej, no, ciepła woda, wszystko to”). Warto jednak podkreślić, że fakt sam otrzymania własnego lokalu (nawet o bardzo niskim standardzie) miał przeważnie olbrzymie znaczenie dla osób, które w dzieciństwie doświadczyły skrajnej biedy („Oni [dom dziecka] dali mi mieszkanie”), i dawał poczucie stabilizacji w początkach dorosłości.

Drugi wzór tranzykcji mieszkaniowej to usamodzielnienie do domu swoich bliskich<sup>20</sup>. Sytuacja wychowanka powracającego do bliskich była sporadycznie monitorowana przez pracowników placówki, chociaż zdarzyć się mogło, że ocena sytuacji domowej zamiesz-

<sup>18</sup> W badanej próbie książeczki otrzymało siedem osób, dwie z nich stwierdziły, że dokumenty te bezpowrotnie zaginęły, ponieważ przejęła je administracja placówek.

<sup>19</sup> Nie było w nim jednak ciepłej wody, a WC znajdowało się na zewnątrz.

<sup>20</sup> W badanej próbie usamodzielnionych w ten sposób zostało 14 narratorów. Obecnie największy odsetek usamodzielnianych wychowanków pieczy instytucjonalnej (51% wychowanków placó-

czana w wywiadzie środowiskowym była mylna. Niektórzy narratorzy wracali zatem do destrukcyjnego środowiska, w którym poważne problemy (bieda, alkoholizm, przemoc, zaburzenia osobowości bliskich) z biegiem czasu jeszcze się pogłębiły. Jak wspomniano, instytucjonalizacja oparta na zasadach reglamentowanego kontaktu z rodzicami przyczyniała się do osłabienia wzajemnych więzi, wychowanek mógł na przykład odszukać rodzica dopiero w momencie usamodzielnienia. Powracająca z placówki osoba zaburzała funkcjonowanie systemu rodzinnego i część rodzin reagowała jawną niechęcią na powrót do domu dorosłego dziecka:

Znaczy byłem raczej tam, czułem się jak piąte koło u wozu, znowuż, bo nie za chętnie szedłem do niego [adopcyjnego ojca]... mieszkać (...); będąc kawalerem i mieszkając u niego no to, nieraz burzliwe było też, nie powiem, że było słodko. No to było w ten sposób, że no „jak se znajdziesz kobietę czy żonę z mieszkaniem to bedziesz mieszkał, a jak nie to pod chmurkę będziesz wypierdalał”, to były słowa mojego ojca, tak że mówię, że na całe szczęście jemu się zmarło. (Jan WDD 25)<sup>21</sup>.

Nawet jeżeli bliscy mieszkali w lepszych warunkach, okazać się mogło, że wspólne zamieszkiwanie nie jest możliwe, ponieważ np. ojczym pił i wyprzedawał wszystko lub też do mieszkania dziadków, które miała odziedziczyć powracająca z placówki młoda kobieta, wprowadzał się nadużywający alkoholu wujek. Niektórzy narratorzy, przede wszystkim młodzi mężczyźni stający w obronie matek, przeciwstawiali się przemocy ze strony ojców/ojczymów, sami ją stosując<sup>22</sup>. Rozwiązaniem narastającego konfliktu stawała się wyprowadzka. Z dwoma wyjątkami, narratorzy usamodzielnieni do domów rodzinnych, wkrótce je opuścili. Nowego miejsca zamieszkania poszukiwali różny sposób: pozyskując lokal komunalny, włamując się do pustostanów, wprowadzając się do (rodzin) swoich partnerów erotycznych lub wynajmując mieszkanie. W kontekście integracji społecznej/przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu wychowanków placówek należy podkreślić, że zarówno umieszczenie w „złej dzielnicy” w sytuacji braku jakichkolwiek zasobów, jak i usamodzielnienie do domu rodzinnego stanowią czynnik ryzyka uruchomienia trajektorii biograficznej<sup>23</sup> i stanowiącego jego konsekwencję procesu transmisji problemów społecznych do kolejnych generacji. Paradoksalny jest fakt, że pozbawieni jakichkolwiek zasob-

---

wek opiekuńczo-wychowawczych w 2013 r.) wraca właśnie do rodzin naturalnych (*Pomoc społeczna i opieka...*, s. 112).

<sup>21</sup> Transkrypcja wywiadów stanowi dokładne odzwierciedlenie wypowiedzi narratorów.

<sup>22</sup> Scenariusz ten bywał też powielany przez kobiety: „Moja mama (...) sie bała ojczyma. Powiedziała, że tak nie będzie, że teraz ja jestem tu, teraz ja tutaj rządze. Jak już tak bardzo mnie naprawde zdenerwowali, wyprowadzili z równowagi, to uciekali oboje z domu. Jak dostawałam takiej furii, że nie potrafiłam zapanować nad sobą” (Olga WDD26).

<sup>23</sup> Używając pojęcia trajektorii biograficznej, odwołuję się do koncepcji struktur procesowych autorstwa Fritza Schütze. Struktury te (trajektoria cierpienia, biograficzny schemat działania, kreatywna metamorfoza, instytucjonalny wzorzec normatywny) odpowiadają podstawowym typom doświadczeń biograficznych i nadawanemu im przez jednostkę znaczeniu w odniesieniu do możliwości (nie)podejmowania intencjonalnych działań (Schütze 2009, s. 168; Rokuszewska-Pawetek 2002, s. 6, 45–50).

bów wychowankowie placówek byli w sposób celowy i zinstytucjonalizowany umieszczani w momencie usamodzielniania w „zaniedbanych sąsiedztwach”, w środowisku, którego cechy uznano kilka(naście) lat wcześniej za zagrażające dla rozwoju dziecka<sup>24</sup> (por. Giermanowska, Raclaw-Markowska 2004, s. 114).

W próbie ujawniły się jeszcze dwa wzory tranzykcji mieszkaniowej. Pierwszy z nich, specyficzny wyłącznie dla kobiet (w większości w nieplanowanej ciąży w okresie nastoletnim), to zamieszkanie w domu przyszłych teściów, gdzie spotykała je albo akceptacja, albo odrzucenie. Drugi to usamodzielnienie „donikąd” doświadczane przez wychowanków, których losami placówki nie były zainteresowane. Narratorzy tacy, skreśleni z list instytucji, w ciągu kilku lat stabilizowali swoją sytuację mieszkaniową, stosując strategie wykorzystywane przez osoby usamodzielnione do domów swoich bliskich<sup>25</sup>.

Wchodzący w dorosłość wychowanek przeważnie otrzymywał „wyprawkę”. W przypadku starszych narratorów miała ona bardzo niewielką wartość — pod koniec lat 80. mogło to być łóżko, jakieś elementy zastawy stołowej, czasem kołdra, koc, ewentualnie ubrania, na początku lat 90. usamodzielniający się otrzymywali niewielką sumę pieniędzy. Takie wyposażenie wynikać mogło z ograniczonych możliwości finansowych systemu, jednak można odnieść wrażenie, że otrzymane przedmioty symbolizowały w pewien sposób stosunek ówczesnego personelu instytucji opiekuńczych do osób je opuszczających („dostałem tam swój stary tapczan, parę łyżek (...), parę ciuchów”). Wartość wyprawki zdecydowanie wzrosła w drugiej połowie lat 90. — najmłodszych badanych stać było na przeprowadzenie podstawowego remontu w otrzymanym lokalu oraz zakup kilku sprzętów AGD. Tylko część wychowanków powracających do bliskich otrzymała z domu dziecka wyprawkę — zakładano być może, że rodzina zaspokoi wszystkie ich potrzeby bytowe.

### ***Tranzycja z systemu edukacji do rynku pracy (school-to-work transition)***

Opuszczenie placówki było związane z koniecznością samodzielnego utrzymania się i zdecydowana większość badanych osób podejmowała pracę zawodową. Do lat 90. przejścia z systemu edukacji do systemu zatrudnienia nie blokowały czynniki makrostrukturalne, pojawiały się jednak inne okoliczności warunkujące funkcjonowanie narratorów na rynku pracy. Przede wszystkim poziom uzyskanego przez nich wykształcenia był niski<sup>26</sup>, znajdowali więc zatrudnienie najczęściej jako robotnicy wykwalifikowani i niewykwalifikowani

---

<sup>24</sup> Na podstawie analizy danych zastanych („teczek wychowanków”) stwierdzić można, że opis warunków mieszkaniowych stanowił bardzo istotną przesłankę decyzji o ograniczeniu lub odebraniu praw rodzicielskich.

<sup>25</sup> W pojedynczych przypadkach proces przechodzenia z placówki do innego lokum miał specyficzny charakter — była to np. ucieczka z placówki i kilkumiesięczne mieszkanie u sparaliżowanego dawnego znajomego matki, a następnie kilkakrotne zmiany miejsca pobytu i przejęcie praw do komunalnego mieszkania po rodzicu.

<sup>26</sup> W latach objętych okresem badań w przeważającej większości wychowankowie placówek podejmowali naukę w szkołach zasadniczych, nie zawsze ją kończąc. Kadra instytucji, z nielicznymi wyjątkami, nie interesowała się wyborami edukacyjnymi wychowanków, a jeżeli taka interwencja następowała, polegała ona raczej na obniżaniu aspiracji, zablokowaniu edukacji w szkole innej niż

w państwowych i prywatnych zakładach produkcyjnych, zakładach rzemieślniczych, na budowach, kobiety dodatkowo jako sprzątaczkę, salową, opiekunki w domach pomocy społecznej, sprzedawczynie. Charakterystyczne dla większości badanych są przynajmniej dwu- lub trzykrotne zmiany miejsc i charakteru pracy w okresie wczesnej dorosłości, jeszcze przed rokiem 1989, spowodowane zdaniem części narratorów zbyt ciężkimi obowiązkami zawodowymi i złymi warunkami pracy. W przypadku mężczyzn przerwa w zatrudnieniu i ewentualna zmiana pracy wynikać mogła także z obowiązku służby wojskowej lub zastępczej; niektórzy z nich (jedyni żywiciele rodzin, mężczyźni o złym stanie zdrowia, także badani skazani za przestępstwa i przebywający w czasowo zakładach wychowawczych, aresztach i zakładach karnych) obowiązku tego nie spełnili. W przypadku kobiet o przerwie w karierze zawodowej decydowała ciąża i narodziny dziecka (dzieci). Macierzyństwo stanowiło potencjalny czynnik ryzyka utraty pracy i konieczności utrzymywania się ze świadczeń opieki społecznej, a od roku 1990 — pomocy społecznej. Chociaż w okresie transformacji systemowej usamodzielniającym się wychowankom udawało się zdobyć przynajmniej czasowe zatrudnienie na niełatwym, dotkniętym strukturalnym bezrobociem rynku pracy, jednak w prawie wszystkich biografiami widoczny jest destabilizujący wpływ przemian makrostrukturalnych na przebieg ich karier zawodowych. Ponadto kariery zawodowe dwojga badanych zakończyły się po kilku i kilkunastu miesiącach, gdy mieli oni około 20 lat, w związku z destrukcyjnym trybem życia. Jedna z badanych kobiet nie podjęła w ogóle pracy zawodowej, jako siedemnastolatka urodziła córkę i do chwili przeprowadzania wywiadu pozostawała na utrzymaniu męża<sup>27</sup>.

### *Tranzycja do rodziny prokreacji (domestic transition)*

Trzeci rodzaj przejścia, określane w języku angielskim jako *domestic transition*, oznacza osiągnięcie materialnej i emocjonalnej niezależności od rodziny pochodzenia i ustanowienie stabilnej intymnej relacji partnerskiej. Jak się wydaje, w przypadku wychowanków placówek, fizycznie odseparowanych od rodziny pochodzenia, proces emocjonalnego oddzielania się od rodziców czy „pierwotnych” opiekunów był w wielu aspektach zakończony nawet wiele lat wcześniej, chociaż niektóre wątki związane z funkcjonowaniem rodziny pochodzenia stanowiły dla nich istotne obciążenie u progu dorosłości<sup>28</sup>. Rozstanie z instytucjonalnymi dorosłymi opiekunami również nie stanowi wyraźnej figury w narracjach. Można postawić tezę, że więzi nieformalne między wychowawcami a wychowankami okazały się stosunkowo nietrwałe (por. Giermanowska, Raclaw-Markowska 2007,

---

zasadnicza szkoła zawodowa. Sytuacja ta uległa zmianie w połowie lat 90. w związku z narastającym bezrobociem i załamaniem się systemu szkolnictwa zawodowego.

<sup>27</sup> W okresie przeprowadzania wywiadów 25 badanych pracowało jako pracownicy najemni lub prowadzący własną działalność gospodarczą, w części były to prace podejmowane w szarej strefie. Dwie osoby utrzymywały się z renty, jedna z emerytury, jedna przebywała na wielomiesięcznym zwolnieniu lekarskim. Pozostali narratorzy to osoby bezrobotne.

<sup>28</sup> Np. „nieprzepracowane” biograficznie emocje z przeszłości związane z zaniedbywaniem, przeemocą, porzuceniem w okresie dzieciństwa.

s. 170). Zdecydowanie trudniejsze było rozstanie z grupą rówieśniczą jako kolektywnym znaczącym innym. Część osób w okresie usamodzielnienia utrzymywała kontakty ze współwychowankami tworzącymi naturalną sieć wsparcia w wielu życiowych sprawach. Inni badani konfrontowali się z pojawiającym się nagle poczuciem pustki, izolacji i osamotnienia:

(...) odchodząc z domu dziecka... już później brakowało mi na pewno mm... [*dłuższa przerwa*] brakowało mi harmidru, tak naprawdę, tego szumu. Ja pamiętam, że jak siedziałem sam w domu, jak już tam coś cokolwiek zrobiłem... to nie mogłem wytrzymać, ja nie, nie mogłem uwierzyć, że siedzę i tu się nic nie dzieje, nikt nie przychodzi, nikt mnie nie szturcha, nikt mnie nie prosi o coś (...). (Bartosz WDD07).

Realizacja drugiego zadania tranżycji do rodziny prokreacji — ustanowienie stabilnej relacji partnerskiej, warunkowana była wcześniejszymi doświadczeniami biograficznymi, w tym stanowiącymi ich rezultat nierealistycznymi marzeniami o własnej, szczęśliwej rodzinie, w której nie występują problemy uzależnień, konfliktów, zdrad i rozwodów, a dzieci, kochane przez oboje rodziców, nigdy nie trafiają do domu dziecka (Matyjas 1991 i Pielkova 1993, za: Kazubowska 2008, s. 95). Zastosowanie ramy interpretacyjnej socjologii rodziny i socjologii nierówności społecznych (Warzywoda-Kruszyńska 1974, s. 6) do analizy wywiadów przeprowadzonych z dorosłymi wychowankami ujawnia pewne charakterystyczne wzory doboru partnerów i wchodzenia w związki erotyczne i wykazuje znaczne trudności narratorów w zrealizowaniu tych marzeń w okresie wczesnej dorosłości. Po pierwsze: w badanych biografiami widoczna jest tendencja do wczesnego wchodzenia w związki. Dziewięć osób związało się „na stałe” z partnerem/partnerką przed ukończeniem 18. roku życia, kolejne dziewiętnaście — do 21. lub 22. roku życia<sup>29</sup>. W przypadku osób, które najwcześniej związały się ze swoimi partnerami, prawdopodobnie najbardziej istotnym elementem skłaniającym do zamieszkania wraz z partnerem i ewentualnie zawarcia związku małżeńskiego była ciąża. Formalizację związków utrudniała nie tylko niepełnoletniość niektórych narratorów, ale także zła sytuacja materialna ich i ich partnerów. Dziewięć związków małżeńskich lub konkubinatów zawartych w okresie wczesnej dorosłości zakończyło się wkrótce (po roku, dwóch lub trzech latach) rozstaniem lub rozwodem i próbami stworzenia kolejnego, nie zawsze udanego związku<sup>30</sup>. Po drugie: w doborze partnerów wyraźnie ujawniają się tendencje do homogamii edukacyjnej, klasowej, a także środowiskowej (Warzywoda-Kruszyńska 1974, s. 11; Szlendak, s. 140–141) — badani wiązali się przeważnie z osobami w podobnym wieku i z podobnym wykształceniem, a ich partnerzy wywodzili się najczęściej z rodzin o raczej niskim statusie społeczno-ekonomicznym, w części były to rodziny problemowe (rozbite lub alkoholowe). Niekiedy można nawet mówić o endogamii w doborze partnera: osiem osób zawarło małżeństwo ze współwychowankiem lub współwychowanką z placówki opiekuńczo-wychowawczej<sup>31</sup>. Wydaje się przy tym, że

<sup>29</sup> W całej próbie badawczej dwadzieścia osiem osób zawarło małżeństwa do 25. roku życia.

<sup>30</sup> Dziewiętnaścioro narratorów w momencie przeprowadzania wywiadów dalej prowadziło wspólne życie z partnerem z okresu wczesnej dorosłości.

<sup>31</sup> Połowa tych małżeństw rozpadła się.

homogamia ta warunkowana była kilkoma czynnikami. Przede wszystkim pole doboru partnera było ograniczone<sup>32</sup> (Winch 1958 i Kerckhoff 1991, za: Warzywoda-Kruszyńska 1974, s. 10–11), co wynikało z częściowej izolacji świata placówek oraz niskiego statusu rodzin wychowanków. Narratorów cechowało niskie poczucie wartości wzmacniane przez otoczenie społeczne — zarówno środowisko samego wychowanka, gdy chciał się związać z kimś z wyższych warstw struktury społecznej, jak i środowisko jego potencjalnego partnera. W takich sytuacjach ujawniało się znane socjologii rodziny zjawisko presji normatywnej (Warzywoda-Kruszyńska 1974, s. 13–14) nakierowanej na szybkie zakończenie znajomości. Argumentów poszukiwano w przeszłości wychowanków, przypisując szczególne, destrukcyjne znaczenie instytucjonalizacji i jej uwarunkowaniom. Zdarzało się także, że członkowie rodzin o równie niskim statusie społeczno-ekonomicznym lub/i dysfunkcjach podobnych do tych, jakie pojawiały się w rodzinach narratorów, wyrażali swoje niezadowolenie z faktu, że ich dziecko związało się z ubogim wychowankiem placówki. Warto jednak zauważyć, że część badanych, która zawarła małżeństwa międzykategorialne (Szlendak 2010, s. 143), wiążąc się z osobami wychowanymi w dobrze funkcjonujących, relatywnie dostatnich rodzinach, została „bardzo dobrze przyjęta” przez swoich teściów i przez rodzeństwo partnerów. Po trzecie: w biografacjach kobiecych ujawnia się charakterystyczny dla części wychowanek wzór wiązania się z destrukcyjnym partnerem, raczej rówieśnikiem niż starszym mężczyzną, i stworzenia z nim trwającego kilka lat związku. Wydaje się, że świadomą motywacją do nawiązywania relacji z partnerem, który już w początkach związku ujawniał tendencje do zachowań anormatywnych (nadużywanie alkoholu, niechęć do podejmowania jakiegokolwiek lub stałej pracy, kłótnie, awantury, zdrady, przemoc fizyczna), była silnie przeżywana potrzeba posiadania kogoś bliskiego, niekiedy chęć opuszczenia domu rodzinnego i — paradoksalnie — ustabilizowania swojego życia. Związki takie ulegały szybkiemu rozpadowi, a porażka pierwszego związku mogła stać się punktem zwrotnym wzmacniającym trajektorię biograficzną poprzez uruchomienie jej kolejnego etapu.

W ciągu pierwszych kilku lat od momentu usamodzielnienia ponad połowa narratorów podjęła funkcje rodzicielskie. Wychowankowie placówek nie byli przygotowani do pełnienia ról rodzicielskich, nie dysponowali ani wiedzą o zasadach opieki nad niemowlęciem,

---

<sup>32</sup> Autorem pojęcia wybieralności jest Robert F. Winch: „Istnieje szereg zmiennych, ze względu na które można dostrzec homogamię [w doborze partnera]: rasa, religia, klasa społeczna, wielkość grupy zawodowej, miejsce zamieszkania, wiek, dochody, poziom wykształcenia (...). Zmienne te działają w kierunku wyselekcjonowania dla każdego z nas grupy ludzi, z którymi w sposób najbardziej prawdopodobny wejdziemy w interakcję (...) i określają dla każdego z nas *pole wybieralności kandydatów na współmałżonka*” (Winch 1958, cytata za: Warzywoda-Kruszyńska 1974, s. 10–11). Do koncepcji ograniczonego pola wybieralności współmałżonka (*shrinking pool of marriageable*) odnosił się badacz amerykańskich gett W.J. Wilson (Wilson 1987, s. 68–76, 82, 95, 104). W socjologii rodziny mówi się także o przestrzeni spotkań przyszłych partnerów/małżonków — ta przestrzeń także wykazuje cechy homogamii — oraz o rynku seksualnym i rynku matrymonialnym. Relacyjny rynek seksualny opiera się na sieci przyjaciół i znajomych o podobnym statusie społeczno-ekonomicznym. Rynek matrymonialny funkcjonuje w oparciu o odpowiednie miejsce, czas i pulę potencjalnych partnerów (Szlendak 2010, s. 152–153, 157; Laumann, za: Szlendak 2010, s. 154–155).

ani wzorami zachowań przekazywanymi zazwyczaj w rodzinie przez starsze generacje. („U mnie co chwila pogotowie było, bo dziecku poszło mleko z nosa a ja pogotowie wzywałam [śmiech] bo po prostu człowiek nie wiedział co jest/co się robi”). Jednakże, fakt posiadania dziecka zazwyczaj motywował narratorów do starań o zapewnienie potomstwu dzieciństwa lepszego od tego, jakiego doświadczyli oni sami. Informacja o ciąży przyczyniała się do decyzji o zerwaniu z destrukcyjnym stylem życia, do podjęcia zatrudnienia, do poszukiwania pracy umożliwiającej opiekę nad dzieckiem lub dającej większe dochody<sup>33</sup>. Konieczność zapewnienia dziecku opieki w sytuacji pozbawionej wsparcia z zewnątrz młodej pary pracujących rodziców powodowała partnerski podział obowiązków domowych i sprawną organizację dnia. Tylko niektórzy z badanych mogli liczyć na pomoc teściów, sporadycznie na pomoc własnych rodziców lub/i dziadków, mimo to zaledwie jedna narratorka umieściła córkę w żłobku w pierwszym roku jej życia. Analiza zgromadzonego materiału potwierdza, że rodzicielstwo, doświadczane w okresie wczesnej dorosłości, pełnić może w biografiach osób zagrożonych wykluczeniem społecznym funkcję stabilizującą (por. Bunio-Mroczek 2010). Jednocześnie jednak w latach objętych badaniami cięża skutkowałą usunięciem nastolatki z placówki, a przedwczesne macierzyństwo połączone z nieudanym związkiem poprzez nagromadzenie potencjału trajektoryjnego stwarzało znaczne ryzyko porażki życiowej.

### *Problemy adaptacyjne okresu usamodzielnienia*

Usamodzielniani wychowankowie placówek musieli się mierzyć z wieloma problemami adaptacyjnymi, z których podstawowymi były silnie odczuwany brak przygotowania do samodzielnego życia i osamotnienie<sup>34</sup>. Ośrodki opieki całkowitej dla dzieci i młodzieży w latach instytucjonalizacji badanych w bardzo niewielkim zakresie przygotowywały podopiecznych do wejścia w dorosłość<sup>35</sup>. Tylko jedna czwarta badanych uznała, że dom dziecka wpoił im pewne normy, zasady, postawy i cechy charakteru, które w taki czy inny sposób miały wpływ na ich dalsze życie, i tylko trzy narratorki stwierdziły, że pobyt w domu dziecka stał się podstawą ich prawidłowego funkcjonowania w dorosłości. Do końca lat 90. nie funkcjonowały programy usamodzielniania nakierowane na rozwój umiejętności „typowych” dla treningu zadaniowego adolescentów w naszej kulturze — gospodarowania budżetem domowym, przygotowywania posiłków, załatwiania spraw urzędowych etc. Wychowanków wdrażano jedynie do sprzątania, pozostałe umiejętności przyswajali

<sup>33</sup> W początkowym okresie życia dziecka, zwłaszcza pierwszego, kilkoro narratorów obawiało się, że służby społeczne odbiorą im je i umieszczą w placówce. Obawy te, jak się wydaje, przeważnie nie znajdowały uzasadnienia w ich sytuacji życiowej, lecz stanowiły prawdopodobnie reakcję lękową na treści przekazywane im w toku socjalizacji instytucjonalnej.

<sup>34</sup> Z badań przeprowadzonych w USA wynika, że jedna czwarta pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą doświadczają stresu pourazowego — udział ten jest dwukrotnie większy niż w zbiorowości weteranów wojennych („State Policies to Help Youth Transition...”, za: *Informacja o wynikach kontroli...* 2014, s. 5).

<sup>35</sup> Z wyjątkiem, jak się wydaje, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych przeznaczonych dla dzieci niepełnosprawnych intelektualnie i fizycznie.



po opuszczeniu placówki, nierzadko ucząc się „na własnych błędach”. Jak wspomniano, wychowankowie nie posiadali żadnych zasobów materialnych — ewentualnie dysponowali jedynie wynagrodzeniem za praktyki realizowane w ramach szkolnictwa zawodowego. Prawie wszyscy badani odczuwali w okresie usamodzielnienia niedostatki materialne i nawet ci z narratorów, którzy posiadali stałą pracę i lokal socjalny, musieli oszczędzać na wszystkich wydatkach. W skrajnych przypadkach badani żyli w nędzy, spowodowanej brakiem mieszkania, bezrobociem swoim lub partnera, brakiem zaplecza materialnego oraz — w części — nieumiejętnością gospodarowania skromnymi dochodami. Jednocześnie większość z nich nie mogła liczyć na pomoc rodziny prokreacji, stanowiącej w naszej kulturze niezwykle ważne źródło finansowego, materialnego i emocjonalnego wsparcia w procesie opuszczania domu i w ciągu kilku pierwszych lat od wyprowadzki (Jones 1995 i 1995a, za: Heath 2002, s. 142). Także rodziny partnerów rzadko udzielały wsparcia młodszej generacji. Część badanych korzystała z pomocy i przewodnictwa we wkraczaniu w dorosłość ze strony starszych, już usamodzielnionych wychowanków, część była wspierana przez sąsiadów lub kolegów z pracy, jednak takie sytuacje nie były częste. Szczególnie ryzyko pojawiało się w przypadku narratorów doświadczających kumulacji problemów i trudności o charakterze materialnym, społecznym i emocjonalnym; niektórzy badani są świadomi tego, że w okresie usamodzielnienia „ważyły się ich losy”:

Wychodząc z [domu dziecka], usamodzie/ [A: z usamodzielnienia, tak?]. Tak. Nie miałem ani pracy, ani środków na życie, ani nic. (...) Mnie się wydaje, że tak naprawdę, chyba nie zda- wałem sobie do końca sprawy, jak blisko jestem przepaści o! Takiego powiedzmy zejścia na... na margines społeczny o! [podkr. — AGG]. Mnie się wydaje, że to, bo może gdyby to bardziej do mnie docierało yy..., to bym chyba się wtedy albo załamał już, albo... no nie wiem co (Dariusz WDD 12).

Jednocześnie większość badanych bardzo negatywnie ocenia funkcjonowanie instytucji opiekuńczych w okresie usamodzielnienia, podkreślając, że personel placówek nie wykazywał zainteresowania ich sytuacją lub traktował przedmiotowo w odpowiedzi na nieliczne prośby o pomoc<sup>36</sup>. W wielu opisach tej fazy życia pojawiają się nacechowane emocjonalnie metafory i porównania mówiące o „puszczeniu na głęboką wodę”, byciu samotnym „jak kołek”: „To byłem taka puszczone jak pies. To mi się bardzo nie podobało. Pamiętam to do dziś. I tego się nie zapomni”.

### ***Faza usamodzielnienia jako krytyczny, biograficzny punkt zwrotny***

Analiza narracji dorosłych wychowanków placówek daje podstawę do stwierdzenia, że faza usamodzielnienia stanowi krytyczny punkt zwrotny w biografii „absolwentów”

<sup>36</sup> Wyjątkowej pomocy ze strony placówki po jej opuszczeniu doświadczyła jedna z narratorek, która będąc w ciąży przed ukończeniem 18. roku życia, przeniosła się z domu dziecka do dwupokojowego mieszkania w blokach (będącego własnością matki mieszkającej w USA); placówka zarówno wspierała ją materialnie, jak i pomagała w opiece nad niemowlęciem.

instytucji opiekuńczych. Kontrastywne porównanie wyróżnionych w badaniach dwóch skrajnych kategorii karier biograficznych (sukcesu i porażki) pozwala na sformułowanie tezy dotyczącej oddziaływania czynników istotnych dla dalszego przebiegu losów wychowanków. Ci z nich, którzy odnieśli sukces biograficzny, przeważnie dysponowali otrzymanym z urzędu miasta mieszkaniem lub wprowadzali się do mieszkania partnera. Wszystkie te osoby stworzyły w okresie usamodzielnienia stałe związki z konstruktywnymi partnerami i — z jednym wyjątkiem — w pierwszych latach dorosłości „odcięły się” od destrukcyjnych członków rodziny pochodzenia. Jednocześnie mogły liczyć na wsparcie dobrze funkcjonujących znaczących innych — przede wszystkim partnerów, w większości przypadków na ich rodziców i rodzeństwo oraz na pomoc tzw. opiekunów biograficznych. Ci ostatni nawiązywali (często przypadkowo) bliższą więź z narratorami<sup>37</sup>, przygotowując ich do samodzielnego życia, motywując do podjęcia dobrej pracy, ewentualnie dalszej edukacji. Stanowili też oparcie emocjonalne w sytuacjach kryzysowych i zastępowali bliskich w ważnych momentach życia (np. ślub czy narodziny dziecka). W biografiami sukcesu wychowankom w większości udawało się także utrzymać ciągłość pracy. Siedmioro badanych określonych mianem „rozbitków życiowych” poniosło biograficzną porażkę, powielając wzory funkcjonowania swoich rodziców. Mieli oni i mają częsty kontakt ze środkami psychoaktywnym, łamią prawo, okresowo przebywają w aresztach i więzieniach, tracą mieszkania, ich potomstwo jest umieszczane w placówkach. Dryf biograficzny tych osób rozpoczął się w okresie usamodzielnienia, w sytuacji gdy zostały pozbawione dotychczasowych ram swojego funkcjonowania. W biografiami porażki w okresie tym uwidacznia się brak wszystkich czynników charakterystycznych dla biografii sukcesu, z wyjątkiem dysponowania mieszkaniem (jednak warunki mieszkaniowe „rozbitków” były w okresie usamodzielnienia gorsze niż warunki osób, które odniosły sukces). Ujawniają się natomiast czynniki zagrażające uruchomieniem zarówno indywidualnych procesów trajektoryjnych, jak i procesem międzygeneracyjnej transmisji problemów społecznych: osamotnienie, bezrobocie, bieda, destrukcyjne środowisko zewnętrzne. Uwarunkowania te występują w biografiami sukcesu ze zdecydowanie mniejszym nasileniem lub nie pojawiają się w ogóle, a ci spośród badanych, którzy funkcjonują w głównym nurcie życia społecznego, podkreślają, że kryzysy życiowe dotykające ich współwychowanków mają swoje źródło w poczuciu osamotnienia, izolacji i doświadczenia braku wsparcia w okresie usamodzielnienia.

### ***Badania biografii wychowanków — implikacje dla praktyki***

Z prowadzonych w Polsce badań wynika, że szeroko definiowany system pomocy społecznej nie był i dalej nie jest w stanie zapewnić efektywnego wsparcia wchodzącym w dorosłe życie wychowankom instytucji opiekuńczych. Podstawowe wady funkcjonujących obecnie

<sup>37</sup> Wychowawcy z placówek rzadko podejmowali się roli opiekuna biograficznego. Wydaje się, że częściej relacje takie nawiązywały kobiety, np. była wychowawczyni z przedszkola, do którego uczęszczał jeden z narratorów, kobieta odwiedzająca swoich bliskich w szpitalu, w którym przebywał wychowanek, matka kolegi wychowanka etc.

procedur wskazano we wprowadzeniu do artykułu. Co istotne, odpowiedzialność za taki stan rzeczy przedstawiciele instytucji pomocy społecznej przypisują częściowo samym wychowankom, wskazując, że przyczynami niepowodzeń w usamodzielnieniu są niedojrzałość życiowa, brak planów dotyczących przyszłości rodzinnej, edukacyjnej i zawodowej oraz „trudności z rozpoczęciem samodzielnego życia” (za: Giermanowska, Raclaw-Markowska 2007, s. 157–158). Rzecznicy takiego poglądu nie dostrzegają przy tym, że problemy usamodzielnianych podopiecznych wynikają w znacznej mierze z cech, błędów i niedostatków instytucjonalnego wychowania, które z założenia powinno być nakierowane na korektę problemów stanowiących pochodną zaniedbanego dzieciństwa i na prawidłowy rozwój podopiecznych.

Niewątpliwie obraz okresu usamodzielnienia uzyskany na podstawie badań zbiorowości byłych wychowanków w okresie średniej dorosłości potwierdza postulaty koniecznego udoskonalenia procedur usamodzielniania formułowane przez autorów badających zreformowany system pieczy zastępczej oraz zaangażowanych praktyków. Jak się wydaje, kluczowe są następujące kwestie: a) dalsza reforma systemu pieczy zastępczej nakierowana na rozwiązania instytucjonalne zaspokajające potrzeby emocjonalne wychowanków, na korektę urazów z okresu dzieciństwa i na wszechstronny rozwój, przygotowujący do wejścia w dorosłość<sup>38</sup>; b) stworzenie prawnych i instytucjonalnych uwarunkowań oraz rozwiązań umożliwiających realizację kilkuletniego procesu usamodzielnienia; c) wprowadzenie funkcji asystenta usamodzielnienia zamiast formalnie funkcjonującego opiekuna usamodzielnienia; d) zapewnienie wychowankom wsparcia materialnego, przede wszystkim w zakresie uzyskania samodzielnego mieszkania; *last but not least* — e) włączenie w procedury usamodzielniania wychowanków, którzy nie byli nimi dotychczas obejmowani (przede wszystkim byłych podopiecznych instytucji o charakterze resocjalizacyjnym; zob. Losy 2004, za: Giermanowska, Raclaw-Markowska 2007, s. 154; także *Informacja o wynikach kontroli...* 2014).

Bardzo interesującą propozycję udoskonalenia procedur usamodzielnienia opartą na pracy asystentów usamodzielnienia opracował i przetestował w ramach projektu sfinansowanego ze środków Unii Europejskiej warszawski oddział Towarzystwa Psychoprofilaktycznego (zob. Liciński 2014). W koncepcji tej zakłada się, że cały proces usamodzielnienia jest prowadzony przez jedną osobę „pozostającą w stałym i intensywnym kontakcie z wychowankiem oraz wszystkimi ważnymi dla niego osobami”, koordynującą wszystkie działania wspierające rozwój wychowanka. Praca asystenta usamodzielnienia, realizowana w czterech etapach, jest oparta na zasadach indywidualizacji, podmiotowości i partnerstwa z wychowankiem. Rozpoczyna się około 14.–15. roku życia podopiecznego i jest kontynuowana w miarę potrzeb po uzyskaniu pełnoletności. Celem etapu I (rozwiązywanie problemów zgłaszanych przez wychowanka) jest budowa relacji opartej na więzi emocjonalnej

<sup>38</sup> Opis dobrych praktyk w tym zakresie zawiera tekst Elżbiety Kozyry i Izabeli Mularczyk (2014) prezentujący doświadczenia zespołu placówek „Dobra Chata” w Kielcach — artykuł ten można zarekomendować jako najbardziej przydatny praktykom spośród tekstów zamieszczonych w niedopracowanym merytorycznie tomie dotyczącym pracy z młodzieżą opuszczającą placówki opiekuńczo-wychowawcze.

i zaufaniu oraz motywowanie do konstruktywnych działań. W etapie II asystent, posługując się problemową diagnozą i kontraktem, udziela wychowankowi pomocy w rozwiązywaniu problemów emocjonalnych, (np. urealnienie obrazu własnej osoby i aspiracji, uzyskanie kontroli nad własnym życiem). W etapie III podopieczny przygotowuje się do funkcjonowania w bliskich relacjach i do założenia rodziny, pracując m.in. nad destrukcyjnymi wzorami miłości w rodzinie pochodzenia, problemem niezaspokojonych potrzeb i nierealistycznych oczekiwań wobec intymnych znaczących innych, nie tylko partnerów erotycznych, ale także przyjaciół. Etap IV poświęcony jest rozwojowi umiejętności zadaniowych i społecznych związanych z codziennym życiem, pracą i nauką. Ponadto w omawianym modelu proponuje się pracę z rodziną wychowanka oraz zestaw działań wspierających podstawową aktywność zespołu złożonego z wychowanka i asystenta usamodzielnienia (Liciński 2014, s. 12 i n.). Określono także standardy zawodowe, jakie miałyby obowiązywać asystenta usamodzielnienia. Uważam, że rozwiązania proponowane przez Towarzystwo Psychoprofilaktyczne w znacznej mierze mogą się przyczynić do przezwyciężenia problemów adaptacyjnych osób nieprzygotowanych do transycji w dorosłość przez system rodzinny i jego „zastępniki” i — tym samym — do powodzenia procesu usamodzielnienia. Asystenci usamodzielnienia nie muszą być koniecznymi zawodowymi pracownikami systemu pomocy społecznej. Osoby takie mogłyby być nawet rekrutowane w bezpośrednim otoczeniu społecznym placówek opiekuńczo-wychowawczych i działać jako wolontariusze wspierani systemem szkoleń i superwizji.

Placówki, mimo że traktowane są jako „kosztowny błąd” (Sutton, Mannes, Wolf et al., 1976, s. 92, za: Sutton, Mannes praca niedatowana: 2), dalej będą funkcjonować w polskiej rzeczywistości, tym bardziej istotna jest zatem kwestia reform istniejącego systemu, tak by jak najlepiej pełnił on funkcje korekcyjne i integracyjne wobec dzieci i młodzieży pozbawionych opieki rodzicielskiej. Kontrola NIK przeprowadzona w latach 2012–2013 ukazała skalę zagrożenia marginalizacją usamodzielnianych podopiecznych pieczy zastępczej — 23,1% usamodzielniających się wychowanków w PCPR-ach i MOPS-ach objętych kontrolą korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, a 31,2% uzyskało status osoby bezrobotnej (*Informacja o wynikach kontroli...* 2014, s. 8). Pozostawienie tej zbiorowości bez odpowiedniego wsparcia w okresie usamodzielniania jest nie tylko sprzeczne z zasadami demokratycznego, „inkluzyjnego” społeczeństwa. Brak skutecznych rozwiązań powoduje marnotrawienie nakładów finansowych poniesionych w związku z procedurami instytucjonalizacji, zniweczenie wysiłków dobrze funkcjonujących instytucji opiekuńczych i rodzinnych form pieczy zastępczej, stanowi również poważne zagrożenie transmisją biedy i wykluczenia społecznego do kolejnych generacji. Wychowankowie, którzy nie uporają się z kryzysem usamodzielnienia, staną się osobami zależnymi od pomocy społecznej. Jest także prawdopodobne, że przynajmniej w części przypadków ich potomstwo zostanie przekazane instytucjom pieczy zastępczej.

**Bibliografia**

- Bunio-Mroczek P., Warzywoda-Kruszyńska W. (2010), *Wczesne rodzicielstwo jako zagrożenie biedą i wykluczeniem społecznym*, Łódź, Wydawnictwo Biblioteka.
- Cieslik M., Pollock G. (2002), *Introduction: Studying Young People in Late Modernity*, w: M. Cieslik, G. Pollock (red.), *Young People in Risk Society. The restructuring of youth identities and transitions in the late modernity*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- Erikson E.H. (2004), *Tożsamość a cykl życia*, tłum. M. Żywicki, Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Giermanowska E., Raclaw-Markowska M. (2004), *Instytucjonalne i rodzinne formy opieki zastępczej nad dziećmi i młodzieżą*, w: M. Raclaw-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą — od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Giermanowska E., Raclaw-Markowska M. (2007), *Losy usamodzielnianych wychowanków domów dziecka*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży. Raport z badań*, Warszawa, IPiSS.
- Golczyńska-Grondas A. (2014), „*Wychowało nas państwo*”. *Rzecz o tożsamości dorosłych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych*, Kraków, Zakład Wydawniczy NOMOS.
- Heath S. (2002), *Domestic and Housing Transitions and the Negotiation of Intimacy*, w: M. Cieslik, G. Pollock (red.), *Young People in Risk Society. The restructuring of youth identities and transitions in the late modernity*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- Informacja o wynikach kontroli „Pomoc w usamodzielnianiu się wychowanków pełnoletniej pieczy zastępczej”* (2014), Warszawa, NIK.
- Informacja o wynikach kontroli „Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych, zakładów dla nieletnich oraz rodzin zastępczych”* (2001), Białystok, NIK.
- Kaczmarek M. (2007), *Usamodzielnienia wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w świetle założeń reformy*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży. Raport z badań*, Warszawa, IPiSS.
- Kazubowska U. (2008), *Rodziny własne wychowanków domów dziecka*, Szczecin, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Kozyra E., Mularczyk I. (2014), *Rola placówki opiekuńczo-wychowawczej w usamodzielnianiu wychowanków instytucjonalnej opieki zastępczej*, w: K. Głąbicka, M. Gościńiewicz (red.), *Praca socjalna z młodzieżą opuszczającą placówki opiekuńczo-wychowawcze i ich rodziną*, Warszawa, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Kwak A. (red.) (2006), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Liciński M. (2014), *Opis modelu usamodzielnienia*, w: *Z opieki w dorosłość. Model usamodzielnienia*, Warszawa, Towarzystwo Psychoprofilaktyczne Oddział w Warszawie.
- Miles S. (2002), *Victims of Risk? Young People and the Construction of Lifestyles*, w: M. Cieslik, G. Pollock (red.), *Young People in Risk Society. The restructuring of youth identities and transitions in the late modernity*, Aldershot, Ashgate Publishing.

- Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w roku 2013* (2014), GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Rek-Woźniak M. (2012), „Młodzi dorośli — wzory mobilności społecznej w okresie transformacji systemowej”. Na przykładzie mieszkańców miasta średniej wielkości, niepublikowana rozprawa doktorska, Łódź, Uniwersytet Łódzki.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej (2013), GUS, Warszawa.
- Rokuszevska-Pawelek A. (2002), *Chaos i przymus. Trajektorie wojenne Polaków — analiza biograficzna*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Schütze F. (2008), *Biography Analysis on the Empirical Base of Autobiographical Narratives: How to Analyse Autobiographical Narrative Interviews*, „European Studies on Inequalities and Social Cohesion”, nr 1/2 (cz. 1), nr 3/4 (cz. 2).
- Skelton T. (2002), *Research on Youth Transitions: Some Critical Interventions*, w: M. Cieslik, G. Pollock (red.), *Young People in Risk Society. The restructuring of youth identities and transitions in the late modernity*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- Sokołowska J. (2004), *Na przekór losowi. Tworzenie rodziny przez osoby osierocone*, Kraków, Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Sutton L., Mannes M. (publikacja niedatowana), *Out of Home Placements and their Developmental Impact on Children: A Review of the Research*, Research Brief no 1, iCriF INFORMS.
- [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RS\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2013.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RS_rocznik_statystyczny_rp_2013.pdf) [dostęp: 16.01.2014].
- State Policies to Help Youth Transition Out of Foster Care*, National Governors Association, Center for Best Practices, USA, <http://www.nga.org/>.
- Szczukiewicz P. (1998), *Rozwój psychospołeczny a tożsamość*, Lublin, Wydawnictwo UMCS.
- Szlendak T. (2010), *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ułanowska L. (2007), *Uwagi ogólne na temat usamodzielniania wychowanków rodzin zastępczych oraz wychowanków placówek opiekuńczych, wychowawczych i poprawczych*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży. Raport z badań*, Warszawa, IPiSS.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (1974), *Małżeństwa a struktura społeczna*, Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Wilson J.W. (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Z opieki w dorosłość: model usamodzielnienia* (2014), Towarzystwo Psychoprofilaktyczne Oddział w Warszawie.

**Summary**

The paper presents some results of sociological, biographical research conducted in the collectivity of the adult (b. 1959–1980) inmates of children’s residential care institutions. Three transitions into adulthood as well as problem typical of de-institutionalisation phase are described within the broader biographical context. It is assumed that the transition phase creates the critical turning point in inmates’ biographies, decisive for their further life courses. The ongoing discussion on the lack of effectiveness of reformed procedures of de-institutionalisation stands for the background of the analysis. The conclusions in the last part of the article regard the justness of innovative de-institutionalisation model based on the new profession of *the de-institutionalisation assistant*.

**Key words:** the inmates of children’s residential care institutions, de-institutionalisation, biographical research

**Cytowanie**

Agnieszka Golczyńska-Grondas (2015), *Usamodzielnienie wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych — podstawowe problemy, implikacje dla praktyki*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 77–95. Dostępny w Internecie na [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]





# **Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH**



**Kamil Kruszyński**

Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>

***Reprezentanci władz lokalnych wobec bezrobocia i biedy  
oraz sposobów ich przewycięzania  
(na przykładzie gmin województwa łódzkiego)  
— raport z badań***

***Streszczenie***

Celem artykułu jest pogłębienie wiedzy o tym, jak przedstawiciele władz lokalnych postrzegają problemy społeczne oraz możliwość ich ograniczenia dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). Prezentowany raport jest oparty na badaniach przeprowadzonych w gminach województwa łódzkiego. W wywiadach fokusowych uczestniczyło 21 przedstawicieli władz lokalnych, a w wywiadach swobodnych — 57. Artykuł dokumentuje fakt, że respondenci nie postrzegają bezrobocia i biedy jako palących problemów społecznych w ich gminach. Reprezentują podejście określane w literaturze jako „oskarżanie ofiar”, a ponadto jako przyczynę bezrobocia i biedy wskazują mały popyt na pracę. Zdaniem respondentów, projekty finansowane przez POKL, ukierunkowane na aktywizowanie ludzi, obejmują małą liczbę uczestników i nie mają długotrwałego wpływu na zwiększenie zatrudnienia. Oddziałują natomiast na wzrost tzw. umiejętności miękkich u uczestników.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, bieda, zarządzanie strategiczne, aktywna polityka społeczna

---

<sup>1</sup> Katedra Statystyki Ekonomicznej i Społecznej UŁ, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41, 90-214 Łódź; adres internetowy autora: [kruk@uni.lodz.pl](mailto:kruk@uni.lodz.pl)

### *Nota metodologiczna dotycząca badań*

Władze lokalne i samorządy lokalne odgrywają pierwszorzędną rolę w realizacji polityki społecznej państwa opartej na idei pomocniczości. Ich znaczenie, wskazane już w strategii lizbońskiej, zostało szczególnie podkreślone w strategii „Europa 2020” i w perspektywie finansowania na lata 2014–2020. Władze regionalne i lokalne są odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy na swoim terenie, oparty na trzech filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym.

W referowanym projekcie<sup>2</sup>, składającym się z trzech głównych zadań, uwaga była skupiona na drugim filarze, którego istotę stanowi aktywna polityka społeczna. Celem głównym zadania, którego wyniki przedstawiane są poniżej, było pogłębienie wiedzy o poglądach i zapatrywaniach przedstawicieli władz lokalnych na problemy społeczne występujące w gminach i na sposoby ich przezwyciężania z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

W szczególności chodziło o ustalenie:

- Czy i jakie problemy społeczne są postrzegane w gminach jako ważne?
- Jak w środowisku lokalnym konceptualizowana jest bieda, której przeciwdziałanie jest celem strategicznym Unii Europejskiej i Polski?
- Jak w środowisku lokalnym jest postrzegany wpływ środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na przeciwdziałanie biedzie i wykluczeniu społecznemu?

Badania zostały przeprowadzone w latach 2010–2012 przy zastosowaniu wywiadów zogniskowanych oraz wywiadów swobodnych pogłębionych. Objęto nimi przedstawicieli władz wykonawczych i uchwałodawczych wybranych gmin województwa łódzkiego oraz przedstawicieli służb społecznych. Wywiady grupowe zlokalizowane były na terenie powiatów, w których skład wchodzi gminy o najwyższej stopie biedy w województwie łódzkim. Spośród sześciu wytypowanych w ten sposób powiatów, w których stopa biedy była wyższa niż średnio dla całego województwa, zogniskowane wywiady grupowe zostały przeprowadzone w czterech. W dwóch pozostałych powiatach wójtowie odpowiednich gmin nie wyrazili gotowości do rozmowy o problemach społecznych, uznając, że nie są to najważniejsze sprawy w ich gminach. Wyrazili także opinię, że dyskusje z udziałem naukowców, którzy nie mają bezpośredniego wpływu na politykę władz centralnych wobec samorządów lokalnych, nie prowadzą do eliminowania głównych problemów, określanych jako obciążanie gmin nadmiarem zadań przy niewystarczającym ich finansowaniu<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Samorządy lokalne wobec problemów społecznych i sposobów ich przezwyciężania po akcesji Polski do Unii Europejskiej (na przykładzie województwa łódzkiego)* (N N116 182839 1928/B/HO3/2010/39), 2010–2013, kierownik — prof. UŁ, dr hab. Jolanta Grotowska-Leder, główni wykonawcy: dr Kamil Kruszyński, prof. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska. W ramach projektu realizowane były następujące zadania badawcze: 1) skonstruowanie syntetycznego miernika poziomu życia w gminach; 2) ustalenie wpływu środków z POKL na poziom życia w gminach; 3) ustalenie sposobów konceptualizowania problemów społecznych przez władze gminne.

<sup>3</sup> W czasie badań była to przede wszystkim sprawa subwencji oświatowej oraz opieki nad małymi dziećmi (tworzenie żłobków i opłata ubezpieczenia społecznego dla opiekunek zatrudnianych przez rodziny).

W zogniskowanych wywiadach grupowych uczestniczyło łącznie ponad 50 osób. W każdym wywiadzie fokusowym zaangażowani byli wójtowie z co najmniej połowy gmin wchodzących w skład danego powiatu oraz co najmniej jeden przedstawiciel władz wykonawczych starostwa. Nadto, w fokusach wzięli udział reprezentanci różnych służb społecznych: pracownicy socjalni, nauczyciele, pracownicy filii powiatowych urzędów pracy oraz urzędnicy różnych wydziałów w gminach i starostwach, mający kontakt z ludźmi bezrobotnymi i biednymi z wszystkich gmin w danym powiecie. Wśród uczestników nie było radnych, mimo zaproszenia, które otrzymali; być może nie skorzystali z niego ze względu na swoje obowiązki zawodowe, a może także z tego powodu, że udział w takim spotkaniu, organizowanym poza siedzibą macierzystej gminy, nie może być sfinansowany z budżetu gminy. Dlatego, mając na względzie znaczenie organu uchwałodawczego w realizacji polityki społecznej w gminach, z radnymi przeprowadzono pogłębione wywiady swobodne<sup>4</sup>.

Dobór gmin, z których pochodzili radni, był inny niż do badań fokusowych. O ile w tamtych chciano przede wszystkim poznać opinie tych środowisk, które zmagają się długoterminowo z biedą i mają relatywnie niski poziom warunków życia, o tyle do pogłębionych wywiadów swobodnych wytypowano gminy o zróżnicowanym poziomie rozwoju i różnym usytuowaniu przestrzennym w ramach województwa. Wybrano zatem gminy znajdujące się w powiatach należących do szeroko rozumianej aglomeracji łódzkiej, gdzie zasięg biedy jest mniejszy, a poziom warunków życia — wyższy, wśród nich te, które podlegają szybkim zmianom wskutek stopniowego przekształcania ich z rolniczych w rekreacyjno-rolnicze i mają w tej dziedzinie znaczne sukcesy. W próbie znalazły się także dwie gminy miejsko-wiejskie, które rozwijają się bardzo prędko. Jedna z nich jest zlokalizowana na skrzyżowaniu autostrad, a druga uzyskuje systematycznie tytuł lidera w konkursach ogólnopolskich dzięki bardzo sprawnemu zarządzaniu strefą ekonomiczno-społeczną. Wywiady przeprowadzono także w jednej gminie miejskiej położonej wprawdzie blisko Łodzi, ale mającej duże trudności związane z tym, że w ostatnich latach upadła dominująca tam drobna przedsiębiorczość. Dla kontrastu włączono do badań odległe od stolicy województwa gminy rolnicze. Zatem, w łącznie rozpatrywanej próbie znalazły się gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie, zlokalizowane blisko stolicy województwa i daleko od niej, charakteryzujące się zarówno relatywnie wysokim, jak i niskim poziomem rozwoju, znajdujące się w pobliżu i na peryferiach wielkich infrastrukturalnych projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych. Można więc z dużą dozą pewności przyjąć, że gminy uczestniczące w badaniu odzwierciedlają zróżnicowania istniejące w ramach województwa łódzkiego, istotne z punktu widzenia celu tego opracowania, a więc ze względu na poziom i warunki życia, zasięg ubóstwa i aktywność w pozyskiwaniu środków unijnych w celu zwiększania integracji społecznej. Choć referowane poniżej wyniki odnoszą się tylko do badanej zbiorowości, zdają się odzwierciedlać poglądy popularne w samorządach lokalnych całego województwa.

---

<sup>4</sup> Wywiady zostały przeprowadzone przy współudziale studentów III roku kierunku praca socjalna na Uniwersytecie Łódzkim.

W wywiadach grupowych i indywidualnych łącznie uczestniczyło:

- 21 przedstawicieli lokalnej władzy wykonawczej: wójtów: burmistrzów, sekretarzy urzędów gminnych;
- 57 radnych, w tym przewodniczący rad gminnych oraz przewodniczący i członkowie komisji, w których gestii są sprawy społeczne.

### ***Problemy społeczne postrzegane w gminach jako ważne***

Reprezentanci władz gminnych specyfikowali problemy społeczne w dwojaki sposób: jedni punktem wyjścia czynili negatywne odbicie danej kwestii w życiu jednostek i ich rodzin, drudzy zaś mieli na względzie przede wszystkim obciążenia dla budżetu gminy.

W ramach pierwszego podejścia wymieniano bezrobocie, niskie płace, niezaradność życiową, alkoholizm, w ramach drugiego — stan dróg, niewystarczającą subwencję oświatową, deficyt mieszkań socjalnych. Najczęściej jednak kwestie te postrzegano jako wzajemnie powiązane i warunkujące się. Na przykład wskazywano, że brak pracy powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na usługi transportowe, których ograniczenie izoluje mieszkańców od ewentualnych zakładów pracy. Zmniejszenie lub likwidacja połączeń komunikacyjnych stanowi usprawiedliwienie dla nieremontowania dróg, co sprawia, że lepiej sytuowani ludzie wyprowadzają się stamtąd, a inni nie chcą się tam osiedlać itd. Prowadzi to do uszczuplenia budżetu gminy i — w konsekwencji — także do ograniczenia aplikowania o środki z funduszy strukturalnych na rozwój.

Poniżej omawiane są tylko te kwestie, poruszane przez respondentów, które pozostają w bezpośrednim związku z aktywną polityką społeczną, a więc odnoszą się do bezrobocia i biedy oraz sposobów ich przezwyciężania z zastosowaniem instrumentów aktywnej polityki społecznej i jej finansowania przy współudziale europejskich funduszy strukturalnych.

### ***Brak pracy i niskie wynagrodzenia***

Bezrobocie, choć dostrzegane przez respondentów, nie zawsze było wymieniane na pierwszym miejscu jako problem społeczny istniejący w gminie. Oznacza to znaczną zmianę w stosunku do sytuacji, jaka była odnotowana w roku 2000 w gminach województwa łódzkiego (Warzywoda-Kruszyńska 2003; Lisek-Michalska, Błaszczyk 2003). Według opinii ówczesnych reprezentantów władz gminnych, bezrobocie stanowiło problem społeczny numer jeden. Jego źródła upatrywano w czynnikach strukturalnych, niezależnych od jednostki. Powszechnie reprezentowany był pogląd, że deindustrializacja pozbawiała ludzi miejsc pracy, rodząc masowe i chroniczne bezrobocie, a odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi państwo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Respondenci w tamtych badaniach wyrażali to tak: za bezrobocie odpowiedzialne jest państwo, ponieważ „[...] to państwo, rządzący tworzą prawo, tworzą politykę w sensie nie tylko politykę jako polityka, ale i politykę gospodarczą, poprzez właśnie odpowiednie ustawy, rozporządzenia. Ktoś dopuszcza do tego, że do nas się sprowadza, a nie eksportuje. Wydaje mi się, że jest to przede wszystkim odpowiedzialność państwa za to, co mamy” (wywiad 02) (Warzywoda-Kruszyńska 2003, s. 110). „Państwo przeprowadzając transformację uznało, że w takim a nie innym kierunku trzeba iść.

Dziesięć lat później reprezentanci władz gminnych wymieniają bezrobocie w kolejności po niewystarczających połączeniach komunikacyjnych, złym stanie dróg i braku mieszkań socjalnych, zaś przyczyny bezrobocia lokują po stronie samych bezrobotnych i bliskiego otoczenia zewnętrznego, a nie po stronie państwa. Ciekawe, że dostrzegają także interes przedsiębiorców jako czynnik ograniczający inwestowanie przez nich w nowe miejsca pracy.

Zmiana podejścia do bezrobocia zdaje się wynikać nie ze zmniejszenia rozmiarów tego zjawiska w województwie łódzkim, lecz raczej z oswojenia się z tym problemem, oraz „oswojenia” tego problemu, czyli znalezienia sposobów na ograniczanie jego skutków. Jak podawał Urząd Statystyczny w Łodzi<sup>6</sup> w grudniu 2012 r. w stosunku do roku 2011 odnotowano w województwie łódzkim wzrost stopy bezrobocia o 1,1 proc. i był to najwyższy wzrost w kraju w tym okresie. Stopa bezrobocia wynosiła 14 proc., podczas gdy w Polsce wynosiła 12,3 proc. W województwie łódzkim na jedną ofertę pracy przypadało 146 osób, natomiast w Polsce — 92 osoby. Na terenie województwa znajdowały się cztery powiaty, gdzie stopa bezrobocia przekroczyła 18 proc. Z reprezentantami gmin w tych powiatach były przeprowadzane wywiady.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej antidotum na bezrobocie stała się przede wszystkim emigracja zarobkowa, o czym wspominali respondenci. Mówili oni, że na terenie ich gmin znajdują się wsie, w których prawie nie ma młodych ludzi. Z tego powodu problemem zaczyna być opieka nad starzejącymi się mieszkańcami, których dzieci wyjechały z rodzinnych miejscowości wskutek niskiej rentowności rolnictwa i braku zatrudnienia poza rolnictwem. Zdaniem badanych, w nadchodzących latach zdolność gmin do zapewnienia usług opiekuńczych i wygospodarowanie środków na ten cel znajdują się w centrum uwagi — jako najpilniejsze potrzeby.

Na początku drugiej dekady XXI w. respondenci stosowali dwa podejścia do bezrobocia:

- ekonomiczne, zgodnie z którym bezrobocie jest nieuchronnym rezultatem mechanizmu rynkowego;
- normatywne, zgodnie z którym bezrobocie jest naruszeniem wartości, jaką stanowi praca w życiu człowieka.

### *Podejście ekonomiczne*

W wypowiedziach, które można zaliczyć do tego nurtu, bezrobocie postrzegano jako rezultat nierównowagi na rynku pracy. Nierównowaga ta, zdaniem jednych, jest spowodowana nadmierną podażą pracy, a zdaniem innych — niedostatkami popytu na pracę.

---

Jeżeli zakładano, że stopa bezrobocia będzie taka, jak jest, to należało przyjąć alternatywne działanie i wprowadzić jakieś osłony socjalne. Okazuje się, że w stosunku do grupy ludzi z naszego terenu, tylko 10% ma prawo do zasiłku [dla bezrobotnych — K.K.]. Pozostała grupa nie ma do tego prawa. W takim razie kto tym ludziom ma pomóc? Przecież nie mogą iść do obozów koncentracyjnych. To jest odpowiedzialność państwa” (wywiad 18) (tamże, s. 111).

<sup>6</sup> <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/zdjecia/981208,rosnie-bezrobocie-w-wojewodztwie-lodzki-infografika,2302220,id,t,zid.html>

Ludzie pozostają bez pracy, stwierdzano, ponieważ ich „siła robocza” nie znajduje nabywców, gdyż jej oferenci mają nieodpowiednie kwalifikacje lub inne deficyty. Niedopasowanie kwalifikacji osób poszukujących pracy do popytu tworzy kategorię ludzi niepotrzebnych na rynku pracy.

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy jest lokowana po stronie pracowników. Gdyby ludzie mieli odpowiednie kwalifikacje czy doświadczenie zawodowe, to nie byłiby bezrobotni. Ten sposób rozumowania ilustruje poniższa wypowiedź:

[...] [bezrobotni — K.K.] są to osoby z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym, i po prostu tym ludziom jest ciężko, bo już będąc, właśnie, w tych szkołach, nic nie robili, tylko w tym układzie to życie swoje inaczej, jak gdyby brali..., nie wykorzystali swojego dzieciństwa, swojej młodości, żeby właśnie pozyskać, no i rzeczywiście, że też, no, nie pozyskali tego, że można żyć o wiele lepiej, a poszli na łatwiznę [podkreślenia moje, K.K.]. (9.1)

Brak pracy jest więc traktowany jako skutek lenistwa i niedostatecznej przezorności w dzieciństwie i wczesnej młodości. Niechęć do wysiłku w tamtej fazie życia, powoduje — zgodnie z tym rozumowaniem — trudności w znalezieniu pracy w okresie dorosłości. Zatem, bezrobotni są sami sobie winni.

W ramach podejścia ekonomicznego mieszczą się również te wypowiedzi, które wskazują, że popyt na pracę jest niewystarczający.

Najważniejszym problemem społecznym jest bezrobocie... Jest to gmina taka, gdzie nie jest najlepsze położenie komunikacyjne, a jednocześnie były zakłady przemysłu bawełnianego, które... parę lat temu upadły... A może trudności pozyskania inwestorów, bo to jednak od inwestorów zależy, gdzie będą inwestować i organizują swoje przedsiębiorstwa, i też starają się zapewnić jak najlepszy dojazd, jak najtańszą siłę roboczą, też kalkulują koszty i zysk, no bo przedsiębiorstwa muszą bazować na zysku, inaczej wiadomo, że upadłość będzie firmy. Tak że w tym momencie myślę, że są to takie najważniejsze kwestie. (11.3)

[...] tutaj mamy małe miasto, nie ma takiej możliwości w tym momencie, aby, nie wiem, utworzyć taką powiedzialbym podstrefę ekonomiczną, która by mogła, mogłyby powstawać jakieś miejsca pracy, fabryki, no nie ma takich terenów inwestycyjnych w tym momencie. Niestety tak to wygląda, inwestor potrzebuje minimum 20 hektarów, jakichś tam działek ziemi za przysłowiową złotówkę, a nie ma tu takich terenów, nie ma też, nie ma środków, aby ewentualnie od prywatnych właścicieli wykupić jakieś tereny pod tą, pod te inwestycje, i koło się zamyka. Tak uważam. (8.5)

Jednakże, jeśli nie ma zapotrzebowania na pracę, to posiadanie kwalifikacji nie chroni przed bezrobociem i konieczne jest poszukiwanie przez jednostkę innego wyjścia (np. emigracja zagraniczna lub migracja do większego miasta).

[...] [człowiek — K.K.] wcale nie z dużym wykształceniem, ale w jakiś sposób przygotowany do zawodu tego fizycznego, do fizycznej pracy, też szuka miejsca. Nawet nie do końca myśli, żeby zostać tutaj... Nie, on już na samym starcie widzi, że to nie jest żadna perspektywa. On woli tej perspektywy szukać gdzieś indziej. I co się okazuje? Okazuje się, że znajdują tam [za granicą — K.K.] zatrudnienie, znajdują pracę, i to duże grupy młodzieży, tych młodych ludzi, których jest coraz mniej, coraz mniej zostaje właśnie w tym środowisku wiejskim. (F2)



„[...] uważam, że jednym z takich ważniejszych problemów społecznych to jest brak pracy na pewno tutaj na terenie miasta, gminy. Szczególnie przez osoby młode, które nawet po studiach mają problem ze znalezieniem pracy i muszą wyjeżdżać do większych miast. Uważam, że to jest problem ogólnopolski, dotyczy naszej gminy, ale na terenie całego kraju tak jest, że, że osoby emigrują za pracą. (8.5)

Gdy popyt na pracę jest mały, osoby o niskich kwalifikacjach są wypierane z rynku pracy przez takie, które mają kwalifikacje za wysokie w stosunku do potrzeb lokalnego biznesu, ale z braku miejsc pracy podejmują zatrudnienie poniżej swoich kwalifikacji (wyszktałenia). Ilustruje to następująca wypowiedź:

Nasz... rynek pracy jest bardzo słaby, nawet i osoby z wykształceniem też mają problemy, ale najbardziej są ci bez wykształcenia. To jest takie logiczne, że jak ktoś będzie, jak jakiś pracodawca będzie chciał kogoś nawet do łopaty wziąć, do kopania, to weźmie kogoś, kto myśli przy tej robocie. To weźmie chociaż takiego technika niż zwykłego pracownika, robotnika bez wykształcenia, bo ten mu złamie szpadel albo coś. (2.1)

Deficyt miejsc pracy prowadzi zatem do konkurencji o pracę skutkującą wypieraniem słabszych (mniej wykształconych, bez kwalifikacji) przez mających kwalifikacje za wysokie w stosunku do wymagań na danym stanowisku pracy. Tym ostatnim oferuje się takie samo wynagrodzenie, jak osobom bez wykształcenia. Tę sytuację ilustruje także poniższa wypowiedź:

[...] niedawno, kilka dni temu był prezes dużej firmy, która na terenie XXX [nazwa miejscowości — K.K.] otworzyła zakład, jedną halę produkcyjną, i będzie uruchamiała drugi. I proszę pani, rozmawiałem z prezesem, nabór robi, bierze trzech ludzi, jadą do jego firmy. Tam, gdzie ma siedzibę ta główna firma — szkoli, po trzech dniach ludzie uciekają. Bierze następnych kilku, uciekają. No i taki przykład, że z 30 zostało trzech do pracy. Oczywiście my tutaj to poruszaliśmy, że warunki płacowe są bardzo niskie, bo to jest poziom 1300 zł na rękę w tej chwili. (F2)

[...] niektórzy by chcieli pracować, a nie mają pracy albo po prostu zarobkują w takiej formie, że nie starcza im na, powiedzmy, na normalne tylko życie. Ja nie mówię, że jakieś tam wyuzdane życie, na normalne. (2.1)

Ci, którzy zostali wyparci z rynku pracy, stają się klientami pomocy społecznej i wtedy mogą liczyć na nietrwale zatrudnienie w szarej strefie, czasami u tych samych pracodawców, którzy uznają ich za nieodpowiednich do zatrudnienia legalnego. Składki na ubezpieczenie płaci pomoc społeczna. Stosunek pracy staje się zwykłą transakcją handlową opartą na umowie krótkotrwałej. W każdej chwili może od niej odstąpić pracodawca, ale gdy czyni to pracownik, spotyka się z moralnym potępieniem. Jak w poniższej wypowiedzi:

[...] pewne pokolenie ludzi, dotychczas, którzy są dziś, muszą zmienić się mentalnie. To nie są już te czasy, że ta praca, że tak powiem, czeka. Dziś za pracą trzeba chodzić również aktywnie. Bywają również takie przypadki, że nawet dla osób, które pracę otrzymały za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy, te osoby często nie szanowały pracy, po otrzymaniu takiego skiero-

wania, no, znalazły się na jakiejś nie wiem, zwolnieniach, tak aby pieniądze z urzędu pozyskać, bez zaangażowania swojej osoby. (F1)

Na wsiach problemem jest bezrobocie ukryte. Wszyscy pracują w gospodarstwie, ale nie przyczynia się to do wzrostu jego efektywności. Szczególnie dotyczy to kobiet, które w domu i w gospodarstwie zawsze mają coś do roboty. Jednakże, jak twierdzą respondenci,

[...] brak pracy szczególnie dokuczliwy jest wśród kobiet. Mężczyźni bardziej dają sobie radę i to ich bezrobocie jest bardziej takie... Jeśli przychodzi zorganizować jakieś prace, które wspólnie z Powiatowym Urzędem Pracy organizujemy, to wiem, jak to jest wśród mężczyzn. Jakoś sobie dają radę, oni są w wykazie [bezrobotnych, ale pracują na czarno — K.K.]. Natomiast kobiety to już jest szczególnie problem, zwłaszcza na terenie wiejskim, gdzie nie ma tych zakładów pracy, gdzie nie ma tej możliwości bardziej elastycznego znalezienia sobie pracy. Bo to trzeba dojechać, a nawet jeśli by do XXX [nazwa siedziby gminy — K.K.] dojechała, to też tej pracy nie ma. (F2)

### *Podejście normatywne*

W ramach tego podejścia zwracano uwagę na to, że praca jest wartością zarówno autoteliczną, jak i instrumentalną, a jej brak nie tylko stanowi zagrożenie dla egzystencji jednostki i jej relacji z innymi we wszystkich sferach życia, ale ma też konsekwencje dla pozostałych członków rodziny.

[...] brak pracy powoduje, że człowiek staje się niepotrzebny, bezużyteczny i właśnie zagląda w kieliszek albo inne sprawy go interesują, potem przenosi się to na dzieci. (F1)

[...] sprawa bezrobocia szczególnie właśnie w naszej gminie jest to bardzo odczuwalne. Może w miastach o tym nie wiedzą, ale właśnie na wsi jest to jedna z ważniejszych spraw w tej chwili. Rolnictwo prawie, że... ginie i ludzie po prostu nie mają pracy, druga rzecz również jest tutaj spore ilości takich ludzi, jak to można pospolicie powiedzieć, z marginesu, no bo wiadomo, że jeżeli nie ma się pracy, to najczęściej używa się takich coś, żeby zaspokoić, no to jest alkohol i jeżeli teraz w rodzinie takiej znajduje się mężczyzna, który nie pracuje, prawda, nadużywa alkoholu, no to potem też są problemy z dziećmi, bo nie chodzą do szkoły, bo okazuje się, że też nie mają na zeszyty, nie mają na jedzenie i tak dalej, i tak dalej. (6.4)

„[...] problem bezrobocia... generuje te pozostałe problemy społeczne, a więc już wtedy nie możemy posłać dzieci na jakieś, choćby płatne zajęcia dodatkowe, nie możemy ich wysłać na studia, gdzieś na takie oczywiście płatne, gdzie po prostu próbuje ojciec, matka dorobić w tak zwanej szarej strefie, co powoduje, że pracują po kilkanaście godzin dziennie i nie mają możliwości zaopiekowania się dziećmi. Co za tym idzie, dzieci są pozostawione samym sobie... i tu jest ten problem kolejny, a więc zaniedbanie dzieci. (11.3)

[...] człowiek, jeśli jest zdesperowany i próbuje ten problem jakoś rozwiązać, no to niestety (yyy) często idzie to (yyy) na drogę przestępstwa i wtedy jakby ten problem się rozszerza. (5.4)

Brak pracy, szczególnie długotrwały, prowadzi do niedostatku. Jednakże respondenci nie wymieniali spontanicznie biedy wśród problemów społecznych występujących w gminach. Nie oznacza to bynajmniej, że nie dostrzegają jej istnienia. Ale bieda nie jest trakto-

wana jako problem sam w sobie lecz jako skutek bezrobocia, niestabilności zatrudnienia, niskich płac, niezaradności życiowej, alkoholizmu, starości, niepełnosprawności itp. Dlatego, nawet w gminach o wysokiej stopie biedy, przedstawiciele władz lokalnych rzadko uznają biedę za problem społeczny.

### ***Bieda i wykluczenie społeczne***

Bieda jest konceptualizowana przez respondentów:

- jako brak dochodów,
- deprywacja potrzeb materialnych i mieszkaniowych,
- konieczność korzystania z wsparcia instytucji.

Brak pracy, brak pieniędzy, to jest dla mnie bieda. (6.5)

[bieda jest tam — K.K.]... gdzie matka z dwojgiem dzieci wybiera to, co ja bym wybrał na jej miejscu. Kupuje jedzenie, dzieci są w okresie szkoły podstawowej, próbuje w jakiś sposób yy przygotowywać ich do tej szkoły, a czysz niestety idzie w odkładkę. Dla mnie jest to już forma biedy, dla mnie jest to forma biedy. Niektóre osoby korzystają z takiego funduszu, dodatku mieszkaniowego i mimo wszystko, że korzystają z dodatku mieszkaniowego, to jeszcze im brakuje pieniędzy. Dlatego, dlatego ja mogę użyć słowa jednak biedni ludzie istnieją w naszym mieście. (2.1)

Biedę najlepiej widać... kiedy się chodziło i sprawdzało warunki mieszkaniowe do osób starających się o mieszkanie, to wtedy można zobaczyć tą biedę, gdzie ludzie nie mają, po prostu żyją w jednym pomieszczeniu np. w osiem osób. Tam się myją, tam jedzą, tam śpią, tam mają garderobę. To wtedy najlepiej widać. I takim osobom trzeba pomagać. (11.1)

Respondenci definiują biedę jako taki stopień niezaspokojenia potrzeb, który zmusza jednostkę lub rodzinę do zwrócenia się o materialne wsparcie do instytucji:

Ja myślę, że w momencie możemy mówić o biedzie, jeśli ktoś jest zmuszony sięgnąć po pomoc opieki społecznej, jeżeli nie wystarcza mu na zapewnienie podstawowych potrzeb funkcjonowania rodzinie, rodzinie całej, to myślę, że to można mówić o biedzie... (8.1)

Bieda w sensie ekonomicznym, czyli brak środków na godne utrzymanie, na to minimum egzystencji. Ludzie biedni to ci, którzy potrzebują pomocy państwa, by mieć na jedzenie, ubranie, w ogóle na życie... Na wsi zawsze się znajdą ludzie ubodzy, często są to całe rodziny, które ledwo wiążą koniec z końcem. (9.2)

[bieda]... to takie zapędzenie w ślepy zaułek. (12.4)

[...] człowiek biedny dla mnie to jest taki, któremu nie starcza na żywnienie, który boryka się z problemami domowymi, w rodzinie występuje jakiś problem... To są właśnie ludzie biedni. Czasami ci biedni nawet nie wyciągają ręki po pomoc, bo się wstydzą, i takich ludzi trzeba dostrzegać poprzez właśnie pracę radnych, sołtysów. (9.3)

Na obszarach wiejskich, gdzie ludność biedna jest rozproszona, kwestię biedy się „prywatyzuje”, sprowadza do poszczególnych przypadków, często znanych z imienia i nazwiska nie tylko pracownikom socjalnym, lecz także radnym. Zatem, chociaż respondenci mówią o tym,

że w ich gminach są dzieci, które dostają z pomocy społecznej bezpłatne wyżywienie, że są rodziny, które otrzymują produkty z banku żywności, że zwiększa się liczba rodzin otrzymujących zasiłki, to równocześnie utrzymują, że nie jest to ważny problem dla całej gminy.

U nas są osoby [podkr. K.K.] tym ubóstwem zagrożone. Są takie sytuacje, ale nie nagminnie. Ludzie generalnie sobie bardzo dobrze radzą, w trudnych sytuacjach, bo Polak potrafi. (12.4)

[...] biedy jako takiej nie ma [podkr. K.K.], jest niezaradność życiowa. To ja bym w tym kierunku poszła yyyy... Przyzwyczajenie się do korzystania z pomocy społecznej, tak, to jest tak zwane dziedziczenie, ale też bym nie nazwała, że dziedziczenie biedy. Dziedziczenie sposobu na życie. To się stało dla niektórych sposobem na życie, że nie mam pracy, nie robię za dużego wysiłku, pójść do ośrodka [pomocy społecznej — K.K.]. (1.2)

[...] bieda?... Ehhh, proszę pana, wzdycham dlatego, że to jest taka niezaradność..., bo człowiek biedny to nie jest w cudzysłowie bieda, to jest po prostu człowiek niezaradny, który z różnych powodów albo nie może, albo nie chce wyjść z tego... (7.2)

Człowiek biedny... to może nie tyle środki finansowe. On też po prostu nie potrafi odnaleźć się w społeczeństwie, w tym nowym czasie, który zaistniał... (11.1)

Biedy jako problemu społecznego nie ma, dlatego, że — jak utrzymują respondenci — dobrze działa gminna pomoc społeczna, która jest powołana do przeciwdziałania skutkom ubóstwa.

[...] bo na przykład, jeżeli człowiek jest w jakimś tam ubóstwie, prawda?... No, ludzie sobie radzą, przychodzą do kierownika ośrodka pomocy społecznej, wspomagają się tutaj tymi działaniami prowadzonymi przez ośrodek i taki człowiek, wiadomo, że ma ten standard życiowy jakiś taki, ale on się z tym godzi. (7.2)

[...] [ludzie — K.K.] muszą iść do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, żeby po prostu przeżyć, nie mają, no, na przykład na ubrania dla dzieci, na książki, na nic nie mają. I są takie rodziny u nas naprawdę i jest tych rodzin dużo, tylko, tak jak mówię, jest z Urzędu Gminy masa pieniędzy przeznaczana na to i jakoś to się wszystko po prostu w miarę kręci. (8.3)

Zatem, podczas gdy według niektórych respondentów sam fakt zgłoszenia się o pomoc społeczną jest atrybutem biedy, według innych — w szczególności według pracowników socjalnych — oznacza sposób na uniknięcie niedostatku.

### *Klasyfikowanie świadczeniobiorców pomocy społecznej*

Uzyskanie świadczeń z pomocy społecznej jest regulowane ustawowo (Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. ze zmianami). Respondenci są w większości zorientowani, że gmina jest zobowiązana do wspierania ludności mającej dochody poniżej tzw. kryterium dochodowego i spełniającej dodatkowe kryteria. Jednakże przepisy ustawy o pomocy społecznej są kontestowane. Reprezentanci władz gminnych wskazują, że istnieją dwie kategorie świadczeniobiorców pomocy społecznej:

- zasługujący na pomoc,
- niezasługujący na pomoc.

W wypowiedziach badanych odzwierciedla się więc znany spór, który w istocie toczy się od momentu wprowadzenia w Anglii w 1601 r. tzw. prawa o ubogich (*poor law*). Konceptualizowanie biednych według takiego kryterium miało miejsce także wśród pracowników służb społecznych z łódzkich enklaw biedy (Potoczna 1998).

Do „zasługujących na wsparcie” są zaliczani ci, którzy popadli w niedostatek wskutek okoliczności od nich niezależnych: choroby, starości, niezawinionej utraty pracy.

[...] osoba... może jest dlatego biedna, że może nie mieć pracy. Jeden rodzic, drugi rodzic mają na przykład trójkę dzieci, czy tam ileś, no i... stracili na przykład pracę, po prostu, dlatego, że restrukturyzacja zakładu pracy..., a restrukturyzacja zakładu polega na tym przede wszystkim, nie restrukturyzacja, tylko po prostu zwalnianie pracowników, tak się robi..., dlatego oni byli kiedyś tam na przykład, pracowali i jakoś im tam się wiodło, można powiedzieć, nie były to żadne luksusy, ale po prostu po zwolnieniu to wtedy jedna osoba straciła pracę, druga utraciła pracę, dostają zasiłek i na przykład dzieci dostają dożywienie, są w szkołach obiady, śniadania, czy tam szklanka mleka, tak jak u nas też jest to samo, ale co dalej?. (8.3)

[...] ci, co się starają, co yyy widać po dzieciach, mimo wszystko, że mają jakieś tam z opieki społecznej ubrania i inne rzeczy, i te ubrania są czyste, te dzieci zadbane, dzieci w jakiś sposób wynoszą wszystko, samo ciepło z domu, to tym osobom bym, no, dwukrotnie pomagał, prawda. (2.1)

[...] biedę można osiągnąć ze względu na załamanie się rynku pracy i popada się w taką psychozę, że nie jest człowiek w stanie wyjść, i tej osobie trzeba pomóc. (11.1)

Do „niezasługujących na wsparcie” należą przede wszystkim osoby określane przez badanych jako „patologia”.

Patologie powodują, że ta bieda zagląda ludziom do oczu..., bo patologia to są ludzie, którym nie chce się pracować. A wykorzystują tutaj wszystkie możliwości, jakie mogą wymusić, bo przepisy są takie, a nie inne. Pozwalają takim osobom żerować na nich. Dostają tą pomoc, oni są świetnie zorientowani, świetnie sobie radzą. Natomiast czy im się należy? To jest wielka kontrowersja i dyskusja wokół tego. (12.4)

[...] są osoby, [które — K.K.] jak dostaną jakąś dotację z MOPS-u, to już będzie po prostu na tydzień balangi, no nie. Tu jestem przeciwnikiem, takie osoby powinno się odizolować, getto wybudować i ich tam zamknąć..., jestem złowrogo nastawiony do wszystkich tych, co hulaszczy tryb życia [prowadzą — K.K.]. Ich najbardziej interesuje [wódka — K.K.], a nie, nie jakieś ambicje. To tu, w tym przypadku nawet złotówki bym nie dał, nie pomógł. (2.1)

Trudno porównać biedę [porządnych — K.K.] mieszkańców, z z z, no, spotykam się z takimi, no, którzy stoją pod sklepem. No wiemy, czego oni od nas chcą. Ja nie mogę ich nazwać biednymi, bo ja ich tam widzę codziennie. Czy panią stać codziennie na alkohol? No nie, a ci ludzie stoją i nic nie robi, i pije piwo. I nie wiem, czy on jest biedny czy on jest bogaty, bo skoro jego stać codziennie na jakieś piwo i to chyba nieźle, bo on jest nawalony jak stodoła... (12.3)

Szczególny sprzeciw wywołuje materialne wspieranie alkoholików. Wynika to z nieskuteczności działań zmierzających do nakłonienia ich do leczenia. Respondenci zwracają uwagę na niespójność przepisów, która sprawia, że zasiłek jest wypłacany nawet w sytuacji odmowy leczenia się. Jeśli osoba z chorobą alkoholową nie podejmuje leczenia dobrowolnie, może to jej nakazać sąd, nawet zalecając leczenie w instytucji zamkniętej. Jednakże

okres oczekiwania na miejsce w szpitalu jest długi, a przymusowe doprowadzenie takiej osoby do szpitala kończy się często, zdaniem respondentów, niepowodzeniem, ponieważ w szpitalu trzeba wyrazić zgodę na leczenie. Jeśli alkoholik odmówi wyrażenia zgody, wraca do domu bez żadnych konsekwencji. Wiedza o tym jest powszechna wśród zainteresowanych. Zatem skuteczność nakazu leczenia jest iluzoryczna. Odmowa leczenia nie skutkuje automatycznie odebraniem zasiłku, szczególnie jeśli w rodzinie alkoholika są dzieci. Respondenci utrzymują więc, że nie ma wystarczającego instrumentarium, żeby alkoholicy przestali przerzucać koszty utrzymania siebie i swoich rodzin na gminę:

[...] na przykład ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakłada obowiązek leczenia odwykowego osoby. Odbywa się to w formie postanowienia sądu, i cóż z tego, że taka osoba takie postanowienia otrzyma, jeśli kolejka z postanowień sądowych w najbliższym szpitalu, który realizuje te postanowienia, jest dwuletnia. Dwa lata się czeka, to raz. A dwa, jeśli ta osoba trafia, no, tam obowiązuje ustawa o zdrowiu psychicznym i tej osoby się zapytamy, czy chce być leczona, i powie, że nie chce być leczona, to tak naprawdę nie jest leczona, bo osoba taka nie jest pozbawiona praw publicznych, ona jest tylko chora, jest uzależniona od alkoholu. I szereg prac właśnie wykonywanych przez gminę, przez komisję, przez sądy, to są na pewno bardzo duże pieniądze i tak naprawdę skutek tego jest żaden. (F1)

Istniejące przepisy dotyczące wsparcia z pomocy społecznej są uznawane za nieodpowiednie, także z tego względu, że:

- niedostatecznie eliminują oszustwa, czyli pobieranie zasiłku przez osoby, których faktyczne dochody są wyższe niż deklarowane;
- nie gwarantują racjonalnego wydawania zasiłków przez osoby wspierane przez pomoc społeczną.

Respondenci wskazują na dwie kategorie wyłudzeń pieniędzy z pomocy społecznej:

- świadome ukrywanie dochodów pochodzących z nierejestrowanych źródeł;
- wykorzystywanie przepisów, które określają uprawnionych do pomocy społecznej na podstawie areału, a nie na podstawie dochodów<sup>7</sup>.

Pierwszą sytuację ilustrują następujące wypowiedzi:

Są jeszcze przypadki takie, że... ojciec pracuje za granicą na przykład, no i ta matka twierdzi, że nie ma środków do życia i to wykazują [w dokumentach — K.K.]. Mamy teraz taki przypadek, że to dziecko wcale nie jest w takiej beznadziejnej sytuacji. Z zupełnie innego źródła dowiedzieliśmy się, że tata pracuje, nieźle zarabia, a mama przychodzi i mówi, że nie ma za co żyć. Eurosieroctwo [podaje jako powód wsparcia — K.K.]. (F3)

[...] w szkole podstawowej w XXX [nazwa miejscowości — K.K.] jest czternaścioro dzieci. Wszyscy jedzą obiady, z czego tylko troje płaci. Jedenaścioro ma te obiady fundowane, czyli wychodziłoby na to, że to są dzieci z biednych rodzin. Ja tam mieszkam, ja tam znam wszystkie

<sup>7</sup> W przypadku rolników podstawą przyznania zasiłku z pomocy społecznej jest dochód uzyskiwany z tzw. hektara przeliczeniowego. W przypadku osób samotnie gospodarujących posiadających gospodarstwo rolne o świadczenia może się ubiegać osoba, której gospodarstwo rolne nie przekracza 2,2 ha, natomiast w przypadku osoby w rodzinie nie może przekroczyć 1,8 ha na osobę. Dochód z hektara przeliczeniowego jest wyliczany przez Główny Urząd Statystyczny.

te rodziny. I jedno [podkr. K.K.] dziecko mieszka w biednej rodzinie. Te fundowane obiady mają dzieci, które są z rodzin, gdzie są dwa samochody, kostkowane [wyłożone kostką brukową — K.K.] podwórka, gdzie są pięknie wyposażone domy. Dlaczego? A no dlatego, że oficjalnymi dochodami tych rodzin to są dochody z gospodarstwa rolnego, a to są hydraulicy, murarze, dekarze itp. [pracujący na czarno — K.K.]. Tak więc trudno, abyśmy my, praktycy życia publicznego, jak i państwo z perspektywy nauki, o tym nie wspominali. (F3)

[...] bo czasami biedni to są ci, którzy nie mają odpowiednich dochodów, przychodzą po zapomogi, yyy, ale to nie jest tak zupełnie adekwatne do prawdziwej biedy, ponieważ wydaje mi się, że czasami ci biedni nie są wcale biednymi, bo mają jakieś tam ukryte dochody, o których my nie wiemy. (9.3)

Wykorzystywanie sztywnych przepisów, które służą do ustalania przypadków biedy wśród rolników, jest traktowane jako forma oszustwa, co ilustruje poniższa wypowiedź:

[...] bo idzie się czasem do człowieka na podwórko, prawda, bo on pisze, że nie ma za co chleba kupić, a tam 30 świń, dwa traktory i tak dalej... (9.4)

Jako swoistą formę wyłudzenia respondenci traktują zużytkowanie zasiłku na zaspokojenie potrzeb innych niż podstawowe:

[...] mi się wydaje, że czasem osoby będące w trudnej sytuacji materialnej, dotknięte bezrobociem nie bardzo potrafią racjonalnie dysponować swoim budżetem... Gdybyśmy przeanalizowali w cudzysłowie inwestycje i wydatki, które w tych rodzinach są ponoszone, to często pewnie dochodzimy do wniosku, że nie są to najpilniejsze potrzeby realizowane przez te rodziny w postaci różnego rodzaju zakupów... Gdzie, ja wiem jakby ze swoich obserwacji, że w rodzinie, która korzysta z pomocy społecznej, no bez mała każdy członek rodziny jest dysponentem telefonów komórkowych, które przecież kosztują, czy jest to najpilniejszy wydatek, no uważam, że nie. Wcale nie są to telefony z najniższej półki, tak. (F3)

Zgodnie z zasadami aktywnej polityki społecznej, zasadniczym celem służb społecznych ma być przywrócenie lub wzmocnienie kompetencji osób wykluczonych z rynku pracy, umożliwiających samodzielne utrzymanie się. Osoby zdolne do pracy są dyscyplinowane poprzez podpisywanie zobowiązania o podjęciu odpowiednich szkoleń, staży, prac społecznie użytecznych, a więc jest z nimi zawierany kontrakt socjalny.

Europejski Fundusz Społeczny stanowi główne źródło finansowania tego typu działań w badanych gminach. W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki była wydzielona pula środków na tzw. projekty systemowe służące aktywizacji zawodowej osób zdolnych do pracy, będących w wieku produkcyjnym i korzystających z pomocy społecznej. Również te osoby niepełnosprawne, które są w wieku produkcyjnym, stanowią kategorię uprawnionych do uczestnictwa w działaniach mających na celu wzmocnienie ich pozycji na rynku pracy. Zdecydowana większość gmin w województwie łódzkim realizowała co najmniej jeden taki projekt<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> W roku 2012 projekty z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki były (z)realizowane w 135 gminach, 15 gmin nie otrzymało informacji, czy złożony przez nie wniosek uzyska finansowanie.

### *Projekty z funduszy unijnych jako źródło finansowania aktywnej polityki społecznej w gminach*

Warunkiem formalnym ubiegania się o środki na realizację projektu jest posiadanie przez gminę strategii swego rozwoju i strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz zatrudnienie odpowiedniej liczby pracowników socjalnych — w proporcji jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców. W projektach, które są realizowane na zasadzie konkursu, może być wymagany wkład własny. Jest tak również w przypadku projektów infrastrukturalnych, poprawiających warunki życia mieszkańców, oraz w przypadku projektów z programu wspierania obszarów wiejskich. Z tych względów stosunek władz gminy do tego rodzaju działań ośrodka pomocy społecznej, które zmierzają do aktywizowania mieszkańców korzystających z pomocy społecznej, ma pierwszorzędne znaczenie.

Warunkiem uzyskania finansowego wsparcia unijnego dla działań aktywizujących jest zarządzanie strategiczne w jednostce samorządu terytorialnego. Znajduje to wyraz w formalnym wymogu posiadania średniookresowej strategii rozwoju gminy oraz strategicznego zarządzania problemami społecznymi.

Z wypowiedzi respondentów wynika, że w ich gminach dokumenty takie istnieją, ale są traktowane nie jako instrument służący racjonalizowaniu działań, lecz jako akt, który pełni funkcję dekoracyjną. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia strategii, ale nie stanowi to zobowiązania do wykonywania zapisanych tam działań. Także z tego względu, że zazwyczaj nie są sformułowane w niej wskaźniki postępu, umożliwiające dokonanie oceny stopnia osiągnięcia celów. Co więcej, strategie często są opracowywane przez firmy zewnętrzne, które stosują jednolity szablon, nie biorąc pod uwagę lokalnych potrzeb i możliwości.

[Strategia — K.K.] została uchwalona w ubiegłym roku na kilka lat..., [ale — K.K.] co innego jest na papierze, a co innego jest w rzeczywistości. (6.1)

[...] problem nie dotyczy tylko gminy XXX, ale myślę, że większość jednostek samorządowych traktuje te dokumenty jako takie, które po prostu muszą być, bo wymaga tego prawo [podkr. respondenta], tak? Natomiast mają niewiele wspólnego z rzeczywistością. I o ile jeszcze, mówię, ta część tych dokumentów, w których jest diagnoza danego środowiska, to powiedzmy, że jakoś ona z rzeczywistością jest zbieżna, to o tyle planowane działania to są tylko hasła. (11.4)

Jest strategia... uchwalona była, bo to był wymóg, przepisy kazały... Ona jest sztywna, a rzeczywistość nie jest. Ciągłe się coś zmienia. Na jej [strategii — K.K.] podstawie pisze się różne programy, ale to wszystko teoria, w praktyce to się dzieje wszystko zupełnie inaczej. No, ale musiała być uchwalona, no i jest. (2.4)

---

Były to w większości tzw. projekty systemowe, czyli zastrzeżone do realizacji przez gminne ośrodki pomocy społecznej. We wszystkich przypadkach były to projekty na małą skalę, obejmujące najwyżej kilkudziesięciu uczestników. W w okresie 2008–2012, spośród 177 gmin w województwie łódzkim, w ogóle nie korzystało ze środków unijnych z POKL 12 gmin, w tym 11 gmin wiejskich i jedna miejsko-wiejska.



Uważam, że [strategie — K.K.] istnieją [tylko — K.K.] na papierze, za tym nie idą pieniądze i to nie jest kwestia polityki miasta, miasto może uchwalić rewelacyjne programy, napisać wszystko. (2.3)

[...] strategia to jest dokument, który leży w szafie [podkr. K.K.]. No to można sobie wszystko napisać... Tylko, tak jak mówię, strategia to bardziej tak na [pokaz — K.K.]. (8.2)

Reprezentanci władz gminnych — ogólnie rzecz biorąc — z aprobatą mówią o wspieraniu aktywizacji mieszkańców poprzez projekty finansowane z funduszy europejskich, a jednocześnie wyjaśniają, dlaczego zaangażowanie gmin w pozyskiwanie środków z tego źródła nie jest na miarę ich potrzeb. Zasadniczą barierę stanowi konieczność zaangażowania funduszy własnych, których gminy, szczególnie wiejskie, nie mają. Ilustrują to następujące wypowiedzi:

Ale już większy problem na przykład mamy z programem odnowy wsi, z programu rozwoju obszarów wiejskich, to musimy włożyć całą kwotę, ponad siedmiuset tysięcy, jeżeli chcemy odzyskać pięćset. To już z tym mamy problem, ponieważ wykładając i robiąc te inwestycje, potem te środki wpływają, no prawie po roku czasu. Jeżeli zrobimy to na kredyt, musimy jeszcze płacić odsetki, przede wszystkim żeby przyspieszyć finansowanie i nowe pomysły wdrażać, no to niestety musi iść za tym środek konkretny finansowy. (F1)

[...] gminy w tej chwili są związane przepisami, nowymi przepisami w prawie o finansach publicznych i gminy nie mogą się po pierwsze zadłużać, poza tym, jeżeli realizują jakieś projekty z udziałem środków unijnych, muszą posiadać również środki własne. Przy obecnej sytuacji w wielu gminach po prostu nie wystarcza tych środków na udział własny w projektach”. (6.2)

„[...] gmina zbyt mała do zadań. Po prostu, no niestety, własne środki nie pozwalają na przystąpienie do danego projektu. Nie to, że gmina nie chce, bo czasami jest to tak odbierane: «no słuchajcie, daję się wam», owszem, ale my nawet wędkę mamy, ale nie mamy pieniędzy na te robaki czasami, bo to są zbyt duże projekty dla nas. (F2)

Zwracano także uwagę na to, że ustalając na szczeblu krajowym priorytety i działania finansowane z funduszy unijnych, nie bierze się pod uwagę potrzeb i problemów występujących na najniższych szczeblach samorządowych:

[ponieważ priorytety — K.K.] tworzone są, mówiąc z perspektywy naszego powiatu, gdzie tam daleko, to niekoniecznie ich akurat adresowanie, celowość ukierunkowana, są rzeczywiście zrobione w ten sposób, że dotyczą tych problemów i tych celów, które są w danym powiecie, w danej gminie akurat rzeczywiście najważniejsze, najbardziej doskwierające itp. I często jest taki dylemat, czy zrezygnować z części tych środków, czy starać się je na siłę w jakiś sposób wykorzystywać... Te reguły, które są ustalane centralnie, zupełnie abstrahują od tego, co w samorządach się dzieje. (F2)

Badani przedstawiciele władz gminnych na ogół orientowali się w tym, jakie projekty finansowane z funduszy unijnych — w tym projekty mające na celu aktywizację osób wykluczonych społecznie — były realizowane w ich gminach.

Pewne środki, jakieś zewnętrzne, jak się udaje zdobyć, no, to się zdobywa. No wiadoma sprawa, te fundusze na otwarcie działalności gospodarczej, no. Były tam przecież te dota-

cje i 40 tysięcy złotych, co niektórzy, jak mieli szczęście, otrzymali, no nawet też jakby mu nie wypaliła ta działalność, coś po tym zostaje. Jakies narzędzia pracy, czy nawet jakiś okres będzie żył. (2.1)

Prawie wszyscy wiedzieli o projektach systemowych realizowanych przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Różnili się jednak w ocenie tego rodzaju przedsięwzięć. Ci, którzy uważali, że projekty przynoszą pozytywne efekty, wskazywali na wzrost tzw. umiejętności miękkich, a więc podniesienie samooceny uczestników, ośmielenie ich do nawiązania kontaktów społecznych i poszukiwania pracy, zachęcenie do podjęcia próby zdobycia lub zmiany kwalifikacji:

[...] projekt, który cieszy się bardzo dużym yyyy... odbiorem społecznym, zapotrzebowaniem wręcz yyyy..., okazało się, że napotkaliśmy bardzo chłonny rynek, ludzi, którzy chcą się edukować, którzy chcą, yyyy... zmieniać zawód na pewno, naprawdę chcą poszukiwać nowych yyyy szans..., po to, żeby gdzieś na innym kursie w pracy zaistnieć, a bardzo często chcą zwyczajnie wyjść z domu. Tak na skutek tego był, na skutek trwałego bezrobocia, kalectwa, czy yyyy... niepełnosprawności intelektualnej. To są te osoby które właśnie były przez społeczeństwo wykluczone albo same się wykluczyły. Udaje się ich odzyskiwać, na pewno nie jest jeszcze w takich ilościach, jak byśmy chcieli, ale no są to ludzie, którzy powolutku wychodzą z tych domów yyyy... i zaczyna ich być widać, zaczynają żyć swoim życiem yyyy... Wielu z nich znajduje pracę i, no, osiągają jakąś tam samowystarczalność, tak? (1.2)

[...] na pewno w jakimś stopniu [projekt — K.K.] przynosi rezultaty i należy to kontynuować. Oczywiście, no, na pewno nigdy nie będzie tak, że 100% danego projektu, zyska jakieś tam kwalifikacje czy zdobędzie... usatysfakcjonowany będzie, natomiast myślę, że należy z tego korzystać, gdyby nawet to był niewielki procent, ponieważ jednak to przynosi efekty, a korzystając z tego, no będą się ludzie przekonywali, że to jest dobre, należy z tego korzystać, żeby to przynosiło efekty. (4.4)

Takie kursy są bardzo pozytywne. Nie od razu [uczestnicy — K.K.] sobie znajdą pracę, ale już wiadomo, że taki człowiek jest bardzo wartościowy, że już jest taki troszeczkę pobudzony i że coś potrafi zrobić. (6.1)

Zwracano także uwagę na to, że środki unijne uzupełniają braki w budżecie gmin, doposadzając instytucje gminne w sprzęty służące rozwojowi umiejętności uczestników, np. uczniów:

[ponieważ władze gminne — K.K.] nie dają w ogóle pieniędzy na doposażenie szkół, bo nie ma ich w budżecie, ja to rozumiem, nie ma, to [najważniejsze w projektach jest to — K.K.], co zostaje w szkołach. Czyli nasze studio fotograficzne, faktycznie profesjonalne, fajnie zrobione. Czy tablice interaktywne, to, co udało nam się pozyskać w czasie trwania tych projektów. I to jest szansa dla szkół, żeby uatrakcyjnić proces kształcenia. Zresztą taki był cel tego projektu. I szkoła zyskuje, i młodzież zyskuje. (F2)

Wśród respondentów są także krytycy sposobu realizowania oraz efektów, jakie przynoszą projekty ukierunkowane na zwiększanie inkluzji społecznej.

Sprzeciw budzą same zasady dotyczące wydatkowania pieniędzy:

Chcę powiedzieć, że te projekty też pozwoliły na zdobycie dodatkowej takiej wiedzy, różnej, wszelakiej bym powiedział, a nawet takiej, której się nie spodziewaliśmy... Zaczęliśmy się zastanawiać, co jest ważniejsze. Czy sam projekt na przykład, czy promocja tego projektu. Bo tam trzeba było pół miasta oplakatować, obfotografować i tym podobne. A to wszystko, jakby nie było, kosztuje. My się możemy cieszyć, że na to były środki unijne, ale jest takie pytanie, czy to nie powinno być lepiej wykorzystane. (F2)

Wskazywano także, że projekty nie przekładają się na wzrost zatrudnienia i inkluzji społecznej:

[...] ja myślę, że w tych projektach jest dużo więcej poezji niż takich konkretnych rzeczy. [...] dla mnie konkret to jest — jak zbuduję, to widzę, a tutaj pisze się, pisze się, robi się, tworzy się, a później efektów nie do końca widać... Ja mówię, jestem osobą konkretną, dlatego dla mnie liczby to jest podstawa i analiza oparta na liczbach, a takie ble-ble-ble nie przekonuje mnie kompletnie, niestety. (11.5)

[...] projekty unijne, dla mnie są to projekty puste. A dlaczego puste? Bo sam nawet brałem udział w takim projekcie małym na wsi, jak czytelnia internetowa. Masę pieniędzy wydanych w skali kraju, tych czytelnii powstało dużo. Ale tak dano komputery, do tej czytelnii jak najbardziej, były dwa etaty, dwie osoby miały pracę, młodzież korzystała, kształciła się, ale z tego absolutnie nic nie wynikało. Te komputery stoją zamknięte, praca dla tych tylko na chwilę. Moim zdaniem taki projekt powinien być swojego rodzaju zaczynem, który da później ludziom pracę i dzięki temu młodzież tutaj zostanie. [...] niedawno nasza gmina liczyła prawie 4 tysiące, w tej chwili to jest 3920, bardzo szybko młodzież znika nam". (F2)

Zatem, realizowanie w gminach projektów unijnych, szczególnie przez gminne ośrodki pomocy społecznej, przyczyniło się przede wszystkim do podniesienia u funkcjonariuszy gminnych świadomości biedy i wykluczenia społecznego. Ale środki unijne na aktywizację społeczną nie są traktowane jako finansowy instrument służący długofalowemu rozwiązaniu problemu biedy i wykluczenia społecznego. Według oceny respondentów, gminy nie są w stanie kontynuować działań zapoczątkowanych przez projekt, ponieważ nie mają na to środków. Dlatego projekty są postrzegane jako działanie jednorazowe, dość często nawet niezakładające kontynuacji. Dotyczy to także projektów służących założeniu punktów przedszkolnych, o których los respondenci martwili się szczególnie, ponieważ gminy nie uzyskiwały na ten cel dotacji z budżetu państwa, a same nie podążają prowadzeniu tych punktów.

Zdarzało się także, że projekt jest realizowany na terenie gminy, ale jego ukrytym celem było zdobycie środków finansowych na działalność organizacji spoza gminy, która wygrała konkurs. Stwierdziliśmy takie przypadki w dziewięciu gminach. W ogólnopolskim rejestrze znajduje się informacja o tym, że projekt był realizowany, ale w gminie nikt nie potrafił nic na jego temat powiedzieć. Podany telefon kontaktowy projektu nie odpowiadał, co może oznaczać, że był uruchomiony tylko na czas finansowania projektu.

## *Podsumowanie*

Badani reprezentanci lokalnych władz są oczywiście świadomi tego, że na administrowanych przez nich obszarach istnieją zjawiska dotkliwe dla mniejszej lub większej liczby mieszkańców. Wszystkich mieszkańców dotyka zły stan dróg lokalnych i ta sprawa stanowi przedmiot najżywszego zainteresowania. Wywołuje konflikty wśród radnych i mieszkańców, poświęca się jej obrady rad gminnych. Kwestie społeczne znajdują się na dalszym planie, choć wiedza na ich temat bardzo wzrosła w porównaniu z rokiem 2000, kiedy w gminach województwa łódzkiego były prowadzone przez nasz zespół analogiczne badania. Bez wątplenia jest to rezultatem uregulowań prawnych wprowadzonych po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Choć nadal reprezentanci władz gminnych uważają, że „od biedy” są gminne ośrodki pomocy społecznej, i niejednokrotnie do nich byli odsyłani nasi ankieterzy, niemal wszyscy potrafili wskazać działania, które były podejmowane w gminie w celu wspierania ludności zagrożonej wykluczeniem społecznym. Wyraźnie zauważalna jest u przedstawicieli władz lokalnych zmiana w podejściu do gminnego ośrodka pomocy społecznej. W zasadzie nie pojawiały się oskarżenia o rozdawanie pieniędzy pijakom, powszechne trzynaście lat temu, zastąpione teraz krytyką przepisów nakładających na gminę obowiązek wspierania osób „niezasługujących na wsparcie”. Prawie wszyscy respondenci potrafili także wskazać projekty unijne, których realizatorem był gminny ośrodek pomocy społecznej. W zdecydowanej większości gmin, których reprezentanci byli naszymi respondentami, projekty z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowane przez gminne ośrodki pomocy społecznej (GOPS) i szkoły, były jedynymi, którymi kierowały osoby z gminy. Nakładany na wykonawców obowiązek promocji projektu sprawiał, że — nawet mimo niewielkiego rozmiaru i oddziaływania projektu — informacja o realizatorze i celach projektu była upowszechniona.

Projekty realizowane w gminach, ukierunkowane na aktywizację osób długotrwale niepracujących, społeczności lokalnych i na wyrównywanie szans edukacyjnych, nie angażowały dużych zbiorowości, ale były zauważalne. W zdecydowanej większości wypowiedzi były one oceniane pozytywnie, choć podkreślano, że nie rozwiązują problemu bezrobocia i biedy, ponieważ są to projekty na małą skalę i nie przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy. Wyrażano także obawy i zaniepokojenie o los takich przedsięwzięć, które po zakończeniu projektu powinny być finansowane ze środków gminy lub powiatu, na co tych jednostek samorządu terytorialnego nie stać. Podkreślano, że systematycznie są zwiększane obligatoryjne zobowiązania gmin w zakresie spraw społecznych, bez należytego zwiększania dotacji z budżetu państwa. Fakt, że w dwóch powiatach o najwyższej stopie biedy w województwie nie udało się zorganizować wywiadu fokusowego ze względu na brak zainteresowania potencjalnych respondentów, świadczy o frustracji władz gminnych. Mają one poczucie, że rząd nie uwzględnia realiów istniejących w gminach i podejmuje zobowiązania na rzecz osób społecznie wykluczonych oraz innych kategorii społecznych w gminach (np. nauczycieli), którym gminne budżety nie mogą sprostać.

**Bibliografia**

- Lisek-Michalska J., Błaszczuk M. (2003), *Reprezentanci władz gminnych o biedzie i sposobach jej przeciwdziałania*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*, Łódź, Instytut Socjologii UŁ.
- Potoczna M. (1998), *Strategie życiowe biednych mieszkańców enklaw*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Życ i pracować w enklawach biedy*, Łódź, Instytut Socjologii UŁ.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (2003), *Władze lokalne w gminach województwa łódzkiego wobec problemu biedy*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, J. Krzyszkowski, *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*, Łódź, Instytut Socjologii UŁ.

**Summary**

The article aims at deepening knowledge how representatives of local authorities perceive social problems existing in their municipalities and whether they think European Social Fund (ESF) to impact on the alleviation of the problems. It is a report based on research carried out in selected municipalities located in Łódź region. 21 representatives of local authorities took part in FGIs and 57 in IDIs. The paper documents that respondents do not consider unemployment and poverty as severe social problems in their municipalities. The approach of blaming victims coexists with that indicating insufficient work supply. In the opinion of respondents, projects financed by ESF aiming at activation of people cover a small number of participants and do not have long lasting impact on employment. However, they increase soft skills of participants.

**Key words:** unemployment, poverty, strategic management, active social policy

**Cytowanie**

Kamil Kruszyński (2015), *Reprezentanci władz lokalnych wobec bezrobocia i biedy oraz sposobów ich przewycięzania (na przykładzie gmin województwa łódzkiego) — raport z badań*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 99–117. Dostępny w Internecie na [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



**Anna Kurowska**

Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>

***Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem  
w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach  
przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej”<sup>2</sup>  
i po jej wdrożeniu***

***Streszczenie***

Artykuł prezentuje wyniki analizy zmian w dostępie do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat<sup>3</sup> przed wejściem w życie ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3 w Polsce z 2011 r. i po jej wdrożeniu. Autorka stara się odpowiedzieć na następujące pytania: czy dostęp do tej opieki wzrósł istotnie po wejściu w życie wymienionej ustawy; czy mamy do czynienia z konwergencją gmin według ich typów (miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) w zakresie dostępności opieki żłobkowej czy raczej ich dywergencją; jak mają się te zmiany do procesów, które zachodziły we

---

<sup>1</sup> Instytut Polityki Społecznej UW, Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres internetowy autorki: a.kurowska@uw.edu.pl, artykuł powstał w ramach projektu badawczego Anny Kurowskiej pt. *Joint influence of family and labour market policies on labour participation and fertility decisions of men and women*, finansowanego ze środków własnych Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w ramach programu Pomost Powroty.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr. 45, poz. 235 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Dzieci w wieku trzech lat są już objęte opieką przedszkolną więc zostały wyłączone z analiz prezentowanych w niniejszym artykule. Określenia „do lat trzech” i „poniżej trzech lat” są w tym artykule traktowane jako synonimy i odnoszą się do dzieci, które nie ukończyły trzeciego roku życia.

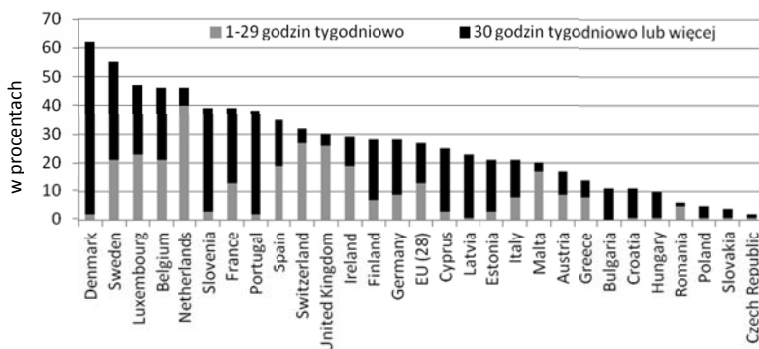
wcześniejszym okresie (1995–2010). W analizach zastosowano autorskie wskaźniki dostępu do opieki.

**Słowa kluczowe:** żłobki, opieka nad dzieckiem do lat 3, lokalna polityka społeczna, polityka rodzinna

## Wstęp

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polskę zaczęły obowiązywać tzw. cele barcelońskie<sup>4</sup>, które m.in. określają minimalny, trzydziestotrzyprocentowy poziom upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3, do którego osiągnięcia państwa członkowskie UE zobowiązały się dążyć. Polska, od początku swego członkostwa w UE, jest jednym z krajów o najniższym stopniu upowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dziećmi w tym wieku, nie przekraczającym 5% w skali całego kraju (zob. wykres 1), za co wielokrotnie była krytykowana przez Komisję Europejską (zob. m.in. EC 2008).

**Wykres 1. Odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat w 2013 r. w krajach Unii Europejskiej objętych instytucjonalną opieką w podziale na czas przebywania w placówce**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z EUROSTAT.

Konieczność większego upowszechnienia w Polsce instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wynika jednak nie tylko z presji wywieranej na forum Unii Europejskiej, ale przede wszystkim ze znaczenia, jakie ma ono dla zatrudnienia kobiet. Wiele badań prowadzonych w innych krajach pokazuje, że dostęp do tego rodzaju opieki ma kluczowe znaczenie dla realizowania przez kobiety ich ambicji zawodowych, w rezultacie zaś — wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy (przegląd tych badań zob.: Kurowska 2012). Należy też wyraźnie podkreślić, że wyjątkowo niskiego poziomu upowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 nie można tłumaczyć jedynie małym

<sup>4</sup> W 2002 r. na szczycie w Barcelonie Rada Europejska ustaliła wartość docelową upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat trzech na poziomie 33% — jest to jeden z tzw. celów barcelońskich (ang. *Barcelona targets*).



zapotrzebowaniem na usługi tego rodzaju. Z wielu analiz wynika, że zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze nad dzieckiem do lat 3 jest w wielu miejscach kraju istotnie większe niż podaż tych usług (ITTI 2014; *Diagnoza...* 2014). Zgodnie z danymi MPiPS, w grudniu 2013 r. 18 673 dzieci znajdowało się na rezerwowych listach żłobków, co oznacza, że przynajmniej tyle dzieci nie otrzymało miejsca w żłobku, choć ich rodzice zgłosili na nie zapotrzebowanie. Należy ponadto pamiętać, że jedynie niecałe 16% gmin w Polsce posiada jakiegokolwiek miejsca żłobkowe<sup>5</sup>. Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe jest więc prawdopodobnie znacznie większe.

Dopiero kilka lat temu polski rząd rozpoczął aktywne działania wspierające rozwój instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (Kurowska, Wolniewicz 2015). W latach 1995–2011 nie przeprowadzono żadnych istotnych reform instytucji opiekuńczych, zaś liczba gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce w żłobku lub oddziale żłobkowym sukcesywnie spadała z 12,9% w 1995 r. do 9,3% w 2011 r. Dopiero ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 — zwana dalej ustawą „żłobkową” — oraz towarzyszący jej program „Maluch” przyniosły pozytywną zmianę, przynajmniej w zakresie zaangażowania władz w rozwiązanie problemu. Niestety, do tej pory przeprowadzono niewiele badań, które ukazałyby skalę zmian, jakie nastąpiły w zakresie dostępności instytucji opiekuńczych dla dzieci do lat 3 po wejściu w życie ustawy „żłobkowej”. Istniejące opracowania dotyczą głównie okresu do 2010 r. (por. Piętka-Kosińska, Ruzik-Sierdzińska 2010; Moron 2011; Sadowska-Snarska 2007, 2008 i 2011; Graniewska 2009). Ponadto brakuje analiz, które podjęłyby problematykę zmian w zakresie zróżnicowania dostępu do opieki żłobkowej między różnymi typami gmin (np. miejskie vs. wiejskie). Niniejszy artykuł ma na celu, przynajmniej częściowo, wypełnić tę lukę.

Zagadnienie zmian w zróżnicowaniu dostępności opieki żłobkowej na poziomie gminnym ma znaczenie w kontekście innego ważnego celu rozwojowego Unii Europejskiej, jakim jest spójność społeczna. Podnoszenie ogólnego (przeciętnego) poziomu dostępności opieki żłobkowej może się bowiem odbywać poprzez zwiększanie dostępu do tej opieki jedynie w dużych miastach, co sprzyja wzrostowi nierówności społecznych między gminami. Cel ten może być jednak realizowany także poprzez równomierne zwiększanie dostępu do żłobków we wszystkich gminach, a nawet ze szczególnym uwzględnieniem gmin o wyjątkowo niskim poziomie dostępności (np. gmin wiejskich), co z kolei sprzyja konwergencji i wzrostowi spójności społecznej. Ważne wydaje się więc pytanie o to, czy zmiany, jakie zaszły po wejściu w życie ustawy „żłobkowej”, sprzyjają konwergencji gmin według ich typów (miasta na prawach powiatu — MNP, gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) w zakresie dostępności opieki żłobkowej czy ich dywergencji, a także jak się mają te zmiany do procesów, które zachodziły we wcześniejszym okresie (1995–2011). Artykuł ten próbuje udzielić odpowiedzi na te pytania.

<sup>5</sup> Wylczenie na podstawie danych dostarczonych autorce artykułu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W przypadku 2093 gmin spośród wszystkich 2479 gmin w Polsce wartość zmiennej „liczba miejsc w instytucjach takich jak żłobki czy kluby dziecięce” wynosiła zero.

<sup>6</sup> Podana dolna cezurą czasową wynika z tego, że dane dotyczące opieki nad dzieckiem do lat 3 w polskich gminach są udostępniane dopiero od 1995 r.

### *Uwagi terminologiczne i metodologiczne*

W niniejszym artykule podstawową jednostką statystyczną (analizy) jest gmina, ponieważ za organizowanie instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 odpowiedzialne są władze lokalne. Z zapisów art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) oraz art. 63 ustawy „żłobkowej” wynika, że działania z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce należą do zadań własnych gminy. Podział na typy gmin — miejskie, wiejskie i wiejsko-miejskie — jest klasycznym podziałem stosowanym w statystyce publicznej. W niniejszym opracowaniu wyodrębniono grupę miast na prawach powiatu, jako że stanowią one specyficzną grupę gmin miejskich (duże, relatywnie bardziej rozwinięte gospodarczo).

Podstawowym zagadnieniem rozpatrywanym w tej pracy jest kwestia formalnego dostępu do instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3, który jest warunkiem niezbędnym większego upowszechnienia tej opieki. Ponieważ do zadań własnych gminy należy organizowanie instytucjonalnej opieki w ramach „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty” (art. 7 ww. ustawy), nie zaś wywieranie wpływu na kształtowanie tych potrzeb, ocena działań samorządu lokalnego w kontekście rozwoju opieki nad dzieckiem do lat 3 powinna w miarę możliwości odnosić się do danych dotyczących liczby miejsc w instytucjach opieki w stosunku do zapotrzebowania na tę opiekę (liczby dzieci, których rodzice wyrażają wolę posłania dziecka do tego rodzaju placówki), a nie do odsetka dzieci korzystających z tej opieki. Upowszechnienie opieki może bowiem wynikać zarówno z jej dostępności, jak i z zapotrzebowania na nią. Przy założeniu, że w niektórych gminach (np. wiejskich) zapotrzebowanie na instytucjonalną opiekę jest małe, a w innych (np. wielkich miastach) duże, ten sam poziom upowszechnienia może świadczyć o bardzo różnym stopniu zaspokojenia potrzeb wspólnoty w zakresie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3. W szczególności, jeśli w danej gminie liczba dzieci, które uczęszczają do placówki opieki, jest mniejsza niż liczba miejsc oferowanych przez te instytucje, możemy mówić o niskim poziomie upowszechnienia ze względu na małe zapotrzebowanie, nie zaś deficyt usług<sup>7</sup>. W 2013 r. w Polsce 25% gmin posiadających jakiegokolwiek miejsca żłobkowe w sprawozdaniach wykazało posiadanie większej liczby miejsc niż liczby dzieci uczęszczających do żłobków / oddziałów żłobkowych oraz brak niezaspokojonego zapotrzebowania w tym zakresie<sup>8</sup>. Może to oznaczać, że na poziomie lokalnym w Polsce mamy nie tylko gminy z wyraźnym niedoborem miejsc żłobkowych, ale i gminy z nadwyżką tych miejsc. Jednocześnie zaś raportowana przez instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 liczba dzieci uczęszczających do tych instytucji dla wielu gmin wydaje się nie być wiarygodna jako odzwierciedlenie dostępności tych pla-

<sup>7</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć, że w niektórych przypadkach znacznie większa liczba miejsc w żłobkach może wynikać z celowego działania gminy nastawionego na przyciąganie młodych ludzi do gminy. Taki wniosek płynie z badań w gminie Prószków prowadzonych pod kierunkiem M. Theiss w ramach projektu „Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej na przykładzie usług opiekuńczych nad dzieckiem do lat 5”. Informacja uzyskana od kierowniczkę projektu.

<sup>8</sup> Wylczenie na podstawie danych dostarczonych autorce artykułu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

cówek. W 2013 r. w przypadku 19% gmin posiadających miejsca żłobkowe w statystykach MPiPS odnotowano zarazem dwa zjawiska: niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe oraz fakt, że liczba dzieci w placówkach żłobkowych była mniejsza niż liczba miejsc w tych placówkach.

Niniejsze badanie skoncentrowano więc na analizie liczby miejsc w relacji do zapotrzebowania na te miejsca, nie zaś na stopniu upowszechnienia opieki nad dziećmi do lat 3 czy liczbie dzieci w placówkach. W niniejszym opracowaniu proponuję stosowanie **wskaźnika deficytu<sup>9</sup> instytucjonalnej opieki nad dzieckiem poniżej trzech lat ( $Do$ )**, który będzie stosunkiem szacowanego bezpośredniego zapotrzebowania na te usługi, czyli sumy liczby miejsc opieki instytucjonalnej ( $Lm$ ) oraz liczby dzieci, dla których zabrakło miejsc ( $Nz$  — czyli tzw. niezaspokojone zapotrzebowanie<sup>10</sup>), do liczby miejsc w instytucjach opieki w danej gminie ( $Lm$ ):

$$Do_i = (Lm_i + Nz_i)/Lm_i, \quad (1)$$

gdzie:  $i \in \{1, 2, 3, \dots, n\}$ , zaś  $n$  — liczba gmin.

Należy zaznaczyć, że wskaźnik  $Do$  można liczyć jedynie wtedy, gdy liczba miejsc  $Lm$  (mianownik) jest różna od zera, więc nie dotyczy to gmin, w których w ogóle nie ma miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3. Problem gmin z całkowitym brakiem miejsc będzie jednak odzwierciedlony we wskaźniku rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin (zob. dalej).

Do form instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3, zgodnie z ustawą „żłobkową”, zaliczamy miejsca w żłobkach i oddziałach żłobkowych przy przedszkolach (miejsca żłobkowe), miejsca w klubach malucha oraz u dziennych opiekunów. Wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 ( $Do$ ) jest destymulantą dostępu do tej opieki, a więc im wyższe są jego wartości (powyżej jedności), tym trudniejszy jest dostęp do tej opieki ze względu na większą liczbę chętnych przypadających na jedno miejsce. Wskaźnik ten można oczywiście dezagregować według różnych form opieki, np. licząc wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki żłobkowej ( $Doz_i$ ), wówczas:

$$Doz_i = (Lmz_i + Nz_z_i)/Lmz_i,$$

gdzie:  $Lmz_i$  — to liczba miejsc żłobkowych w  $i$ -tej gminie, a  $Nz_z_i$  to niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe w tej gminie.

W latach 2012–2013 dane o instytucjach opieki nad dzieckiem do lat 3 obejmują nie tylko miejsca żłobkowe (miejsca w żłobkach i oddziałach żłobkowych przy przedszko-

<sup>9</sup> Dziękuję Marii Theiss za sugestię co do uproszczenia nazwy wskaźnika.

<sup>10</sup> Informacje o niezaspokojonym popycie na miejsca żłobkowe, w klubach malucha i u dziennych opiekunów są przekazywane przez te instytucje oraz gminy (gdy chodzi o dziennego opiekuna) do Głównego Urzędu Statystycznego od 2012 r.

lach), ale także miejsca w klubach malucha oraz u dziennych opiekunów. Jednak dla lat 1995–2011 istnieją jedynie dane dotyczące liczby miejsc żłobkowych, tak więc analiza w tym przypadku z konieczności będzie ograniczona do opieki żłobkowej. Ponadto, dla lat 1995–2011 nie istnieją również informacje dotyczące niezaspokojonego zapotrzebowania na usługi żłobkowe. Na potrzeby porównawczej analizy długookresowej (1995–2013) proponuję więc zastąpienie wskaźnika *No wskaźnikiem potencjalnego deficytu instytucjonalnej opieki żłobkowej* (*PDoż*), który informuje o stosunku liczby wszystkich dzieci w wieku do lat dwóch ( $D_{0-2}$ ) do liczby miejsc żłobkowych w danej gminie ( $Lmż$ ):

$$PDoż_i = D_{i,0-2} / Lmż_i \quad (2)$$

Oczywiście, *PDoż* nie uwzględnia różnic między gminami pod względem zapotrzebowania, a więc nie odzwierciedla w pełni różnic w faktycznej (nie)dostępności miejsc (stąd nazwa „potencjalny deficyt”). Jednak analiza korelacji wartości *PDoż* i *Doż* (wariant *Do* z uwzględnieniem wyłącznie miejsc żłobkowych i dzieci w placówkach żłobkowych, obliczony w celu porównania z *PDoż*) pokazuje, że pomiędzy tymi wskaźnikami w 2013 r. występowała stosunkowo silna ( $r^2 = 0,45$ ), istotna statystycznie ( $p < 0,001$ ), liniowa zależność korelacyjna. Była ona szczególnie silna w podgrupach gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich ( $r^2$  wynosiło odpowiednio: 0,49; 0,66; 0,59<sup>11</sup>). Oznacza to, że wskaźnik potencjalnego deficytu opieki żłobkowej ma szansę stosunkowo dobrze odzwierciedlać realny deficyt opieki żłobkowej w latach 1995–2011, dla których brakuje raportowanych przez gminy danych o niezaspokojonym zapotrzebowaniu/popycie<sup>12</sup>. W celu porównania zmian w dostępie do instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 w okresie 1995–2011 i 2012–2013, a więc przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu, w niniejszej pracy stosowany jest przede wszystkim wskaźnik *PDoż*. Dla ukazania zmian między rokiem 2012 i 2013 dodatkowo wykorzystano wskaźnik *Do*.

**Oprócz ujęcia intensywnego** (wskaźnik [potencjalnego] deficytu opieki), w badaniach dostępności instytucjonalnej opieki żłobkowej nad dzieckiem do lat 3 stosuję również **ujęcie ekstensywne**, które odnosi się do **rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin** (*Ro*). Uwzględnienie ujęcia ekstensywnego jest bardzo ważne, ponieważ jedynie niewielki odsetek polskich gmin posiada jakiegokolwiek miejsca opieki nad dzieckiem, w tym miejsca żłobkowe (w 2013 r. 15% gmin w Polsce dysponowało takim miejscem i był to najwyższy odsetek w całym badanym okresie).

<sup>11</sup> Wszystkie wartości istotne statystycznie, na poziomach odpowiednio:  $p < 0,001$ ;  $p = 0,02$ ;  $p = 0,002$ .

<sup>12</sup> Formularz sprawozdania gminnego zawiera określenie „popyt”, jednak może być ono mylące ze względu na konotacje ekonomiczne, zgodnie z którymi określenie to odnosi się do zapotrzebowania na dobro przy danej cenie. W sytuacji gdy nie odwołujemy się do zagadnień ceny usług opieki nad dzieckiem do lat 3, trafniejszym określeniem wydaje się termin „zapotrzebowanie”. W niniejszym opracowaniu używam określenia popyt, gdy odwołuję się do sprawozdań gminnych, jednak w nazwach wskaźników odnoszę się do określenia zapotrzebowanie. Dziękuję anonimowemu recenzentowi na zwrócenie uwagi na tę kwestię.

Wskaźnikiem rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin będzie odsetek gmin, w których w ogóle występuje jakiekolwiek instytucjonalne miejsce opieki (żłobek, oddział żłobkowy, klub malucha, dzienny opiekun) ( $Ro$ ):

$$Ro = Go / G,$$

gdzie:  $Go$  — liczba gmin posiadających miejsce/a opieki;  $G$  — liczba gmin ogółem.

Dla okresu 1995–2011, ze względów wspomnianych wyżej, możliwe jest jednak policzenie jedynie wskaźnika rozpowszechnienia wśród gmin opieki żłobkowej ( $Roż$ ):

$$Roż = Goż / G. \quad (4)$$

Podobnie więc jak w przypadku analiz dostępności w ujęciu intensywnym, w porównawczych analizach okresów 1995–2011 i 2012–2013 zastosowano wskaźnik  $Roż$ , zaś wskaźnik  $Ro$  będzie traktowany jako uzupełnienie.

W związku z tym, że analizie poddane są wszystkie gminy w Polsce, nie ma konieczności wykonywania testów statystycznych na istotność ukazywanych różnic pomiędzy typami gmin w danym czasie (badania są wykonywane na populacji generalnej, a nie na próbie). Jedynie dla analiz zależności podano wartości poziomów istotności, ponieważ założono, że badana jest (przynajmniej do pewnego stopnia) uniwersalna zależność, która dotyczy również pozostałych okresów analizy.

W analizach wzdłużnych, porównujących potencjalny deficyt miejsc żłobkowych w czasie, należy wziąć pod uwagę zmiany w dzietności. W kolejnych latach w okresie 1995–2011 występowały bowiem istotne zmiany w przyroście naturalnym, co przekładało się bezpośrednio na liczbę dzieci w wieku 0–2 w gminach. Wskaźnik deficytu uwzględnia liczbę dzieci w tym wieku, jednak należy mieć na uwadze, że zwiększająca/zmniejszająca się liczba dzieci w wieku żłobkowym automatycznie powoduje wzrost/spadek wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc, w sytuacji gdy liczba miejsc się nie zmienia. Ponieważ — jak zaznaczono we wstępie — zadaniem własnym gminy jest prowadzenie polityki żłobkowej na poziomie lokalnym, w niniejszym opracowaniu przyjmuję założenie, że władze gminne powinny reagować na zmiany w zakresie dzietności, dostosowując liczbę miejsc żłobkowych do potrzeb wspólnoty lokalnej w zależności od zmieniającej się liczby dzieci. Niemniej jednak przy ocenie zróżnicowania dostępności opieki żłobkowej na poziomie lokalnym w Polsce w latach 1996–2011 uwzględniona zostanie również kwestia zróżnicowania w zakresie przemian demograficznych.

Ostatnia uwaga metodologiczna dotyczy wydzielenia w analizie dwóch okresów: 1995–2011, a więc obejmującego lata do momentu wejścia w życie ustawy „żłobkowej” (stało się to dopiero 4 kwietnia 2011 r.), i 2012–2013 — po jej wdrożeniu. Podział ten wynika przede wszystkim z tego, że ustawa ta usankcjonowała (sformalizowała) funkcjonowanie tzw. klubów malucha oraz dziennych opiekunów, co ma wpływ na kształtowanie całościowej polityki gmin w zakresie dostępności instytucji opieki nad dziec-

kiem do lat 3. Ponadto dla tego drugiego okresu dysponujemy znacznie dokładniejszymi danymi dotyczącymi miejsc i zapotrzebowania na usługi żłobkowe, o czym wspomniano wyżej. W celach porównawczych dla okresu 2012–2013 obliczono nie tylko *Do* i *Ro*, ale także *PDoż* i *Roż*.

### ***Dynamika zmian w potencjalnym dostępie do instytucjonalnej opieki żłobkowej w polskich gminach w latach 1995–2011***

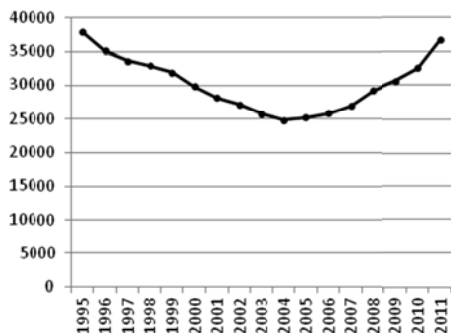
W latach 90. XX w. następował w Polsce sukcesywny spadek liczby miejsc żłobkowych. Średnia liczba tych miejsc w latach 1995–2004 spadała z roku na rok średnio o 5% (zob. wykres 3). Proces ten był po części wynikiem malejącej liczby dzieci w wieku poniżej trzech lat (przeciętnie z roku na rok o 3% — zob. wykres 2). Jednak spadek liczby miejsc w żłobkach był większy niż spadek liczby dzieci w wieku żłobkowym. W konsekwencji liczba dzieci w poniżej trzech lat przypadających na jedno miejsce żłobkowe (wskaźnik *PDoż*) wzrosła w tym okresie z niespełna 23,8 w 1995 r. do 27,2 w 2004 r., a więc o ponad 14%.

Po 2004 r. nastąpiła zmiana tendencji w zakresie liczby dzieci w wieku żłobkowym oraz liczby miejsc w żłobkach i oddziałach żłobkowych. Zarówno liczba dzieci, jak i liczba miejsc żłobkowych począwszy od 2005 r. zaczęła rosnąć. W latach 2004–2009 liczba dzieci w wieku poniżej trzech lat rosła przeciętnie z roku na rok o około 4,2%, co było konsekwencją aktywności prokreacyjnej kobiet urodzonych w okresie wyżu demograficznego z początku lat 80. W tym samym czasie liczba miejsc żłobkowych również rosła, jednak wolniej, bo o 2,9% rocznie, przyczyniając się tym samym do dalszego wzrostu wartości wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych (*PDoż*) w badanym okresie z 27,19 do 29,91. Dopiero w 2010 r. po raz pierwszy odnotowano spadek wartości wskaźnika (zob. wykres 5) — dzięki temu, że znacznie szybciej wzrosła liczba miejsc niż liczba dzieci w tym roku (por. wykresy 2 i 3). W 2011 r., pomimo spadku liczby dzieci w wieku poniżej trzech lat, liczba miejsc żłobkowych nadal rosła, a ich przyrost w 2011 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wyniósł aż 12,9% i był najwyższy od początku lat 90. W rezultacie również wskaźnik potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych (*PDoż*) spadł w 2011 r. do najniższego poziomu w całym badanym okresie (1995–2011).

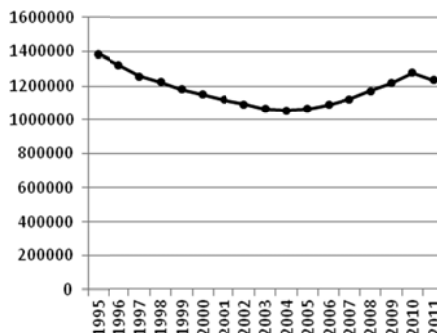
W ujęciu ekstensywnym należy jednak zaznaczyć, że przez cały badany okres zmniejszał się stopień rozpowszechnienia opieki żłobkowej wśród polskich gmin (*Roż*), ponieważ odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsca żłobkowe sukcesywnie spadał, o czym wspomniano we wstępie (zob. wykres 4).

Warto się jednak bliżej przyjrzeć dostępności miejsc żłobkowych oraz jej zmianom w polskich gminach w podziale na typ gminy (zob. wykres 6). Wśród miast na prawach powiatu (65 miast) w całym badanym okresie (1995–2011) odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce żłobkowe był wysoki i wahał się w granicach 92–93%. Wśród gmin miejskich (wyłączając miasta na prawach powiatu — 240 gmin) odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce w żłobku był w 1995 r. niemal dwukrotnie niższy (53,8%) niż wśród miast na prawach powiatu i niemal nieprzerwanie spadał, osiągając w 2011 r. już

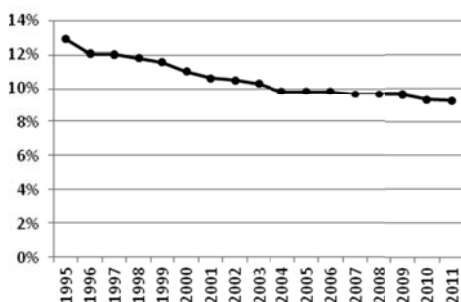
**Wykres 2. Liczba miejsc żłobkowych (żłobki i oddziały łącznie) w Polsce w latach 1995–2011 (stan na 31 XII)**



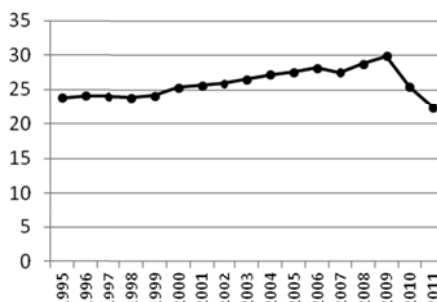
**Wykres 3. Liczba dzieci w wieku poniżej 3 lat w Polsce w latach 1995–2011 (stan na 31 XII)**



**Wykres 4. Odsetek gmin posiadających miejsca w żłobkach (rozposzechnienie opieki żłobkowej —  $R_o$ ) w latach 1995–2011 w Polsce (stan na 31 XII)**

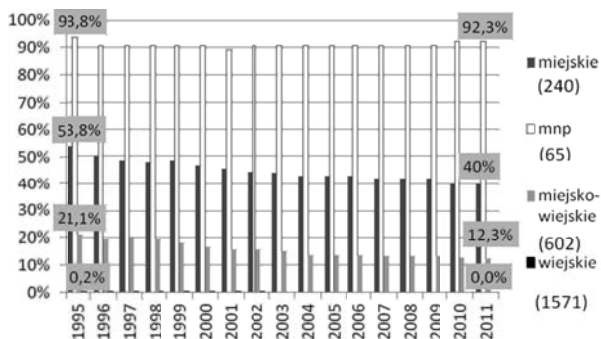


**Wykres 5. Średnia liczba dzieci w wieku poniżej trzech lat przypadająca na jedno miejsce żłobkowe w polskich gminach (potencjalny deficyt miejsc żłobkowych —  $PDoż$ ) w latach 1995–2011 (stan na 31 XII)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych oraz własnych obliczeń na danych pochodzących z BDL.

**Wykres 6. Odsetek gmin posiadających miejsca w żłobkach ( $PDoż$  wg typów gmin) w latach 1995–2011**



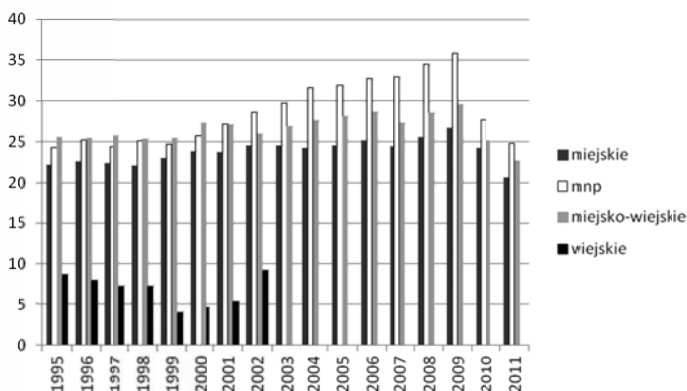
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL.

ponad dwukrotnie niższy poziom (40%). Jeszcze niższy odsetek oraz silniejszy jego spadek odnotowano wśród gmin miejsko-wiejskich (602 gminy), spośród których w 1995 r. jedynie 21,1% gmin posiadało jakiegokolwiek miejsce żłobkowe, a w 2011 już tylko 12,3%. W gminach wiejskich (1571 gmin) od samego początku odsetek tych gmin, które posiadały miejsca żłobkowe był dramatycznie niski. W 1995 r. jedynie 0,2% gmin wiejskich posiadało takie miejsce(a), jednak już w 2003 r. miejsca żłobkowe zlikwidowano we wszystkich gminach wiejskich i aż do roku 2011 żadna spośród gmin wiejskich nie dysponowała własnym miejscem żłobkowym.

Wyraźnie widać więc — w ujęciu ekstensywnym — że w latach 1995–2011 doszło w skali całego kraju nie tylko do istotnego zmniejszenia dostępności opieki żłobkowej, ale także do zwiększenia się różnic (dywergencji) w stopniu jej rozpowszechnienia pomiędzy poszczególnymi typami gmin. Procesy dywergencji mogą być jedynie w niewielkim stopniu wyjaśnione różnicami w zmianach liczby dzieci w wieku poniżej trzech lat, ponieważ zarówno kierunki zmian w poszczególnych latach, jak i ich tempo były dość podobne we wszystkich typach gmin. Wśród gmin wiejskich spadek liczby dzieci w wieku żłobkowym w latach 1995–2004 był największy (średnio 3,7% rocznie), jednak w latach 2003–2011, gdy nie istniało ani jedno miejsce żłobkowe w tych gminach, liczba dzieci w wieku żłobkowym wahała się w granicach od 341 887 do 373 679. Żadne z tych dzieci nie miało zapewnionego miejsca żłobkowego w gminie, w której zamieszkiwało (było zameldowane).

Jeśli wziąć pod uwagę gminy, w których istniały miejsca żłobkowe w 1995 r., istotne wydaje się pytanie, jak zmieniał się w latach 1995–2011 potencjalny deficyt tej opieki. Analiza wartości wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej (*PDoż*) w czterech typach gmin (zob. wykres 7) wyraźnie pokazuje, że w miastach na prawach powiatu, gminach miejskich i miejsko-wiejskich potencjalny deficyt miejsc wzrasta aż do 2009 r., przy czym sytuacja najbardziej się pogarszała w miastach na prawach powiatu. W gminach

**Wykres 7. Średnia liczba dzieci przypadająca na jedno miejsce w żłobku w polskich gminach w latach 1995–2011 wg typu gminy (*PDoż*)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL.



wiejskich wskaźnik początkowo malał (do 1999 r.), jednak potem szybko wzrósł do poziomu z 1995 r. Dla lat 2003–2011 wartości wskaźnika brak, ponieważ — jak wspomniano wyżej — żadna z gmin wiejskich nie posiadała w tym czasie choćby jednego miejsca żłobkowego.

Wyraźnie widać, że w latach 1995–2009 w poszczególnych typach gmin nie tylko wzrósł przeciętny potencjalny deficyt opieki żłobkowej, lecz także zwiększyły się różnice w tym deficycie pomiędzy grupą miast na prawach powiatu a gminami miejskimi i gminami miejsko-wiejskimi, przy czym najwyższy wskaźnik deficytu w 1995 r. odnotowano w gminach wiejsko-miejskich, zaś w 2009 r. — w miastach na prawach powiatu (zob. wykres 7 i tabela 1). W latach 2010–2011 różnice te ponownie się zmniejszyły, jednak pozostały nieco większe niż w 1995 r. Różnica w przeciętnym poziomie między gminami miejskimi i wiejsko-miejskimi w latach 1995–2011 uległa zmniejszeniu.

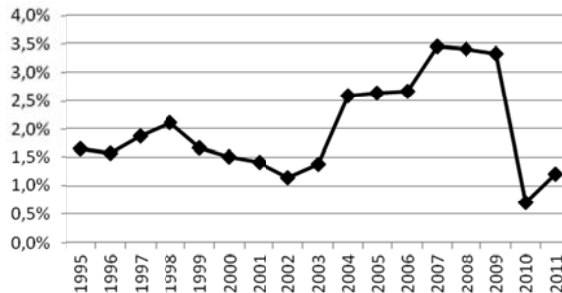
**Tabela 1. Różnice względne (indeks) pomiędzy średnimi wartościami wskaźnika deficytu opieki żłobkowej (PDoż) w różnych typach gmin w latach 1995, 2009 i 2011**

Porównanie		Grupa gmin			
stosunek względem gmin:	w roku:	MNP	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
MNP	1995	x	0,9156	1,0535	0,3584
	2009		0,7424	0,8249	x
	2011		0,8334	0,9133	
miejskich	1995	1,0921	x	1,1506	0,3914
	2009	1,3470		1,1112	x
	2011	1,2000		1,0960	
miejsko-wiejskich	1995	0,9492	0,8691	x	0,3402
	2009	1,2123	0,9000		x
	2011	1,0949	0,9125		
wiejskich	1995	2,7904	2,5549	2,9396	x
	2009	x			
	2011	x			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych pochodzących z BDL.

Różnice pomiędzy typami gmin to jedynie niewielka część całkowitego zróżnicowania gmin pod względem wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej. Jednak warto zauważyć, że udział zróżnicowania międzygrupowego w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem potencjalnego deficytu opieki żłobkowej wzrósł istotnie w latach 2004–2009 (zob. wykres 8).

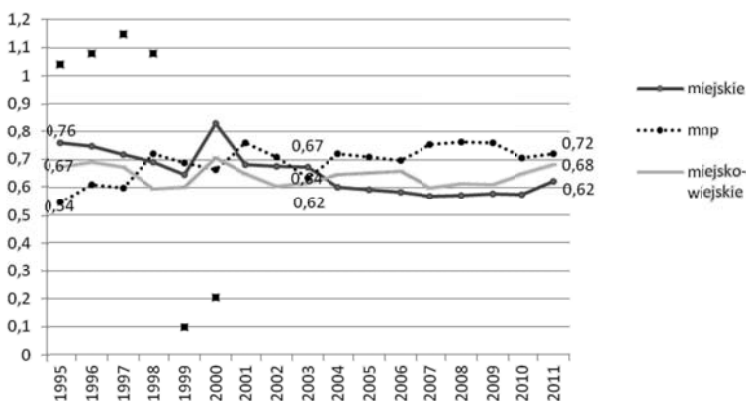
**Wykres 8. Udział zróżnicowania (suma kwadratów odchyłeń) między grupami (typami gmin) w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w latach 1995–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL. Wyniki analizy wariancji [ANOVA (SPSS)].

Korzystając z jednej z zestandaryzowanych miar tzw. sigma konwergencji (*sigma convergence*; por. m.in. EU 2008a) — klasycznego współczynnika zmienności, można dokonać oceny poziomu zróżnicowania wewnątrzgrupowego i jego zmian w czasie w latach 1995–2011 (zob. wykres 9). Okazuje się, że w każdej grupie gmin poziom zróżnicowania potencjalnego deficytu był wysoki przez cały okres analizy (niska wartość dla gmin wiejskich w latach 1999–2000 wynikała z tego, że jedynie dwie gminy wiejskie posiadały miejsca żłobkowe (Krupski Młyn: w 1999 roku 25 miejsc a w 2000 roku 20 miejsc oraz Skąpe — 50 miejsc) w latach 2001–2003 już tylko jedna gmina (Krupski Młyn: w 2001 roku 20 miejsc, w 2002 roku 10 miejsc) posiadała miejsca żłobkowe, więc dla tych lat nie liczono

**Wykres 9. Zmiany zróżnicowania<sup>13</sup> wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych w polskich gminach wg typu gmin w latach 1995–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL.

<sup>13</sup> Mierzonego za pomocą klasycznego współczynnika zmienności.

wskaźnika). Warto jednak zwrócić uwagę, że zmiany zróżnicowania miały różny kierunek w zależności od typu gminy. W grupie miast na prawach powiatu wewnętrzne zróżnicowanie wzrosło z poziomu 0,54 do 0,72, w grupie gmin miejsko-wiejskich spadło z poziomu 0,76 do 0,62, zaś w grupie gmin miejskich pozostało na podobnym poziomie (0,67–0,68).

Zmiany w potencjalnym dostępie do opieki żłobkowej w polskich gminach w latach 2012–2013 w porównaniu z okresem 1995–2011

Jeszcze w grudniu 2012 r. odsetek gmin, które posiadały jakiegokolwiek miejsce żłobkowe, wynosił 9,32%, a więc niewiele więcej niż w 2011 r. (9,28%), jednak już w 2013 r. wzrósł on do poziomu 15,6%, przekraczając tym samym poziom rozpowszechnienia opieki żłobkowej wśród polskich gmin w 1995 r. Między rokiem 2012 a 2013 spadła także, choć w bardzo niewielkim stopniu, wartość wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej (z poziomu 22,7 do 21,9) w skali całego kraju.

W 2012 r., po raz pierwszy od 2003 r., pojawiły się miejsca żłobkowe w gminach wiejskich (20 gmin), a w 2013 r. liczba tych gmin wzrosła ponad czterokrotnie (do 82 gmin). Wśród miast na prawach powiatu, już tylko jedno miasto nie posiadało w 2013 r. żadnego miejsca żłobkowego (Łomża), wśród gmin miejskich odsetek gmin posiadających miejsce żłobkowe wzrósł z 35,8% do 51,9%, zaś wśród gmin miejsko-wiejskich z 10% do 19,1% (por. tabela 2).

**Tabela 2. Rozpowszechnienie opieki żłobkowej wśród gmin wg typu gmin w latach 2012 i 2013**

Typ gminy	Czy gmina miała miejsca/e żłobkowe w 2012 r.?	Czy gmina miała miejsca/e żłobkowe w 2013 r.?	
		nie	tak
MNP	nie	1 (Łomża)	<b>2</b>
	tak	0	62
miejska	nie	116	<b>38</b>
	tak	0	86
wiejska	nie	1489	<b>62</b>
	tak	0	20
miejsko-wiejska	nie	486	<b>54</b>
	tak	1 (Głogówek)	61

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z MPiPS.

Niestety, nie we wszystkich typach gmin spadła przeciętna wartość wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych. Wśród gmin miejsko-wiejskich wartość wskaźnika wzrosła z 22,1 do 24,2; w gminach miejskich jego wartość nie uległa istotnej zmianie, w gminach wiejskich spadła nieznacznie (z 23,6 do 21,8). Jedynie w grupie miast na prawach powiatu przeciętna wartość wskaźnika deficytu opieki żłobkowej spadła istotnie, z poziomu 23,8 do 17. Miasta na prawach powiatu z bardzo dużą nadwyżką nadrobiły

straty, jakie przyniósł im okres 1995–2009, i z grupy gmin o najwyższym poziomie potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w 2009 r. stały się grupą gmin o najniższym poziomie tak rozumianego deficytu. Pozytywnym zjawiskiem było również to, że w każdej grupie gmin zdecydowana większość gmin odnotowała spadek wartości tego wskaźnika (zob. tabela 3).

**Tabela 3. Kierunki zmian wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej wśród gmin wg typu w roku 2012 i 2013**

Typ gminy		Liczebność	W procentach
MNP	spadek	59	<b>95,2</b>
	wzrost	3	4,8
	ogółem	62	100,0
miejska	spadek	78	<b>90,7</b>
	wzrost	8	9,3
	ogółem	86	100,0
wiejska	spadek	13	<b>65,0</b>
	wzrost	7	35,0
	ogółem	20	100,0
miejsko-wiejska	spadek	52	<b>85,2</b>
	wzrost	9	14,8
	ogółem	61	100,0

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z MPiPS.

**Tabela 4. Różnice względne (indeksy) pomiędzy średnimi wartościami wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w różnych typach gmin w roku 2012 i 2013**

Porównanie		Grupa gmin			
stosunek względem gmin:	w roku:	MNP	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
MNP	2012	x	<b>0,94</b>	<b>0,93</b>	<b>0,99</b>
	2013		<b>1,32</b>	<b>1,42</b>	<b>1,28</b>
miejskich	2012	<b>1,07</b>	x	0,99	1,06
	2013	<b>0,75</b>		1,08	0,97
miejsko-wiejskich	2012	<b>1,07</b>	1,01	x	1,07
	2013	<b>0,70</b>	0,93		0,90
wiejskich	2012	<b>1,01</b>	0,94	0,94	x
	2013	<b>0,78</b>	1,03	1,0338	

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z MPiPS.

W 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, w widoczny sposób wzrosło zróżnicowanie (klasyczny współczynnik zmienności) wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w ramach poszczególnych typów gmin, wynosząc 1,45 dla miast na prawach powiatu, 1,40 dla gmin miejskich i 0,82 dla gmin miejsko-wiejskich. W 2013 r. wartości te spadły nieco w każdej grupie gmin, choć nadal pozostają wysokie, szczególnie dla miast na prawach powiatu (odpowiednio: 1,06; 0,85; 0,60; 0,74). W 2013 r., ze względu na wyjątkowo silny spadek wartości wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w miastach na prawach powiatu, dość znacznie wzrosły różnice w poziomie deficytu pomiędzy tymi miastami a pozostałymi grupami gmin.

Należy zaznaczyć, że w 2013 r. utrzymał się bardzo niski udział zróżnicowania międzygrupowego w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem potencjalnego deficytu opieki żłobkowej. Wyniósł on w 2012 r. jedynie 0,07%, a w 2013 r. 1,8%.

### ***Zmiany w dostępie do usług żłobkowych, klubów malucha oraz dziennych opiekunów w polskich gminach w latach 2012–2013***

Jak wspomniano w uwagach metodologicznych, dla lat 2012–2013 możliwe jest policzenie wskaźnika deficytu instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 (*No*) dla gmin, które w ogóle posiadają instytucjonalne miejsca opieki, a takich w 2013 r. było w sumie 445 (w 2012 — 244). Dane o niezaspokojonym popycie, przekazywane przez żłobki i kluby malucha oraz gminy (w przypadku instytucji dziennego opiekuna) do Głównego Urzędu Statystycznego, są z pewnością niedoszacowane, przede wszystkim ze względu na to, że bardzo nieliczne gminy nieposiadające jakiegokolwiek placówki opieki nad dzieckiem do lat 3 w ogóle przekazują informacje o popycie. Spośród 2034 gmin nieposiadających miejsc opieki, jedynie 17 sygnalizowało w 2013 r. niezaspokojony popyt na te miejsca. Trzeba jednak zaznaczyć, że wspomniane dane są jedynym systemowym źródłem informacji o popycie na instytucjonalne usługi opiekuńcze nad dziećmi do lat 3 w gminach w całej Polsce. Na podstawie tych danych obliczono wskaźnik *No* dla lat 2012 i 2013 dla każdej gminy posiadającej jakiegokolwiek instytucjonalne miejsca opieki nad dziećmi do lat 3, również w podziale na rodzaje instytucji opieki (zob. tabela 5). W każdej grupie gmin średnia wartość wskaźnika deficytu instytucji opieki nad dzieckiem przekracza 1, co oznacza, że przeciętnie w każdej grupie gmin popyt na te miejsca przewyższa podaż. Znaczna część gmin mających jakiegokolwiek miejsca opieki (80% miast na prawach powiatu, 36% gmin miejskich, 24% gmin miejsko-wiejskich i 12% gmin wiejskich) raportowała w 2013 r., że popyt na te miejsca jest większy od podaży (zob. tabela 5).

Największy popyt, największa liczba miejsc, ale i najwyższy poziom wskaźnika deficytu miejsc — i to we wszystkich typach gmin — dotyczy miejsc żłobkowych (zob. tabela 5 i 6). Dodatkowe formy opieki — kluby malucha czy dzienni opiekunowie — stanowią jedynie niewielką część wszystkich dostępnych miejsc opieki (zob. tabela 5). Podobnie jest z popytem (por. tabela 6).

**Tabela 5. Informacje o liczbie miejsc wg trzech typów instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 w roku 2013 i 2012 w podziale na typy gmin**

Typ gminy	Rodzaj placówki	2013			2012		
		Liczba miejsc	Procent miejsc	No	Liczba miejsc	Procent miejsc	No
MNP	Miejsca żłobkowe	36 388	97,41	1,460	28 598	99,16	1,700
	Kluby malucha	945	2,53	1,030	229	0,79	1,180
	Dzienni opiekunowie	23	0,06	1,520	12	0,04	1,000
	Ogółem	37 356	100,00	1,297	28 839	100,00	1,476
miejskie	Miejsca żłobkowe	8 993	93,17	1,190	6 806	98,48	1,290
	Kluby malucha	634	6,57	1,030	91	1,32	1,680
	Dzienni opiekunowie	25	0,26	1,000	14	0,20	1,000
	Ogółem	9 652	100,00	1,208	6 911	100,00	1,463
miejsko-wiejskie	Miejsca żłobkowe	5 267	86,93	1,210	3 118	92,41	1,410
	Kluby malucha	774	12,77	1,050	213	6,31	1,370
	Dzienni opiekunowie	18	0,30	2,110	43	1,27	2,230
	Ogółem	6 059	100,00	1,146	3 374	100,00	1,322
wiejskie	Miejsca żłobkowe	2 115	78,16	1,100	545	80,86	2,260
	Kluby malucha	537	19,84	1,050	119	17,66	1,920
	Dzienni opiekunowie	54	2,00	1,200	10	1,48	3,100
	Ogółem	2 706	100,00	1,057	674	100,00	1,295

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

**Tabela 6. Niezaspokojony popyt (liczba dzieci) wg trzech typów instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 w roku 2013 i 2012 w podziale na typy gmin**

Typ gminy	Rodzaj placówki	2013		2012	
		Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent	Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent
MNP	Miejsca żłobkowe	16 584	99,77	19 896	99,79
	Kluby malucha	27	0,16	41	0,21
	Dzienni opiekunowie	12	0,07	0	0,00
	Ogółem	16 623	100,00	19 937	100,00
miejskie	Miejsca żłobkowe	1 669	98,99	1 998	96,99
	Kluby malucha	17	1,01	62	3,01
	Dzienni opiekunowie	0	0,00	0	0,00
	Ogółem	1 686	100,00	2 060	100,00

Tabela 6 — cd.

Typ gminy	Rodzaj placówki	2013		2012	
		Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent	Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent
miejsko-wiejskie	Miejsca żłobkowe	1 118	95,31	1 269	90,58
	Kluby malucha	35	2,98	79	5,64
	Dzienni opiekunowie	20	1,71	53	3,78
	Ogółem	1 173	100,00	1 401	100,00
wiejskie	Miejsca żłobkowe	212	84,13	686	83,97
	Kluby malucha	29	11,51	110	13,46
	Dzienni opiekunowie	11	4,37	21	2,57
	Ogółem	252	100,00	817	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Zmiany, jakie zaszły w dostępności opieki nad dziećmi do lat 3 w polskich gminach w 2013 r. (w porównaniu z rokiem poprzednim), należy ocenić pozytywnie. We wszystkich grupach gmin wzrosło rozpowszechnienie opieki wśród gmin (*Ro*), a także spadła przeciętna wartość wskaźnika deficytu miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 (*No*) w tych gminach, które w 2012 r. miejsca już posiadały (zob. tabela 7). Z wyjątkiem grupy miast na prawach powiatu, liczba gmin ze spadkiem tego wskaźnika przewyższała liczbę gmin ze wzrostem wartości wskaźnika (zob. tabela 7).

Tabela 7. Liczba gmin posiadających miejsca opieki, liczba gmin wg wartości wskaźnika *No* w roku 2012 i 2013 oraz kierunku zmian wartości wskaźnika między rokiem 2012 a 2013

Typ gmin	Odsetek gmin mających miejsce/a opieki		Liczba gmin, w których <i>No</i> =1		Liczba gmin, w których <i>No</i> >1		Liczba gmin z danym kierunkiem zmiany wartości wskaźnika <i>No</i>			
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	spadek	stagnacja	wzrost	ogółem
MNP	65	62	13	10	52	52	8	43	11	62
miejskie	137	90	87	34	50	56	31	42	17	90
miejsko-wiejskie	134	65	101	36	33	29	32	15	16	63
wiejskie	109	25	94	18	15	7	15	7	3	25
Ogółem	445	242	295	98	150	144	86	107	47	240

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Pozytywnym zjawiskiem jest stosunkowo niski poziom zróżnicowania deficytu opieki (w tym opieki żłobkowej) między różnymi typami gmin i w ramach poszczególnych ich typów, a także spadek zróżnicowania wewnątrzgrupowego i niewielkie zmiany różnic międzygrupowych w zakresie wartości wskaźnika *No* (oraz *Noż*; zob. tabela 8 i 9) w 2013 r.

**Tabela 8. Klasyczny współczynnik zmienności wskaźnika *No* w roku 2012 i 2013 oraz różnice względne (indeksy) między średnimi poziomami wskaźnika dla poszczególnych typów gmin w roku 2012 i 2013**

Typ gminy	Zróżnicowanie <i>No</i> wewnątrz typów gmin		Stosunek średnich (indeks) <i>No</i> między poszczególnymi typami gmin							
	2013	2012	MNP		miejska		miejsko-wiejska		wiejska	
			2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
MNP	0,27	0,31	x		0,93	0,99	0,88	0,90	0,81	0,88
miejska	0,44	0,91	1,07	1,01	x		0,95	0,90		
miejsko-wiejska	0,20	0,61	1,13	1,12	1,05	1,11	x		0,88	0,89
wiejska	0,41	0,41	1,23	1,14	1,14	1,13	1,08	1,02	x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

**Tabela 9. Klasyczny współczynnik zmienności wskaźnika *Noż* w roku 2012 i 2013 w podziale na typy gmin oraz różnice względne (indeksy) między średnimi wartościami wskaźnika dla poszczególnych typów gmin w roku 2012 i 2013**

Typ gminy	Zróżnicowanie <i>Noż</i> wewnątrz typów gmin		Stosunek średnich <i>Noż</i> (indeks) między poszczególnymi typami gmin							
	2013	2012	MNP		miejska		miejsko-wiejska		wiejska	
			2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
MNP	0,28	0,32	x		0,92	1,00	0,89	0,90	0,82	0,92
miejska	0,38	0,92	1,08	1,00	x		0,97	0,90	0,89	0,92
miejsko-wiejska	0,22	0,64	1,12	1,11	1,04	1,11	x		0,92	1,03
wiejska	0,37	0,43	1,22	1,08	1,12	1,08	1,08	0,97	x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.



## Podsumowanie i wnioski

W niniejszym artykule zaproponowano wskaźniki służące do mierzenia dostępności w polskich gminach instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3, w ujęciu intensywnym (wskaźnik deficytu opieki — *Do*, wskaźnik potencjalnego deficytu opieki — *PDo*) i ekstensywnym (wskaźnik rozpowszechnienia opieki wśród gmin — *Ro*), z wykorzystaniem dostępnych danych, oraz przeanalizowano zmiany, jakie zaszły w tak rozumianej dostępności w całym zbiorze 2478 polskich gmin, z uwzględnieniem podziału na typy gmin, w latach 1995–2011, a więc do momentu wejścia w życie ustawy „żłobkowej”, i w latach 2012–2013, już po jej wdrożeniu.

Ze względu na niedostępność odpowiednich danych umożliwiających ocenę niezaspokojonego popytu na usługi opieki nad dzieckiem do lat 3 w latach 1995–2011 oraz informacji o innych instytucjach opieki niż żłobki i oddziały żłobkowe, dla oceny zmian w tym okresie oraz dla porównania tych zmian ze zmianami, jakie zaszły w latach 2012–2013, skorzystano ze wskaźników *PDoż* (wskaźnik potencjalnego deficytu opieki żłobkowej) i *Roż* (wskaźnik rozpowszechnienia opieki żłobkowej wśród gmin).

W latach 1995–2009 włącznie we wszystkich rodzajach gmin (wiejskich, miejskich, wiejsko-miejskich i miastach na prawach powiatu) z roku na rok, sukcesywnie zmniejszała się dostępność opieki żłobkowej — w ujęciu ekstensywnym (coraz mniej gmin posiadało jakiegokolwiek miejsce żłobkowe) i intensywnym (rosła liczba dzieci wieku 0–2 lat przypadających na jedno miejsce żłobkowe). To ostatnie zjawisko spowodowane było tym, że w latach spadku liczby dzieci w wieku 0–2 lat liczba miejsc żłobkowych spadała szybciej, zaś w okresach wzrostu liczby dzieci w tym wieku — wolniej, niż wynikałoby to ze zmian demograficznych. Tempo negatywnych zmian było jednak różne w zależności od typu gminy. Przykładowo, wskaźnik rozpowszechnienia opieki wśród miast na prawach powiatu spadał znacznie wolniej niż w przypadku pozostałych typów gmin, jednak równocześnie wskaźnik potencjalnego deficytu w tych miastach rósł najszybciej (przy większej liczbie miejsc żłobkowych, która charakteryzuje miasta na prawach powiatu, spadek dostępności odbywał się raczej przez ograniczenie liczby miejsc niż przez ich całkowitą likwidację). Efekt zróżnicowanej dynamiki zmian w zależności od typu gminy spowodował ostatecznie zwiększenie się różnic w dostępie do opieki żłobkowej pomiędzy poszczególnymi typami gmin w tym okresie.

Pozytywna zmiana w zakresie dostępności opieki żłobkowej nastąpiła dopiero począwszy od roku 2010, tuż przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej”. Był to pierwszy rok, w którym liczba miejsc żłobkowych wzrosła szybciej niż liczba dzieci w wieku poniżej trzech lat, co przyniosło skutek w postaci znacznego spadku wskaźnika potencjalnej dostępności opieki żłobkowej w skali kraju i średniej wartości wskaźnika w każdym typie gmin.

Kluczowa zmiana w rozpowszechnieniu opieki żłobkowej wśród gmin nastąpiła jednak dopiero w 2013 r., a więc w dwa lata po wejściu w życie ustawy „żłobkowej”. Wówczas po raz pierwszy odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce żłobkowe wzrósł, i to powyżej poziomu z 1995 r. Ponadto, utrzymywała się tendencja spadkowa wskaźnika deficytu

opieki żłobkowej. Największy spadek przeciętnej wartości wskaźnika nastąpił w miastach na prawach powiatu. W gminach miejsko-wiejskich odnotowano niewielki jego wzrost, choć gmin, w których wartość wskaźnika obniżyła się, było więcej niż gmin, w których wartość wskaźnika wzrosła.

W roku 2012, w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosło jednak zróżnicowanie potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych (*PDoż*), i to zarówno pomiędzy typami gmin, jak i w ich ramach. W 2013 r. zróżnicowanie to nieco się zmniejszyło, choć wewnątrz poszczególnych typów gmin nadal pozostaje na wysokim poziomie. Analizy poziomu i zmian wskaźnika deficytu opieki żłobkowej (*Doż*), który uwzględnia zróżnicowanie popytu na usługi żłobkowe między gminami, odnoszące się do lat 2012–2013, pokazują jednak, że poziom zróżnicowania deficytu opieki żłobkowej jest znacznie niższy, niż wynikałoby to z analiz *PDoż*, a jego poziom spadł wyraźnie w 2013 r. Oznacza to, że zróżnicowanie międzygminne potencjalnego deficytu opieki żłobkowej jest obecnie w znacznej części efektem różnic w popycie.

Pomimo pozytywnych zmian w zakresie dostępności opieki nad dzieckiem do lat 3 w latach 2012–2013, rozpowszechnienie tej opieki wśród gmin jest bardzo niskie (w 2013 r. jedynie 17% gmin posiadało jakiegokolwiek miejsce tego rodzaju opieki), a skala niezaspokojonego popytu — znaczna (w co najmniej 34% gmin mających miejsca opieki brakuje tych miejsc; gminy takie znajdują się w każdej grupie gmin i przeciętna wartość wskaźnika deficytu opieki nad dzieckiem do lat 3 we wszystkich typach jest większa od jedności). Ponadto, nadal inne formy opieki niż żłobkowa stanowią niewielką część wszystkich form opieki, choć ich udział rośnie, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-miejskich.

Na zakończenie warto dodać, że podczas gdy w okresie 2002–2009 rósł udział zróżnicowania międzygrupowego (między typami gmin) w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem wskaźnika potencjalnego deficytu opieki, to po 2009 r. jego udział spadł wyraźnie i przestał być istotny statystycznie. Oznacza to, że w dalszych analizach zróżnicowania międzygminnego zdecydowanie należy szukać innych klasyfikacji gmin niż ta, która jest oparta na podziale na gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta na prawach powiatu.

## **Bibliografia**

- Diagnoza wpływu Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 na rozwój wczesnodziecięcych usług opiekuńczo-edukacyjnych w gminach* (2014), Badania zrealizowane na zamówienie Fundacji Komeńskiego przez Millward Brown w ramach projektu „Od serca dla dziecka” finansowanego przez NUTRICIA Polska, [http://www.frd.org.pl/repository/Nutricia/MB\\_raport\\_z\\_ustawy\\_zlobkowej\\_dla\\_FRD\\_FINAL.pdf](http://www.frd.org.pl/repository/Nutricia/MB_raport_z_ustawy_zlobkowej_dla_FRD_FINAL.pdf)
- Graniewska D. (2009), *Spoleczne funkcje żłobków i przedszkoli. Obecnie i w przeszłości*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- ITTI (2014), *Ocena realizacji działania 6.4 Infrastruktura opieki nad dziećmi do lat 3 — w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013*, Raport

końcowy, dostępne na stronie: [https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3\\_265.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_265.pdf)

- Kurowska A., Wolniewicz K. (2015), *Usługi opieki nad dzieckiem do lat 3*, w: C. Żołędowski, M. Duszczyk (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW, Dom Wydawniczy Elipsa (w druku).
- Kurowska A. (2012), *Wpływ wybranych instrumentów polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia na dzietność oraz aktywność zawodową kobiet*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Moroń D. (2011), *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 239.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2007), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Białystok, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2008), *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce*, Białystok, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2011), *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*, Białystok, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Piętka-Kosińska K., Ruzik-Sierdzińska A. (2010), *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe*, Badanie przeprowadzone na zlecenie Banku Światowego, Warszawa, CASE.

### Summary

The article discusses changes in the access to early childcare, that have taken place before and after the Act on early childcare was introduced in Poland in 2011. The author aims to answer the question whether the Act contributed to significant increase in the access to early childcare and its convergence among municipalities in Poland (rural, urban and mixed types). The author proposes and uses innovative indicators of the access to childcare, that are relevant for Polish statistical data.

**Key words:** nurseries, childcare, local social policy, family policy

### Cytowanie

Anna Kurowska (2015), *Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 119–139. Dostępny w Internecie na [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



## **RECENZJE**



**Magdalena Rek-Woźniak**

Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>

## ***Kultura masowa o problemach społecznych***

Beata Łaciak

*Kwestie społeczne w polskich serialach obyczajowych  
– prezentacje i odbiór*

Warszawa 2013, Wydawnictwo Akademickie Żak, 410 s.

Uczynienie serialu obyczajowego pełnoprawnym przedmiotem naukowych rozważań wciąż może budzić zakłopotanie i, jak stwierdza Beata Łaciak we wstępie do książki pt. *Kwestie społeczne w polskich serialach obyczajowych — prezentacje i odbiór*, „wymaga pewnego usprawiedliwienia” (Łaciak 2013, s. 9). Wprawdzie w ostatnich latach obserwujemy znaczny wzrost liczby nowatorskich i artystycznie udanych produkcji telewizyjnych określanych zbiorczo i niezbyt precyzyjnie jako „post-soap” (por. Filiciak 2011), jednak tradycyjne seriale, a zwłaszcza opery mydlane, wciąż są utożsamiane z prostą, a nawet prostacką rozrywką, co, jak sugeruje autorka, może także stanowić źródło uprzedzeń wobec nich jako przedmiotu badań.

W krajach zachodnich liczba prac naukowych poświęconym serialom telewizyjnym rośnie od lat 80. XX w., kiedy to „zaczęły być poważnie traktowane jako znaczące teksty kultury, będące swoistym odzwierciedleniem tego, co dzieje się w społeczeństwie” (Łaciak 2013, s. 15). Także polskich publikacji na ten temat jest coraz więcej, choć na dorobek

---

<sup>1</sup> Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41, 90-214 Łódź, adres internetowy autorki: magdaer@tlen.pl

ten składają się przede wszystkim artykuły, niekiedy publikowane w tomach zbiorowych<sup>2</sup>. Recenzowana monografia zasługuje więc na uwagę chociażby ze względu na rozmiar podjętych przez autorkę analiz. Mamy do czynienia z opracowaniem nie tylko obszernym; ale także wielowątkowym i opartym na zróżnicowanym materiale empirycznym. Stanowi ono próbę całościowej rekonstrukcji sposobów prezentowania i odczytywania problemów społecznych w polskich serialach obyczajowych. Wydana w roku 2013 książka jest, co podkreśla autorka, podsumowaniem kilkunastoletnich prac badawczych, prowadzonych z założeniem, że produkcje telewizyjne stanowią istotne źródło wiedzy o społeczeństwie. Dla autorki istotne jest też to, że ich potencjał jako narzędzi społecznego wpływu bazującego na emocjonalnym zaangażowaniu widzów, jest świadomie wykorzystywany w celach perswazyjnych, do kreowania opinii i postaw wobec określonych tematów. Produkcje telewizyjne bywają polem kampanii edukacyjnych i służą legitymizowaniu projektów modernizacyjnych. Zarówno poszczególne odcinki, jak i całe serie powstają we współpracy stacji telewizyjnych z występującymi w roli sponsorów władzami, zainteresowanymi określonym sposobem przedstawienia danego problemu społecznego.

Na omawianą tu pozycję warto więc także spojrzeć w kontekście socjologicznych badań nad konstruowaniem agendy problemów społecznych, dla których polska fikcja telewizyjna nie była dotąd istotnym polem analiz.

Zawartość i konstrukcja książki nasuwa jednak pewne pytania i wątpliwości. Uwagę czytelnika zwraca mnogość poruszanych zagadnień, z których niektóre są omawiane bardzo skrótowo, wręcz powierzchownie<sup>3</sup>. Całość tekstu jest podzielona na cztery rozdziały, z których dwa środkowe stanowią omówienie badań własnych, pierwszy i czwarty zaś zostały poświęcone z jednej strony wprowadzeniu w problematykę, z drugiej — podsumowaniu zawartych w książce rozważań.

Rozdział pierwszy mieści w sobie ustalenia terminologiczne oraz charakterystykę pola badawczego. W przeglądzie zagranicznych i polskich badań nad serialami obyczajowymi autorka odwołuje się zarówno do prac medioznawczych, jak i socjologicznych, prezentując główne wątki i kierunki analiz, nie wskazuje przy tym jednak wyraźnie, w jakim zakresie zostały one wykorzystane jako punkt odniesienia dla jej własnych analiz empirycznych. Próba osadzenia polskich produkcji tego typu w siatce pojęciowej stworzonej w krajach zachodnich pozwala wyeksponować ich specyfikę. Fragment zatytułowany *Krótką historią polskich seriali* wprowadza z kolei istotne informacje dotyczące rozwoju gatunku od lat 60. XX w., a także swoistości polskiego pola produkcji i dystrybucji fabularnych pro-

---

<sup>2</sup> Jako przykłady ilustrujące kierunki podejmowanych badań warto w tym miejscu wymienić opublikowany na łamach „Kultury i Społeczeństwa” tekst Łukasza Sokołowskiego (2011), a także wykorzystujący tę samą siatkę pojęciową artykuł Joanny Zalewskiej (2013), opublikowany w tomie podsumowującym zespołowe badania nad dyskursami biedy i wykluczenia społecznego pod redakcją Elżbiety Tarkowskiej. Oba opracowania nawiązują w analizie konstrukcji seriali telewizyjnych i praktyk ich konsumowania do propozycji teoretycznej Michela de Certeau, inspirowanej krytycznym odczytaniem koncepcji Michela Foucaulta.

<sup>3</sup> W książce jest stosunkowo dużo — ujętych w spisie treści — podrozdziałów liczących od niespełna jednej strony do dwóch–trzech stron.



dukcji telewizyjnych. Nie do końca jasna jest jednak dla mnie funkcja, jaką pełni podrozdział poświęcony przedstawieniu seriali z perspektywy nadawców i twórców: stacji telewizyjnych, producentów, reżyserów, aktorów i — przede wszystkim — scenarzystów. Uwagi dotyczące roli stacji telewizyjnych i producentów w kształtowaniu oferty serialowej dostępnej polskiemu widzowi wydają się dość ogólnikowe, z kolei opis środowiska scenarzystów i rekonstrukcja ich opinii są o wiele bardziej rozbudowane. Tę nierównowagę ma uzasadnić kluczowa, zdaniem autorki, bezpośrednia rola scenarzystów w projektowaniu treści seriali, a więc i konstruowaniu serialowych wizji rzeczywistości z ich wewnętrznymi hierarchiami zagadnień i problemów społecznych. Przyjmuję tę argumentację, takie posunięcie wydaje mi się jednak nieco zubażać naszkicowany zarys pola produkcji kulturowej będącego obiektem zainteresowania badaczki<sup>4</sup>. Mając na uwadze problematykę książki, sądzę też, że interesującym przedsięwzięciem byłoby bliższe przyjrzenie się roli stacji telewizyjnych, ale także innych podmiotów mogących pośrednio — chociażby dzięki wykorzystaniu mechanizmów finansowania produkcji telewizyjnych — wpływać na zakres i sposób poruszania w serialach różnych kwestii społecznych. Pozwoliłoby to choćby wyeksponować rolę państwa w kształtowaniu strategii służących promowaniu określonych idei czy rozwiązań polityczno-instytucjonalnych.

Podstawowym źródłem wiedzy na temat stanu świadomości polskich scenarzystów seriali obyczajowych są ich wypowiedzi medialne. Cytaty z tekstów i wywiadów prasowych, które dotyczą intencji towarzyszących wprowadzaniu określonych tematów do seriali obyczajowych, zostały wprawdzie opatrzone komentarzem, jednak w wielu miejscach wydaje się on mieć charakter bardziej publicystyczny niż analityczny. Odnosi się to zwłaszcza do deklaracji autorki, że próbowała „odgadnąć, na czym zdaniem twórców, polega nowoczesność serialu” (Łaciak 2013, s. 45), i spekulowania na temat ich domniemanych motywacji. Także polemizowanie z cytowanymi wypowiedziami wydaje mi się bliższe poetyce felietonu niż tekstu naukowego. Autorka komentuje na przykład: „Jak na liberalizm, odwagę i obyczajową rewolucję, to dość zaskakująca mieszanka. Jak sądzę, wygodniej jest jednak przekonywać, że konserwatywni odbiorcy nie docenili produktu, niż przyznać, że serial miał słaby scenariusz” (s. 46) czy „Muszę przyznać, że zupełnie nie rozumiem, dlaczego aktualne czy kontrowersyjne tematy miałyby zmniejszać sensowność serialu czy rzetelność scenariusza” (s. 47).

Zarysowi problematyki badań własnych autorka poświęciła bardzo niewiele miejsca — podrozdział o takim tytule liczy niecałą stronę, a jego zawartość można streścić, przywołując następującą wypowiedź: „Starałam się odpowiedzieć na pytanie, jak analizowane seriale konstruują i prezentują kwestie społeczne? Czy i jakie dyskursy w nich występują? Jak są one konstruowane? [...] Te analizy konfrontuję z badaniami dotyczącymi dekodowania serialowych treści przez widzów” (s. 59). Chociaż we wskazanym fragmencie pojawia się także deklaracja, że referowane w pracy analizy są ukierunkowane socjologicz-

<sup>4</sup> Która, co należy zaznaczyć, używając pojęcia pola — jednej z kluczowych kategorii Pierre’a Bourdieu — nie tylko nie posługuje się językiem jego teorii, ale też nie deklaruje zamiaru zrekonstruowania wszystkich najważniejszych elementów kontekstu, w którym powstają i są konsumowane polskie seriale obyczajowe.

nie, to powyższe pytania badawcze nie zostały osadzone w żadnej konkretnej perspektywie teoretycznej. Wprawdzie we wcześniejszych fragmentach książki autorka przywołuje koncepcję aktywnego uczestnictwa, deklaruje również, że skonstruowane przez twórców wizje rzeczywistości skonfrontuje z praktykami dekodowania serialowych treści przez widzów, jednak w tekście brak jakichkolwiek wskazówek, które pozwoliłyby na dokładną rekonstrukcję zastosowanego przez nią instrumentarium metodologicznego. Opis przyjętej strategii analitycznej ogranicza się do deklaracji co do tematycznej analizy materiału badawczego, na który składają się odcinki wybranych polskich seriali obyczajowych, wywiady z ich widzami oraz wypowiedzi na poświęconych serialom portalach internetowych. Trudno jednak powiedzieć, jaki jest status poszczególnych materiałów w badaniu, a w przypadku danych audiowizualnych, jakie ich elementy zostały poddane analizie i jakie zastosowano przy tym procedury. Charakterystyka materiału badawczego została ujęta w osobny podrozdział, jednak odnosi się wyłącznie do danych audiowizualnych. Autorka streszcza kryteria ich doboru w następujący sposób: „Analizą objęłam seriale z różnych stacji telewizyjnych, wybierając te, które cieszą się od lat wysoką oglądalnością i są lub były flagowymi produkcjami poszczególnych kanałów telewizyjnych, są oparte na oryginalnych scenariuszach, nie mają wyraźnie komediowego charakteru” (s. 58). Podstawowy korpus danych jest imponujący, obejmuje wszystkie wyemitowane do końca 2012 r. odcinki szesnastu produkcji telewizyjnych<sup>5</sup> o zróżnicowanej oglądalności. Struktura ich widowni jest jednak podobna: zdecydowanie przeważają w niej kobiety, liczną grupę stanowią też osoby powyżej 55. roku życia.

Zdziwienie budzi decyzja autorki, by kwestie teoretyczne i metodologiczne związane z badaniami publiczności umieścić na początku rozdziału trzeciego. I w tym przypadku bardzo lapidarne są rozważania dotyczące dekodowania jako procesu aktywnego, zróżnicowanego przyswajania i interpretowania treści. Podobnie jak w przypadku zawartości seriali, baza empiryczna badań okazuje się obszerna. Stanowią ją dane zastane — wszystkie wpisy na kilkudziesięciu forach internetowych poświęconych serialom do końca roku 2012 (ich lista została przedstawiona w przypisie), a także dane wywołane — w postaci 92 wywiadów swobodnych przeprowadzonych w latach 2006–2012 z celowo dobranymi respondentami i 88 wywiadów przeprowadzonych z respondentami wybranymi spośród 130-osobowej losowej próby mieszkańców 40-tysięcznego miasta. Ani dyspozycje do wywiadów, ani przebieg badania, ani też procedury analityczne nie zostały jednak bliżej opisane przez autorkę.

Inną kwestią, którą B. Łaciak w zasadzie przemilcza, jest ryzyko popadania w anachronizm z powodu rozległych ram czasowych podjętych analiz. Trudno uwierzyć, że w ciągu piętnastu lat charakter debaty publicznej wokół omawianych kwestii społecznych i sprzężonych z nią aspektów produkcji telewizyjnych nie ulegał przekształceniom. W przypadku badań, które obejmują tak duży przedział czasu, należało wyraźnie wyeksponować problem dynamiki w obrębie agendy problemów społecznych, sposobów opowiadania o nich

<sup>5</sup> Ich tytuły: *Klan, Na dobre i na złe, Plebania, M jak miłość, Samo życie, Na Wspólnej, Pensjonat pod Różą, Pierwsza miłość, Barwy szczęścia, Hotel 52, Linia życia, Galeria, Lekarze, Przepis na życie, Prawo Agaty, Przyjaciółki, Wszystko przed nami.*

przez seriale i reakcji widowni na te medialne konstrukty. Z całą pewnością problem ten stanowi spore wyzwanie metodologiczne, tymczasem został on ledwie zasygnalizowany w części empirycznej, niekiedy za pomocą dość ogólnikowych stwierdzeń (np.: „zwłaszcza w ostatnich latach”, s. 165).

Konstrukcja fragmentów książki, w których zaprezentowane są wyniki badań, odzwierciedla deskryptywne podejście autorki do materiału empirycznego. Narracja została uporządkowana tematycznie, tytuły podrozdziałów nawiązują z jednej strony do zjawisk i problemów obecnych w produkcjach objętych badaniem, z drugiej zaś — do głównych wyznaczników ich odbioru przez telewizyjną publiczność („Sympatia, niechęć, krytycyzm”, „Realizm i jego brak”, „Baśniowa miłość — dominujące oczekiwanie widzów”). Jedyne fragmenty narracji podporządkowane kategoriom teoretycznym odnosi się do zaproponowanego przez Roberta C. Allena rozróżnienia dwóch poziomów dekodowania treści oper mydlanych przez widzów.

Autorka dokonuje opisu bohaterów i sytuacji, w których umieścili ich scenarzyści, prezentując także wybrane fragmenty wypowiedzi czy dialogów i opatrując je komentarzem, nie przedstawia jednak procedur analitycznych. Niektóre informacje zostają ujęte w formie danych procentowych, ale nie wiadomo, jakiego rodzaju dane autorka poddała systematycznej analizie ilościowej ani w jaki sposób kodowano zgromadzony materiał.

Lista problemów społecznych odzwierciedlanych w polskich serialach obyczajowych, a zidentyfikowanych w omawianym tu opracowaniu, jest długa i – jak podkreśla autorka — nie można jej rozpatrywać w oderwaniu od charakterystyki widowni, do której są adresowane i faktycznie docierają poszczególne tytuły. B. Łaciak stara się przy tym zestawiać zrekonstruowane przez siebie serialowe obrazy problemów społecznych z dostępną wiedzą o nich i ich miejscu w rzeczywistości pozaserialowej.

Relatywnie dużo miejsca autorka poświęciła szczegółowemu omówieniu wizji rzeczywistości społecznej, wyłaniającej się z opisu jej podstawowych elementów. Kolejne fragmenty odnoszą się do rozmaitych starych i nowych problemów społecznych: korupcji, przestępczości, przemocy seksualnej, a także wobec kobiet i dzieci, narkomanii i alkoholizmu, prostytucji, różnych rodzajów niepełnosprawności, problemów zdrowotnych (z wyróżnieniem HIV/AIDS) i związanych z funkcjonowaniem służby zdrowia, a także przynależności do sekt. Osobny blok stanowią „kwestie drażliwe”<sup>6</sup>, będące echem burzliwych polskich debat wokół zagadnień związanych z tożsamością seksualną i płodnością. Wolumen aktualnych problemów, które pojawiają się w serialowych narracjach i są dekodowane przez widzów, obejmuje tak zróżnicowane zagadnienia, jak hazard, wizerunki mediów i dziennikarzy, wojna w Iraku i Afganistanie, migracje zarobkowe, działalność społeczna, ekologia, chirurgia plastyczna, stalking czy korzystanie z Internetu.

Próbując udzielić generalnej odpowiedzi na pytanie o to, „jakie wartości społeczne są w nich [serialach — M.R.-W.] promowane, jakie znaczenia nadaje się różnym kwestiom społecznym” (s. 251), autorka w podsumowaniu rozdziału drugiego przedstawia swą opinię: „W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że z całą pewnością promowana jest tole-

---

<sup>6</sup> Określenie autorki książki.

rancja dla szeroko rozumianej inności, często w formie jednoznacznego, dydaktycznego przekazu”. Istotną wydaje mi się konstatacja, że „serialowy przekaz stanowi promocję społecznego konsensusu” (tamże), a rzeczywistość seriali obyczajowych jest polem niemal wyłącznie konfliktów osobistych, brak w niej miejsca na napięcia o charakterze strukturalnym czy artykulację zbiorowych interesów. Obraz ten wydaje się nie tylko niemal idylliczny w zestawieniu z rzeczywistością głęboko poprzecinaną liniami nierówności ekonomicznych, różnic światopoglądowych i ideologicznych. Schematyzm i jednowymiarowość fikcji fabularnej sprzyja też raczej utrwalaniu stereotypów, często wbrew zamiarom deklarowanym przez twórców. Z tego niemal sterylnego, politycznie poprawnego obrazu stosunków społecznych wyłania się pewien przekaz ideologiczny (por. s. 392), będący specyficzną mieszanką konserwatyzmu w pewnych obszarach i „postępowości” w innych. Różnorodność reakcji odbiorców odnotowanych w badaniach B. Łaciak pozwala, jej zdaniem, wpisać je w zaproponowaną przez Ien Ang typologię widzów, dzielącą ich na fanów, widzów niechętnych i ironizujących (por. s. 375), autorka nie dokonuje jednak szczegółowej analizy poszczególnych typów, nie formułuje też wniosków o charakterze ilościowym. Odwołując się do własnych doświadczeń z badań terenowych poświęconych recepcji seriali, wskazuje na duży potencjał rozmowy o serialowych bohaterach jako „techniki projekcyjnej”, pozwalającej uchwycić elementy światopoglądu badanych trudno dostępne w klasycznych badaniach socjologicznych nad systemami wartości.

Podsumowując, na pewno należy docenić rozmiary podjętego przez B. Łaciak przedsięwzięcia badawczego oraz jego walory sprawozdawcze. W moim przekonaniu jednak dużym mankamentem jest w zasadzie szczątkowa postać warstwy teoretyczno-metodologicznej recenzowanej pracy, która z tego powodu — mimo że podejmuje ważny i, jak się wydaje, przez lata zaniedbany wątek analiz socjologicznych — pozostawia czytelnika z poczuciem dużego niedosytu.

## 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 2014 ROKU

1. dr hab. Maciej Duszczyk – Uniwersytet Warszawski (Instytut Polityki Społecznej)
2. dr hab. Krystyna Faliszek – Uniwersytet Śląski
3. prof. Małgorzata Gableta – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
4. prof. Jolanta Grotowska-Leder – Uniwersytet Łódzki
5. dr Aleksandra Grzymała-Kazłowska – Uniwersytet Warszawski (Ośrodek Badań nad Migracjami)
6. dr Aleksandra Jadach-Sepioło – Szkoła Główna Handlowa
7. prof. Henryk Januszek – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
8. prof. Arkadiusz Karwacki – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
9. dr hab. Barbara Lewenstein – Uniwersytet Warszawski (Instytut Stosowanych Nauk Społecznych)
10. dr Beata Marczevska – Uniwersytet Warszawski (CSSTiRL)
11. dr Marek Niezabitowski – Politechnika Śląska
12. prof. Andrzej Rączaszek – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
13. dr Ewa Rollnik-Sadowska – Politechnika Białostocka
14. dr hab. Jerzy Rossa – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolskim
15. dr Anna Rurka – Université Paris Ouest Nanterre la Défense
16. dr hab. Barbara Rysz-Kowalczyk – Uniwersytet Warszawski (Instytut Polityki Społecznej)
17. prof. Piotr Sałustowicz – University of Applied Science Bielefeld
18. prof. Christian Schweiger – University of Sheffield
19. prof. Barbara Smolińska-Theiss – Akademia Pedagogiki Specjalnej
20. dr Magdalena Solska – Université de Fribourg
21. dr hab. Piotr Szukalski – Uniwersytet Łódzki
22. dr hab. Dobroniega Trawkowska – Uniwersytet Śląski
23. prof. Kazimiera Wódz – Uniwersytet Śląski
24. prof. Maciej Ząbek – Uniwersytet Warszawski (Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej)
25. dr Maria Zrałek – Szkoła Wyższa Humanitas w Sosnowcu

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.